



Universiteit
Leiden
The Netherlands

'Redes políticas' y procesos de democratización

Valdivia Rivera, S.

Citation

Valdivia Rivera, S. (2014, September 23). '*Redes políticas' y procesos de democratización*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/28793>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/28793>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/28793> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Valdivia Rivera, Soledad

Title: 'Redes políticas' y procesos de democratización. La relación Estado-movimientos sociales bajo el gobierno de Evo Morales en Bolivia, 2006-2013

Issue Date: 2014-09-23

‘Redes políticas’ y procesos de democratización

La relación Estado-movimientos sociales
bajo el gobierno de Evo Morales en Bolivia, 2006-2013

Proefschrift

ter verkrijging van
de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van Rector Magnificus prof.mr. C.J.J.M. Stolker,
volgens besluit van het College voor Promoties
te verdedigen op 23 september 2014
klokke 11.15 uur

door
Soledad Valdivia Rivera
geboren te Cochabamba (Bolivia)
in 1985

Promotiecommissie

Promotor: Prof.Dr. P. Silva
Overige leden: Prof.Dr. R.T.J. Buve
Dr. P.A. Isla
Dr. A.J. Salman (Vrije Universiteit Amsterdam)

Índice

| | |
|--|----|
| Prefacio | 7 |
| Introducción | 9 |
| Capítulo 1 | |
| Precisiones teóricas para abordar la relación Estado-movimientos sociales | 25 |
| 1.1 La relación Estado-movimientos sociales en América Latina | 26 |
| 1.1.1 La relación Estado-movimientos sociales en la transición a los regímenes democráticos en América Latina | 27 |
| 1.1.2 Caracterización periódica de la relación Estado-Sociedad en América Latina | 34 |
| 1.2 Los movimientos sociales en la construcción democrática | 41 |
| 1.2.1 Los ‘nuevos’ movimientos sociales en América Latina | 41 |
| 1.2.2 El papel de los movimientos sociales en la construcción democrática | 46 |
| 1.3 Cuestionando la dicotomía Estado-sociedad | 54 |
| 1.3.1 La homogeneidad del Estado y la sociedad | 54 |
| 1.3.2 Estado, partidos políticos y movimientos sociales | 58 |
| 1.3.3 La dicotomía Estado-sociedad y la democratización en el contexto latinoamericano | 60 |
| 1.4 Estado y movimientos sociales en el siglo XXI: gobernanza de red y gobernabilidad | 64 |
| 1.4.1 La relación Estado-sociedad desde una perspectiva de red | 64 |
| 1.4.2 Gobernabilidad y movimientos sociales | 72 |
| 1.5 Reflexiones finales | 75 |
| Capítulo 2 | |
| Los movimientos sociales en el Estado neoliberal: la evolución del movimiento social en actor político | 77 |
| 2.1 Los nuevos movimientos sociales y las políticas de ajuste económico: la COB, el <i>katarismo</i> y la CSUTCB (1980 - 1990) | 78 |
| 2.1.1 La transición democrática: el gobierno de la UDP y la COB | 78 |
| 2.1.2 Los principios de un análisis culturalista: del <i>katarismo</i> a la CSUTCB | 81 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 2.2 | Neoliberalismo y la articulación política de los movimientos sociales: la creación del ‘instrumento político’ (1990-2000) | 86 |
| 2.2.1 | Hacia una articulación a nivel nacional: el movimiento cocalero | 87 |
| 2.2.2 | Incursión del movimiento social en el ámbito político: la Ley de Participación Popular y la creación del ‘instrumento político’ | 88 |
| 2.2.3 | Articulación política de los movimientos sociales: la creación del ‘instrumento político’ | 94 |
| 2.3 | Protagonismo del nuevo actor político ‘movimiento social’: la crisis de legitimidad del sistema político y el ciclo de movilizaciones | 100 |
| 2.3.1 | Una crisis de legitimidad doble: el fracaso social del modelo neoliberal y la ‘cooptación’ del sistema de representación partidaria | 100 |
| 2.3.2 | Construyendo el actor político ‘movimiento social’ en la insurgencia social: movimientos sociales urbanos y las ‘Guerras’ en defensa de los recursos naturales | 102 |
| 2.4 | La toma del poder político: la llegada de Evo Morales a la Presidencia | 110 |
| 2.4.1 | La elección de los movimientos sociales por el sistema político formal | 110 |
| 2.4.2 | Empoderamiento político de los movimientos sociales indígenas: el nacimiento del Pacto de Unidad | 112 |
| 2.4.3 | La fuerza de los movimientos sociales: a llegada de Evo Morales al poder | 116 |
| 2.5 | Reflexiones finales | 120 |

Capítulo 3

| | | |
|-------|--|-----|
| | ‘Interfaz socioestatal’: los movimientos sociales y el proceso constituyente boliviano, 2006-2009 | 123 |
| 3.1 | El nuevo constitucionalismo latinoamericano, la judicialización de la política e ‘interfaz socioestatal’ | 125 |
| 3.1.1 | El nuevo constitucionalismo latinoamericano la judicialización de la política | 125 |
| 3.1.2 | El ‘interfaz socioestatal’ | 127 |
| 3.2 | De la protesta a la propuesta: los movimientos sociales en el proceso constituyente boliviano | 129 |
| 3.2.1 | Los movimientos sociales indígenas y la consigna de Asamblea Constituyente | 129 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 3.2.2 | El Pacto de Unidad en el proceso constituyente | 133 |
| 3.3 | El movimiento social como formato de participación política del ‘interfaz socioestatal’ | 139 |
| 3.3.1 | ‘Movimientos’ de oposición durante el proceso constituyente | 139 |
| 3.3.2 | De la propuesta a la movilización: Los movimientos sociales en el ‘interfaz socioestatal’ | 147 |
| 3.4 | Reflexiones finales | 150 |

Capítulo 4

De los márgenes al centro de la política: institucionalización del movimiento social en el Estado Plurinacional

| | | |
|-------|--|-----|
| 4.1 | La relación Estado-sociedad en el Estado Plurinacional | 154 |
| 4.1.1 | La relación Estado-sociedad en la nueva Constitución: democracia participativa | 155 |
| 4.1.2 | Relacionamiento institucional Estado-movimientos sociales: Viceministerio de Coordinación con los Movimientos Sociales y la Sociedad Civil | 158 |
| 4.2 | Rendición de cuentas en el Estado Plurinacional | 167 |
| 4.2.1 | Ley de Participación y Control Social | 167 |
| 4.2.2 | Los alcances y dificultades de la participación y el control social | 175 |
| 4.3 | La representación política en el Estado Plurinacional: Ley de Organizaciones Políticas | 179 |
| 4.3.1 | Ley de Organizaciones Políticas | 180 |
| 4.3.2 | La cualidad democrática de los movimientos sociales | 187 |
| 4.4 | Reflexiones finales | 194 |

Capítulo 5

‘Redes políticas’ y la relación Estado–movimientos sociales

| | | |
|-------|--|-----|
| 5.1 | La relación Estado-movimientos sociales: caracterización de las redes políticas | 198 |
| 5.1.1 | El <i>Movimiento al Socialismo</i> : ¿movimiento social o partido político? | 199 |
| 5.1.2 | Estado, movimientos sociales, y associative networks | 204 |
| 5.2 | Otros actores importantes de la red: instituciones de apoyo y medios de comunicación | 213 |
| 5.2.1 | Organizaciones no gubernamentales: las instituciones de apoyo | 214 |
| 5.2.2 | Los medios de comunicación | 226 |

| | | |
|-------------------------|--|-----|
| 5.3 | El papel de los líderes en las redes políticas | 235 |
| 5.3.1 | La dirigencia social: entre la espada y la pared | 236 |
| 5.3.2 | El liderazgo político de Evo Morales | 245 |
| 5.4 | Reflexiones finales | 256 |
| Conclusión | | 261 |
| Bibliografía | | 273 |
| Anexo | | 293 |
| Samenvatting | | 297 |
| Summary | | 305 |
| Curriculum Vitae | | 312 |

Prefacio

El presente trabajo es el resultado de un recorrido de más de cinco años y son muchas las personas que de una manera u otra contribuyeron a su realización. No es posible reconocerlas a todas en este espacio, pero es necesario destacar a algunas de ellas.

En primer lugar agradezco a Håvar Solheim. Son innumerables las maneras de apoyo que me brindó durante todo este tiempo, sin las cuales todo esto sencillamente no hubiera sido posible, ciertamente no de modo tan completo y enriquecedor. Agradezco a Mercedes Rivera, por expandir considerablemente mis tiempos de trabajo, pero sobre todo por su interés y paciencia en las varias conversaciones que contribuyeron a ordenar y esclarecer mis ideas. Quedo profundamente agradecida con Fernando Valdivia, por la lectura y comentario de versiones de capítulos, por cuidar la edición final del libro; y por ser fuente de inspiración intelectual y compartir los temas. Agradezco también a mi familia en Bolivia, que me recibió y me brindó todo tipo de asistencia durante mis estancias de investigación.

Agradezco a mis colegas del doctorado, Camila Jara, Mariana Perry, Mariano Alvarez, Iván Veyl Ahumada e Itandehui Jansen. Su amistad ha significado un gran respaldo a este esfuerzo.

Mi gratitud también va a todas las personas e instituciones que tuve la oportunidad de entrevistar, por su tiempo, ayuda y predisposición; y por todo el material de investigación que me suministraron.

De manera especial, quiero expresar mi más sincero agradecimiento a Patricio Silva, por la excelencia de su dirección académica, por las oportunidades y por la amplitud de su persona, confianza y apoyo. Quedo en deuda por su parte en mi desarrollo académico.

Introducción

Las elecciones presidenciales de diciembre del 2005 en Bolivia constituyeron un hito en la historia del país al promover al líder social Evo Morales, como el primer mandatario de origen indígena. La singularidad del hecho se vio además reforzada por la mayoría absoluta de la votación obtenida por el Movimiento al Socialismo (MAS) –una coalición de movimientos sociales de corte izquierdista que había elegido como a su líder al dirigente cocalero. Desde la instalación de Morales en el Palacio de Gobierno en enero del 2006, el país ha sido el escenario de una serie de reformas que han implicado una transformación sustancial de las relaciones entre el Estado y la Sociedad. En este sentido, la particularidad del Movimiento al Socialismo como una mezcla o articulación de distintos movimientos sociales (en gran parte ‘indígenas’), ha generado tanta expectativa en algunos sectores de la sociedad como serias interrogantes en otros. Dichas expectativas y preocupaciones se hacen en torno a la capacidad del gobierno del MAS de realizar las reformas proyectadas –permitir a los movimientos sociales participar en el proceso de toma de decisiones– al mismo tiempo de mantener un grado de estabilidad política.

La estabilidad es una preocupación con particular relevancia en el escenario político boliviano, ya que la victoria electoral de Morales se dio después de un periodo marcado por la insurgencia de fuertes movimientos sociales y una crisis de legitimidad del sistema político. Entre los años 2000 y 2005, varios episodios marcaron la turbulencia social en los que se observaba una creciente articulación de movimientos sociales en oposición al Estado; la cual, en sus expresiones más claras, obligó más de una vez a la reversión de políticas estatales, además de forzar la renuncia de dos presidentes constitucionales. La crisis sociopolítica derivó así en este periodo en una suerte de ingobernabilidad que planteaba serias interrogantes respecto del grado de consolidación del régimen democrático –veinte años después de su reinstalación– en este país.

El propósito de esta investigación es analizar los cambios en la relación entre el Estado y los movimientos sociales, de los que el gobierno de Morales es tanto causa como producto. De tal manera, la investigación se inscribe en el debate académico en curso sobre movimientos sociales y la construcción democrática en América Latina (ver Foweraker, 1995; Alvarez *et al.*, 1998; Lievesley y Nysten, 2003; Gutmann y Thompson, 2004; Dagnino *et al.*, 2006; Stahler-Sholk *et al.*, 2008; Domike, 2008). Específicamente, el presente estudio toma como objeto de análisis la relación entre el

Estado y los movimientos sociales (indígenas) en Bolivia, para indagar cómo dicha relación impacta en el proceso de democratización en el país.

Los movimientos sociales observados en América Latina desde los años '60 (movimientos feministas, activistas de derechos humanos, aquellos articulados en torno a demandas por servicios básicos, movimiento indígena, movimientos en defensa del medio ambiente) han sido estudiados bajo el concepto de 'nuevos movimientos sociales' (Slater *et al.*, 1985). Como tales, se han visto caracterizados por su manifiesta oposición al Estado; éste último, entendido como la fuente principal de represión y manipulación de los intereses de los sectores marginados de la sociedad. Por esta razón, la mayoría de los movimientos sociales en América Latina se ha preocupado por mantener tradicionalmente una distancia prudente de la política partidaria y de las instituciones estatales, protegiendo su valiosa autonomía, para evitar verse cooptados por poderosos intereses (Eckstein, 1989; Escobar y Alvarez, 1990).

Desde el ámbito teórico, se ha enfatizado el carácter 'a-político' (Brandt, 1986) o 'anti-político' de los 'nuevos movimientos sociales' como uno de sus distintivos más importantes. Como explica Proietto, los nuevos movimientos sociales encarnan un proyecto socio-cultural conflictivo que, al tener como objeto la transformación del espacio social diario, no puede ser captado por el Estado: estrictamente hablando, el movimiento social no constituiría un 'actor político' (1995: 370-371). De manera similar, Melucci (1980) sostiene que la potencialidad de los nuevos movimientos sociales radica en su preocupación por conquistar el control del espacio autónomo y de independencia del sistema de poder político y de la institución estatal. Asimismo, Offe postulaba que el espacio de acción de los movimientos sociales es esencialmente el de las 'políticas no institucionales' (1985: 826), las cuales no son reconocidas en las doctrinas y prácticas de la democracia liberal y el estado de bienestar.

La característica oposición a la estructura estatal —y el ámbito político en general— ha sido aún más enfática en la región latinoamericana por el particular contexto sociohistórico del que emergen los nuevos movimientos sociales. La ola de regímenes autoritarios durante las décadas de los '60 y '70 propició la articulación de la sociedad civil; es decir, que la mayor parte de los movimientos sociales de este periodo se articuló en pos de resistir la represión estatal y recuperar la democracia. Siguiendo la transición democrática a partir de principios de los '80, la demanda de la sociedad civil por la creación de instrumentos institucionales de participación efectivos no fue atendida por los nuevos gobiernos civiles. En su lugar, la mayoría de los nuevos regímenes democráticos de la región adoptaron un modelo *top-down* y tecnocrático que fue combinado con la implementación de severas reformas económicas de corte neoliberal. Asimismo, la creciente corrupción adquirió un carácter sistemático en la clase política, contribuyendo a la rápida disminución de la confianza en los partidos políticos por gran parte de la población (Philip, 2003) —en particular, de quienes se veían más afectados por los impactos negativos de las políticas estatales de ajuste estructural. De este modo, el desarrollo histórico reciente sentó fuertes antecedentes que explican que

la relación entre el Estado y la Sociedad en América Latina continúe marcada por la desconfianza, tensión y hostilidad, especialmente en los países andinos (Drake *et al.*, 2006).

Sin embargo, dicho antagonismo tiene orígenes más lejanos en la historia, que se expresan en particular en los países con considerables poblaciones indígenas, como es el caso de Bolivia. Así, en 1992, cuando la mayoría de los países preparaban grandes festividades para la conmemoración de 500 años del ‘descubrimiento’ de América por Cristóbal Colón, movimientos sociales indígenas lograron frustrar las celebraciones a través de demostraciones en contra de la supremacía blanco-mestiza, que se extendieron por toda la región. Desde entonces, los movimientos sociales indígenas se han convertido gradualmente en una de las fuerzas sociales más activas y efectivas en América Latina, planteando demandas de reconocimiento de sus culturas, nueva legislación que proteja sus derechos de territorio y costumbres, y políticas sociales específicas para la mejora de sus condiciones de vida (Burt y Mauceri, 2004; Van Cott, 2008).

Considerando este contexto sociohistórico, la singularidad e importancia de la llegada del MAS y su líder Evo Morales al poder se explica en dos partes. En primer lugar, a través del MAS los movimientos sociales bolivianos han logrado efectivamente penetrar las estructuras estatales, poniendo en cuestión su carácter ‘a-político’ o ‘anti-Estado’ y divergiendo así de las concepciones tradicionales que los han ubicado en el ámbito de lo social o de la ‘política no institucional’. Lo que en su momento fue denominado como ‘el gobierno de los movimientos sociales’, representa y produce una redefinición de las relaciones Estado-Sociedad, que parece no dejar captarse por el debate académico dominante, al mismo tiempo que plantea grandes desafíos para el sistema político boliviano. Por un lado, el Estado afronta la tarea de establecer mecanismos (institucionales) que permitan la canalización de demandas de la sociedad, la cual se organiza en una amplia variedad de movimientos. Por otro lado, los movimientos sociales se encuentran repentinamente ante una realidad política muy distinta. Siendo ellos mismos el producto de severas e intransigentes confrontaciones con los gobiernos de la tradicional elite política, los movimientos sociales ahora se ven obligados a transformar su tradicional concepción del Estado como el ‘enemigo’ para reconocerlo como una contraparte y vehículo hacia las reformas que pretenden realizar.

En segundo lugar, Evo Morales representa un líder social indígena, por lo que su triunfo electoral puede entenderse como un punto álgido de la movilización social y articulación política del movimiento indígena boliviano. Su llegada a la presidencia concretiza una impugnación efectiva de la posición de la tradicional elite blanco-mestiza. La toma de control de los poderes ejecutivo y legislativo sugiere así un reacomodo de las estructuras sociales, como también de una transformación de la cultura política, de lo cual es una clara indicación el proceso constituyente y la nueva Constitución Política (en vigencia desde enero del 2009). Este proceso constituyente se extendió por más de dos años y fue el escenario de una confrontación de las distin-

titas visiones sociopolíticas y culturales existentes en el país, con un papel central para los movimientos sociales. El nuevo texto constitucional, como resultado de la confrontación y negociación, recoge de manera significativa los insumos del movimiento indígena, en el que la denominada ‘refundación’ del Estado ha sentado la base legal para posibilitar reformas de gran alcance. De tal modo, el proceso político boliviano reciente no sólo constituye una nueva disposición de la estructura sociopolítica –un nuevo pacto social– sino que sugiere también cambios de gran impacto para la profundización de la práctica democrática.

El estudio y la metodología

El presente estudio tiene como objetivo lograr una apreciación de las relaciones cambiantes entre el Estado y la sociedad en Bolivia, con un enfoque particular en los movimientos sociales (indígenas) y el gobierno de Evo Morales (2006-), y analizar el impacto de las mismas sobre el proceso de profundización democrática.

Los movimientos sociales adquieren una posición central en el estudio, ya que en las últimas décadas se han ubicado al centro del proceso político, convirtiéndose en los vehículos principales de mediación entre el Estado y la sociedad. Dado que dicho papel tradicionalmente es asumido en el sistema de partidos políticos, tanto en la teoría como en la práctica, la centralidad del movimiento social en la mediación con el Estado hace también necesario el análisis sobre el impacto que tiene este desarrollo sobre los partidos políticos.

Por un lado, se entiende al MAS como una coalición de movimientos sociales con una estructura diferente a la partidaria que, sin embargo, participa del proceso electoral y en la estructura estatal como partido político. En este sentido, resulta útil la literatura sobre los llamados ‘movimientos-partidos’, como también aquella sobre la transformación de movimiento social en partido político. El ejemplo regional más cercano que se tiene es la experiencia del CONAIE en Ecuador.

Por otro lado, como se verá, el impacto político de los movimientos sociales no se da exclusivamente a través del MAS, sino que existen distintos modos de relacionamiento entre la variedad de movimientos sociales y el gobierno de Morales, que además cambian en el tiempo. A esto se suma el hecho de que el sistema de partidos tradicional boliviano ha sufrido una severa crisis de legitimidad de la que, puede argumentarse, todavía no se ha recuperado. La misma parece haber dado lugar a una transformación del sistema de representación política institucional –nuevamente con un referente claro en los movimientos sociales– que se ha plasmado, en parte, en la nueva Constitución, que empieza a concretar algo en la construcción de la nueva ‘Ley de Organizaciones Políticas’, pero que todavía debe consolidarse en prácticas y experiencias reales. De este modo, en tanto se constituyen como mecanismos de participación y representación política, el estudio analiza también el impacto de los movimientos sociales y su relación con los partidos políticos.

Los movimientos sociales indígenas se tornan de particular importancia al constituir la mayoría y ciertamente los de mayor impacto en el proceso político actual. Sin embargo, el estudio pretende una mirada más comprensiva, al observar la relación entre el Estado y la variedad de movimientos sociales al interior de la sociedad. Como se verá, la llegada del MAS al poder ha estimulado la articulación de movimientos sociales cívicos que se oponen a la administración de Morales, mientras que el bloque de movimientos sociales que llevó a Morales al poder, ha mostrado desde un principio quebrantamientos en la forma de protestas en contra y conflictos con su propio gobierno. Esta observación deja en relieve la complejidad que caracteriza la dinámica política boliviana del momento y –por la centralidad que adoptan– apunta a la necesidad de analizar cómo el Estado lidia con los distintos movimientos sociales.

Asimismo, un abordaje más detallado de la relación Estado-movimientos sociales muestra un cuadro aún más complejo, ya que la dinámica de la relación se ve afectada y, por lo tanto, incluye también a otros actores sociopolíticos. Por esta razón, el alcance del análisis se extiende para integrar a agentes de la sociedad civil que han jugado y juegan un papel significativo en la mediación entre el Estado y la sociedad, y entre el Estado y los movimientos sociales. El análisis incluye concretamente la acción de las así llamadas ‘instituciones de apoyo’ –organizaciones no gubernamentales predominantemente nacionales– que vienen trabajando de cerca con los movimientos sociales (indígenas) desde los años ’80, como también de actores sociales que han cobrado mayor protagonismo en la última década: los medios de comunicación.

Por último, en la relación entre el Estado, por un lado, y la sociedad y los movimientos sociales, por otro, se identifica un papel importante para el liderazgo social, en la forma de los distintos dirigentes sociales quienes, a través del MAS y la centralidad que adopta el movimiento social en la arena política, constituyen un punto de intersección entre el Estado y la Sociedad. Dicha posición, cargada de tensiones y contradicciones, ha sido en general ignorada por el debate académico –siendo la gran excepción el trabajo de Donna Lee Van Cott (2008) – pero, como se mostrará, aparece de vital importancia para la relación Estado-movimientos sociales. La preponderancia que adquiere la figura de Evo Morales es tal vez la expresión más clara de ello. Por lo tanto, el papel del liderazgo social aparece como un aspecto indispensable en el análisis al momento de considerar la relación Estado-sociedad.

En cuanto a la metodología el trabajo, constituye una investigación cualitativa basada en un abordaje orientado al *actor o actor-oriented approach* (Long, 2001, 1999; Bigs y Matsaert, 1999). Esta perspectiva explora cómo los actores sociales, tanto ‘locales’ como ‘externos’ a dominios particulares, se encuentran continuamente de manera entrelazada en luchas sobre recursos, significados, y control y legitimidad institucional. De este modo, los actores sociales participan de un proceso constante de formación y transformación del mundo social, en dinámicas de red, produciendo una multiplicidad de realidades: personales, interpersonales y colectivas. En ese sentido, la vida social adopta un carácter ‘provisional’ que nunca logra completarse y se man-

tiene incesantemente en construcción. El concepto de ‘interfaz’ es importante en este abordaje metodológico, al denotar el espacio en el que la diversidad de actores se encuentran en procesos de acomodación y conflicto para generar nuevas formas de organización y comprensión (Longman, 2001). El abordaje orientado al actor enfatiza así el efecto de los actores sociales en relación a estructuras sociales, otorgando a los primeros un mayor impacto.

El abordaje se muestra especialmente apto para el estudio de caso. Se puede argumentar que, en la historia reciente boliviana que precede la ascensión de Morales al poder, las estructuras sociales –en la forma de las instituciones estatales y políticas– no fueron capaces de captar o reflejar la dinámica social. En ese contexto, desde una división conceptual entre el Estado y la sociedad, los movimientos sociales, como actores ‘locales’ al dominio de la sociedad, se han encontrado efectivamente mucho más entrelazados con actores sociales ‘externos’ al dominio social, en tanto que pertenecen al ámbito ‘político institucional’. Al poner énfasis sobre los actores sociales por encima de las estructuras, este tipo de análisis hace visibles los puntos de intersección –el interfaz– como espacios de conflicto y negociación, en donde se construye una multiplicidad de realidades sociales. El resultado de esos encuentros, vale la pena notar, no responde necesariamente a lo intencionado o proyectado por los actores, sino que puede tener resultantes inesperadas.

Como se mencionó, el ‘interfaz’ está compuesto por una serie de actores que actúan bajo una dinámica de red. Dicho aspecto del abordaje orientado al actor es especialmente subrayado en esta investigación, ya que corresponde con un tipo de análisis cada vez más utilizado en el estudio de las relaciones entre el Estado y la Sociedad (Kenis y Volker, 1991; Zurbriggen, 2003; Sørensen y Torfing, 2005). La perspectiva de red en la teoría política resulta de la proliferación del concepto en la sociología. Desde esta ciencia, la organización social emerge de la interacción intencionada de actores individuales en un intercambio continuo de información y otros recursos importantes, por lo que la sociedad deja de ser controlada exclusivamente por una inteligencia central (por ejemplo, el Estado). Desde un análisis de red, la toma de decisiones políticas moderna ya no puede ser entendida solamente en base a los funcionamientos político-institucionales formales, ya que se entiende que tales procesos ocurren dentro de un marco de constelaciones complejas de actores y de interdependencias de recursos que no dejan captarse por las instituciones formales. Según Börzel (1997), el análisis de red tiene la ventaja de permitir una representación más detallada de las diferencias sectoriales y subsectoriales, el papel de los actores públicos y privados, y las relaciones formales e informales entre ellos.

Tomando en cuenta estos aspectos metodológicos, el presente trabajo se basa principalmente sobre los resultados de dos estadias extensas de investigación en Bolivia, entre el 2010 y el 2012, en las ciudades más importantes del país: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz de la Sierra. Durante este periodo de un total de siete meses, se realizaron más de 50 entrevistas con representantes del gobierno del MAS, repre-

sentantes de los movimientos sociales, representantes de las instituciones de apoyo, e intelectuales y académicos que trabajan en think tanks e instituciones académicas. Asimismo, la investigación incluye el análisis de un amplio cuerpo de material impreso. Aparte de la literatura académica relevante, se estudiaron publicaciones gubernamentales y programas políticos, documentos del MAS, material impreso de los distintos movimientos sociales, como también material de archivo de la prensa boliviana e internacional. Durante el trabajo de campo se asistió también a una serie de eventos de distinta índole como reuniones políticas, mesas de trabajo, presentaciones de libros, conferencias y congresos, en los que se recopilaban distintos tipos de información.

Abordaje o conceptualización teórica

Al tomar a la relación Estado-movimientos sociales como su objeto de estudio, el presente trabajo se inscribe en un rico debate sobre los movimientos sociales en América Latina. Al mismo tiempo, se propone el objetivo de moverse más allá del análisis sobre la confrontación con el Estado. Tomando las proposiciones más recientes sobre dichos actores, el trabajo busca explorar las maneras en las que los actuales movimientos sociales –en su interacción con el Estado– afectan el proceso de consolidación o profundización democrática. Así, el marco teórico de la investigación se basa en el debate académico latinoamericano sobre movimientos sociales y profundización o consolidación democrática. Sin embargo, se expande para incluir partes de la literatura académica con un apelativo más universal. De la misma manera, si bien la discusión se centra sobre los movimientos sociales y el Estado, para lograr una mejor apreciación de la interacción entre ambos actores, es necesario tomar en cuenta la relación más amplia entre el Estado y la sociedad.

Bajos dichos entendidos, se hace una relación entre el debate académico sobre la ‘transición democrática’ en América Latina, y el antagonismo u oposición que ha caracterizado la relación Estado-movimientos sociales en la literatura dominante de la región. El origen de la tensión entre ambos actores es ubicado en la oposición real entre el Estado y la sociedad en la experiencia con regímenes autoritarios, dando lugar a una visión dicotoma de esferas separadas. Después de la transición, la debilidad institucional característica del Estado latinoamericano, junto a los impactos negativos de las reformas neoliberales, explican que la dicotomía Estado-Sociedad haya persistido en los distintos proyectos políticos que pueden identificarse en la historia reciente de América Latina.

Durante la transición dominaron conceptualizaciones *schumpeterianas* o minimalistas de la práctica democrática, enfatizando el ejercicio de los partidos políticos y la práctica electoral, los cuales ubicaban la acción de los movimientos sociales al margen de la política institucional y, de tal modo, un tanto ‘indeseable’ una vez que se hubiera recuperado la democracia. Los movimientos sociales tensionaban con la política partidaria que debía establecerse y constituían así un factor desestabilizante

para las nuevas y frágiles democracias. Más tarde, las concepciones minimalistas de la democracia dieron lugar a una agenda de investigación preocupada con la *calidad* de la práctica democrática. La desilusión que el retorno de la democracia significó en varios países latinoamericanos, en la forma de gobiernos civiles incapaces de responder a las necesidades más urgentes de sus poblaciones, provocaron un cuestionamiento de aquellas definiciones restringidas a los procedimientos al impedir una apreciación cualitativa del régimen democrático. En este sentido, se reconoció paulatinamente un papel más positivo en la democratización para los movimientos, al entenderlos como la expresión empírica de dicho cuestionamiento. Desde su oposición, a través de la presión y cuidando su autonomía, se entendió que los movimientos sociales podían tener un papel ‘democratizador’, obligando al Estado a ser más efectivo en la respuesta a las necesidades y demandas de la sociedad.

En ambas percepciones, ya sea para desestabilizar el régimen democrático o bien para democratizar su práctica, los movimientos sociales son ubicados en oposición a la política institucional o la estructura estatal, reproduciendo o reforzando la dicotomía Estado-Sociedad. Así, el proceso de democratización, y después consolidación o profundización democrática, definen de manera importante el tipo de relación entre el Estado y la Sociedad, por lo que el concepto de democracia se muestra de particular interés para una buena apreciación de la relación Estado-movimientos sociales.

En este punto resultan útiles las definiciones de ‘democracia’ y ‘democratización’ formuladas por Charles Tilly (2007). Tilly define la democracia como un tipo de relación entre el Estado y la ciudadanía en la que el Estado actúa de acuerdo a la voluntad ciudadana. Siguiendo esta definición, Tilly entiende que la ‘democratización’ ocurre cuando se da un incremento en el nivel de correspondencia entre la política estatal y la voluntad de la ciudadanía. En consecuencia, si este nivel baja, se puede observar un proceso de ‘de-democratización’. De esta manera, Tilly ofrece una forma de apreciar la calidad democrática de un régimen que ha sido previamente calificado como (mínimamente) democrático; como es el caso de Bolivia desde principios de los ochenta. Así, dicha concepción de la democracia permite una comprensión de cómo cambios en la relación entre el Estado y los movimientos sociales en particular –y el Estado y la sociedad en general– afectan un proceso de ‘democratización’ (o bien, de ‘de-democratización’) en Bolivia.

La corresponsabilidad entre el Estado y la Sociedad que sugiere la definición de Tilly se muestra congruente con estudios más recientes sobre los movimientos sociales, en la cual la práctica de dichos actores ha empezado a cuestionar la dicotomía Estado-Sociedad. La dicotomía presume una homogeneidad en ambas esferas y produce así una división cualitativa entre la ‘política institucionalizada’ (partidos políticos) y la ‘política no-institucionalizada’, algo que no parece encontrar asidero empírico. Por un lado, la crítica argumenta que el Estado aparece como un ente unitario en una esfera elevada con facultades extraordinarias, ejerciendo una suerte de tutelaje sobre

la ciudadanía en una relación vertical, ‘minimalizando y trivializando la rica negociación, interacción, y resistencia que ocurre entre sistemas múltiples de reglas en la sociedad humana’ (Migdal, 2001: 15). Dagnino *et al.* (2006) explican que, en contexto latinoamericano, el Estado ha sido entendido como homogéneo y como la encarnación de todos los vicios de la política, desconociendo la diversidad de sus prácticas y las interacciones estatales que se han formado en distintos actos o periodos políticos. Por otro, Goldstone *et al.*, plantean que los movimientos sociales ‘constituyen un elemento esencial de la política normal en las sociedades modernas’ (2003: 2), contradiciendo la visión dominante que ubica a los movimientos sociales en el dominio de lo ‘no-institucionalizado’. Asimismo, importantes autores coinciden que es necesario un cuestionamiento serio de los límites entre la política institucionalizada y la no-institucionalizada (Costain y McFarland, 1998; McAdam, Tarrow y Tilly, 2001), a partir de que la contradicción entre el movimiento social y el partido político pierde fundamento, y aparece más bien un tanto artificial.

Dicho cuestionamiento y proposiciones coinciden con el reciente debate académico en torno a la construcción democrática en América Latina, cuyo avance sería dependiente de un mayor reconocimiento de la pluralidad característica de las sociedades modernas. Los movimientos sociales habrían jugado un papel importante en este sentido, al poner énfasis en el pluralismo y la tolerancia, obligando a que la construcción democrática se de en un contexto de multiplicidad de sujetos y espacios, y el reconocimiento mutuo de la diferencia (Fals Borda, 1992). Así, Cannon *et al.* han planteado la necesidad de concebir la relación Estado-sociedad como ‘dialéctica’ (2012: 7) –en un proceso de formación y constitución mutua– para una mejor comprensión del proceso de democratización de la región. En la misma línea, Dagnino *et al.* (2006) sugieren entender los procesos de democratización en el terreno de las vinculaciones, articulaciones y tránsitos entre la sociedad civil y el Estado, bajo el entendido de que ambos actores sociales se construyen históricamente de manera simultánea.

Así, basándose sobre el debate académico bosquejado, el presente estudio parte de la idea de que la dicotomía Estado-sociedad obstaculiza, más que facilita, el análisis de las relaciones Estado-movimientos sociales. Por esta razón, con el objetivo de trascender una visión dicotómica, la investigación introduce una perspectiva alternativa de análisis de red, que se concretiza en el concepto de ‘redes políticas’ (Kenis y Schneider, 1991; Zurbriggen, 2003). Dicho concepto resulta útil ya que hace una referencia explícita a la interacción en intersección de distintos actores, en una visión más desagregada tanto del Estado como de la sociedad. El análisis de red se presenta, en primera instancia, como una herramienta para la visualización de la complejidad de la relación. Sin embargo, tomando en cuenta el debate teórico, el concepto de ‘redes políticas’ sugiere también un nuevo tipo de gobernanza que responde a las características de las sociedades modernas. La así llamada ‘gobernanza de red’ constituiría un tipo de gobernanza más flexible y complejo, en la que los distintos actores sociopolíticos forman alianzas y colaboraciones de acuerdo a la especificidad de los asuntos

sobre los que se encuentran, en una dinámica más capaz de lidiar con la diversidad, conflictividad y complejidad características de las sociedades modernas, encerrando así un potencial democratizador (Börzel, 1997; Eva Sørensen, 2002).

Por último, el concepto de ‘gobernanza de red’ implica un papel político más explícito para las organizaciones de la sociedad –en particular, de los movimientos sociales en este estudio de caso- que obliga la pregunta acerca del efecto de una dinámica de red entre el Estado y los movimientos sociales sobre el proceso de democratización. Por esta razón, el estudio se inscribe también –aunque de manera más limitada– en el debate sobre la ‘governabilidad’ (Camou, 2000; Silva y Rojas Aravena, 2013; Prats, 2001; Revilla, 1994), ya que permite un análisis de la relación Estado-Sociedad/movimientos sociales en términos de funcionalidad, sin perder de vista el componente normativo.

Justificación académica y social

En términos teóricos, los movimientos sociales latinoamericanos aparecen como actores sociales –es decir, fuera de la arena política- que se articulan en la sociedad en torno a asuntos específicos con el objetivo de presionar al Estado y conseguir la atención de sus demandas. En este modelo, las cuestiones sobre autonomía y cooptación asumen un papel central, ya que éstas definen la capacidad del movimiento social de influir en el Estado. Más precisamente, la autonomía de los movimientos sociales en relación al Estado y las instituciones políticas es altamente valorada, ya que es entendida como la expresión virtuosa de la insurgencia de valores democráticos y de participación ciudadana que se oponen y desafían a las vicisitudes encarnadas en el sistema político. Al evitar prácticas manipulativas de cooptación por parte del Estado, los movimientos sociales pueden ejercer una presión efectiva sobre las instituciones políticas formales, logrando que éstas se tornen más responsivas hacia las necesidades de aquellos sectores de la sociedad que se quedan sin voz en los canales formales. De esta manera, los movimientos sociales –en una relación distante y tensa con el Estado– presentan una contribución significativa para un proceso de consolidación o profundización democrática.

El caso de Bolivia constituye un fenómeno político muy reciente; a saber, la irrupción de movimientos sociales indígenas en la arena política nacional. Como tal, la llegada del MAS –una articulación de movimientos sociales– al poder, presenta características que no encajan bien en el modelo dominante bosquejado aquí arriba. Como se podrá ver, en Bolivia los movimientos sociales han adquirido un papel político y muy central, al mismo tiempo que han realizado una incursión efectiva en la estructura estatal. En este sentido, el escenario político boliviano reciente ofrece una excelente oportunidad para explorar tanto las posibilidades como las contradicciones que resultan de una creciente convergencia entre las instituciones estatales y las organizaciones de los movimientos sociales.

Asimismo, las formas más imbricadas de interacción que pueden ser observadas refuerzan el cuestionamiento de la dicotomía Estado-sociedad mencionado anteriormente, y apuntalan así a la necesidad de complementar el debate sobre los movimientos sociales y la construcción democrática en América Latina desde una perspectiva teórica que permita una apreciación más fidedigna de la compleja relación entre el Estado y la sociedad. En este sentido, el análisis de red introduce una alternativa provechosa, ya que permite una visión más amplia y dinámica de la relación Estado-movimientos sociales, al mismo tiempo que hace posible la inclusión de otros actores determinantes para la relación (como ser las instituciones de apoyo) dentro de un análisis más complejo.

En relación a la relevancia social, históricamente Bolivia ha sido uno de los países políticamente más inestables de la región, en el que muchas experiencias previas con regímenes democráticos no pudieron sostenerse por largos periodos de tiempo. Sin duda, los movimientos sociales han sido los actores principales en la política de Bolivia en los últimos años y se puede argumentar que dichos actores siempre han tenido un rol significativo en la política doméstica en la historia moderna del país. Bajo el gobierno de Morales, la relación entre los movimientos sociales y el Estado parece haber cambiado sustancialmente y, de tal modo, el país se ha embarcado en una reformatión de las relaciones entre el Estado y la sociedad. La pregunta es cómo este tipo de relación más enredada afecta el proceso boliviano de consolidación democrática. Así, el presente estudio tiene relevancia en la medida en la que la relación entre el Estado y los movimientos sociales se ubican al centro del escenario político y la consolidación del régimen democrático del país.

Por último, la experiencia boliviana puede ofrecer lecciones para otros países latinoamericanos, como México, Guatemala, Perú y Ecuador, con movimientos sociales indígenas activos. De manera más general, en tanto la región mantiene altos niveles de desigualdad que inevitablemente se traducen en la exclusión de grupos de la sociedad, experimentos e innovaciones institucionales que apuntalan hacia un relacionamiento más democrático entre el Estado y la Sociedad, como también procesos de toma de decisiones políticas más inclusivos, permanecen como cuestiones urgentes que demandan soluciones adecuadas.

Estructura del libro

A continuación de esta introducción, el primer capítulo presenta un marco teórico que permite un mejor entendimiento y análisis de la relación Estado-movimientos sociales, como también de su efecto para un proceso de profundización democrática. Primeramente, se aborda la discusión de cómo dicha relación fue entendida durante y después de la ‘transición democrática’ en el debate académico –considerando los entendimientos de ‘democracia’ y el contexto sociohistórico– de los que emerge una visión antagónica de la relación enmarcada en la dicotomía Estado-sociedad. Se-

guidamente, se discuten las distintas perspectivas sobre el papel de los movimientos sociales en la construcción de la democracia, destacando el debate más reciente que problematiza la dicotomía Estado-Sociedad y la consecuente división entre la ‘política institucionalizada’ y la ‘política no institucionalizada’. En este punto, se introducen perspectivas que arguyen una visión más integrada del Estado y la sociedad, que se concretizan en los conceptos de ‘interfaz socioestatal’ y ‘redes políticas’, bajo el argumento de que éstas permiten una mejor apreciación de las relaciones Estado-movimientos sociales. Finalmente, se discute brevemente el concepto de ‘governabilidad’ con el objetivo de incluir en el análisis la *viabilidad* de las transformaciones en las relaciones Estado-Sociedad.

El capítulo 2 analiza el contexto sociohistórico que permite entender la centralidad política que adopta el movimiento social en Bolivia en la última década. Se recogen los antecedentes más significativos desde el retorno de la democracia a principios de la década de los '80 y se presenta la trayectoria de articulación política de los nuevos movimientos sociales. Cubriendo el periodo 1980-2005, se observa cómo después de la transición democrática un análisis marxista y la centralidad de la sindical Central Obrera Boliviana (COB) se ven paulatinamente remplazados por un discurso culturalista en torno a la identidad indígena, que se expresa en la preponderancia que adquiere la corriente política *katarista* como también en la creación y ascendencia de lo que llegará a ser la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos Bolivianos (CSUTCB), en detrimento de la otrora poderosa posición de la Central Obrera Boliviana (COB).

Tomando en cuenta este antecedente, el capítulo continúa con un rastreo de los principios del *Movimiento al Socialismo*. Como se podrá ver, la creación del ‘instrumento político de los movimientos sociales’ constituye el resultado de un proceso de articulación política de los movimientos sociales en interacción con el Estado neoliberal. Las severas políticas de lucha contra el narcotráfico dirigidas al sector de campesinos cocaleros en combinación con las políticas de descentralización y una creciente desconfianza en los partidos políticos de la ‘democracia pactada’, hicieron posible un escenario en el que el movimiento cocalero adquirió un perfil cada vez más nacional, liderando la lucha popular, al mismo tiempo de incurrir en los espacios institucionales de participación recién creados con una alternativa política propia: ‘el instrumento’ que más tarde se consolidaría en el MAS.

La interacción entre el Estado (en la forma de políticas públicas), los partidos políticos de la ‘democracia pactada’ y los insurgentes movimientos sociales, deriva en una crisis de gobernabilidad, conocido como el ‘ciclo de movilizaciones’ en el periodo 2000-2005. Los movimientos sociales adquieren mayor visibilidad y gran incidencia en la ‘Guerra del Agua’ y en la ‘Guerra del Gas’ y; al mismo tiempo, los distintos movimientos indígenas logran una mayor articulación y ascendencia en el entorno político, con la creación del Pacto de Unidad como una expresión del empoderamiento del movimiento indígena. Dicho desarrollo aparece como determinante para explicar

la victoria electoral del MAS y de su líder, Evo Morales, en las elecciones presidenciales de diciembre del 2005.

El tercer capítulo toma como objeto de análisis el proceso constituyente boliviano (2006-2009). La relación de mutua y continua formación entre la institución estatal y los actores de la sociedad que se observa en el capítulo 2, adquiere un carácter mucho más explícito en los primeros años del primer gobierno de Morales. La Asamblea Constituyente fue uno de los puntos clave de la campaña electoral del MAS, al convertirse en una consigna capaz de contener la diversidad de demandas y reformas proyectadas por los distintos sectores de la sociedad. La preponderancia que adquiere la estructura legal en el discurso político hace una referencia a lo que ha sido denominado ‘la judicialización de la política’ y ‘el nuevo constitucionalismo latinoamericano’. Sin embargo, en el capítulo se propone el análisis de proceso constituyente boliviano sobre todo a través del concepto de ‘interfaz socioestatal’ (Dagnino *et al.*, 2006), para entenderlo como un espacio de tránsito entre la sociedad civil y el Estado en un proceso de democratización.

A partir del concepto de ‘interfaz socioestatal’, se analizan los conflictos, contradicciones y negociaciones que caracterizaron el periodo. El concepto permite extender el análisis más allá del espacio institucional de la Asamblea Constituyente para considerar lo que sucede –y de qué manera incide– en los espacios ‘no institucionales’. Así, se observa nuevamente un papel determinante para los movimientos sociales –en especial, las organizaciones de los movimientos indígenas, pero también los movimientos cívicos– en el que la confrontación en las calles resulta de igual o mayor importancia para el resultado del proceso. De esta manera entran en cuestión, o al menos se tornan borrosos, los límites entre los espacios formales de toma de decisiones y los espacios de la lucha social, ya que el ‘formato’ de movimiento social persiste como el modo más efectivo de participación política.

La nueva Constitución Política del Estado, que entra en vigencia en enero de 2009, se manifiesta como el resultado de la contradicción, conflicto y negociación entre una serie de actores sociopolíticos y sugiere así una suerte de nuevo ‘pacto social’. El cuarto capítulo busca una comprensión del tipo de relación entre el Estado y la Sociedad que proyecta este documento, entendido como una transición hacia un modelo de democracia más participativo; el cual, en el contexto latinoamericano, mantiene una relación directa con la lucha de los movimientos sociales. Como se podrá ver, el nuevo texto constitucional supone cambios sustanciales en dicho relacionamiento, con un papel explícito para los movimientos sociales de mediación, y sostiene en parte la aclamación del gobierno de Morales de estar efectuando una verdadera ‘refundación del Estado’.

Desde la literatura, el modelo de democracia participativa, como resultado de la lucha de los movimientos sociales, encarna un proyecto de profundización y radicalización de la democracia. Dos elementos resultan claves para apreciar la calidad de dicho proceso; a saber, la ‘rendición de cuentas’ (accountability) y la representación

política. Estos elementos aparecen como claves para la viabilidad de una mayor participación por parte de los actores de la sociedad en los espacios de toma de decisión política. Por esta razón, en el cuarto capítulo se investiga cómo estos elementos pretenden ser implementados en Bolivia, en base a lo que postula la nueva Constitución y las leyes que deben implementarla: la Ley de Participación y Control Social y la Ley de Organizaciones Políticas. Como lo mostrará el análisis, dichas leyes constituyen en parte una innovación institucional, pero tal vez son mejor entendidas como la formalización de la práctica política efectiva de los movimientos sociales, por lo que se propone entenderlas como la ‘institucionalización’ de los formatos de acción y participación política de la sociedad, en un marco de relación ‘dialéctica’ con la estructura estatal.

El último capítulo toma como objeto de estudio la relación entre el gobierno del MAS y los movimientos sociales, al margen de la reestructuración institucional. Como se podrá ver a lo largo de este trabajo, el relacionamiento Estado-Sociedad en la historia reciente de Bolivia se dio con mayor incidencia política al margen de los canales formales de participación y representación, y éste continúa siendo el caso bajo la administración de Morales, en un contexto en el que la innovación institucional es aún muy reciente. Partiendo de la constatación de que la relación entre el gobierno del MAS y la diversidad de movimientos sociales tiene contenidos diversos y que, además, se muestran con frecuencia contradictorios, el análisis adopta una perspectiva de red que permite una mejor apreciación de la compleja dinámica.

Como se podrá ver, el MAS –ubicándose en la intersección entre el Estado y la Sociedad– no se deja conceptualizar como movimiento social o partido político. En el capítulo se propone conceptualizar a la relación Estado-movimientos sociales como la articulación de redes políticas en la que el MAS aparece como componente. La relación Estado-movimientos sociales se analiza utilizando el concepto de ‘redes asociativas’. A partir de esta conceptualización, términos como ‘cooptación’, ‘colaboración’, ‘autonomía’ o ‘conflicto’ no presentan mecanismos permanentes de relacionamiento sino que denotan más bien momentos específicos en el tiempo, que varían en una constante rearticulación de redes políticas en torno a temáticas específicas. A través del análisis de red se verá también que dichas redes políticas no se componen exclusivamente de actores estatales y movimientos sociales, sino que involucran también a otros actores de la sociedad civil. En el capítulo se analiza el papel de dos de ellos: las ‘instituciones de apoyo’ y los medios de comunicación.

Por último, el capítulo incluye un análisis del liderazgo político de la dirigencia social, como un factor de importancia en la interacción entre el Estado y la sociedad. El liderazgo es un aspecto que ha recibido poca atención en el debate académico. Sin embargo, la dirigencia social juega un papel clave de mediación y como se verá, implica una posición sumamente difícil cargada de contradicciones y conflictos. La expresión más clara de ello es la figura de Evo Morales, sin la cual no se puede entender el proceso político de las últimas décadas –al menos según los re-

sultados de mi trabajo de investigación de campo. El análisis de red contribuye nuevamente a vislumbrar la preponderancia que asume el liderazgo político en la relación Estado-movimientos sociales, expresada en la capacidad del líder de articular redes políticas en torno a temáticas particulares.

Para finalizar, las conclusiones presentan un resumen de los resultados de la investigación, sobre cuyos significados se hace una reflexión que propone entender los cambios en la relación Estado-movimientos sociales, en particular y; Estado-sociedad en general, como el desarrollo de un tipo de 'gobernanza de red' que cuestiona la dicotomía Estado-sociedad. Al sugerir un relacionamiento mucho más entrelazado y dinámico entre actores sociopolíticos de distinta índole, el concepto de 'gobernanza de red' parece captar mejor las características del proceso político boliviano. Asimismo, permite pensar que el gobierno de Morales y la centralidad de los movimientos sociales en la arena política, no son tan singulares o fenomenales como se pudiera pensar, sino que constituyen la versión boliviana de un tipo de gobernanza característico de las sociedades modernas, *i.e.* diversas y complejas.

La reflexión versa, por último, en torno al concepto de 'governabilidad'. La centralidad del movimiento social y las interrelaciones con una estructura estatal que se esfuerza para ser más responsiva a las necesidades de la sociedad, sugieren pensar en una mayor corresponsabilidad entre los proyectos políticos encarnados por la sociedad y su reflexión en la institución estatal. Esto hablaría así a favor de un proceso de profundización democrática. Sin embargo, la centralidad de un actor caracterizado por el activismo, la beligerancia y el conflicto, la complejidad de la dinámica de relacionamiento de los actores sociopolíticos y la importancia de un factor de poca predictibilidad como es el líder político, apuntalan a lo menos a un optimismo cauteloso sobre la gobernabilidad de este modelo.

Capítulo 1

Precisiones teóricas para abordar la relación Estado - movimientos sociales

En la introducción se planteó que la toma del poder por parte del *Movimiento al Socialismo*, bajo el liderazgo de Evo Morales en Bolivia, presenta un caso de investigación interesante para el estudio de la relación Estado-movimientos sociales. Dicha relación ha sido en general caracterizada en términos antagónicos o de oposición en el debate académico latinoamericano, caracterización en la cual los movimientos sociales – desde la esfera de la Sociedad – se encuentran en una latente tensión con la política institucional – es decir el Estado. De tal modo, la penetración de los movimientos sociales, en particular indígenas, en las estructuras estatales en el así llamado ‘gobierno de los movimientos sociales’ aparece como una contradicción en términos.

En este capítulo presentamos algunas precisiones teóricas que permitan un mejor estudio y entendimiento de las relaciones entre el Estado y los movimientos sociales. Si bien el foco es el contexto latinoamericano, la discusión incluye partes de la literatura académica que apelan más a la universalidad de la reflexión teórica. Del mismo modo, los movimientos sociales y el Estado forman los ejes del debate, pero con el objetivo de una mejor apreciación de la interacción entre ambos actores, en la discusión es necesario tomar en cuenta la relación más general entre el Estado y la Sociedad.

El capítulo está dividido en cuatro secciones. En la primera se busca esclarecer el origen de la conceptualización antagónica de la relación Estado-movimientos sociales en el debate académico latinoamericano. Así se remite a la producción teórica que emerge en torno a la transición democrática como el comienzo de la tensión entre ambos actores. La experiencia con regímenes autoritarios significó una oposición real entre el Estado y la Sociedad, la cual explica la persistencia de la dicotomía Estado-Sociedad en los distintos proyectos políticos que pueden ser identificados en América Latina con el retorno de la democracia. El proceso de democratización, y después consolidación o profundización democrática, definen de manera importante el tipo de relación entre el Estado y la Sociedad, por lo que el concepto de democracia se muestra de particular un interés para una buena apreciación de la relación Estado-movimientos sociales.

La segunda sección busca responder la pregunta de cuál es el papel que desempeñan los (nuevos) movimientos sociales en la construcción democrática. Así, se discute primero el concepto de movimiento social – en particular los ‘nuevos’ movimientos sociales en el contexto latinoamericano. Después se distinguen dos posiciones

distintas en el debate académico, una que adjudica un impacto negativo de los movimientos sociales en la construcción democrática, y otro que ve más bien en ellos la potencialidad de profundización de un régimen democrático. Se concluye, sin embargo, que en ambas posiciones prevalece la dicotomía Estado-Sociedad.

En la tercera sección se discuten estudios más recientes que – en particular en relación a los movimientos sociales – han cuestionado la dicotomía Estado-Sociedad, argumentando que ésta oscurece más que esclarece la complejidad de la interacción de los distintos actores sociopolíticos. En primer lugar, la dicotomía presume homogeneidad en ambas partes, lo cual no parece ser sustentado por la constatación empírica. En segundo lugar la dicotomía prescribe una división cualitativa entre la ‘política institucionalizada’ (partidos políticos) y la ‘política no-institucionalizada’ (movimientos sociales) que recientes estudios han probado altamente cuestionable. En tercer lugar se observa como dicho cuestionamiento coincide con el reciente debate académico en torno a la construcción democrática desde el cual la división antagónica Estado-Sociedad resulta cada vez más errática.

Bajo el entendimiento que la dicotomía Estado-Sociedad obstaculiza, más que facilita, una buena apreciación de la relación Estado-movimientos sociales, en la última sección del capítulo se sugiere una perspectiva de red para el análisis, ya que ésta hace una referencia explícita a la interacción en intersección de distintos actores, en una visión más desagregada tanto del Estado y de la Sociedad. Dicha perspectiva se presenta en primer lugar como herramienta para la visualización de la complejidad de la relación, pero el debate teórico demuestra también que puede ser más que una metodología. La perspectiva no solo propone una visión distinta de Estado-Sociedad con una relación más positiva, sino también un nuevo tipo de gobernanza que emerge como resultado y necesidad de las características de las sociedades modernas que encierra un potencial democratizador. Surge así la cuestión de, si bien ‘democrático’, cuán factible es este tipo de ‘gobernanza de red’, que implica un papel mucho más central para las organizaciones de la sociedad – en esta investigación los movimientos sociales. Por esta razón, finalmente se introduce brevemente el concepto de ‘governabilidad’ por su particularidad de permitir una tasación en términos de funcionalidad, sin perder de vista el componente normativo.

A partir de estas precisiones teóricas, la relación entre el Estado y los movimientos sociales bajo el gobierno de Evo Morales en Bolivia, serán analizados desde una perspectiva de red, evaluando sus características en relación al proyecto político que implican (qué significan para la construcción democrática?) como también en relación a su viabilidad en términos de gobernabilidad.

1.1 La relación Estado-movimientos sociales en América Latina

Como se planteó en la introducción, en el estudio de los movimientos sociales en América Latina se presenta en general una relación hostil con el Estado desde

una concepción dicótoma de Estado y sociedad. Como veremos más adelante, los movimientos sociales son en general ubicados en la esfera de la sociedad desde donde, o bien mantienen una distancia que les permite lograr sus objetivos justamente por moverse al margen de la política formal, o bien su papel es la de presionar al Estado a través de la acción colectiva, el cual aparece siempre reluctante de atender sus demandas. En este apartado se ubica el origen de esta relación antagónica para el contexto latinoamericano en la experiencia con regímenes autoritarios, y el debate académico que se produjo en torno a la ‘transición democrática’. Se observa también como la dicotomía Estado-Sociedad ha sido persistente – en mayor o menor grado – en los distintos proyectos políticos que pueden ser identificados en la región en una caracterización periódica de la relación Estado-sociedad.

1.1.1 La relación Estado-movimientos sociales en la transición a los regímenes democráticos en América Latina

La gran parte de la teoría y literatura sobre los movimientos sociales en América Latina ha sido formulada sobre la base de una división conceptual entre el Estado y la Sociedad. Dicha concepción dicótoma responde en parte a la experiencia de oposición real entre la sociedad y los regímenes autoritarios represivos de los años ’70 y ’80, pero se debe en parte también a la concepción un tanto minimalista de la práctica democrática que dominó el debate académico después de las transiciones a regímenes democráticos.

De esta manera se proyectó una división primero entre el Estado autoritario y la sociedad reprimida, y después entre el régimen democrático – que necesitaba consolidarse – y la sociedad que en tanto ‘sociedad civil’ debía mantenerse al margen de la política institucional.

Las décadas de los sesenta y setenta en América Latina presenciaron la ascensión de regímenes militares al poder, teniendo entre las intervenciones más brutales a las de Brasil (1964), Argentina (1966 y 1976), Chile y Uruguay (ambas en 1973). Para mediados de los setenta eran sólo cuatro los países que supieron ser excepción en esta ola de dictaduras en la región latinoamericana, a saber Colombia, Costa Rica, Venezuela y la República Dominicana. Entre los países más inestables se encontraba Bolivia, que sufrió un total de 9 golpes de Estado en el periodo entre 1964 y 1982.

Los regímenes autoritarios causaron la clausura de los canales institucionales para la demanda social a través de la represión de partidos políticos, los sindicatos de trabajo y otras organizaciones populares. A raíz de ello, durante las décadas de los ’70 y los ’80, se observó la emergencia de nuevas formas de acción colectiva en la región. En este periodo la sociedad civil se formó como un espacio de organización de fuerzas de resistencia hacia el Estado, creando una situación real de oposición entre ambos actores políticos.

A partir de 1978, se dio inicio a un periodo en la región conocido como ‘la transición’ hacia la democracia (1), mostrando una diversidad de experiencias a través de las cuales los regímenes militares fueron remplazados por gobiernos electos. Es difícil decir exactamente cuál fue el papel de los movimientos de resistencia en ese proceso, y más aún generalizar en la variedad de las transiciones latinoamericanas. Sin embargo, la literatura coincide en que es innegable que jugaron un papel importante en la demanda por la democratización. Si bien Alfred Stepan (1986) sostuvo el argumento que, al menos en términos de reflexión teórica, resultaba difícil concebir la idea de que un proceso de democratización fuera consumado por este tipo de acciones –tales actividades aisladamente podían ocasionar a lo máximo la derogación de un régimen, sin necesariamente remplazarlo por uno democrático– los autores de la transición (Stepan incluido) reconocieron el papel, con frecuencia crucial y en algunos casos indispensable, de la sociedad civil en el proceso de democratización.

A pesar del éxito relativo de los regímenes dictatoriales en desarticular y despolitizar la sociedad civil, el principio de una transición a un gobierno democrático estuvo con frecuencia acompañado por una insurgencia social o popular, en la que diferentes grupos de la sociedad civil como sindicatos, gremios, movimientos de base, intelectuales, artistas, defensores de derechos humanos y asociaciones profesionales, juntaron sus esfuerzos hacia la democratización convergiendo en el sujeto político de ‘el pueblo’. Su importancia fue adjudicada a la continua confrontación con el Estado, la cual contribuyó al quebrantamiento y deslegitimización de los regímenes autoritarios. Al mismo tiempo, su capacidad de crear y canalizar presiones sociales formó un factor clave para una negociación exitosa, en particular para aquellos procesos de democratización que fueron iniciados desde el interior del régimen autoritario -por un liderazgo civil o por líderes disidentes dentro del gobierno militar (Stepan, 1986).

Este papel significativo de la sociedad civil durante la transición produjo un aire de optimismo en relación al papel democratizador de los movimientos sociales y llevó a un ‘redescubrimiento’ o ‘insurgencia’ de la sociedad civil. Los movimientos sociales fueron inicialmente celebrados por su avergencia putativa a la política institucional, su defensa de autonomía y el énfasis que ponían en un tipo de democracia directa. Sin embargo, el entusiasmo tuvo una duración corta, y justamente dichas cualidades fueron rápidamente entendidas como desventajas o peyorativas para la consolidación del régimen democrático.

La ola de transiciones en América Latina fue especialmente extensa en un periodo relativamente corto (entre 1978 y 1990), lo cual dio lugar a una amplia producción teórica que buscaba resolver cuestiones como el por qué algunos países habían sufrido transiciones mientras que otros no, y por qué algunas democracias se mostraban

(1) El fenómeno de transición de regímenes autoritarios a regímenes democráticos no es exclusivo de Latinoamérica, y autores como Adam Przeworski han intentado destilar una lógica de transiciones a la democracia haciendo comparaciones con las transiciones de países de Europa del Sur y del Este (Przeworski, 1992).

más estables que otras. Estos estudios se concentraron en la formulación de características o principios en base a los cuales regímenes democráticos podían ser distinguidos de los no-democráticos, como también en las condiciones de importancia para la transición y la estabilidad democrática.

La distinción entre regímenes democráticos y no-democráticos se hizo a través de una conceptualización un tanto minimalista de la democracia, en la que definiciones del tipo schumpeteriano eran frecuentes. En la visión de Joseph Schumpeter (1943) la democracia se presenta como un mecanismo para escoger el liderazgo político, en el cual los ciudadanos tienen la oportunidad de escoger entre líderes políticos rivales que compiten por sus votos, y que podrán ser desplazados en una siguiente elección. Aún en estudios más recientes, la democracia entendida como un mínimo de condiciones no es excepción. En ellos se nombran al menos tres principios básicos que deben ser respetados: (1) la existencia de elecciones abiertas y competitivas que permitan la posibilidad de alternación en el poder, (2) la inclusión en el electorado de una mayoría de la población adulta, y (3) una garantía básica de ciertos derechos civiles como la libertad de expresión, la libertad de asociación y el derecho a la equidad procesal (ver por ejemplo Shugart y Mainwaring, 1997 o Hagopian y Mainwaring, 2005). En la misma línea se enfatiza la facilitación y celebración de la competencia entre partidos políticos, y la incertidumbre que debe existir acerca de la distribución de las fuerzas políticas. Es decir que los partidos políticos deben poder creer que tienen un chance justo de llegar al gobierno, y que el voto ciudadano será respetado por los políticos.

Para autores como Guillermo O’Donnell la instalación de un gobierno ‘electo’ no era suficiente para constituir un proceso de democratización, y por ello habló de la necesidad de conceptualizar dicho proceso como uno de ‘dos transiciones’ (O’Donnell, 1992; 1993). La primera transición refería al cambio de un régimen autoritario por un gobierno democrático, y la segunda a la transición de tal gobierno a la consolidación de la democracia entendida como el funcionamiento efectivo del régimen democrático. La base de esta distinción era la preocupación propia de la época sobre la posible regresión a regímenes autoritarios. Esta regresión podría ocurrir a través de un nuevo golpe de Estado (‘muerte súbita’) o bien una ‘muerte lenta’: a través de una disminución progresiva de los espacios de ejercicio del poder civil y de la efectividad de las garantías clásicas del constitucionalismo liberal. Según O’Donnell los actores democráticos enfrentaban el problema de evitar la regresión al mismo tiempo de empujar el proceso de consolidación democrática.

La preocupación de una posible regresión fue constitutiva de un tipo de concepción de la relación entre el Estado y la sociedad civil. La ola de democratización latinoamericana contaba con la considerable ventaja de un prestigio característico del discurso democrático, en parte en consecuencia del clima político de entonces, pero sobre todo a raíz de la propia experiencia con regímenes autoritarios y burocráticos. Sin embargo, debido a los espacios importantes de poder que todavía guardaban los militares (y otros actores), el riesgo de una regresión debía ser considerado como real

y hacía necesaria cierta medida de consenso. Por lo tanto, una intensa actividad por parte de grupos de la sociedad civil vino a ser entendida como un factor amenazante a la fragilidad del espacio de negociación a través del cual se buscaba la apertura a la democratización. Al menos en el periodo transicional se creyó que resultaría más seguro evitar la participación de ciertos actores, bajo el justificativo de una presunta ‘inmadurez’ política, con el objetivo de mantener la estabilidad de los nuevos gobiernos relativamente precarios.

El papel que los movimientos sociales debían desempeñar en la transición democrática pasó a ser visto con mucha más cautela. La precariedad característica del periodo de transición, prescribía un proceso cuidadoso y gradual de democratización, en el que la sociedad civil debía permitir cierta ‘tranquilidad’ al nuevo gobierno electo con el objetivo de crear mejores condiciones para la consolidación democrática (O’Donnell, 1986). Con el objetivo de mejorar las posibilidades de la perdurabilidad democrática, se incitó a la sociedad civil a no buscar la maximización de ideales, los nuevos gobiernos buscaron con frecuencia abatir la movilización y politización de sus intereses, todo ello para evitar el peor resultado posible para todos: un golpe de estado.

La posibilidad latente de una regresión, desplazó el énfasis hacia las instituciones políticas, las cuales debían asegurar la estabilidad y consolidación de la democracia, delegando así sólo un papel secundario a los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil. Éstos debían ahora contener sus luchas para no rebalsar las capacidades de los nuevos gobiernos, y justamente las características de los movimientos sociales que habían sido celebradas en un principio, pasaron a formar parte de la crítica a los mismos. Así, el rechazo a las políticas institucionales empezó a ser entendido como un obstáculo para la articulación efectiva de demandas e intereses en las arenas políticas formales. Otros autores señalaron que las cualidades fragmentarias y particularistas de los movimientos sociales los hacían incapaces de trascender lo local para poder involucrarse en la política nacional, lo cual era visto como necesario para consolidar la democracia (Alvarez *et al.*, 1998). Asimismo, se señalaba el carácter de corto plazo de sus demandas y la tendencia a la re-estructuración de relaciones clientelistas como indicios de la dificultad que experimentaba los movimientos sociales en adaptarse a las nuevas formas de representación política (Assies *et al.*, 2005).

En resumen, la sociedad civil y los movimientos sociales en América Latina tienen su origen en la búsqueda de protección y resistencia a la represión del régimen autoritario, por lo que desde un principio se conciben en oposición al Estado. En el periodo de las transiciones, la amenaza de una regresión política y la necesidad de consolidar las instituciones democráticas, hizo que el inicial entusiasmo con su papel democratizador fuera remplazado una visión opuesta, en que por las mismas cualidades formaban un peligro para la consolidación democrática, la cual se ve ubicada sobre todo en las instituciones formales del ámbito estatal. De tal modo, en ambos periodos, los movimientos sociales y la sociedad civil fueron ubicados en oposición al régimen político, reforzando así la división conceptual entre el Estado y la Sociedad. En el si-

guiente apartado veremos cómo dicha oposición y concepción dicótoma prevalece en la teorización de los movimientos sociales después del retorno de la democracia.

A la luz de la instalación y prevalencia de gobiernos elegidos en los países latinoamericanos, hacía la década de los noventa la agenda académica empezó a desarrollar una rama que tomaba como objeto de estudio los procesos posteriores a la transición. Autores como Marcelo Cavarozzi argumentaron que América Latina estaría más allá de la transición a la democracia (1992), y con una serie de objetos de estudio distintos, un conjunto de estudios podría ser aglutinado bajo el común denominador consolidación democrática. Al respecto nos resulta útil la distinción que hace Gerardo L. Munck (2004) de dos grandes agendas de investigación que emergieron: una primera que tomaría como eje principal la estabilidad del régimen democrático, y una segunda que se fijaría en la calidad de tales gobiernos. La investigación sobre la estabilidad democrática presentaba la continuación más directa a la agenda de investigación de la transición, concentrándose esencialmente en la sostenibilidad y durabilidad de las democracias, y estaba marcada por la constante amenaza del colapso del régimen democrático, que emanaba de las experiencias de anteriores transiciones en Europa así como de la misma región latinoamericana (2).

Por su lado, la agenda sobre la calidad democrática implicaba un entendimiento más profundo de la democracia que derivaba de la constatación de que, si bien muchos países habían obtenido el calificativo ‘democrático’, todavía existían diferencias que resultaban a lo menos problemáticas. Las nuevas democracias habían sabido sostener prácticas de elecciones libres y competitivas pero en su funcionamiento variaban considerablemente unas de otras. Limitarse a la estabilidad de un tipo de régimen resultaba por lo tanto insuficiente para un análisis más profundo de la política post-transicional. En su mayoría los académicos de esta agenda suscribían la definición de ‘poliarquía’ formulada por Robert Dahl (1989 [1971]), y sobre todo el mensaje central de su trabajo que la democracia es más que la formación de gobiernos a través de una competición libre por votos entre políticos. El análisis de las democracias en de la región latinoamericana concluía que estas eran ‘deficientes’ o ‘de baja calidad’. Este es el punto que hará O’Donnell (1999) en su intento de caracterizar las nuevas democracias como ‘democracias delegadas’, marcadas por la falta de consagración del Estado de derecho, la persistencia de prácticas de corrupción, prácticas clientelistas u otras formas particularistas, y los grandes márgenes de desigualdad social y exclusión.

De esta manera, la agenda sobre la calidad democrática se proponía formular un concepto más amplio de democracia. Además de los principios de competición y participación, se buscó incluir el concepto de ‘rendición de cuentas’ (accountability), en el que los líderes políticos y los representantes electos sirven como ‘agentes’ de sus

(2) Uno de los resultados más relevantes de este tipo de investigación para nuestro trabajo es que tal estabilidad es menos probable en sociedades plurales o estados multinacionales. Este punto será retomado más adelante.

constituciones y por lo tanto tienen el deber de justificar sus acciones y decisiones para mantener su posición de poder (Smith, 2005: 7). Robert Dahl (1989) pedía considerar en el análisis de la participación cómo la distribución de recursos económicos afectaba de manera directa la oportunidad de participación en el proceso político. David Held (2006) puso a su vez énfasis en la igualdad de derechos y obligaciones de las personas, las mismas que debían ser libres e iguales en el proceso de deliberación sobre las condiciones de sus propias vidas y la determinación de tales condiciones.

En esta línea, el análisis de Sebastián L. Mazzuca (2007) resulta particularmente interesante por su alusión directa a la democracia como una relación entre el Estado y la sociedad civil. Mazzuca argumenta que en las sociedades donde los medios de coerción son concentrados en el Estado, las posiciones en el Estado se vuelven fuentes claves de poder, lo que deriva en dos tipos de relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

En una primera, de la sociedad civil hacia el Estado (de abajo hacia arriba), los grupos de la sociedad hacen esfuerzos para ganar el control sobre posiciones estatales: el lado de ‘accesibilidad’ de la política. La segunda, del Estado hacia la sociedad civil (de arriba hacia abajo), refiere a al uso del poder político para alinear el comportamiento de los grupos sociales con el orden establecido por el Estado: el lado del ‘ejercicio’ de la política.

Siguiendo a Mazzuca, el régimen político puede ser entendido como la forma dominante de ‘acceso’ al poder político. El régimen tiene tanto un componente cualitativo como cuantitativo. El componente cualitativo refiere al mecanismo a través del cual se resuelve la disputa por el acceso a las posiciones estatales, siendo la porción de la población que participa de tal disputa el componente cualitativo. El régimen democrático consiste de un mecanismo de acceso al poder en forma de elecciones justas, con un nivel de participación de toda la población adulta. De la misma manera la administración por parte del Estado puede ser entendida como el ‘ejercicio’ del poder político. El componente cuantitativo comprende la porción de recursos estatales que es convertido en bienes públicos (en oposición a bienes privados). El componente cualitativo corresponde con el mecanismo específico por medio del cual los recursos estatales son transformados en bienes y distribuidos por el Estado.

En resumen, el punto más importante que emerge de la agenda de investigación a la calidad democrática es que las definiciones schumpeterianas, características en la producción teórica de ‘la transición’, resultan limitadas para un análisis más amplio del periodo post-transicional. Tales definiciones se concentran en los aspectos relacionados a la obtención del poder, ignorando aquellos relacionados al ejercicio del poder, lo que resulta en la incapacidad de capturar la variación existente al interior de la normativa democrática. Esta investigación se ubica en esta línea de estudio que arguye una definición más amplia de la democracia, como un tipo de relación entre el Estado y la sociedad civil, justamente porque entendemos los cambios en la relación entre el Estado y actores de la sociedad civil (en este caso los movimientos sociales)

como parte de esa variación, y por lo tanto como indicios de cambios en la calidad democrática.

En este sentido nos resulta útil la definición de democracia proporcionada por Charles Tilly (2007) en su clásico trabajo sobre el tema. Si bien Tilly no mantiene en mente un región geográfica o una experiencia específica y más bien busca una definición más abstracta para el estudio de las democracias modernas en general, tal vez justamente por ello su conceptualización coincide con el intento de ampliar el sentido de democracia de la agenda sobre la calidad democrática que emerge a raíz de la experiencia latinoamericana.

Tilly empieza por identificar tres elementos fundamentales en el ámbito político: el Estado, los ciudadanos y las políticas públicas. Los ciudadanos son todas las personas que caen bajo la jurisdicción del Estado, y las políticas públicas refieren al poder estatal y su funcionamiento. Seguidamente la democracia se define como un tipo de relación entre el Estado y sus ciudadanos, más precisamente una relación en la que el Estado se comporta de acuerdo a la voluntad de los ciudadanos. De esta manera el grado de democracia es entendido como la medida en la que el Estado se comporta en conformidad con las demandas expresadas por los ciudadanos, expresada en las políticas públicas, y la relación democrática se condensa en el significado del concepto de ‘ciudadanía’.

La democratización se concibe como la medida en que la conformidad con la voluntad ciudadana acrecienta (o bien disminuye, en cuyo caso Tilly habla de un procesos de ‘de-democratización’) (3). De esta manera, Tilly nos provee con las herramientas para entender los procesos de (de)-democratización, necesarios para apreciar la calidad de un régimen dentro de un sistema que ha sido previamente calificado ‘democrático’ (como es el caso de Bolivia en este estudio).

Por su complejidad, los procesos de democratización y de-democratización acaecen continuamente, sin garantía de un punto final en ninguna dirección. En este punto Tilly coincide con el análisis de Laurence Whitehead (2002), quien enfatiza la complejidad de la gran mayoría de los procesos de democratización contemporáneos por ser el resultado de acumulaciones históricas distintas, razón por la cual el proceso de democratización sólo puede darse a través de una larga construcción social que está condenada a un final incierto.

(3) La correspondencia entre la política estatal y la voluntad ciudadana como cualidad democrática aparece anteriormente en la crítica de Robert Dahl (1989) a la concepción Schumpeteriana de democracia. De la misma manera Dirk Berg-Scholoss (2004) subraya la importancia de aclarar el funcionamiento ‘democrático’, entendido como la capacidad de respuesta de sistemas políticos, su habilidad de producir mecanismos efectivos para responder a las preferencias articuladas y agregadas de segmentos grandes de la población, y la capacidad de satisfacer sus demandas y expectativas al menos en gran parte y a largo plazo.

1.1.2 Caracterización periódica de la relación Estado-sociedad en América Latina

Evelina Dagnino *et al.* (2006) identifican tres proyectos políticos para el continente latinoamericano, los cuales convergen de manera general con el desarrollo de la relación entre el Estado y los movimientos sociales desde la ola de dictaduras que azotó a la región desde principios de la década de los '60 hasta las experiencias con modelos de desarrollo de corte neoliberal. Es por eso que se en este apartado se toma como base a los tres proyectos políticos, pero al mismo tiempo se buscará expandir para incluir una caracterización más específica de la relación Estado-Sociedad en general, y Estado-Movimientos Sociales en particular. Los proyectos políticos son (1) el proyecto autoritario, (2) el proyecto neoliberal y (3) el proyecto democrático-participativo.

Proyecto autoritario

En este periodo, que converge en general con la década de los '60 y '70, la relación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil se ve caracterizada por el verticalismo, el clientelismo y una mezcla de represión y cooptación, y una ausencia completa o una total ineficiencia de las instancias de participación ciudadana. Los regímenes autoritarios en América Latina vieron la anulación o limitación de las instituciones democrático-liberales. Las elecciones y la competencia entre partidos fueron o bien prohibidas o carecían de significado político y los Estados fueron generalmente centralizados. Bajo las dictaduras la sociedad civil fue prácticamente desconocida en un modelo orgánico-corporativo del Estado que no reconocía una separación entre el Estado y la sociedad civil. El partido corporativo cumplía a su vez funciones de representación de los sectores sociales y de ejercicio de gobierno, ocupando todos los niveles de poder. Los derechos políticos se vieron cancelados, al punto que cualquier manifestación de protesta era considerada como una violación del principio de autoridad y un ataque a la legitimidad estatal.

La represión política de los regímenes militares llevó a la realización de que existía un espacio fuera de las estructuras tradicionales del Estado y los partidos políticos. Las víctimas de la represión y la persecución política no encontraron refugio en los partidos políticos o el sistema judicial, sino en la iglesia católica y en los círculos de familia y amigos. Los primeros indicios de la sociedad civil en América Latina empezaron en reacción al terror estatal, aún para ellos que no estaban envueltos en la política, y la resistencia hacia los estados autoritarios empezó a formarse gradualmente a través de una creciente organización de la sociedad civil (Dagnino, 1998).

O'Donnell y Schmitter (1986) ofrecen una caracterización general del desarrollo de la articulación de la sociedad civil en resistencia al Estado. Los artistas e intelectuales fueron los primeros en manifestar una oposición pública hacia el régimen

autoritario. Su capacidad de expresarse a través de metáforas les ofrecía cierta protección, y estas expresiones individuales lograron llegar a amplios sectores de la sociedad. Al mismo tiempo, los artistas e intelectuales mantenían lazos estrechos con algunas colectividades como las universidades, asociaciones profesionales y grupos de investigación, a través de los cuales pudieron formar los primeros espacios más articulados de crítica y oposición. Otra parte importante de la organización de la sociedad civil fue liderada por los familiares de las víctimas de la represión del régimen y las iglesias, que se articularon en movilizaciones en defensa de los derechos humanos. Esta articulación contribuyó de manera significativa a una concientización de la gente en general de su posición como víctima de la represión por la negación una serie de derechos ciudadanos.

Estos autores identifican a la clase obrera y los trabajadores de bajo nivel, normalmente organizados de forma sindical, como los protagonistas más significantes de la resistencia de la sociedad civil. Las organizaciones de estos actores habían sido el foco de atención de los líderes autoritarios, ya sea en la forma de severa represión o de manipulación corporativa. Los regímenes autoritarios privilegiaron los intereses de las élites burguesas, lo cual tuvo un impacto directo en los ingresos salariales y los beneficios sociales de los trabajadores, al mismo tiempo que disminuyeron o anularon los derechos y organizaciones de representación colectiva de ese segmento de la sociedad. Por ello, apenas el régimen empezó a mostrar rupturas o debilidades, la acumulación de resentimientos de los trabajadores resultó en una explosión de demandas como el incremento salarial y mejores condiciones de trabajo, pero más importante la creación o reinstauración de instancias de representación de clase.

Por último, las dictaduras presenciaron la proliferación de movimientos de base, relativamente informales, la mayoría organizados alrededor de territorios relativamente limitados (como el barrio o la parroquia). Las políticas del régimen autoritario de atomización, la destrucción de las redes de representación, y el énfasis en las políticas públicas centralizadas y tecnocráticas, crearon el contexto para la emergencia de este tipo de organizaciones. Vale la pena notar que estos movimientos de base recibieron el apoyo de actores externos, como curas, estudiantes, abogados, etc., y que con frecuencia no llegaron a formar redes amplias y fueron de corta duración. Sin embargo, su importancia radica en el hecho de que fueron profusos y que sus procesos internos estaban caracterizados por un alto grado de participación e igualdad.

Como O'Donnell y Schmitter (1986) subrayan, la emergencia de estas organizaciones fue importante para los procesos de democratización. Esta articulación creó los espacios donde el ejercicio y aprendizaje de la ciudadanía podía darse en las deliberaciones sobre los problemas cotidianos. La proliferación de estos lugares obligó a los regímenes a prestar atención y expandir los recursos para atender problemas concretos en la vida urbana, que hasta entonces habían sido ignorados. De la misma manera, los pactos sociales o las políticas de reforma a nivel nacional no podían responder a estas demandas, por lo que fue la articulación de la sociedad civil, mayoritariamente

de la clase media, fue la que propiciaría elementos de descentralización en el proceso de transición.

Como mencionamos anteriormente, la gran parte de las transiciones fue acompañada de una inicial insurgencia de la sociedad civil, en las que las diferentes organizaciones que se habían formado durante el régimen militar, se unificaban detrás de la demanda por democratización. No obstante, la insurgencia fue en general de corta duración. La pronta dilución de la misma fue el resultado de una serie de factores: una represión selectiva, manipulación y cooptación por los que seguían en control de las estructuras del Estado; la fatiga a causa de la continua protesta en las calles; los conflictos internos a causa de las inevitables difíciles elecciones acerca de los procedimientos políticos; la desilusión con los compromisos ‘reales’ impuestos por la necesidad de hacer pactos sociales y/o la ascensión de un liderazgo oligárquico. Al fin y al cabo, el tema más urgente era el de llamar a elecciones y por lo tanto la organización de partidos políticos y otras instancias más institucionales. Esta fue la preocupación de los gobiernos de la transición, lo cual dejó poco espacio para la continuación de las organizaciones, relativamente informales, de la sociedad civil, de las que se asumió no poseían las habilidades necesarias para funcionar dentro del nuevo régimen democrático.

El punto a subrayar aquí es que la articulación de las organizaciones y los movimientos de la sociedad civil en la segunda mitad del siglo XX, se dio en relación directa a la represión ejercida por los regímenes autoritarios, es decir en oposición al Estado. Estas fueron reprimidas y manipuladas por los Estados autoritarios. A pesar de su papel importante en empujar el proceso de democratización, después de una breve insurgencia con las primeras aperturas hacia la democracia, estas organizaciones se vieron ignoradas y/o marginadas por los nuevos gobiernos democráticos, manteniendo así en el periodo de transición una división factual entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

Proyecto neoliberal

En la primera época del proceso de democratización algunos de los movimientos sociales que se habían creado en oposición a los regímenes autoritarios dejaron de desempeñar un papel central, y en muchos casos llegaron a desarticularse totalmente. La resurrección de la arena política de los partidos políticos y el debate parlamentario redujo el espacio para el debate y movilización social, lo que resultó en un papel reducido para los movimientos sociales, confinados a espacios alternativos. Por otro lado, algunos movimientos sociales avanzaron hacia una institucionalización, adoptando estrategias de negociación en vez de protesta, contribuyendo a la disminución de la actividad social colectiva (Roxborough, 1997). La reinstauración de la democracia a partir de los años '70 fue seguida por la introducción de reformas de corte neoliberal y de ajuste económico, debido en gran parte a la inestabilidad económica que las nuevas democracias debían enfrentar.

Si bien el modelo neoliberal es sobre todo un modelo económico, distintos análisis han demostrado su envergadura más allá de las reformas económicas con importantes implicancias tanto para el ámbito social como político en la región. La implementación del neoliberalismo, formulado principalmente a partir del Consenso de Washington, se basa en la necesidad de ajustar la economía liberando el mercado de los obstáculos que le impedían funcionar como organizador de la vida social. Como alternativa para resolver el déficit fiscal del Estado, se proponía un adelgazamiento y reducción del mismo, a través de la transferencia de las responsabilidades sociales del Estado a la sociedad civil y al sector privado, además de la privatización de las empresas estatales. En el neoliberalismo, la administración pública se entiende cada vez más como una extensión de la administración privada, lo que resulta en una transformación del Estado como 'proveedor de servicios', y consecuentemente de los ciudadanos que se tornan 'clientes' o 'usuarios'.

Es difícil apreciar las consecuencias de los ajustes estructurales y la implementación del neoliberalismo para los movimientos sociales. Varios autores han señalado a los impactos económicos negativos como la base para entender la actividad social en las décadas de los '80 y los '90. Los datos sobre la pobreza y exclusión en América Latina en este periodo son bien conocidos, al igual como la caracterización de la 'década perdida' de los '80. La transformación económica que empezó en la década de los '80 y se intensificó en la década de los '90, llevó a nuevas configuraciones socio-económicas que combinaban un incremento en la productividad con una mayor concentración de ingresos, es decir con el enriquecimiento de los ricos y el crecimiento de la cantidad de pobres (Assies, 2005). Así, los procesos de 'democratización con ajuste' dejaron afuera a masas de personas, no como un fenómeno pasajero, sino más bien como parte de un proceso estructural de marginalización (Jelin, 1998).

El impacto del neoliberalismo en la sociedad civil es complejo. En el modelo neoliberal, la sociedad civil recibió otro contenido para responder a la necesidad de reducción de la actividad Estatal en el ámbito social. Las organizaciones de la sociedad civil debían proporcionar información calificada sobre las demandas sociales, al mismo tiempo de disponer de las capacidades necesarias para asumir la ejecución de las políticas públicas orientadas a esas demandas. Este nuevo papel de la sociedad civil en un contexto de creciente desigualdad social, según explica Elizabeth Jelin (1997), muestra un carácter contradictorio y doble del discurso democrático: un discurso de participación y un no-discurso de exclusión económica. En la misma línea George Yúdice (1998) apunta un doble impacto de las reformas neoliberales y de ajuste económico para la sociedad civil. Por un lado, la sociedad civil debe responder a la necesidad del de estabilidad y legitimidad política del Estado neoliberal. Por otro lado, esta forma el espacio para el desarrollo de la organización de una diversidad de movimientos de base, que surgen como estrategia de supervivencia, para enfrentar el deterioro social y económico.

El modelo neoliberal, con la liberación del mercado y la privatización de empresas estatales, creó las condiciones para fraccionamiento de la clase trabajadora. En combinación con la reducción de los ingresos medios y altos, producto de los ajustes necesarios para enfrentar la crisis económica, y el incremento de la desigualdad social, ciertos grupos sufrieron un debilitamiento de su posición social en la ruptura de ciertas relaciones. Sin embargo, es necesario notar que las nuevas relaciones también crearon el contexto para la emergencia de nuevos grupos sociales, que empezaron la construcción de nuevas identidades colectivas y formas de acción. Ejemplos de ellos son los trabajadores en las maquilas, o los emigrantes (Torre, 1997; Díaz, 1997).

No obstante, el modelo neoliberal cuenta con una serie de trabas que obstaculizaron (aunque no lograron impedir) la articulación y movilización de estos nuevos movimientos y grupos sociales. En primer lugar, entender la administración pública como una extensión de la administración privada, conlleva a un enfoque técnico de los problemas, más precisamente ‘tecnocrático’, que produce su despolitización (Silva, 2006). Esto implica que en el nuevo papel de la sociedad civil, los sectores deben adaptarse y desarrollar las capacidades ‘técnicas’ para cumplir con las funciones conferidas por el Estado. De esta manera, el reconocimiento por parte del Estado a organizaciones de la sociedad civil se limita cada vez más a las organizaciones que responden a esas condiciones, a saber las organizaciones no gubernamentales y las fundaciones empresariales, en lo que se entiende como el ‘tercer sector’ (junto al mercado y el Estado). Esto produce una selección de la que una gran parte de la sociedad civil queda excluida.

Uno de los actores que quedan excluidos de esta manera es el movimiento social. Por sus características los movimientos sociales se muestran demasiado politizados e incapaces (técnicamente) de responder a las exigencias del Estado neoliberal para ser considerados como aliados confiables. Pero su exclusión está también ligada a un segundo obstáculo del neoliberalismo: la concepción de participación. La participación es definida de forma instrumental, con el objetivo de lograr los ajustes estructurales necesarios. Para compensar la contracción del Estado, la sociedad es llamada a participar en nombre de la ‘solidaridad’, concepto que se vuelve esencial para la redefinición de la participación. Con la idea de ‘solidaridad’, la participación se ve despojada de su significado político y colectivo y es remitida al terreno de lo privado, de la moral, entendida cada vez más en términos del trabajo voluntario y la ‘responsabilidad social’, desde una perspectiva privatista e individualista.

Efectivamente, el neoliberalismo estimula una participación individual. Se asume que las mejores soluciones para los problemas del individuo vendrán de la autorregulación del mercado, lo que produce un menosprecio de la participación política. Los pocos derechos sociales que se habían conseguido con el retorno de la democracia empezaron a ser eliminados bajo el argumento de que impedirían la libre acción modernizante del mercado. De esta manera, convertirse en ciudadano pasó a significar una integración al mercado de forma individual, como consumidor y productor, en un contexto donde el Estado buscaba deslindarse de su papel como garante de los derechos

de sus ciudadanos. Como explica Dagnino *et al.* (2006) ‘el centro de esa reformulación es disolver precisamente aquello que constituye el núcleo de la concepción de ciudadanía, la idea de los derechos universales’. Los significados de ciudadanía, sociedad civil y participación del neoliberalismo son así muestra de una versión minimalista de la política. La pobreza y la desigualdad son retiradas de la arena pública (política) al desplazarlas al ámbito moral y privado de la solidaridad. Esto implica también una visión minimalista de la democracia. Como explica Dagnino *et al.* en el trabajo citado ‘En contraposición con un planteamiento que reconoce la centralidad del conflicto y la democracia como la mejor forma para abordarlo, la visión minimalista se esfuerza en su invisibilización y en su confinamiento, cuando no en su tratamiento tecnocrático y gerencial’.

Si bien el modelo neoliberal presenta severas restricciones a la actividad política, favoreciendo más bien la marginalización de los movimientos sociales, lo cierto es que no logró la desarticulación de estos actores. Al contrario, las demandas ciudadanas se vieron obligadas a abrir espacios de contestación para su actividad. Así por ejemplo, bajo el neoliberalismo se puede constatar el desarrollo de organizaciones en defensa de los derechos del consumidor, que si bien no tienen objetivos específicamente políticos, fungieron como espacios de participación ciudadana (Taylor, 2005). Por otro lado, como explica Elizabeth Jelin (1997), la década de los ’90 presenció la expansión de la actividad de las ONGs como respuesta a las consecuencias de la restricción de las políticas sociales, las cuales asumieron un papel de intermediarios entre los carentes y el Estado, compensando el vacío creado por la contracción del Estado.

Muchos movimientos sociales se institucionalizaron en forma de ONGs o buscaron una alianza con ellas. Las ONGs asumieron así el papel de representación de los ‘sin voz’ ya sea para la captación de recursos o por la defensa de la democracia. Lo cierto es que muchas veces reprodujeron también prácticas patriarcales, populistas o autoritarias en relación las organizaciones locales y de base. Si bien este no fue siempre el caso, y la cooperación con este tipo de instancias sirvió como escuela política para movimientos de base de baja articulación, por su carácter estas organizaciones no cuentan con un mecanismo de rendición de cuentas hacia sus constituyentes, lo que obliga a cuestionarlos en tanto se presentan como espacios de representación. La falta de control institucional o social implica un riesgo de acción arbitraria, manipulación o falta de transparencia en sus objetivos y prácticas, y se ha señalado la falta de participación de las bases en la elaboración de programas y proyectos (Jelin, 1997).

El creciente deterioro social y económico de vastos sectores populares, y el espacio limitado de participación de las ONGs, formaron el contexto para que los movimientos sociales buscaran sitios alternativos de acción. En particular los movimientos que se desarrollaron sobre una base de identidad colectiva defendían su autonomía en relación al Estado. De la misma manera, la falta de atención por parte del Estado a problemas cotidianos concretos, propició la organización local y autónoma de sectores de la población.

Proyecto democrático-participativo

Este tercer proyecto político tiene sus primeras experiencias en Brasil en los años '80, pero sólo empieza a expandirse e implementarse en el resto del continente latinoamericano en los últimos años, siendo probablemente Ecuador y Bolivia los ejemplos a nivel nacional más recientes.

Este proyecto busca la profundización y radicalización de la democracia, cuestionando los límites que impone la democracia liberal representativa que domina la relación entre el Estado y la sociedad. En él, la participación de la sociedad en los procesos de decisión asume un papel central para la democratización, la cual es entendida como un instrumento para construir mayor igualdad. La innovación democrática se consigue a través de los principios de participación y control social, y se concretiza en varias formas según el contexto nacional: presupuestos participativos, consejos ciudadanos, regidurías, mecanismos de rendición de cuentas, mesas de concertación, etc.

Sobre todo el concepto de 'rendición de cuentas' (*accountability*) adquiere un papel central, vinculando otras formas de participación ciudadana orientadas en la perspectiva de garantizar derechos y asegurar el control social de lo público. Dagnino *et al.* distinguen tres modelos de este principio: (1) las acciones de grupos de la sociedad civil que asumen la vigilancia de algún órgano del Estado o de algún proceso político, (2) la creación de instituciones en el Estado cuya función es garantizar el derecho a la información o ayudar a la ciudadanía a vigilar el ejercicio del gobierno, y (3) la creación de oficinas de control interno del propio Estado que operan como entidades autónomas.

En este modelo la sociedad civil está conformada por los sectores organizados, y es reconocida en su heterogeneidad. Dado su papel en la apertura del Estado a través de su participación y control social, la sociedad civil es concebida de manera amplia e inclusiva, considerada como un terreno constitutivo de la política. La sociedad civil forma el ámbito para la construcción de espacios públicos y/o societales en los que se socializa el conflicto, la discusión y la deliberación.

Estos espacios son considerados como una posibilidad de implementación efectiva de la participación, para que aún en aquellos espacios societales marcados por la diversidad y la fragmentación se pueda encontrar el terreno adecuado para la manifestación de conflictos, y la discusión, articulación y negociación alrededor de cuestiones públicas.

Este modelo también emprende una redefinición de la ciudadanía como 'el derecho a tener derechos' que intenta articular la lucha de los movimientos sociales alrededor de demandas específicas (como salud, vivienda, educación, derechos étnicos etc.) en una lucha más amplia por la construcción democrática. Entre ellos se reconoce el derecho a la participación en la gestión del Estado y en la toma de decisiones políticas, el derecho a la igualdad y el derecho a la diferencia, lo cual forma una crítica al carácter homogeneizador de la visión liberal.

En realidad este modelo responde al reconocimiento de nuevas formas de hacer política en la actividad de los movimientos sociales. Estos son entendidos como nuevos sujetos políticos en un proceso en el que las transformaciones hacia una democracia más participativa forman en realidad la respuesta institucional del Estado a las demandas concretas de los movimientos sociales. Esto explica que la implementación de este modelo se haya expandido e intensificado a principios del siglo XXI, ya que en este periodo la crisis del modelo neoliberal se hace más explícita. La incapacidad de las instituciones estatales (neo)liberales de responder a las demandas y expectativas democráticas de vastos sectores de la población, encuentra resistencia en los movimientos sociales por demandas concretas, que paulatinamente se articulan en torno a un nuevo entendimiento de ciudadanía. Las demandas particulares se formulan en términos de derechos ciudadanos, el derecho a tener derechos, y el derecho a la participación política. De esta manera, los movimientos sociales implican un rol más activo del Estado (en oposición a la contracción en el modelo neoliberal), pero este debe hacerse público a través de la participación y el control social. La respuesta a las demandas sociales debe ser formulada en cooperación con los mismos actores sociales, no por su calidad de consumidores o en la medida en que como individuos se hayan integrado al mercado, sino como ‘ciudadanos’ (derecho a la igualdad) pertenecientes a grupos sociales (derecho a la diferencia) que tienen derecho a tener derechos.

1.2 Los movimientos sociales en la construcción democrática

Como se ha visto en la primera sección de este capítulo, la democracia emerge como un concepto importante para entender la relación Estado-Sociedad. De tal modo, en este apartado se plantea la pregunta cuál es papel que los movimientos sociales desempeñan en la construcción democrática. Con ese objetivo es necesario primero esclarecer qué es lo que se entiende por (‘nuevos’) movimientos sociales en general y en particular en el debate académico latinoamericano. Seguidamente se observan dos posiciones respecto al rol de estos actores en la consolidación o profundización de un régimen democrático, un positivo y otro negativo, pero en que ambos prevalece la dicotomía Estado-Sociedad.

1.2.1 Los ‘nuevos’ movimientos sociales en América Latina

El cuerpo teórico que trata los movimientos sociales en América Latina se desarrolla en referencia a la literatura existente sobre los movimientos sociales en Europa y Norteamérica. Doug McAdam *et al.* (1996) deducen que la vasta producción teórica, que surge a raíz de la turbulencia de los años ‘60, se concentra en tres amplios conjuntos de factores para analizar la emergencia y el desarrollo de los movimientos sociales, que han derivado en tres tipos de teorías:

1. Oportunidades políticas (*political opportunity theories*): parte de la base de que los movimientos sociales están formados por la variedad de contenciones y oportunidades políticas únicas al contexto nacional. El foco central de esta investigación es la interacción entre el movimiento y las políticas institucionalizadas. La literatura norteamericana buscaba explicar la emergencia de un movimiento social particular sobre la base de los cambios en la estructura institucional o informal de las relaciones de poder en un determinado sistema político nacional. Más tarde, la investigación europea buscaba justificar las diferencias en estructura, extensión y éxito de movimientos comparables sobre la base de diferencias en las características políticas de los Estados en los que emergen (Ejemplos son Tilly (1978), Doug McAdam (1982) y Sidney Tarrow (1983) entre los norteamericanos, y Hanspeter Kriesi (1989), Joppke (1991) y Ruud Koopmans (1992) entre los autores europeos).
2. Estructuras movilizadoras (*resource mobilization theories*): refiere a los vehículos colectivos, tanto formales como informales, a través de los cuales la gente se moviliza e involucra en la acción colectiva. El foco de atención es el nivel medio de agrupaciones, las organizaciones y redes informales que facilitan la acción colectiva, enfatizando la dinámica organizativa y la movilización de recursos, mostrando el papel crítico de las organizaciones locales (como el barrio o la iglesia).
3. Procesos de interpretación (*frame theories*): enfatiza la necesidad de significados compartidos e identidades para mediar entre la oportunidad política y la organización. Estos estudios se enfocaron en los esfuerzos concientes y estratégicos por parte de los grupos de gente por construir entendimientos compartidos del mundo y de sí mismos que legitimen y motiven la acción política.

McDoug *et al.* sostienen que la mayoría de movimientos sociales son provocados por cambios sociales que hacen que el orden político establecido se vuelva más vulnerable o receptivo a cambios. Sin embargo, estas ‘oportunidades políticas’ son sólo una precondition para la acción. Si no existe suficiente organización, ya sea formal o informal, estas oportunidades corren el riesgo de no ser aprovechadas. Finalmente, para poder mediar entre las estructuras de oportunidad y la organización, es necesario que emerja un conjunto de definiciones y significados compartidos. Una vez que el movimiento social ha emergido, las oportunidades y limitaciones dejan de ser independientes de las acciones del movimiento. En otras palabras, la estructura de las oportunidades políticas deja de ser una reflexión a los cambios que ocurren en el entorno, y se vuelve más un producto de la interacción del movimiento con ese entorno.

En una publicación más reciente, Thompson *et al.* (2010) identifican tres preguntas centrales en el estudio a los movimientos sociales: (1) qué motiva a grupos

o comunidades a tomar acción colectiva, (2) cómo los movimientos sociales se unen en diferentes formas de acción colectiva, y (3) quién se moviliza dentro de los movimientos sociales. En la primera pregunta los autores reconocen la prevalencia de teorías sobre la movilización de recursos y sobre oportunidades políticas, pero apuntan también a un desarrollo posterior de la agenda de investigación de *frame theories* en relación a qué provoca la acción colectiva. En cuanto a qué puede ser identificado como un movimiento social, los estudios más antiguos subrayaban la importancia de la combinación de oportunidades políticas con incentivos económicos. Más tarde surgió la pregunta sobre cómo podía distinguirse el movimiento social de la acción colectiva, lo que produjo preguntas sobre la cantidad de adherentes, la longevidad, el impacto de los movimientos sociales, la falta de democracia al interior de la organización y la representatividad de sus líderes. En la cuestión sobre quiénes participan de la protesta social el enfoque se fijó en los niveles de organización y la capacidad de manejar recursos como las claves del éxito. Más adelante el foco se desplazó hacia el potencial específico de los tipos de grupos como también a la falta de organización pero gran efectividad de las movilizaciones en masa. Con ello también se abrió el debate sobre los procesos de interpretación y la especificidad del contexto histórico y nacional como condiciones necesarias.

En suma, en relación a estas tres preguntas centrales, Thompson *et al.* identifican el uso de tres grandes hebras. La primera refiere a las perspectivas que enfatizan el papel de la movilización de recursos y las estructuras de oportunidad tanto en tipos más y menos formales de la acción de movimientos sociales. La segunda reúne a las perspectivas que enfatizan la importancia de los procesos de interpretación colectiva (*framing processes*) y la creación de identidades colectivas. Y la tercera que subraya la importancia de contextualizar al movimiento social en su escenario histórico y nacional.

Los movimientos sociales que emergieron en los años '60 en estas regiones fueron rápidamente categorizados bajo el genérico de 'nuevos movimientos sociales' que se había formulado sobre todo en Europa en referencia movimiento feminista, el movimiento ecológico, el movimiento pacifista y el movimiento antinuclear.

La teoría sobre los 'nuevos movimientos sociales' desarrollada en Europa y Norteamérica identificaba tres elementos constitutivos que justificaban el adjetivo 'nuevos'. El primero hacía referencia a la emergencia de nuevas formas de lucha que respondían a nuevas formas de subordinación y opresión de las sociedades capitalistas modernas, las que estarían caracterizadas por procesos de burocratización, comodificación y masificación. El segundo componente rompía con la idea del factor económico como determinante. Los nuevos movimientos sociales se caracterizaban por una autonomización de las varias posiciones del sujeto político, la ausencia de un esquema pre-constituido para la situación histórica de la posición del sujeto, y la disolución de la representación de 'intereses', donde todo dependía más de la articulación de demandas y preocupaciones sociales particulares en diferentes discursos. El tercer lugar re-

fería a los valores ‘democráticos’ en los que se daba importancia a mayores niveles de participación en la toma de decisiones, las relaciones cooperativas, y la ‘significación’ socio-cultural de las relaciones interpersonales. Estos componentes marcaban la diferencia y la base para comprender la novedad de los ‘nuevos movimientos sociales’ (Tilly (1978), Doug McAdam (1982) y Sidney Tarrow (1983) Hanspeter Kriesi (1989), Joppke (1991) y Ruud Koopmans (1992).

En el debate académico se señalaron características que marcaban una clara diferencia con los ahora llamados ‘viejos’ movimientos sociales. En primer lugar los ‘nuevos movimientos sociales’ serían el resultado del cambio a una era post-material o post-industrial, lo que los distinguía fundamentalmente de los movimientos obreros de clase del periodo industrial. Ello explica el cambio en las demandas instrumentales propias del industrialismo hacia cuestiones sobre la calidad de vida que responderían al post-materialismo (Pichardo, 1997: 412).

Forewaker explica que la teoría sobre los ‘nuevos movimientos sociales’ se desarrolló sin conocimiento de los movimientos sociales en otras regiones del mundo (Forewaker, 1995) Sin embargo, la producción académica norteamericana y europea sirvió como referencia para el estudio de los movimientos sociales en otras partes del mundo, y en ese traslado se vio la necesidad de esclarecer algunas diferencias y adaptaciones. Así, Thompson *et al.* (2010) señalan una serie de cuestiones que diferencian a los movimientos sociales ‘del Sur’, y que por lo tanto hacen necesaria la adaptación de la teoría del ‘Norte’. Resumiendo a un conjunto de autores, Thompson *et al.* subrayan que muchos de los movimientos del Sur estuvieron originalmente preocupados con una lucha contra la colonización, lo cual implicaba una lucha efectiva entre ellos mismos por accesos a las estructuras del Estado. Al mismo tiempo, estos movimientos pueden ser entendidos como nuevos actores (4) en el ámbito político que no tienen el objetivo de asumir el poder, sino de crear un espacio libre a partir del cual pueda emerger una sociedad democrática. Además los movimientos sociales del Sur pueden ser entendidos como la preparación de una sociedad futura en la que la autenticidad de los movimientos de base resultará en el desplazamiento de una democracia ‘escaparate’ a un desarrollo democrático verdadero.

Los movimientos sociales del Sur tampoco deben ser conceptualizados simplemente como organizaciones anti-Estado (aunque sin duda algunos de ellos efectivamente lo son). Según el trabajo citado, los movimientos sociales presentan nuevas formas de relacionamiento ciudadano con el Estado, que buscan remplazar los canales institucionales deficientes. La movilización y la protesta social se han vuelto una parte integral del paisaje político en muchos de los Estados del Sur, coexistiendo y en algunos casos remplazando los canales institucionales. En esos contextos, el movimiento social se ha vuelto el vehículo convencional para la obtención de derechos democrá-

(4) Autores como Mushakoji (1993), Kothari (2005), Amin (1976, 1993) y Mamdani (1996).

ticos para un creciente número de ciudadanos, en particular los pobres. Adicionalmente, si bien los recursos y las oportunidades políticas no pueden ser ignorados, las luchas de la acción colectiva del Sur suelen estar más ligadas a los derechos socio-económicos básicos, los que han sido resueltos hace tiempo en Estados más desarrollados.

Asimismo, para el caso latinoamericano, ya en 1985, en su libro sobre los movimientos sociales en América Latina, David Slater *et al.* (1985) subrayaban la necesidad de reflexionar sobre la universalidad de la teoría sobre movimientos sociales que se había producido en Norteamérica y Europa. Los movimientos sociales que emergieron en la región durante la segunda mitad del siglo XX, al compartir muchos de las características de sus contrapartes europeas y norteamericanas, fueron entendidos como parte del fenómeno de los 'nuevos movimientos sociales'. Sin embargo, dadas las diferencias, la teoría producida en el Norte necesariamente sufrió adaptaciones y transformaciones al momento de analizar el fenómeno en la región latinoamericana. En ello se puede observar que el Estado toma un papel mucho más central en la teorización sobre los movimientos sociales.

Slater (1985) destacaba entre las diferencias más importantes el hecho que en América Latina la lucha contra nuevas formas de subordinación y opresión estaba relacionada a la crisis del Estado, como también a una intensificación de un sentido de alienación. En las sociedades latinoamericanas la generalización de la relación entre el capital y el trabajo salarial era mucho más limitada. La crisis del Estado podía relacionarse a los procesos de burocratización, pero al contrario de la Europa Occidental, en América Latina la penetración del Estado en la sociedad civil había sido mucho menos efectiva.

Slater identificaba tres focos de protesta en los movimientos sociales latinoamericanos. El primero presentaba una oposición al modelo estatal, a causa de una excesiva centralización del poder de toma de decisiones en combinación con una incapacidad administrativa creciente y aguda. El segundo foco se encontraba relacionado a la incapacidad del Estado de proveer servicios adecuados en el área de los así llamados 'medios colectivos de consumo', como ser agua, electricidad, salud, transporte, etc. Finalmente, la constante erosión de la legitimidad del Estado acompañada del creciente escepticismo hacia los partidos políticos establecidos, había llevado a la articulación de demandas sociales que no se movían directamente por los canales existentes de incorporación y control.

Este último no es tan exclusivo de Latinoamérica, ya que una parte de los nuevos movimientos sociales en Europa también buscaba mantener, en mayor o menor medida, la distancia del sistema político.

Otra gran diferencia señalada por Slater era que los movimientos sociales en Europa estaban mayormente preocupados con la 'democratización de la democracia', cuando en Latinoamérica más bien habían emergido en la lucha por la recuperación de la democracia. La región centroamericana en particular se distinguía porque dicha lucha debía ser librada contra un Estado altamente represivo y contra un nivel

considerable de institucionalización de la violencia, lo que implicaba que en muchos casos la acción de los movimientos sociales era armada. Así, los movimientos sociales latinoamericanos recurrían a formas de acción políticas que fueran efectivas bajo las condiciones específicas de las dictaduras militares en las que emergieron.

La centralidad que adopta el Estado para la conceptualización teórica de los movimientos sociales en América Latina, hace necesario indagar en las características generales del Estado en la región, para de tal modo obtener una visión completa de los actores del objeto de estudio de este trabajo: la relación Estado-movimientos sociales.

1.2.2 El papel de los movimientos sociales en la construcción democrática

En la teorización sobre la relación entre el Estado y la Sociedad en general, se puede concluir que existen dos posturas respecto al papel que desempeñan los movimientos sociales en la construcción democrática: una que ve en ellos una amenaza para la consolidación democrática y uno que, al contrario, adjudica un papel democratizador a los movimientos sociales. Para comprender estas posturas, resulta útil el modelo presentado por Craig Jenkins y Klandermans (1995), en el cual la relación entre el Estado y los movimientos sociales es concebida como parte de la interacción entre los ciudadanos, los movimientos sociales, el sistema de representación política y el Estado.

Idealmente, en las democracias modernas, los partidos políticos sirven de vehículos de representación de los grupos de la sociedad, organizándolos, y normando el acceso al poder estatal. El partido canaliza al mismo tiempo que expresa intereses, dando más espacio a unos que otros lo cual afecta directamente la gobernación y estabilidad democrática, contribuyendo también a una estructura de rendición de cuentas. El sistema político deviene así como el conjunto de organizaciones institucionalizadas que pretenden representar y agregar los intereses de varios grupos de interés sociales (Mainwaring *et al.*, 1995).

Los movimientos sociales representan a grupos de ciudadanos que cuestionan ese sistema, y como tal, en su lucha por reestructurar la relación entre el Estado y la sociedad, forman un rival potencial al sistema político de representación (5). Efectivamente, como mencionamos anteriormente, muchos autores han hecho una relación directa entre la crisis de legitimidad de los partidos políticos tradicionales y la emergencia de los nuevos movimientos sociales (referencias). En la medida que un sistema partidario se muestre más institucionalizado y sea capaz de transmitir las demandas de la sociedad al Estado y realizarlas, esto no sólo contribuiría a la consolidación de-

(5) En esta relación Craig Jenkins argumenta la necesidad de hacer una distinción entre el 'Estado', el 'régimen' y el 'gobierno', lo cual permite una diferenciación entre los movimientos sociales que oponen el gobierno y sus políticas, los que se oponen al régimen y sus mitos legitimadores, y los que adoptan el objetivo más radical de reorganizar el Estado y el territorio político (Jenkins, 1995).

mocrática, sino que tendría el efecto de constreñir el espacio en la arena política para la acción colectiva de los movimientos sociales.

La importancia de un grado de institucionalización del sistema partidario radica en que la falta del mismo tiene consecuencias negativas para la democracia. Un sistema partidario débil no estructura el proceso político, lo cual produce políticas menos institucionalizadas y por lo tanto más impredecibles. Así las políticas democráticas se tornan más erráticas, la legitimidad más difícil y la gobernación más complicada. Los partidos políticos contribuyen a una estructura de rendición de cuentas, por lo que falta de solidez en ellos pueden devenir en prácticas paternalistas y legislaturas débiles. Sin embargo, no se trata de la maximización de los niveles de institucionalización es lo óptimo, lo cual puede ser discutido, sino más bien que bajos niveles inevitablemente producen problemas para la estabilidad y funcionamientos democráticos (Mainwaring *et al.*, 1995).

En consecuencia, fuertes movimientos sociales no sólo serían indicativos de una deficiencia en el funcionamiento de las instituciones democráticas, sino que al mismo tiempo tendrían el efecto de debilitar el sistema partidario, constituyéndose así como un desarrollo negativo para la consolidación democrática. Este es justamente el argumento que se utilizó en el periodo de la transición democrática para reducir el papel de las organizaciones sociales y limitar las demandas políticas.

En el ámbito teórico, el carácter ‘a-político’ (Brandt, 1986) o ‘anti-político’ (Berger, 1979) de los ‘nuevos movimientos sociales’ constituía uno de sus distintivos más importantes. Siguiendo la línea de análisis de Touraine, Proietto explica que al hablar del movimiento social, entendido sobre todo como un actor ‘auto-reflexivo’, es necesario enfatizar lo ‘social’, más que el ‘movimiento’, ya que lo ‘social’ designa el tipo de acción que está siendo encarnada, mientras que el ‘movimiento’ designa el objeto a través del cual se hace posible la reflexión. De tal modo, los participantes del movimiento social se encuentran en un estado permanente de auto-educación, en el que sus oponentes no son tanto sus enemigos sino más bien los ‘co-participantes’ de un proyecto socio-cultural conflictivo que tiene como objeto la transformación del espacio social diario. Por lo tanto, el objetivo del movimiento social no puede ser captado por el Estado y así el movimiento social no es estrictamente hablando un ‘actor político’ (Proietto, 1995: 370-371).

Una posición parecida es adoptada por Melucci, para quien los nuevos movimientos sociales no se enfocan en el sistema político. Su objetivo no es el de conquistar el poder político o el Estado, sino más bien conquistar el control de espacio autónomo y de independencia en relación a ese sistema. Según el autor, si bien los movimientos sociales tienen objetivos instrumentales y buscan aventajarse dentro del sistema político, estos son sólo secundarios a la búsqueda de solidaridad y la expresión de relaciones que encarnan (Melucci, 1980: 220).

Para Claus Offe, el espacio de acción de los movimientos sociales es el de las “políticas no institucionales” (noninstitutional politics) (Offe, 1985: 826), las cuales

no son reconocidas en las doctrinas y prácticas de la democracia liberal y el estado de bienestar. Offe señala que esto se relaciona al hecho que los movimientos sociales no interactúan con sus oponentes en términos de negociación, sino más bien en términos de discordancias, que inhiben una práctica de intercambio político o tácticas graduales. Al no tener nada que dar a cambio de la concesión de sus demandas, la incapacidad de negociación aparece como uno de los distintivos de los nuevos movimientos sociales (Offe, 1985: 830). Por ello su carácter sería en esencia ‘pre-político’ (Proietto, 1995: 380).

Estos fueron los rasgos sobre los cuales se formuló la crítica más severa a los ‘nuevos movimientos sociales’. Según Boggs, los nuevos movimientos sociales optan por operar a distancia del sistema político, lo cual forma un obstáculo para la obtención de sus objetivos. Esto conllevaría a la paulatina pero inevitable desilusión de activistas y seguidores, en forma de retiro, escapismo o espiritualismo, una inversión cultural centrada en la construcción de la comunidad, e incluso terrorismo (Boggs, 1986: 75). Para Kauffman, este tipo de ‘anti-políticas de identidad’ (anti-politics of identity) producen una introspección a-política, con énfasis en estilos de vida políticamente correctos, en la cual la actividad política termina siendo sustituida por la transformación personal (Kauffman, 1990).

Otra característica que inhibe la incidencia política de los ‘nuevos movimientos sociales’ es el hecho de que sus ideales estén en general definidos en términos de negación. En otras palabras, los nuevos movimientos sociales, en tanto post-modernos, rechazan tanto las tradiciones liberales como marxistas, pero presenta una mucho menor convicción respecto sobre lo que sí quieren. Así se caracterizan por la ausencia de una visión exhaustiva o teoría institucional para un nuevo tipo de sociedad (Handler, 1992: 720). La falta de ideología no sólo los separa de los ‘viejos’ movimientos sociales, sino que también los hace más proclives a ser absorbidos por el sistema político dominante, obligándoles a formar coaliciones con partidos tradicionales, con resultados únicamente parciales o reformatorios (Offe, 1990).

Sobre esta base se puede ubicar el debate sobre la tensión que existe entre una posición demasiado autónoma del movimiento social (la cual impide una verdadera incidencia política) y el peligro de co-optación que inevitablemente se corre al producirse un acercamiento a las instituciones formales de la arena política. Una práctica de co-optación se hace posible cuando un movimiento social opone las iniciativas o políticas de instituciones políticas más poderosas y depende de qué manera se responde a tales impugnaciones: la posible mezcla de institucionalización, control social, co-optación y el cambio de políticas. La institucionalización es distinta a otros cambios tácticos que pueden ser ejercidos sin costos significativos para el movimiento social y sus objetivos. La institucionalización de un movimiento social puede producir reconocidas desventajas como son la co-optación o la desmovilización (Coy y Hedeem, 2005: 406-407).

Resumiendo a una serie de autores, Doowon señala que la profesionalización y burocratización de movimientos sociales acarrea el riesgo de que la sociedad

civil sea manipulada por intermediarios corporativistas que sirven los intereses de partidos políticos u de otros actores estatales, o bien que sean directamente incorporados por ellos. Los movimientos sociales requieren de una capacidad constante de movilizar una acción colectiva para poder confrontar a las élites políticas de manera efectiva. Desde esta perspectiva, la institucionalización restringe el potencial de los movimientos sociales de lograr una transformación social (Doowon, 2006: 116-117).

Así, la autonomía en relación al Estado, y en relación a grupos que operan a través del poder estatal (partidos políticos y sindicatos) ocupa una posición central en el estudio de los movimientos sociales. Dicha autonomía, entendida como la capacidad de decir ‘no’ a las formas existentes de poder y dominación, apuntala hacia una deconstrucción del Estado al implicar que un cambio social radical no puede ser realizado a través de la toma del control del Estado (Böhm *et al.*, 2010: 18-21; Holloway, 2002). Como explica Melucci, la potencialidad de los movimientos sociales radica justamente en el hecho que éstos buscan trascender el sistema político por medio de la apertura de nuevos canales de expresión de demandas políticas, empujando la participación más allá de los límites previstos por la institucionalidad estatal (Melucci, 1980: 203). En la misma línea, Scott argumenta que la ‘autonomía de la lucha’ es uno de los aspectos centrales de la ideología de los nuevos movimientos sociales, en referencia a la insistencia de los movimientos sociales de poder perseguir sus objetivos sin la interferencia o subordinación de sus demandas por parte de prioridades externas (Scott, 1990: 20).

Esta preocupación en el estudio de los nuevos movimientos sociales ha producido una suerte de ‘idealización’ (*romancing*), que presupone que la naturaleza de la política en el ámbito estatal es esencialmente elitista y represiva por lo que la autonomía de los nuevos movimientos sociales emerge como un contrapeso a la alienación y autoritarismo (Steyn, 2012: 332). Así, las estrategias que la sociedad civil emplea para intervenir en la política son más complejas de lo que la literatura sobre los nuevos movimientos sociales implica (Doowon, 2006: 177). En el contexto latinoamericano, tomando el caso de Chile específicamente, Garretón demostró que las negociaciones que fueron indispensables para la transición y consolidación democrática, involucraron la necesidad de alguna forma de institucionalización de la acción colectiva (Garretón, 1989).

Desde la perspectiva de la realización de objetivos, la maximización de la autonomía del movimiento social emerge como indeseable. Así, Coy y Hedeén señalan que, si bien en relaciones marcadas por desbalances de poder es prácticamente imposible distinguir entre cooperación y co-optación, para la aprehensión de sus objetivos el movimiento social debe mantener una posición de oscilo en relación al poder estatal, por muy difícil que fuera (Coy y Hedeén, 2005: 426-427). De la misma manera, analizando el caso del Partido de Trabajadores en Brasil, Earle concluye que la interacción del movimiento social con el Estado requiere de un ‘balance delicado’ para maximizar los beneficios de la colaboración, a tiempo de evitar acusaciones de prácticas de co-optación (Earle, 2013: 67).

Un punto de vista más extremo sugiere la imposibilidad de ‘autonomía’ para el movimiento social. Los movimientos sociales se encuentran siempre envueltos en relaciones sociales, económicas, culturales y políticas de las que no pueden escapar. Dicha comprensión histórica cuestiona la ‘autonomía’ en tanto fuerza positiva y en tanto negación del poder estatal (Böhm *et al.*, 2010: 28). De manera similar Steyn argumenta que la infatuación por la autonomía en el debate académico sobre los nuevos movimientos sociales podría legitimar involuntariamente las depredaciones del capitalismo neoliberal. Más importante aún, el autor señala que la relación entre el Estado y los nuevos movimientos sociales es dialéctica y fluida, con luchas que toman lugar de manera transversal en espacios institucionales como no-institucionales. De tal modo, la autonomía puede ser conseguida únicamente de manera parcial, y por su carácter heterogéneo, el grado de operación autónoma en relación al Estado varía considerablemente de movimiento a movimiento (Steyn, 2012).

En resumen, la posición teórica que ve en los movimientos sociales una amenaza para la consolidación democrática, se articula sobre el entendido de la necesidad de instituciones democráticas fuertes. Desde este punto de vista, por su carácter ‘a-político’ o ‘pre-político’ el movimiento social no aparece como el actor indicado para la profundización de la práctica democrática, ciertamente no en relación al Estado. La tensión existente respecto de su autonomía, ubica al movimiento social en una posición paradójica muy difícil de escapar: en relación al poder político, demasiada autonomía le hace incapaz de realizar sus objetivos, mientras que un acercamiento a las instituciones que ejercen dicho poder – si bien incrementa su posibilidad de éxito – acarrea el riesgo de manipulaciones, clientelismo y co-optación que inevitablemente comprometen sus intereses e ideales.

Desde la postura post-modernista el potencial emancipador del movimiento social radica justamente en su capacidad de conquistar los espacios fuera de la institucionalidad estatal y la arena del poder político. De esta manera el movimiento social es ubicado al margen de la política institucional y del Estado, lo cual produce dificultades para la realización de sus intereses instrumentales o prácticos, por muy ‘secundarios’ que éstos fueran entendidos.

Por otro lado, la constatación empírica del acercamiento de los movimientos sociales a la política institucional, en particular su orientación hacia el Estado – con un menor o mayor grado de autonomía – y su incidencia en la construcción democrática, ha otorgado un papel más explícitamente político a estos actores. En particular en el debate académico sobre los movimientos sociales latinoamericanos, emerge un papel más positivo para el movimiento social en relación a la consolidación o profundización democrática.

En su libro paradigmático Alvarez *et al.* (1998) nos presentan con los conceptos de ‘políticas culturales’ y ‘cultura política’. Este enfoque tiene como base el entendimiento post estructuralista de ‘cultura’ formulado a partir de la insistencia de la antropología en el análisis de la producción y significación de significados y prác-

ticas, como aspectos simultáneos e inextricables de la realidad social. La definición de ‘políticas culturales’ propuesta por Álvarez *et al.* es la formulada por Jordan Weedon (6):

‘La legitimación de las relaciones sociales de desigualdad, y la lucha por transformarlas, son preocupaciones centrales de las POLÍTICAS CULTURALES. Las políticas culturales determinan fundamentalmente las prácticas sociales, y más aún, qué grupos e individuos tienen el poder de definir estos significados. Las políticas culturales están también preocupadas con la subjetividad y la identidad, ya que la cultural desempeña un papel central en la constitución de nuestra percepción de nosotros mismos.... Las formas de subjetividad que habitamos juegan un rol crucial en determinar si aceptamos o contestamos las relaciones de poder existentes. Además, para los grupos marginados y oprimidos, la construcción de identidades nuevas y de resistencia es una dimensión clave de la lucha política más amplia para transformar la sociedad. (7)

Los movimientos sociales en América Latina representan políticas culturales. Cuando los movimientos sociales intervienen en el debate político, en realidad se involucran en un intento por resignificar las interpretaciones culturales dominantes sobre la política, o bien intentan disputar las prácticas políticas prevaletentes. Las contestaciones culturales de los movimientos sociales deben ser entendidas como ejes centrales de una lucha por redefinir el significado y los límites del sistema político mismo. De esta manera la cultura es política porque los significados son constitutivos de procesos que, explícita o implícitamente, buscan redefinir el poder social.

Las políticas culturales de los movimientos implican un análisis de sus efectos en la ‘cultura política’. Álvarez *et al.* definen la ‘cultura política’ como ‘la construcción social particular en cada sociedad sobre lo que cuenta como ‘político’ (1998: 7). Cada sociedad está marcada por una cultura política dominante, de tal manera que la cultura política forma el dominio de las prácticas e instituciones que son consideradas históricamente como propiamente políticas, es decir el Estado. Las políticas culturales de los movimientos sociales son así, en esencia, una lucha por la apuntalan más allá de logros materiales e institucionales, o buscan redefinir los límites de la representación política y cultural y la práctica social, están sosteniendo una lucha por la transformación de la cultura política en la que tienen que moverse y constituirse como actores sociales con pretensiones políticas.

(6) Glenn Jordan y Chris Weedon (1995) citado en Sonia E. Alvarez *et al.*, 1998: 5-6.

(7) Esta y todas las citas textuales de textos originales en lenguas extranjeras en el resto del trabajo, han sido traducidas por la autora.

En el análisis de lo político de los movimientos sociales, la política deja de ser únicamente entendida como un conjunto de actividades específicas (votar, elecciones, campañas políticas) que toman lugar en espacios institucionales claramente definidos, como parlamentos o partidos políticos. Es decir que la política ya no se limite a las estructuras estatales, y pasa a abarcar espacios que habían sido previamente definidos culturalmente como ‘privados’, ‘sociales’, ‘económicos’, ‘culturales’, etc. Esto conlleva una visión descentralizada de la política, en la que el poder no se encuentra en bloques estructurales o mecanismos para imponer orden desde arriba hacia abajo, sino que es entendido como una relación social difusa que se expande en varios espacios de la realidad social.

Esta concepción de la constitución mutua de ‘lo político’ y ‘lo cultural’, es decir de lucha de los movimientos sociales por la transformación de la cultura política – i.e. la transformación del Estado y la democratización de la realidad social – tienen una serie de implicaciones para comprender el papel de los movimientos sociales en el proceso de democratización. En el nuevo contexto, los movimientos sociales nos presentan con sistemas colectivos de reconocimiento recíproco, expresando identidades nuevas y viejas con componentes culturales y simbólicos importantes. Al mismo tiempo, forman intermediarios políticos no-partidarios que llevan las necesidades y demandas de las voces inarticuladas del espacio público a las instituciones del Estado. El papel de expresión en la construcción de nuevas identidades colectivas y el reconocimiento social son entendidos como esenciales para la vitalidad democrática. De tal manera, la inhabilidad de partidos políticos o instituciones formales de cooptar estos movimientos no es muestra de una debilidad democrática. Los movimientos sociales, como otros actores no-partidarios, pasan a ser entendidos más bien como una manera de garantizar una democracia dinámica (Jelin, 1998).

La función de los movimientos sociales como espacios de contestación para la presión de demandas en las estructuras Estatales ha sido reconocida y aplaudida, y muchos autores alarmaron contra el riesgo de caer en trampas de co-optación o manipulación por parte de los gobiernos. Desde esta postura se interviene también en el debate sobre la autonomía de los movimientos sociales, sosteniendo que la maximización de la autonomía de los movimientos sociales contribuye a su papel como protagonistas de la construcción de democracias más inclusivas, porque mejoran su posición de negociación (Mirza, 1995; Forewaker, 1995). No obstante las varias experiencias clientelares y manipuladoras, como ese ha visto con anterioridad es necesario resistir la tentación de ver toda satisfacción parcial o total de las demandas de movimientos sociales como formas de co-optación. Si bien esto puede significar la desmovilización del movimiento, no permite determinar de antemano que esto sea algo negativo. El movimiento puede mantenerse en un estado latente y resurgir en el contexto de falta de atención a (nuevas) necesidades.

Evelina Dagnino (1998) ve un papel claro para los movimientos sociales en la construcción de una ‘cultura política’ más democrática. Estos apuntalan una con-

cepción de democracia que trasciende los límites de las instituciones políticas actuales, y buscan así la expansión y profundización de la democracia. Esto se ve expresado en la lucha por la democratización de la sociedad en su totalidad – no sólo del régimen político – incluyendo las prácticas culturales que encarnan las relaciones sociales de exclusión y desigualdad. Esta lucha sin embargo, no implica un rechazo de la institucionalidad política y el Estado, sino más bien, como habíamos señalado antes, una demanda radical por su transformación. De esta manera los movimientos sociales parecen tener la convicción de que sus políticas culturales pueden extenderse dentro de las arenas formales de la representación política.

La lucha por la transformación del Estado está relacionada con la crisis de legitimidad que ha acaecido a esta institución. A causa de las reformas de ajuste estructural y las políticas neoliberales, los niveles de desigualdad y pobreza crecieron para vastos segmentos de la población latinoamericana en las décadas de los '80 y '90. La incapacidad de los gobiernos de responder a las expectativas de la población, en combinación con la expansión sistemática de la corrupción en la clase política, contribuyó a una evaporación de la confianza en las estructuras e instituciones estatales (Philip, 2003). La crisis del Estado se concretiza en la pérdida de legitimidad de los canales institucionales de representación: los partidos políticos tradicionales (8). Se trata pues de una redefinición del sistema político institucionalizado, en la cual los movimientos sociales buscan la reconstitución de un régimen de derechos a través de la transformación de los mecanismos de representación social. Los movimientos sociales no sólo pretenden la actualización de los derechos sociales y políticos de la ciudadanía (*i.e.* participación en los mecanismos de toma de decisiones), sino también crear un espacio de conflicto institucional donde sus demandas puedan ser expresadas legítimamente (Calderón, 1992).

El debate latinoamericano sobre movimientos sociales se caracteriza así por adjudicar un papel positivo a dichos actores en la construcción o profundización democrática. A través de la creación de espacios independientes de contestación, los movimientos sociales no sólo serían capaces de democratizar las instituciones políticas, sino también la ‘cultura política’ entendida como las prácticas sociales cotidianas que encarnan las relaciones de exclusión y desigualdad.

A pesar de las diferencias, en ambas posiciones persiste en mayor o menor medida una división entre las instituciones (el Estado y los partidos políticos) por un lado, y los movimientos sociales y la ciudadanía por otro, que deriva en realidad de la

(8) Vale la pena notar que la distancia hacia los partidos políticos no sólo se debe a su crisis de legitimidad. La afiliación a un partido político significa que el movimiento social limita su capacidad de moverse a través de varios segmentos de la sociedad. Así, la manera en que los movimientos sociales conducen sus luchas provee una base para la formación de identidades sociales nuevas y más igualitarias, capaces de superar formas de jerarquía social pre-existentes basadas en categorías de raza, clase o género (Thompson *et al.*, 2010).

división conceptual entre el Estado y la Sociedad. Ya sea como amenaza a la consolidación de instituciones democráticas o bien como actores que estimulan una práctica democrática más profunda, en ambas posturas persiste una oposición entre los movimientos sociales y el Estado que cosifica la dicotomía Estado-Sociedad. La cosificación de la dicotomía Estado-Sociedad – y sus implicaciones - ha empezado a ser cuestionada. En el siguiente apartado tratamos el debate que cuestiona la separación antagónica entre el Estado y la Sociedad y que arguye más bien un entendimiento de constitución mutua en que los límites entre ambas esferas se entienden cada vez más dispersos y borrosos.

1.3 Cuestionando la dicotomía Estado-sociedad

Efectivamente el reconocimiento de un papel político más explícito para los movimientos sociales ha llevado a cuestionar la concepción de la que el Estado y la Sociedad emergen como dos esferas distintas. La dicotomía Estado – Sociedad hace pensar en la existencia de dos entes sociales bien definidos, que pueden ser fácilmente distinguidos el uno del otro, sobre todo en una situación en la que se encuentran en oposición. Sin embargo, la homogeneidad que se presume en ambos ámbitos resulta al menos problemática.

1.3.1 La homogeneidad del Estado y la sociedad

Probablemente uno de los pensadores más determinantes para el entendimiento moderno del Estado, fue el alemán Max Weber. Weber definió al Estado como una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación. Según Weber, el Estado debía ser considerado como más que un ‘gobierno’, siendo el sistema administrativo, legal, burocrático y coercitivo continuo, que no sólo intenta estructurar las relaciones entre la sociedad civil y la autoridad pública, sino también muchas de las relaciones cruciales al interior de la sociedad civil (Stepan, 1978: 10). A principios de la década de los 80, después de corto periodo en el que teorías de world systems y de dependencia (que enfatizaban la importancia de las relaciones internacionales) dominaran el debate, el Estado como la fuente de poder para imponer el orden social resurgió nuevamente como objeto de estudio (Evans *et al.*, 1985). Estos académicos, de orientación estatista, se basaron en gran parte en la concepción weberiana del Estado como una organización autónoma con medios extraordinarios de dominación (Migdal, 2001: 8).

Joel S. Migdal en su libro *State in Society* postula que al tomar la concepción de Weber como punto de partida se crea un tipo ideal del Estado, el cual nos proporciona una idea uniforme y constante. Esta idea la vemos reforzada cada día, en la prensa y el idioma coloquial, en el que el Estado siempre es presentando como un ente cohe-

rente e integrado. En la producción teórica sobre la sociedad se implica casi siempre la existencia de un Estado, más específicamente un Estado-Nación. Efectivamente el territorio nacional forma generalmente la referencia para enmarcar nuestros estudios sobre una variedad de temas, y autores como Kymlicka y Straehle (2001) han señalado la dominancia del paradigma Estado-Nación. La suposición que las normas políticas se aplican siempre dentro de un Estado-Nación, concebido como una ‘sociedad’ integrada, explica que los teóricos con frecuencia hayan asumido innecesaria la justificación explícita del uso del concepto.

Lo prevalencia del paradigma no es extraña considerando que los grandes pensadores que construyeron la base para el pensamiento moderno sobre el Estado, también sembraron las semillas del Estado-Nación. Así por ejemplo Hobbes subrayaba la idea del contrato social en la que individuos formaban un acuerdo para formar un Commonwealth. Locke por su lado concebía un ‘compacto original’ donde un número de hombres formaban una comunidad o un gobierno en el cual la mayoría tenía el derecho de actuar y decidir por el resto. Más tarde Rousseau habló de un número de hombres estableciendo el Estado a través de un compacto social (Van Dyke, 1995). Rustow propone ‘la unidad nacional’ como una condición para la transición democrática. De tal manera en estas primeras reflexiones teóricas sobre el Estado se postula como condición la formación de cierta unidad, un tipo de comunidad integrada, la cual con el transcurrir del pensamiento teórico político se desarrollará con mayor complejidad en el concepto de Estado-Nación.

Al respecto podemos observar dos grandes tendencias en el mundo occidental en los últimos dos siglos. Por un lado el espacio político ha sido reordenado casi universalmente en un sistema de Estado-Naciones, dejando atrás un conjunto confuso de imperios, reinos, ciudades-Estado, protectorados y colonias. Por otro lado, la arena política ha excluido casi universalmente a formas de gobierno pre-liberales o anti-democráticas, al menos formalmente, mostrando una clara preferencia por sistemas democráticos liberales. Entonces se podría sospechar que existe cierta correlación entre el Estado-Nación y la democracia liberal. Efectivamente, de acuerdo con autores nacionalistas liberales no es casualidad que el Estado-Nación haya surgido como la forma de gobierno más común. Incluso algunos de ellos sostienen que solo dentro de esta forma de gobierno existe la esperanza de poder implementar principios democráticos liberales.

Efectivamente, los Estados liberal-democráticos en su historia se han preocupado conscientemente de construir la ‘nación’: los Estados han estimulado y algunas veces forzado la integración de sus súbditos (dentro del territorio), en instituciones públicas comunes que operan en un lenguaje común. En los Estados occidentales, la integración institucional y lingüística ha sido procurada a través de un conjunto de estrategias: leyes de ciudadanía y naturalización, leyes de educación, leyes lingüísticas, el servicio militar, los medios nacionales de comunicación, etc. En general estas políticas han sido dirigidas a minorías de distinta índole (Kymlicka, 2001). Todas estas

estrategias han sido utilizadas como medidas legítimas para lograr una mayor coincidencia entre el Estado y la Nación (Kymlicka y Straehle, 2001). En qué radica la necesidad de tal coincidencia?

Teóricos sobre la democracia afirman que un cierto grado de justicia social y la posibilidad de ejercer un diálogo (deliberativo) son imprescindibles para el funcionamiento de un régimen democrático. La justicia social sólo es posible a través del sacrificio de ‘unos anónimos’ por ‘otros anónimos’: como miembro de la comunidad es necesario que uno pueda realizar sacrificios por otros miembros de esa comunidad, con la complicación que – dado el carácter de la ‘comunidad nacional’ – no sólo probablemente nunca se conocerá a esos miembros, sino que su etnicidad, estilo de vida y/o religión pueden diferir significativamente de la propia. De la misma manera, en el diálogo democrático las diferentes opiniones deben ser entendidas y consideradas al momento de la toma de decisiones, por lo cual no sólo existe la necesidad de un lenguaje común, sino también de un sentido de pertenencia y confianza entre desconocidos. La importancia de crear un sentido de ‘comunidad nacional’ deriva entonces de la necesidad de legitimar los sacrificios y el resultado del diálogo democrático, como un sacrificio ‘por uno de los nuestros’ y un diálogo ‘entre los nuestros’.

El ideal de la ‘comunidad nacional’ como unitaria e integrada, con un Estado que encarna la unidad de la nación, ha llevado a concluir que la variación existente en las formas y funcionamientos de los Estados reales deben ser entendida como ‘desviaciones’ del estandarte. George Sørensen (2008), por ejemplo, en su caracterización de Estados ‘débiles’, identifica la falta de una comunidad nacional coherente como una ‘deficiencia’ mayor. Esto implica entonces, que al menos en la teoría, la diversidad de los grupos sociales en una sociedad, puede formar un problema serio para el Estado, y por ende para la democracia. Si tomamos en cuenta, por ejemplo, que existen entre 5000 y 8000 grupos etnoculturales en el mundo y sólo cerca de 200 Estados, un simple cálculo matemático concluye que la mayoría de los Estados (más del 90%) es compartido por uno o más grupos sociales diferentes, que podrían ser entendidos como naciones.

Este último dato es seguro pertinente para el caso latinoamericano. Es indudable que la experiencia colonial es uno de los factores históricos más determinantes para las sociedades de América Latina. Después de la independencia, el Estado se construyó para la mayoría de los nuevos países en semejanza a las estructuras de gobierno españolas, y la imagen del Estado-Nación, es decir la idea de ‘comunidad nacional’, también fue construida tomando como base la identidad criolla. Las poblaciones originarias que no fueron exterminadas en la colonia, fueron sometidas a un proceso de asimilación, que como sabemos no fue del todo exitoso, resultando en la coexistencia de culturas y tradiciones, más o menos híbridas, en una diversidad de identidades. Muchos de los problemas y luchas sociales, de los que los movimientos sociales son expresión, son el resultado de las diferencias e injusticias sociales que coinciden con los diferentes grupos sociales. Por ejemplo es bien sabido que la pobreza en América La-

tina es mayor en las poblaciones indígenas que en otros grupos sociales.

De la misma manera, el Estado se proyecta como un ente unitario y coherente, en una esfera ‘elevada’ de la sociedad, adjudicándole facultades extraordinarias. Como explica Migdal (2001: 5):

‘La suposición que solamente el Estado tiene o debería tener la competencia de crear reglas y que sólo él tiene o debería tener la competencia de custodiar los medios violentos para someter a la gente a que obedezca tales reglas, minimiza y trivializa la rica negociación, interacción, y resistencia que ocurre entre sistemas múltiples de reglas en la sociedad humana’. (9)

Joe S. Migdal concibe la sociedad como una mezcla de organizaciones sociales, incluyendo la idea del Estado, que ofrecen estrategias de supervivencia personal, y para algunos, de ascendencia social. Si bien el Estado proyecta la imagen de una unidad, sus prácticas muestran que está compuesto por diferentes agencias, las cuales mantienen diversas y cambiantes relaciones con las organizaciones sociales de la sociedad. De tal manera, el Estado es parte de un entorno conflictivo, en el que sus mismas partes luchan entre sí.

En esta línea, para el contexto latinoamericano Dagnino *et al.* (2006) explican que el Estado ha sido entendido como homogéneo, y al mismo como la encarnación de todos los vicios de la política, concebida como lucha de poder. Esta concepción desconoce la diversidad de sus prácticas, y cómo las interacciones estatales se han formado en distintos actos o periodos políticos. El Estado presenta una diversidad estructural en su interior, en la forma de ministerios y las instituciones a nivel nacional y local, que han producido alianzas y pactos distintos y cambiantes, con diferentes grupos de la sociedad.

(9) En este modelo el Estado es definido como un espacio de poder marcado por el uso y amenaza de violencia y formado por (1) la imagen de una organización coherente y controladora dentro de un territorio, que es la representación de la gente confinada por ese territorio, y (2) las prácticas reales de sus partes múltiples. La imagen del Estado refiere al amalgama de las instituciones en nombre de las cuales sus miembros ejercen autoridad, proyectando la idea de un centro único y dominante de la sociedad. Esta imagen induce a una percepción integral de las agencias estatales que actúan en conjunción una unas con otras. Asimismo, la imagen del Estado produce dos tipos de límites: por un lado los límites territoriales que le separan de otros Estados, y por otro los límites sociales que separan al Estado –sus actores y agencias (públicas)– de los que están sujetos a su dominio, es de decir los actores privados y las fuerzas sociales. Las prácticas refieren al desempeño o funcionamiento real de los actores y las agencias estatales, las cuales pueden reforzar o debilitar la imagen del Estado. La imagen del Estado implica una moralidad, un estandarte, la manera correcta de hacer las cosas, mientras que las prácticas denotan los tipos múltiples de funcionamiento, y posiblemente, las contradicciones sobre cuál es la manera correcta. Así por ejemplo un Estado puede mostrar prácticas de corrupción mientras que sostiene la normativa de la legalidad (Migdal, 2001: 15-23).

1.3.2 Estado, partidos políticos y movimientos sociales

Si en un momento, en particular en el debate académico sobre los ‘nuevos’ movimientos sociales, dichos actores se distinguían por su carácter ‘a-político’ o por moverse en espacios distintos a los de la política institucional, en la literatura sobre movimientos sociales más reciente esta separación ha sido problematizada. Bajo el término de ‘contentious politics’ (Tilly y Tarrow, 2007; Tarrow, 1998; Seferiades y Johnston, 2012) la mayoría de los científicos sociales estudian a los movimientos sociales como parte de la práctica política, bajo el entendido de que los movimientos sociales constituyen una manera más de hacer política, más popular y menos elitista (Johnston, 2011: 1).

Goldstone explica que en el vasto estudio de la interacción entre el Estado y los movimientos sociales existe una tendencia persistente a ver dichas prácticas como algo distinto a las políticas institucionalizadas, entendidas como el acto de votar, los partidos políticos, la legislatura, cortes y líderes electos. El autor defiende más bien la proposición que los movimientos sociales constituyen un elemento esencial de la política normal en las sociedades modernas, y que sólo existe una frontera difusa y permeable entre la política institucionalizada y la política ‘no-institucionalizada’ (Goldstone, 2003: 1-3). Tanto el Estado como los partidos políticos se encuentran compenetrados, modelándose unos a otros de manera continua (10). La interacción entre dichos actores, o mejor dicho, participación de actores sociales a través de estos actores cambia constantemente, de manera que resulta imposible categorizar a ciertos actores como parte de la política institucional y otros fuera de ella (Goldston, 2003: 9).

Concebir a los movimientos sociales en oposición al Estado, no sólo obscurece la influencia que los diferentes actores ejercen sobre sí, sino que también limita nuestro entendimiento sobre el alcance de los movimientos sociales. Vistos como adversario, el movimiento social sólo pueden tener dos tipos de relación con el Estado: o es reprimido por el Estado, o es influenciado por él en detrimento de su voluntad o intereses. Sin embargo, según Goldstone, la gama de tipos de relacionamiento entre el Estado y los movimientos sociales resulta mucho más amplia, especialmente si se reconoce la heterogeneidad al interior del Estado. De tal modo, es necesario reconocer que los movimientos sociales influyen sobre los partidos políticos, producen partidos políticos y/o cooperan con ellos, sin que en todo ello su grado de influencia dependa de variables fijas (Goldstone, 2003: 24; Pelletier y Guérin, 1998).

(10) Así por ejemplo, Burnstein en Linton no hacen diferencia esencial entre partidos políticos, movimientos sociales y grupos de interés, dada la constatación de que todos ellos impactan de manera sustancial la formulación de políticas. Más importante aún, los autores concluyen que el conjunto de estas ‘organizaciones políticas’ afectan la producción de políticas públicas sólo la mitad de veces y en el mismo grado (Burnstein y Linton, 2002).

El movimiento social y el partido político comparten en realidad un mismo origen histórico que remite a la construcción del Estado en la Europa Occidental y los Estados Unidos a finales del siglo XVIII y siglo XIX, y se basan sobre el principio que el ciudadano es digno de ser consultado. El advenimiento del Estado convirtió al gobierno nacional en el punto central para las demandas ciudadanas, pero también estimuló la formación de coaliciones de grupos (movimientos) que habían permanecido separados o en oposición hasta entonces. Así, el crecimiento y consolidación del Estado fue acompañado de la necesidad de considerar la voluntad popular (Tarrow, 1998). Un primer modelo de ‘mandato’, en el que se estimula la fusión de la protesta con el voto y en el que los representantes actúan bajo ordenanza de los ciudadanos, fue gradualmente remplazado por un modelo de ‘administración’ (trustee). Este forma la base del concepto de la república burguesa moderna, donde la protesta es separada del voto bajo la exigencia que la ciudadanía se retire una vez efectuada la votación y confíe la administración del Estado a la élite política (los partidos políticos). Más tarde, en el siglo XX, este modelo dio lugar a la teoría de ‘élite’ o pluralista de la democracia liberal, en el cual la voz directa y la protesta pasaron a ser consideradas como disfuncionales al régimen democrático (Aminzade, 1995), relegando finalmente al movimiento social a su posición marginal en la política.

Es desde este modelo de ‘élite política’ que el movimiento social aparece como algo distinto al partido político en tanto el último constituye una organización institucional que forma parte de la práctica política formal. Como explica Desai, fijarse únicamente en las características organizacionales de los partidos políticos, separándolos así de su origen en los movimientos sociales, crearía puntos ciegos. Más importante aún, en el caso de sociedades donde existen partidos políticos que acaban de emerger de movimientos sociales, estudiarlos exclusivamente como organizaciones o instituciones reflejaría un prejuicio en el que se parte del modelo de democracias occidentales más establecidas en las que los partidos políticos han dejado muy atrás sus orígenes en movimientos sociales (Desai, 2003: 171-172).

Así, existen distintos trabajos que no sólo han buscado elucidar la porosidad o permeabilidad de la frontera que divide al movimiento social de los partidos políticos, sino que también han presentado esfuerzos por detallar qué ocurre cuando un movimiento se vuelve partido (y después gobierno) (Glenn, 2003; Desai, 2003, Deondan *et al.*, 2007; Dufour; 2009, Roberts: 1998; Schönwalder: 1997; Anria: 2013; Van Cott: 2008, 2005). Dichos autores coinciden en que este tipo de actores – ‘movement parties’ (Kietschelt, 2006) o ‘partido orgánico’ (Roberts, 1998) – encara una serie de dificultades y tensiones que complican su posición respecto de la base social que representan como también el poder político a través del cual pretenden realizar sus objetivos. Ciertamente uno de los problemas más importantes es el descrito por Michels.

La clásica ‘ley de hierro’ de Michels (1911) sostiene que los movimientos de masa inevitablemente se canalizan en organizaciones formales – organizaciones democráticas – que favorecen un élite oligarca en lugar de las masas. Así, Michels postula

que el objetivo oficial de la democracia representativa de eliminar el poder político elitista es imposible. En relación a los movimientos sociales este peligro ha sido formulado más en términos burocratización o prácticas de co-optación que ineludiblemente comprometen los objetivos de la base social que dicho movimiento busca representar. Van Cott sostiene que en primer lugar el movimiento social que busca poder político debe salvar los obstáculos presentados por poderosas élites que buscan controlar a movimientos divergentes y excluir ‘challengers’. Una vez lograda la inclusión, al entrar en las instituciones formales los representantes de los movimientos sociales se ven sujetos a las mismas presiones e incentivos que sus predecesores (2008: 95).

Con todas sus complicaciones, el hecho es que la transición de movimiento a partido no aparece tan extraordinaria desde un punto de vista que matiza la división entre políticas institucionalizadas y no-institucionalizadas, y la subsecuente división Estado-Sociedad. Tanto el Estado como los partidos políticos, los movimientos sociales y la ciudadanía pertenecen en realidad a un mismo sistema - no se mueven en esferas separadas – y como tal, se encuentran sometidos a un constante proceso de influencia y formación mutua.

1.3.3 La dicotomía Estado-sociedad y la democratización en el contexto latinoamericano

En el contexto latinoamericano, la dicotomía ha sido cuestionada desde el argumento que la división Estado-Sociedad expresaría no una separación teórica, sino más bien una distinción entre dos posiciones políticas antagónicas. La dicotomía tenía un significado concreto en la situación de una relación hostil entre un Estado represivo autoritario y los recursos en la sociedad civil de donde emergía resistencia. Con el retorno de la democracia, dicha división empezaría a carecer de sentido, pues al entenderse a ambos actores como unitarios y coherentes, se oscurece la diversidad presente en las sociedades de esta región. En realidad las sociedades latinoamericanas muestran estar compuestas por diversos actores, múltiples tipos de prácticas y proyectos, y variadas formas de relación con el Estado. Esta diversidad se expresa también en la diversidad de proyectos políticos y culturales (algunos de los cuales pueden ser incluso no-civiles o anti-democráticos), que derivan de la coexistencia de diferentes culturas y tradiciones al interior de la sociedad civil (Dagnino *et al.*, 2006).

El cuestionamiento de la dicotomía se sostiene en parte en la previa discusión sobre la homogeneidad implícita en el concepto de sociedad civil. Escobar observa que la lucha de los movimientos sociales ha demostrado la existencia de una variedad de grupos al interior de la sociedad, con la cual la América Latina moderna debe reconocerse como una región sumamente heterogénea y compleja. La diferenciación económica y cultural de modos de producción y la segmentación y transnacionalización de sistemas económicos y culturales, presupone y produce una mezcla de formas pre-

o no-modernas, modernas, postmodernas e incluso antimodernas. Por ello la modernidad Latinoamericana es plural, contradictoria e irregular (Escobar, 1992).

En relación al proceso de democratización o consolidación democrática, empieza a ganar terreno una conciencia de que la pluralidad debe ser inherente a la democracia, si se quiere avanzar hacia una profundización o consolidación de la misma. Los movimientos sociales habrían sido exitosos en poner énfasis en el pluralismo y la tolerancia, obligando a que la construcción democrática se de en un contexto de multiplicidad de sujetos y espacios, y el reconocimiento mutuo de la diferencia (Fals Borda, 1992). Roxborough observa una relación más estrecha entre ambos actores. Roxborough (1997) sostiene que el debate académico en los años '90 ya sugería la probabilidad que los estados latinoamericanos buscaran expandir sus capacidades para responder a la creciente (diversidad) de demandas de la sociedad, como también que los movimientos sociales adquirieran un mayor protagonismo y/o que se institucionalizarían más. La combinación de estas tendencias resultaría en una densidad organizacional en la relación entre el Estado y la sociedad civil. Según Roxborough, este desarrollo podría mejorar las posibilidades de varias formas de políticas consensuadas a costa de movilizaciones ‘populistas’ o de proyectos elitistas de exclusión. En este escenario, el Estado provoca una respuesta en la sociedad civil, con y sin intención. Si los partidos políticos y los movimientos sociales aceptan este desafío, existe la posibilidad de crearse una suerte de espiral positivo, en el que ambos actores se refuerzan el uno al otro.

Más recientemente se ha planteado la necesidad de concebir la relación Estado-sociedad como ‘dialéctica’ –en la que ambos se forman y constituyen mutuamente– para una mejor comprensión para los procesos de democratización en la región (Cannon *et al.*, 2012:7). En este sentido es de particular interés el concepto de ‘interfaz socioestatal’ presentado por Dagnino *et al.* (2006). Los autores sugieren entender los procesos de democratización en el terreno de las vinculaciones, articulaciones y tránsitos entre la sociedad civil y el Estado, ya que ambos actores sociales se construyen históricamente de manera simultánea. Para ello, se propone el estudio de la ‘sociedad política’ como el complejo de los actores e instituciones que intermedian las relaciones entre la sociedad civil y el Estado: aparatos de gobierno y su andamiaje institucional y legal, los partidos en gobierno y parlamento, y en los gobiernos locales y regionales. La crisis de representación de los partidos políticos significa que el nexo entre estos sectores se ha debilitado, lo que produce que la política sea cada vez menos capaz de reconocer y expresar la diversidad de lo social, al mismo tiempo que se informaliza fuera del ámbito institucional a través de redes informales y acuerdos de corto plazo con actores cambiantes.

Dagnino *et al.* argumentan que es necesaria la existencia de una fuerte corresponsabilidad entre el proyecto democrático de la sociedad civil y los proyectos políticos de la sociedad política, para que la democracia tenga mayores posibilidades de consolidarse. En este sentido se torna importante el concepto de ‘interfaz socioestatal’

entendido como un espacio constituido por los intercambios entre sujetos sociales y estatales, un espacio de conflicto, incompatibilidad y negociación, donde se efectúan relaciones (asimétricas). Los sujetos, individuales o colectivos, se encuentran en un sitio de confrontación de paradigmas culturales caracterizado por una multiplicidad de discursos, donde los procesos de conocimiento son centrales y donde el poder es entendido como la lucha por relaciones estratégicas y significados. Asimismo, el sistema de rendición de cuentas se presenta como el punto que enlaza los espacios de interpenetración entre la sociedad civil y el Estado (Isunza Vera, 2010). Según el autor, en el interfaz socioestatal existen dos opciones:

- La delegación de responsabilidades estatales. Se trata de una colaboración funcional en el ejercicio de la política. Esto implica sin embargo una pérdida de soberanía en la representación social y según el trabajo citado, estaría condenado a fracasar.
- Que la sociedad despliegue una función de crítica y control sobre el aparato del Estado, en un reconocimiento mutuo de la autonomía. Se trata entonces de influencia y control sobre el ejercicio de la política.

Entonces, para una mejor consolidación del proyecto democrático es necesario una mayor correspondencia entre los contenidos democráticos de los proyectos políticos dominantes en ambas esferas de actividad. La correspondencia se debe buscar en el ‘interfaz socioestatal’, como espacio de encuentro entre los actores sociales y los actores estatales, en el cual los conceptos de ‘accountability’ (rendición de cuentas) o ‘control social’ asumen una particular importancia. Como vimos en la sección 1.1.2., el proyecto político identificado por Dagnino *et al.* (2006) más reciente –proyecto democrático-participativo– la rendición de cuentas y el control social emergen como uno de los componentes decisivos de este modelo.

En cuanto a la relación Estado-Sociedad, Migdal sostiene que la estructura de la sociedad, particularmente la existencia de varias organizaciones que ejercen control social (11), tiene un efecto decisivo en las capacidades del Estado (Migdal, 2001: 64). La fuerza de estas otras organizaciones influye sobre las prioridades de los líderes estatales y finalmente sobre la capacidad de las agencias estatales para implementar leyes y políticas. Esta dependencia lleva a la necesidad de maniobrar, negociar y acomodar, que produce lo que Migdal llama ‘la paradoja del dilema de los líderes estatales’ (12).

(11) Según Migdal el nivel de control social está reflejado en tres indicadores: (1) conformidad, es decir la medida en la que la población obedece a las demandas del Estado; (2) participación, entendida como la organización de la población con objetivos específicos en los componentes institucionales de la organización estatal; y (3) legitimidad, la aceptación del orden simbólico como verdadero y correcto, y como el sistema de significación propio de la gente (Migdal, 2001: 52).

(12) Los líderes estatales se encuentran en una situación en la que deben reforzar las agencias del Estado para asegurar su posición ante otros Estados. Por un lado, el reforzamiento de esas

El control social de otras organizaciones, obtenido a través de la movilización de porciones de la población, puede formar una amenaza para los representantes locales del Estado. Sin este apoyo local, el Estado pierde la base política necesaria para perseguir políticas que impugnen la distribución de poder existente entre sectores de la sociedad.

La falta de una base de apoyo adecuada puede además estimular las ambiciones de poder de otros sectores con control social. Por estas razones, el Estado se encuentra en una constante interacción con otras formaciones sociales en un proceso continuo de transformación. De esta manera, tanto el Estado como la sociedad no son entidades fijas, sino que ambas cambian su estructura, objetivos, constituciones, reglas y control social en su proceso de interacción.

Al estudiar la relación entre el Estado y los movimientos sociales es entonces necesario cuestionar la dicotomía Estado-Sociedad, no sólo en tanto dicha concepción presupone la homogeneidad de ambas esferas, sino que también prescribe una distinción cualitativa entre las prácticas políticas institucionalizadas de las no-institucionalizadas. Si bien, para fines analíticos, dicha separación es en cierto grado necesaria, en la constatación empírica resulta un tanto artificial.

Para el contexto latinoamericano, y en relación a los movimientos sociales, en términos de ‘políticas culturales’ y ‘cultura política’ como también el concepto de ‘interfaz socioestatal’, han visibilizado relaciones mucho más entrelazadas que al menos dificultan el dibujo de líneas divisorias. Las luchas de los movimientos sociales han cuestionado la democracia como el mero ejercicio de la representación política en el campo del Estado, demandando una democracia con mayor participación por parte de la sociedad, y de tal modo problematizando la separación Estado-Sociedad. La dicotomía Estado-sociedad oscurece las interrelaciones que existen entre los diferentes grupos que componen estas dos esferas.

En la última sección presentamos una perspectiva de red, ya que al menos como una herramienta metodológica, permite trascender esta visión dicotoma y antagónica de la relación Estado-sociedad civil, y puede hacer visible así justamente aquellas dinámicas que la dicotomía Estado-Sociedad oscurece: la interacción, negociación y conflicto.

agencias – en particular aquellas con capacidad coercitiva – pueden formar un riesgo para líderes que no cuentan con un apoyo público amplio. Estas agencias son necesarias para imponer políticas a la población. Por otro lado los líderes estatales deben poder movilizar el apoyo de la población directamente, para que ninguna agencia estatal cree la capacidad de derrocarles (por ejemplo a través de un golpe de Estado). Pero esa movilización política no se puede alcanzar sin canales hacia la población que induzcan la movilización a través de un conjunto de recompensas, sanciones, símbolos, justamente lo que hacen agencias estatales fuertes. Esta paradoja es el dilema de los líderes estatales (Migdal, 2001: 68-72).

1.4 Estado y movimientos sociales en el siglo XXI: gobernanza de red y gobernabilidad

En este apartado, con el objetivo de lograr una mejor apreciación de la actual relación entre el Estado y los movimientos sociales en Bolivia en el gobierno de Evo Morales, y las implicancias de la misma, se sugiere una perspectiva de ‘red’ (*networks*) para el análisis, justamente por las ventajas que puede presentar cuando se busca explorar los espacios de interacción e intersección, y los procesos de mutua influencia y formación de las categorías analíticas ‘Estado’ y ‘Sociedad’, y el papel que los movimientos sociales juegan en ella.

Asimismo, se trata en breve el concepto de gobernabilidad. Como se ha mencionado anteriormente, en este trabajo se busca tasar las relaciones Estado-movimientos sociales en relación a la construcción o consolidación democrática, es decir la calidad democrática de ese tipo de relaciones (ver sección 1.1.1). Sin embargo, la calidad democrática no resulta suficiente bajo el entendido que un tipo de relación (o un proyecto político) altamente ‘democrático’ no es necesariamente ‘factible’ o ‘realizable’, razón por lo cual aquí buscamos complementarlo con el concepto de ‘gobernabilidad’. La proposición de Camou de que un concepto funcional de gobernabilidad ‘es capaz de explicarnos de manera empírica por qué un determinado sistema se vuelve gobernable, independientemente de su calidad moral’ (2000: 183) puede ser invertida para sostener que una relación democrática entre Estado y movimientos sociales (una valoración moral) no coincide necesariamente con una gobernabilidad funcional.

Las relaciones (negociación, interacción, intersección) que se pueda visibilizar entre el Estado y los movimientos sociales desde una perspectiva de red, serán apreciadas desde su calidad democrática –sus efectos para la consolidación democrática– pero esto no es suficiente. Dicha apreciación debe ser complementada por una tasación en relación a su cualidad de gobernabilidad.

1.4.1 La relación Estado-sociedad desde una perspectiva de red

En su revisión teórica al respecto, Kenis y Volker (1991) señalan que en la literatura sobre políticas públicas, las primeras observaciones de configuraciones de red datan de finales de la década de los ‘60 y principios de los ‘70. Desde entonces, cada vez más autores han buscado utilizar el concepto de red en el estudio de la política moderna. Una revisión rápida de la literatura muestra que existe una gran variedad de términos utilizados para denominar tipos de funcionamiento entre diferentes actores políticos y sociales, p.e. ‘gobernanza de red’ (*network governance*), ‘redes políticas’ (*political Networks*), ‘redes de políticas públicas’ (*policy Networks*), ‘redes de asunto’ (*issue Networks*), etc. Al mismo tiempo, no parece existir un acuerdo sobre si estos conceptos de red refieren a una metáfora, una metodología, una herramienta analítica o bien una teoría en sí.

La perspectiva de red en la teoría política resulta de la proliferación del concepto en la sociología. Desde la sociología, la organización social emerge de la interacción intencionada de actores individuales en un intercambio continuo de información y otros recursos importantes, por lo que la sociedad deja de ser controlada exclusivamente por una inteligencia central (por ejemplo, el Estado). Desde un punto de vista de red, la toma de decisiones políticas moderna ya no puede ser entendida solamente en base a los funcionamientos político-institucionales formales, porque tales procesos ocurren dentro de un marco de constelaciones complejas de actores y de interdependencias de recursos, que no se dejan captar por las instituciones formales. Esto forma la base de nuestro interés en una perspectiva de red, ya que encierra el potencial de visibilizar las interrelaciones entre los diferentes actores, tanto del Estado como de la sociedad civil. A continuación presentamos una revisión de los conceptos de red que nos parecen más útiles para apreciar dicha relación.

Para empezar, es necesario hacer una primera distinción entre el análisis de red cuantitativo y cualitativo, ambos enfoques que parten de un entendimiento de las redes como herramienta analítica. El enfoque cuantitativo considera el análisis de red como un método del análisis de la estructura social, haciendo uso de clasificaciones, tablas de densidad, matrices, etc. El enfoque cualitativo está más orientado hacia procesos, es decir no tanto la estructura de las interrelaciones sino más bien el contenido de las mismas, y hace uso de entrevistas y análisis de discurso. Estos enfoques metodológicos son en general complementarios.

La red de políticas públicas: intermediación de intereses o forma de gobernanza

Desde la teoría política se hace una segunda distinción entre la red como una *tipología de intermediación* de intereses y la red como una *forma específica de gobernanza*. En la literatura anglosajona (norteamericana e inglesa), el estudio a la relación entre el Estado y la sociedad se vio caracterizado por una perspectiva de intermediación de intereses, y fue dominado por diferentes versiones del pluralismo. A partir de la década de los '70 esta corriente teórica recibió fuertes críticas por parte de los defensores de un modelo de teoría corporativista. Los modelos produjeron una serie de variantes ('pluralismo', 'post-pluralismo', 'corporativismo', 'neo-corporativismo', 'institucionalismo', etc.) para denominar las tipologías de la relación Estado-sociedad, pero como explica Martínez Escamilla, resultaron un tanto confusos e incapaces de trascender lo que cada vez se sentía más como rigideces teóricas y metodológicas en el estudio de las relaciones político-sociales (Martínez Escamilla, 1996).

Como alternativa se propuso 'la red' como un concepto genérico para abarcar a los diferentes tipos de relación entre el Estado y los intereses societales (Zurbruggen, 2003; Sørensen y Torfing, 2005). El concepto de 'redes de políticas públicas' (*policy Networks*) de intermediación de intereses fue aplicado sobre todo en el estudio de la producción de políticas sectoriales, y es entendido en general como una herra-

mienta analítica para examinar las relaciones de intercambio institucionalizadas entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. La ventaja de este tipo de análisis es que permite una representación más detallada de las diferencias sectoriales y subsectoriales, el papel de los actores públicos y privados, y la relaciones formales e informales entre ellos (Börzel, 1997).

La red entendida como una forma específica de gobernanza es más reciente y fue desarrollada en Europa. A partir de la década de los '80 la sociedad moderna comienza a ser cada vez más caracterizada en términos de diferenciación y complejidad (Kahler *et al.*, 2009), que significa una 'sobrecarga' en la producción de políticas y en consecuencia pone a la gobernanza bajo presión. Por esta razón, los gobiernos serían cada vez más dependientes de la cooperación y la movilización conjunta de recursos de actores ubicados fuera del control jerárquico estatal, lo que permite la movilización de recursos políticos en situaciones donde estos se encuentran altamente dispersos entre actores públicos y privados.

La 'red de políticas públicas' (*Policy network*) incluye así a todos los actores involucrados en la formulación e implementación de una política en un sector político determinado, y está caracterizada por interacciones sobre todo informales entre actores públicos y privados, de intereses distintos pero interdependientes, que intentan resolver problemas de acción colectiva en un nivel central y no-jerárquico. Así las redes de políticas facilitan la gobernanza de la sociedad moderna al proveer un marco de coordinación horizontal de los intereses de actores de cuyos recursos son mutuamente dependientes (Kahler *et al.*, 2009).

La red como herramienta analítica o teoría

Como hemos vistos, desde el enfoque de mediación de intereses, la red como herramienta se presenta como una tipología más de las relaciones Estado-sociedad que pretende trascender las confusiones ocasionadas por las diferentes variantes de los modelos predominantes del pluralismo y corporativismo. El enfoque de gobernanza identifica a la herramienta analítica 'red' como un modelo para analizar formas no-jerárquicas de interacción entre actores públicos y privados en la producción de políticas, y permite así considerar las variaciones sectoriales y subsectoriales en una visión desagregada tanto del Estado como de la sociedad. Sin embargo existen autores que ven en el concepto mucho más que una herramienta analítica y le confieren un poder teórico.

En el enfoque de la red como tipología de intermediación de intereses se señala que la estructura puede afectar tanto al proceso como al resultado político (Zurbriggen, 2003: 5). Desde el enfoque de la gobernanza de red, la red deja de ser únicamente un modelo para investigar las interacciones entre actores privados y públicos, para constituirse como una forma específica de gobernanza, i.e. 'gobernanza de red' (network governance) (Börzel, 1997; Zurbriggen, 2003).

Gobernanza de redy democracia

La ‘gobernanza de red’ ha recibido atención sobre todo en el contexto Europeo, en el estudio al funcionamiento político de la Unión Europea en particular. La gobernanza de red respondería a la creciente complejidad de la sociedad y la diversidad de demandas políticas que de ella emana, y se realizaría a través de las así llamadas ‘redes de gobernanza’ (*governance Networks*) (Sørensen and Torfing, 2005: 199). La teoría sobre este tipo de redes se basa en gran parte en la teoría formulada alrededor del concepto de ‘redes de políticas públicas’ (*policy Networks*) mencionadas anteriormente, que al centrar el enfoque en las interacciones entre los actores desagregados tanto de la sociedad como del Estado, implica una difuminación de los límites entre estas dos esferas.

Las redes de gobernanza se caracterizan por una articulación horizontal e interdependiente de actores relativamente autónomos, que interactúan a través de negociaciones dentro de un marco de reglas, normas y conocimiento, relativamente institucionalizado. Estas redes son hasta cierto punto autorreguladoras, y contribuyen a la producción del bien común a través de la elaboración e implementación de políticas públicas (Sørensen y Torfing, 2005a; 2005b). Algunos autores han cuestionado el efecto de este tipo de gobernanza para el funcionamiento democrático, señalando sus posibles ventajas y desventajas. Entre las primeras se contarían la habilidad de identificar nuevos problemas y producir respuestas negociadas que son flexibles y reales; el conocimiento detallado y relevante para la toma de decisiones con el que en general cuentan los actores de la red; la capacidad de establecer un marco para la construcción de consenso (o al menos para la civilización de conflictos); y finalmente la capacidad de reducir los riesgos de resistencia a la implementación de las políticas, ya que los actores afectados son involucrados en el proceso de toma de decisiones (Sørensen y Torfing, 2005a).

Entre las posibles amenazas a los principios democráticos, Eva Sørensen identifica a cuatro aspectos de la democracia liberal que se verían afectados por la emergencia de la gobernanza de red (Sørensen, 2002):

- ‘el pueblo’ como una identidad pre-determinada;
- la representación como la conexión entre ‘el pueblo’ y los que toman decisiones;
- la administración como un no-actor en la democracia;
- la separación institucional entre el sistema político y la sociedad.

Como hemos visto antes, la noción del ‘pueblo’ como unidad está estrechamente ligada a la idea de ‘Estado-nación’. En las sociedades modernas esa unidad política se ve socavada por el desarrollo de instituciones como la Unión Europea, las Naciones Unidas y Fondo Monetario Internacional por un lado, y una creciente descentralización de las autoridades políticas y administrativas en unidades de gobierno locales por otro. Por lo tanto, el entendimiento del ‘pueblo’ como la suma de ‘ciuda-

danos' dentro de un territorio (el Estado-nación), es decir como una entidad pre-política, es remplazado por la idea de que éste se construye en el proceso de toma de decisiones. La idea del 'pueblo' como constructo político afecta también el concepto de representación; la unidad y la identidad política del 'pueblo' son construidos dentro y a través del proceso de representación en el proceso de toma de decisiones. De esa manera, la representación deja de ser un instrumento pasivo en las manos de los representados, porque la competición por el derecho de representación ya no se limita al proceso electoral sino que se realiza cada vez que un actor – ya sea éste público o privado – alega representar a alguien. Esto socava la noción de la representación por mandato.

De la misma manera, las redes de gobernanza afectan el modelo weberiano de una administración pública burocrática separada de la política (Bogason y Musso, 2006). Si bien se podría argumentar que probablemente los administradores públicos siempre tuvieron un papel más influyente que el adjudicado por Weber, en un sistema de redes de gobernanza, caracterizado por procesos horizontales, fragmentados y negociados de gobernanza societal, estos asumen con seguridad un papel más determinante en su calidad de coordinadores y facilitadores. Por ejemplo, es importante notar que con frecuencia los administradores públicos ejercen un fuerte control sobre los canales de comunicación entre los actores involucrados (Sørensen, 2002). Por lo tanto, mientras que la gran parte de la teoría sobre la democracia se concentra en la relación entre ciudadanos y políticos, un modelo de gobernanza de red estipula además la consideración de los administradores públicos.

A esto podemos sumar un cambio en la distribución de funciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, y la emergencia de formas institucionales que no se dejan capturar por ninguna de estas categorías. Esto ha llevado a cuestionar la convencional separación entre el Estado y la sociedad civil, y sugerir que la democracia representativa correspondiente es probablemente sólo una forma más entre varios mecanismos legítimos de toma de decisiones.

Por su parte, en el trabajo citado Bogason y Musso subrayan que, desde el punto de vista democrático, los mayores peligros de las redes de gobernanza provienen de cuestiones de rendición de cuentas y de abuso de poder. Existe un riesgo que los grupos de interés y políticos en posiciones privilegiadas manipulen el sistema hacia intereses particulares, a costa de aquellos que no cuentan con los recursos para organizarse. Por ejemplo, los administradores públicos cuentan con mejores oportunidades para la apropiación de poder y recursos que otros actores, sujetos a un mayor control directo. Sørensen y Torfing (2005a) suman otros riesgos, como la posibilidad de cooptación, la falta de transparencia en el proceso de gobierno, la atomización y fragmentación de la gobernanza pública, y la reducción de la protesta política a través del desarrollo de fuertes discursos hegemónicos.

Sin embargo, estos autores no son pesimistas sobre estas formas emergentes de gobernanza, y argumentan que cumpliendo ciertas condiciones, la gobernanza de

red encierra un potencial positivo para el proceso de democratización. Para evadir los posibles escollos de la gobernanza de red estos autores proponen la ‘meta-gobernanza’ (metagovernance). Este concepto apunta a una regulación de la auto-regulación de las redes de gobernanza, y el ejercicio de la misma es ubicado particularmente en las manos de los políticos electos. En primera instancia se propone el diseño de las redes de gobernanza a través del establecimiento de una estructura institucional que forme las estructuras de interdependencia societal de manera deseada. Esto permite un mejor control por parte de los políticos al otorgarles la facultad de estimular o desalentar el establecimiento e influencia de ciertas redes.

Otro componente importante de la meta-gobernanza es la participación activa de políticos elegidos dentro de la red. Esta participación proporciona el conocimiento directo sobre las actividades de la red lo cual facilita una intervención política directa, al mismo tiempo de contribuir a una alineación de las decisiones políticas de las redes de gobernanza con los objetivos generales del gobierno. De esta manera, la imagen de las redes de gobernanza como espacios de mediación de intereses particulares puede ser transformada a una imagen como espacios públicos de toma de decisiones, que están sujetos a un debate público abierto.

Un tercer medio de meta-gobernanza refiere a la articulación de las redes de gobernanza dentro de un marco de objetivos políticos generales. A través de la articulación política, financiera y discursiva los políticos pueden delimitar el área dentro del cual las redes de gobernanza son auto-gobernantes, por ejemplo decidiendo qué cuestiones son de interés público general y qué cuestiones pueden ser delegadas a la toma de decisiones más detallada de las redes de gobernanza.

La meta-gobernanza busca así realizar el potencial democratizador de las redes de gobernanza, al buscar una complementación entre las instituciones de la democracia más convencionales y las nuevas formas de gobernanza que emergen en respuesta a la complejidad y diversidad de las cuestiones políticas en las sociedades modernas.

Redes de gobernanza y el Estado

Un modelo de gobernanza de red está acompañado de consecuencias para el funcionamiento del Estado. Como explican Sørensen y Torfing las redes de gobernanza funcionan desde una sistema de gobernación pluricéntrico en contraste con el sistema unicéntrico del Estado (y el sistema multicéntrico del mercado); éstas funcionan en base a una racionalidad de negociación en oposición de la racionalidad substancial que caracteriza al Estado (o la racionalidad procesal que rige la competencia mercantilista); la conformidad en las redes de gobernanza se consigue a través de la confianza y la obligación política en lugar del miedo a sanciones legales por parte del Estado (o a la pérdida económica en el mercado). Por otro lado Atkinson y Coleman (1989) explican que tal modelo conlleva una visión desagregada del Estado y apuntan

a la posible pérdida de autonomía que esta unidad política sufre al momento de ser penetrada por grupos de intereses sectoriales.

En el peor de los casos, en un contexto de debilidad institucional, el Estado puede llegar a reducirse a una destilación de los conflictos societales, dislocado por discordias internas.

Manuel Castells (2000 [1996]) ofrece un análisis interesante de los efectos de sistemas de red para el Estado. Castells identifica la emergencia de mecanismos de red en un contexto mucho más amplio, que responde a la transición de las sociedades industriales a la era de información, y que afecta todo el conjunto de la sociedad, no sólo el espacio político. En relación al Estado, Carnoy y Castells (2001) argumentan que esta entidad política es sujeta a una serie de cambios a raíz de la globalización, que si bien socavan su posición, no le anulan. El Estado no desaparece, sino que se transforma.

Por un lado la globalización limita la soberanía del Estado, pero al mismo tiempo redefine los límites sociales del mismo: el territorio deja de ser el referente para determinar el sentido de comunidad, dando lugar a la emergencia de políticas de identidad que cuestionan la ciudadanía como la única fuente de legitimidad política. El Estado moderno se ve obligado a responder a una serie de demandas culturales, con frecuencia conflictivas entre sí, desde una pluralidad de recursos que sobrepasan al ciudadano individual como base de la representación política.

La potencial crisis de legitimidad que de ello resulta, es contrarrestada por medio de la reconfiguración del Estado de dos maneras: a través de un proceso de descentralización, y la delegación de una serie de funciones a organizaciones no-gubernamentales (13).

Al aumentar la probabilidad de que los ciudadanos se identifiquen con sus instituciones y participen del proceso político, al mismo tiempo de transferirles mayores responsabilidades, el Estado transformado se recapacita para responder a las necesidades de la sociedad moderna y recobra legitimidad.

Con la pérdida de soberanía en el marco global y la descentralización al interior del Estado, emerge así una nueva forma de Estado, compuesta por instituciones compartidas en una negociación constante e interactiva entre gobiernos nacionales, gobiernos co-nacionales, entidades supranacionales, instituciones internacionales, gobiernos regionales, gobiernos locales, movimientos sociales y ONGs. La toma de decisiones y representación tiene lugar a lo largo de toda esta cadena y no sigue necesariamente un orden jerárquico prescrito.

)13) Castells prefiere llamar a estas ONGs 'organizaciones neo-gubernamentales', porque la mayoría de ellas son subsidiadas o apoyadas por (algún) Estado, y/o se constituyen como contrapartes importantes en la producción de políticas.

El Estado funciona como una red, en la que todos los puntos interactúan entre sí y son igualmente necesarios para el desempeño de las funciones estatales: el Estado Red (the Network State).

Redes de gobernanza en América Latina

Los conceptos de redes de políticas públicas, o redes de gobernanza o Estado Red, no parecen haber encontrado (todavía) grandes espacios en el estudio latinoamericano. La mayoría de los estudios que utilizan el concepto de red, lo hacen en base a su sentido inicial de ‘red social’, sobre todo en relación a los problemas de pobreza de la región. Sin embargo existen unas pocas publicaciones que buscan introducir el concepto de red en el análisis de la política y la gobernanza, señalando la gestación de redes en la producción de políticas públicas, pero que al mismo tiempo se limitan a una revisión teórica del concepto con sus posibles ventajas y desventajas (por ejemplo Fleury, 2002 y Moura, 1996).

Vale la pena notar que, a diferencia de la literatura anglosajona y Europea, el foco de estudio en América Latina es la implementación de políticas públicas sociales (véase Isuani, 2005; Kliksberg, 1998; Fontes *et al.*, 2008).

La creciente conciencia de que el éxito de políticas públicas, destinadas a tratar los problemas sociales de los sectores populares, depende en gran parte de la participación de los receptores en la formulación de tales políticas. Esto implica la interacción entre los diferentes actores, políticos y sociales, que puede ser mejor apreciada desde una perspectiva de red.

Martínez Escamilla explica que en principio las redes políticas fueron consideradas como un producto característico de las sociedades organizadas democráticamente de los países occidentales e industrializados, pero que a pesar del poco análisis realizado en otros contextos, ahora estarían siendo aceptadas como un fenómeno mucho más común (Martínez Escamilla, 1996).

En su ponencia en el seminario ‘Sociedad y reforma del Estado’ en Brasil, Castells argumenta que la evolución del Estado Red es una tendencia global que responde a los desarrollos actuales y que por lo tanto no se limita a los Estados del ‘primer mundo’. De tal manera, el Estado Red se estaría gestando también en el continente latinoamericano (Castells, 1998).

Douglas A. Chalmer *et al.* (1997), tratando explícitamente la región latinoamericana, identifican la emergencia de lo que ellos denominan ‘redes asociativas’ (associative Networks) como un tipo más de estructura de representación (por ejemplo al lado de los partidos políticos), que interconecta a los actores estatales y societales. La diversificación del sector popular produciría un conjunto cambiante de grupos populares que luchan por formar un grupo de organizaciones con la capacidad de reconocer, analizar, debatir y hacer demandas alrededor de asuntos específicos. De tal manera la representación popular deviene cada vez más dependiente de la participación de los

actores sociales y estatales en un conjunto cambiante de redes asociativas, que fusionan o tornan borrosos los límites entre actividades de ‘articulación de intereses’, ‘agregación de intereses’, ‘formulación de demandas’ y ‘elaboración de políticas públicas’ (14).

La estructura de representación es definida entonces como el conjunto de actores que están vinculados a los centros de tomas de decisiones por medio de procedimientos y organizaciones, en los que ocurren intercambios cognitivos y de negocio, influenciando las políticas que el centro adopta. Las redes que se desarrollan alrededor de una temática particular involucran a las autoridades estatales responsables de ese asunto y a los grupos organizados que presionan demandas y estimulan el debate. Por lo tanto, estas redes no están situadas en el ámbito de la sociedad civil, sino más bien en el espacio que vincula a la sociedad civil con el Estado.

En el contexto de la relación entre el Estado y los movimientos sociales, el concepto de red se torna útil por su referencia específica a las interconexiones Estado-sociedad, buscando visibilizarlas. Como hemos visto, el concepto emerge de las insuficiencias de los modelos más tradicionales del corporativismo y el pluralismo para apreciar la complejidad, dinamismo e interconexión que caracteriza dicha relación en las sociedades actuales. A nuestro parecer el concepto de ‘redes de políticas públicas’, entendido como las configuraciones cambiantes de actores sociales y estatales en torno a la formulación e implementación de una política particular, se presenta al menos como una herramienta metodológica que permite apreciar mejor la relación Estado-movimientos sociales, al trascender una visión dicotoma y antagonica más tradicional.

Al mismo tiempo, como ya ha sido señalado, autores que han tratado el concepto le confieren un potencial teórico, el cual no es deseable descartar de antemano. La ‘gobernanza de red’ o ‘el Estado Red’ encierran más que una visibilización de las estructuras que forman la relación Estado-sociedad, ya que apuntalan a una redefinición de los papeles y funciones de ambos actores como también de la relación entre ellos. De tal manera se puede postular que tales redefiniciones inevitablemente tienen consecuencias para nuestro entendimiento teórico sobre el Estado, los ciudadanos/(las organizaciones de) la sociedad, la democracia, y la relación entre ellos.

1.4.2 Gobernabilidad y movimientos sociales

Como hemos visto, la relación Estado-movimientos sociales puede ser analizada desde una perspectiva de red, de la cual emerge la cuestión si el tipo de relación

(14) Como explican los autores, este modelo se diferencia del pluralismo. En el pluralismo los grupos de interés hacen valer sus intereses a través de la presión sobre el Estado. Al contrario, en las redes asociativas la interacción entre actores estatales sociales está caracterizada por procesos cognitivos (formular, resistir y resolver demandas competitivas) que pueden llevar a la negociación de intereses como también a su redefinición.

que se da entre el Estado y las organizaciones de la sociedad en el contexto moderno constituye en realidad un tipo de gobernanza distinto, que socava la posición privilegiada del Estado como espacio (exclusivo) de toma de decisiones.

De este modo, una concepción más integrada que trasciende la dicotomía Estado-Sociedad civil no sólo tendrá implicaciones para la democracia – entendida como un tipo de relación Estado-Sociedad – sino también una incidencia práctica en el ejercicio del poder.

El concepto de gobernabilidad emerge particularmente apto para apreciar dicha incidencia práctica, por su referencia explícita a la relación Estado- Sociedad. Silva y Rojas Aravena sostienen que el concepto de gobernabilidad debe ser entendido en sus dos dimensiones: eficiencia institucional y articulación de intereses sociales. La primera refiere a 'la capacidad del Estado de atender y resolver las demandas sociales' mientras que la segunda se vincula a 'el conjunto de mecanismos, procesos y relaciones e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias' (Silva y Rojas Aravena, 2013: 4). En la misma línea Torres-Rivas explica que en relación a la gobernabilidad 'existe una relación fundamental mutua' entre el Estado y la sociedad civil (1993: 10). En la óptica de Kooiman, la gobernabilidad es el resultado de la interacción entre el 'sistema a ser gobernado' y el 'sistema de gobernanza' de doble vía: respectivamente 'interacciones participativas' e 'interacciones que resultan de la administración política' (Kooiman, 2008).

El concepto de gobernabilidad ha recibido mayor atención en el debate académico de la región en los últimos años, en parte debido al impacto negativo de las reformas económicas implementadas a partir de los '80, en parte también por el paulatino fortalecimiento de la presencia de actores de la sociedad en asuntos que antes eran estrictamente estatales (Solheim, 2013: 129-130). De tal manera, podemos concluir que la gobernabilidad no es una cualidad de los gobiernos, sino más bien de las sociedades o sistemas sociales (Prats, 2001: 120), es decir, que tiene que ver con la relación Estado-Sociedad.

Al observar la relación Estado–movimientos sociales el concepto de gobernabilidad resulta útil por su referencia a ambas partes de la relación. Para ello tomamos la propuesta de Camou que define la gobernabilidad como 'un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz'. Por el foco particular de la investigación – la relación Estado-movimientos sociales – se deja de lado entonces definiciones un tanto más complejas como el de 'gobernabilidad democrática' que incluyen además del fortalecimiento político institucional y el desarrollo socio-económico y la integración social, un tercer elemento de promoción de 'un clima internacional que privilegie la resolución pacífica y negociada de conflictos' (Silva y Rojas Aravena, 2013: 6). La definición de Camou permite así una apreciación más específica de la relación Estado-movimientos sociales.

Es necesario explicitar una tensión presente en el concepto de gobernabilidad en el contexto de sociedades modernas y complejas como las latinoamericanas (15). La emergencia de un gran número de nuevos y diversos actores en las sociedades se ve acompañada por la debilitación de un centro articulador de la vida social (Camou y Castro, 1997). De tal modo, la preocupación por los excesos del poder – tan presente en el contexto latinoamericano – da más bien lugar a una preocupación por acrecentarlo, reintroduciendo así el viejo problema Europeo de la ‘razón de Estado’ (Camou, 2000:174).

El problema remite a la ambivalencia presente en la necesidad de satisfacer las demandas sociales de manera eficaz, es decir la tensión entre los objetivos de corto y largo plazo (Camou, 2000: 174). El ‘balance’ en la definición de Camou apunta a la estabilidad del sistema político, en el que una necesaria visión integral y de largo plazo (el Estado) entra en conflicto con la obtención de objetivos locales o inmediatos (los actores de la sociedad), y la capacidad de la relación Estado-Sociedad (en especial el Estado pero también de la Sociedad) de lidiar con dicha cuestión. Este problema resulta especialmente inminente para la relación Estado-movimientos sociales, por el característico particularismo de estos últimos.

Tomando a los movimientos sociales específicamente, Marisa Revilla se pregunta si la emergencia de (nuevos) movimientos sociales contribuye a la gobernabilidad o, por el contrario, la perjudica. La tensión es adjudicada por la autora a distintos entendimientos de la democracia. El concepto de gobernabilidad implicaría una democracia representativa, que pone énfasis en los partidos políticos como los canales de participación. Los movimientos sociales sostienen un concepto de democracia más participativo, al introducir formas de participación que rebalsan los canales regulados. La autora concluye que, para que el movimiento social pueda contribuir a la gobernabilidad, es necesario dejar de lado la primacía de la representación, para lograr una concepción de la democracia que considere necesaria la participación de la sociedad en la producción del orden. Sólo así se pueden considerar a la gobernabilidad y los movimientos sociales como conceptos complementarios en vez de opuestos (Revilla, 1994).

Resumiendo, la gobernabilidad prescribe un entendimiento integral y de formación mutua entre el Estado y la Sociedad. Gobernabilidad no es sólo un concepto funcional que define la calidad de un sistema político en términos de eficacia y estabilidad, sino que contiene también un elemento normativo, pues no se trata sólo de la satisfacción de demandas y la estabilidad, sino también cómo dichos objetivos son realizados, estableciendo una suerte de simbiosis entre el Estado y la Sociedad. Así ambas partes son fundamentales y complementarias en la construcción de la gobernabilidad. Es por ello que el concepto de gobernabilidad resulta de particular utilidad para una tasación del grado (anti)democrático de la relación Estado-movimientos sociales.

(15) Ver también Escobar (1992) y Larraín (2000).

1.5 Reflexiones finales

A manera de conclusión, se destacan aquí algunos de los puntos de la anterior discusión que resultarán de particular utilidad para el análisis de la relación entre el Estado y los movimientos sociales en nuestro caso de estudio, el gobierno de Evo Morales en Bolivia.

En primer lugar es necesario subrayar que en el contexto latinoamericano la dicotomía Estado-Sociedad – persistente en los estudios sobre movimientos sociales – responde más a una tensión entre dos posiciones políticas que a la división de categorías analíticas. En el escenario de regímenes autoritarios, los actores de la Sociedad se encontraban en una oposición real en relación al Estado, al advocar un proyecto político democrático. En la transición, con la preocupación de mantener el precario régimen democrático, la oposición se vio traducida al peligro que constituía una intervención política muy intensa por parte de actores de la sociedad para la consolidación de las instituciones formales. La fijación en institucionalizar una estable democracia representativa, prescribía una suerte de apartamiento del ámbito político, una vez que el ciudadano hubiera ejercido el voto, reforzando la división Estado-Sociedad.

La división Estado-Sociedad persistió así – en mayor o menor grado – en los proyectos políticos sucesivos a la transición democrática, pero en el debate académico más reciente ha sido objeto de un serio cuestionamiento, en particular desde el estudio de los movimientos sociales. Desde esta crítica, la dicotomía Estado-Sociedad obscurecería la complejidad de la interacción, intersección y negociación se percibe en la relación entre distintos actores sociopolíticos, problematizando lo que se entienden como distinciones artificiales entre ‘política institucionalizada’ y ‘política no-institucionalizada’, arguyendo una visión mucho más integral del Estado y la Sociedad en que ambos se constituyen entre sí y forman parte de un mismo sistema. Dicha visión no sólo permitiría una mejor apreciación de la dinámica sociopolítica, sino que también haría más visibles las potencialidades para la construcción democrática.

Siguiendo esa línea crítica, se sugiere una perspectiva de red para el análisis de la relación Estado-movimientos sociales, por su capacidad de hacer visibles justamente los espacios de intersección y negociación, es decir visualizar justamente aquellos espacios en donde las líneas divisorias conceptuales se hacen borrosas. Al mismo tiempo, además de su cualidad como herramienta metodológica, la perspectiva de red encierra un potencial teórico que resulta de particular interés para nuestro estudio: la perspectiva de red alude también a un tipo distinto de gobernanza, emergente justamente el contexto de sociedades modernas. La ‘gobernanza de red’ o las ‘redes políticas’ serían especialmente aptas para responder a las exigencias de la construcción democrática en sociedades diversas y complejas.

En este punto se introduce el concepto de gobernabilidad con el objetivo de permitir una tasación de lo que podría entenderse como la emergencia de una ‘gobernanza de red’ en términos de viabilidad. El concepto de gobernabilidad resulta espe-

cialmente útil en este sentido, ya que incluye un elemento normativo dibujando el horizonte de 'lo deseado', haciendo al mismo tiempo referencia explícita a la estabilidad política. Así, obliga a pensar en términos prácticos de factibilidad: por muy democrático que pueda parecer, cuán realizable o sostenible es un proyecto político? En relación más explícita a los movimientos sociales, el componente de 'satisfacción de demandas de manera eficaz' del concepto de gobernabilidad es posicionado al lado de la necesidad de mantener un cierto balance entre la satisfacción de objetivos de corto y largo plazo (estabilidad y sostenibilidad de un proyecto político), y la posibilidad real de tensión que pueda existir entre ellos. De tal modo, el concepto de gobernabilidad reintroduce la importancia de la cuestión de 'la razón de Estado' que aparece un tanto obsoleta o muy debilitada en la 'gobernanza de red', mostrando un punto de tensión de especial interés para el análisis.

En resumen, desde una perspectiva de red, se analizará la relación entre el Estado y los movimientos sociales en la Bolivia de la última década. Las características de la relación que puedan ser identificadas serán apreciadas en relación al proyecto político que encarnan, es decir su significado para la construcción o profundización democrática del país. Al mismo tiempo, el concepto de gobernabilidad permitirá que el análisis pueda fijarse también en las posibles tensiones y problemas que puedan darse para la viabilidad –la sostenibilidad legítima en el tiempo– de dichas relaciones.

Capítulo 2

Los movimientos sociales en el Estado neoliberal: la evolución del movimiento social en actor político

La llegada de Morales al poder a través de un proceso electoral formal presenta la irrupción de los movimientos sociales en el ámbito político institucional. Desde una perspectiva histórica, el periodo 1980-2000 puede ser entendido como la reformulación de un discurso reivindicativo en el que el análisis marxista y la centralidad de la Central Obrera Boliviana (COB), es remplazado por un análisis cultural alrededor de un discurso indigenista y adoptado por una diversidad de actores, pero cuyo liderazgo será finalmente asumido por los movimientos sociales indígenas. En particular en el periodo 2000-2005, en una crisis del sistema político, los movimientos sociales lograron un alto grado de incidencia política, hasta convertirse en el actor más importante de la política boliviana, llevando a la elección del líder cocalero Evo Morales a la presidencia. En este capítulo, dicho desarrollo histórico se analiza a través de una conceptualización ‘dialéctica’ de la relación Estado-sociedad, en la que ambas esferas de la realidad sociopolítica se encuentran en un proceso constante de mutua formación. Después de la transición democrática, se observa la emergencia de ‘nuevos movimientos sociales’ que atraviesan por un proceso de articulación política, hasta convertirse en el actor político principal en el escenario boliviano.

En la primera sección se observa el papel de los movimientos sociales, en realidad de la Central Obrera Boliviana como eje de articulación social, en la transición democrática. Aquí se puede ver cómo la transición democrática boliviana responde en gran medida a la caracterización de dicho proceso para la región latinoamericana, en el que después de un breve momento de centralidad política, los movimientos sociales son marginados del ámbito político con el objetivo de establecer el nuevo régimen democrático. Asimismo, en este periodo se observa la emergencia de ‘nuevos movimientos sociales’ caracterizados por ‘políticas culturales’, concretizadas en la corriente política del katarismo y la consolidación de una organización social de corte sindical, pero que responde a un perfil rural, a saber la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB).

En la segunda sección se analiza el papel que desempeña el movimiento cocalero, como nuevo movimiento social, en lo que se entiende como una creciente articulación política de los movimientos sociales. El vacío social que deja una COB debilitada, junto a la violencia que caracteriza el conflicto entre el movimiento cocalero y el Estado, se observan como factores importantes en la adopción de un perfil nacional que sirve como eje articulador para una serie de ‘nuevos movimientos sociales’ a nivel

local. Esto se ve concretizado en la creación del ‘instrumento político’, para el cual reformas neoliberales de descentralización emergen como un tercer factor de importancia para entender la emergencia de esta articulación política de movimientos sociales.

En la tercera sección se ubica la irrupción del movimiento social en el ámbito político en un contexto de crisis de legitimidad del sistema de partidos políticos en particular y del modelo de desarrollo neoliberal. Dicha crisis deriva en fuertes confrontaciones entre el Estado y la sociedad que son principalmente protagonizadas por los movimientos sociales urbanos –mostrando su incidencia política cada vez con mayor claridad- en oposición a planes gubernamentales. En el periodo 2000-2005 dichas confrontaciones derivaron en verdaderos escenarios de ingobernabilidad, en los que destacan los episodios de la Guerra del Agua en el año 2000 y la Guerra del Gas en el año 2003. Como se verá, la insurgencia social que caracteriza este periodo es indicativa de como el movimiento social se torna un canal legítimo de participación política y mediación hacia el Estado.

En la última sección, se analiza la sorpresiva decisión de los movimientos sociales de optar por el proceso electoral formal para acceder al poder político. Hasta entonces, los movimientos sociales bolivianos respondían a la caracterización más convencional ‘anti-Estado’ y en oposición a las estructuras formales de la política, pero en el punto álgido de la movilización social, se opta por la vía formal de competencia de poder, a través de la cual el MAS llega finalmente al poder. En la sección 2.4 se pretende explicar esta aparente contradicción a partir de una conceptualización que ubica al movimiento social y al partido político dentro de un mismo sistema, cuestionando así la distinción entre la política ‘institucionalizada’ y la ‘no institucionalizada’. En esta sección se destaca también el hecho que el protagonismo político pase de los movimientos sociales urbanos a los movimientos sociales indígenas, como clave para entender la victoria de Morales en los comicios de diciembre del 2005.

2.1 Los nuevos movimientos sociales y las políticas de ajuste económico: la COB, el katarismo y la CSUTCB (1980-1990)

Durante la dictadura de García Meza, como núcleo de la resistencia social, la COB sufrió grandes bajas en la medida en que sus principales líderes fueron exiliados y/o asesinados. Sin embargo, justamente por ese papel protagónico de lucha contra los regimenes dictatoriales, la COB se convertiría en el actor político dominante del periodo de transición democrática, con un alto nivel de legitimidad.

2.1.1 La transición democrática: el gobierno de la UDP y la COB

La precariedad de la institución estatal en el periodo de transición democrática es ilustrada por la peculiar dinámica que se dio entre el nuevo gobierno civil y

la COB. El gobierno de la Unidad Democrática Popular - UDP (1982-1985) fue en realidad un conjunto de partidos políticos de izquierda, débil por su fraccionalismo, actuando en repetidas ocasiones más en oposición que en apoyo al presidente (Morales, 2010: 205). Por otra parte, la explosión de demandas de distintos sectores de la sociedad dificultó considerablemente el accionar de este primer gobierno civil, en un periodo caracterizado por una aguda crisis económica y social, que culminaría con el llamado a elecciones un año antes de lo previsto.

Ibañez Rojo (2000) argumenta convincentemente que la crisis política y económica del gobierno de la UDP está directamente relacionada con la organización del movimiento obrero. Dado su papel de primer plano en la oposición al régimen autoritario, la COB emergía en la transición democrática como el único actor verdaderamente comprometido con la democracia. Esto no sólo hacía necesaria la colaboración con este actor, sino que implicaba también que sin consenso con el mismo no podía haber legitimidad y, por ende, gobernabilidad para el gobierno civil.

Esto explica porqué, desde un principio, Siles Zuazo invitó a la COB a formar un ‘co-gobierno’. La COB, consiente de la frustración que vivió esta modalidad de ejercicio político en el estado movimientista, respondió demandando la mitad más uno de los sitios en el Parlamento, como condición para iniciar cualquier tipo de negociación. Tal demanda implicaba la implementación inmediata y completa del plan económico que la COB había elaborado. La propuesta cobista, al proyectar una gran expansión del gasto público, se presentaba totalmente incompatible con las medidas necesarias para la urgente estabilización económica. Si bien se puede suponer que el liderazgo de la COB era consciente de la irracionalidad de sus demandas, su actitud intransigente puede ser entendida por el hecho de que la organización sindical no tenía ningún interés en una posible colaboración con el gobierno. El poder político de Siles Zuazo era socavado por el fraccionamiento al interior de la propia UDP, de tal manera que compartir el gobierno con ella simplemente representaba una manera de tratar la crisis sin obtener más influencia sobre las políticas económicas.

A esto se sumaba el agravante de la reconfiguración que empezaba a sufrir la constitución de la COB. En un momento, su base principal estuvo conformada por los trabajadores mineros, con una fuerte conciencia colectiva; pero esa unidad empezaba a erosionar a causa de la incorporación de tipos muy distintos de trabajadores (por ejemplo funcionarios públicos y trabajadores petroleros, sin experiencia sindical). Este desarrollo empujaba al liderazgo de la COB a mantener la unidad a través de su estrategia histórica de oposición al Estado, haciendo cada vez más encarnizado su enfrentamiento con el gobierno, al mismo tiempo que la crisis se profundizaba. De esta manera, el movimiento obrero se cerró a toda negociación por encontrar alternativas viables, prácticamente paralizando al gobierno de Siles Zuazo.

En la medida en que era imposible romper las relaciones con la COB al mismo tiempo que no se podía negociar con ella, el gobierno de Siles Zuazo se vio obligado a ceder a las demandas. En palabras de Ibañez Rojo: ‘The result of this inter-

play between a completely inflexible collective actor, tied to a maximalist programme of demands which was simply the sum of all the zero-sum conflicts launched by the rank-and-file in different sectors, and a government obliged to cooperate with it, was that Bolivia slid into the worst inflationary spiral ever seen in Latin America, and the labour movement suffered the worst legitimacy crisis in its history' (2000: 205).

Después de estos sucesos, el poder de la COB disminuiría en la misma medida en que las medidas de corte neoliberal le restaban físicamente su base social fundamental: la columna vertebral minera. Tras la caída de la UDP y ante el caos económico, Víctor Paz Estenssoro fue elegido en elecciones adelantadas como el nuevo presidente. Paz Estenssoro inmediatamente puso en marcha su plan de reestructuración económica, marcando el comienzo de lo que serían cerca de dos décadas de régimen neoliberal. Paz Estenssoro fue implacablemente riguroso en sus planes, en los que no había cabida para una COB. De tal manera, dirigió sus políticas a la desestructuración de los sindicatos obreros de oficio, resquebrajando las protestas que la COB lideraba contra sus planes. Las medidas de presión fueron respondidas con amenazas de despido a los huelguistas y contaron con el apoyo de las Fuerzas Armadas; de esa forma, se dictaron sucesivamente Estados de Sitio que facilitaron la detención y confinamiento de varios dirigentes. Aun así, la COB organizó la 'Marcha por la Vida y la Paz', resistiendo el plan gubernamental de cerrar los centros mineros (quebrando la COMIBOL) y la relocalización de sus trabajadores. A esta medida desesperada que fue iniciada en agosto de 1986, el gobierno respondió con la movilización del ejército para contener la marcha. Finalmente la dirigencia sindical negoció una salida pacífica, pero el acuerdo fue rechazado por gran parte de las bases. Así, la COB experimentaba una de sus derrotas más fuertes.

La gradual pérdida de legitimidad de la organización sindical se veía además agravada por la desestructuración material y política de la otrora poderosa Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB) y de sus sindicatos mineros, determinando que la COB perdiera vida orgánica y su gran capacidad de convocatoria. De esta manera, desde 1986, la COB se reduciría cada vez más a 'un hecho formal de Congresos y Comités Ejecutivos (1). No obstante, es necesario subrayar la importancia de la COB en la memoria histórica colectiva, ya que continúa siendo el referente nacional de estructura y movilización social. Como explican Linera *et al.* (2010: 71) 'la forma sindicato, que habiendo preexistido a la COB, logró en ella su más importante

(1) La disminución de la COB llevó a que sus fracciones emprendieran negociaciones por separado. Esto produjo un cambio importante: los ampliados de la COB dejaron de ser un espacio de toma de decisiones de movilización, para formar un espacio en el que se exponían las distintas posiciones. De esta manera, en el pasado la decisión de movilización en la asamblea de la COB era efectiva, mientras que a partir de mediados de los '80, la capacidad de convocatoria disminuyó notablemente.

irradiación organizativa y política sobre la experiencia colectiva de las clases subalternas hasta ahora’.

De tal modo, la transición democrática en Bolivia coincide con la caracterización bosquejada en el capítulo 1. Como en muchas de las transiciones latinoamericanas, a pesar del éxito de los regímenes dictatoriales en desarticular y despolitizar a la sociedad civil, los actores de la sociedad civil jugaron un papel importante en la transición. Justamente la resistencia hacia un Estado represivo produjo la articulación de un fuerte actor social como la COB en el caso boliviano. El entusiasmo respecto de su papel democratizador fue sin embargo corto, dando lugar a una pérdida de legitimidad en el nuevo régimen democrático formal.

2.1.2 Los principios de un análisis culturalista: del katarismo a la CSUTCB

El movimiento campesino en Bolivia tiene también un origen sindical. Después de la Revolución del ’52 el campesinado fue organizado en sindicatos agrarios, en un modelo en el que la relación con el Estado era mediada por el partido de gobierno, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). Así, en 1953 se fundó la Confederación de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CNTCB) con el apoyo de los ‘comandos del MNR’ y afiliada a la COB (Albo, 2008: 29-32). Los sindicatos fueron formados primero en las haciendas y después en los ayllus, llegando a suplantar a la ‘comunidad’. En ese sentido, la creación de sindicatos agrarios por parte del Estado movimientista significó la cooptación de la población campesina a través de la creación de redes clientelares.

Con la llegada al poder del Gral. René Barrientos Ortuño, que inauguraría sucesivos gobiernos militares dictatoriales afines a la política exterior norteamericana, esa relación fue alterada con el denominado Pacto Militar-Campesino. Este instrumento fue concebido como una manera de confrontar a los sectores obreros radicalizados, y conectaba el sindicalismo para-estatal con las Fuerzas Armadas. Este último asumía un papel de interlocutor ante el Estado en torno a la defensa de las conquistas logradas en la Reforma Agraria. Los sindicatos agrarios ya habían sido lo suficientemente domesticados durante el gobierno del MNR, y la figura de Barrientos fue central para profundizar la relación clientelar. Por su origen humilde y personalidad carismática, Barrientos conquistó al sector campesino (al punto que éste le reconociera como a su líder), haciendo posible las políticas coactivas del Pacto. A partir de este escenario de regímenes militares, el movimiento campesino atravesaría procesos de construcción y mayor articulación política, mostrándose cada vez más autónomo y presente dentro de la arena política a nivel nacional.

Un primer paso en este sentido se dio ante el plan gubernamental de Barrientos de implementar un impuesto por la propiedad individual de tierra a los campesinos. En oposición al Pacto Militar-Campesino que apoyaba dicho plan, se formó el denominado Bloque Independiente Campesino, que rápidamente se afilió a la COB.

A este primer paso de articulación autónoma la antropóloga Silvia Cusicanqui suma otros dos procesos de importancia: el sindicalismo de los ‘colonizadores’ y la emergencia de las corrientes políticaskataristas.

Los ‘colonizadores’ responden a las poblaciones que migraron (ex mineros) en busca de tierras, sobre todo a las zonas tropicales en Santa Cruz, Alto Beni (La Paz) y el Chapare (Cochabamba). Sus integrantes asumieron rápidamente conciencia de los efectos negativos de las políticas capitalistas para el desarrollo del agro (Cusicanqui, s.f.: 176) (2). De esa conciencia emergen formas de organización más autónomas, siguiendo el formato de sindicatos pero desvinculados del aparato sindical oficialista, resultando luego en la conformación de la Confederación Nacional de Colonizadores de Bolivia (CNCB), de la que trataremos con mayor detalle más adelante.

La preponderancia del pueblo aymara en el desarrollo de una conciencia política indígena debe ser subrayada. El actual mundo aymara consiste en realidad de la unificación de una diversidad de pueblos en torno a una lengua común, siendo la conquista española el acontecimiento de mayor impacto para su integración (Makaran-Kubis, 2009: 47).

Este hecho es significativo ya que muestra el largo recorrido del movimiento indígena. Efectivamente, ya en el periodo colonial se puede observar la formación de un frente común indígena con máximas expresiones en los levantamientos indios de la ‘Gran Rebelión’ altoperuana entre 1779 y 1781. El más importante de estos levantamientos fue el liderado por Túpac Katari (3), que da origen al nombre de la ideología y movimiento *katarista*.

Como corriente política tuvo sus inicios a fines de los años sesenta y principios de los años setenta. Fue una concepción impulsada por una élite intelectual-sindical de migrantes aymaras en la ciudad de La Paz; y tiene sus vertientes teóricas más

(2) La creciente subordinación de la economía familiar campesina a la estructura monopólica del mercado y la formación de un semiproletariado agrícola, pobre en tierras y recursos, que alimentaba el crecimiento de la economía empresarial de la caña de azúcar, algodón, coca, soya, etc.

(3) Se trata aquí de una de las figuras centrales del movimiento indígena. Julián Apasa se hizo llamar Túpac Katari, tomando parte de los nombres del cuzqueño Túpac Amaru –quien dirigía la insurrección en Cuzco- y del chayanteño Tomás Katari –uno de los primeros líderes de los levantamientos en el Alto Perú. De esta manera, en su nombre se simbolizaba la unidad del movimiento indígena andino. Túpac Katari fue derrotado y ejecutado en 1781. Sus últimas palabras ‘A mí sólo me mataréis, pero mañana volveré y seré millones’ adoptaron un carácter profético al ser retomadas por el actual movimiento indígena. Así resalta la continuidad en el tiempo de la lucha indígena. Durante el periodo republicano las reformas liberales que favorecían el latifundio activaron nuevamente una resistencia indígena aymara, con una expresión clara en el levantamiento de Pablo Zárate Willka en 1899. Las políticas integracionistas de la república si lograron la sustitución de una identidad de ‘casta racializada’ por una de clase marginada (Makaran-Kubis, 2009: 48-50). Cómo se verá más adelante, la enajenación del componente étnico en el sujeto político ‘campesino’ formó una de las bases principales para la Revolución Nacional de 1952.

importantes en los escritos del indianista Fausto Reynaga (4), un teórico que propugnaba el retorno a formas de organización, producción y gobierno propias del imperio incaico. El surgimiento del katarismo se debe en parte a la frustración de la realización parcial de muchas de las promesas de ciudadanía e igualdad de la revolución del '52 para la población campesina. La migración de jóvenes del campo a las áreas urbanas, particularmente de aymaras que accedieron a una educación superior en la ciudad de La Paz, visibilizó la posición subalterna y discriminada de los indios e hizo posible el desarrollo de una conciencia de identidad, reivindicando su cultura e historia.

Como explica Albó (2008), el movimiento *katarista* logró expandirse rápidamente por su atinada decisión de insertarse en la organización dominante de ‘sindicato campesino’, aunque éste se encontrara bajo la tutela del Pacto Militar-Campesino. En cuestión de meses, el liderazgo *katarista* pudo alcanzar los más altos niveles nacionales. La apertura democrática que representaron las breves presidencias de Ovando y Torres (1969-1971), propiciaron la renovación de la dirigencia de la CNTCB por líderes más conscientes de una identidad campesina, tomando al líder *katarista* Jenaro Flores como máxima autoridad de esta organización.

A pesar de los intentos realizados por Flores de conectar al sindicalismo campesino con el movimiento obrero, el recuerdo del Pacto Militar-Campesino y el discurso ‘indianista’ del *katarismo* contribuían a generar un escepticismo y desconfianza por parte de los obreros hacia este creciente actor popular. Como explica Hervé do Alto, el *katarismo* no sólo cuestionaba la contradicción fundamental capital/trabajo del análisis marxista, sino que mantenía un discurso que podía interpretarse como un ‘racismo al revés’ (citado en Svampa *et al.*, 2007: 20). Por ello, los diversos sectores populares no pudieron formar una alianza popular en la breve apertura democrática de principios de los setenta.

En 1971, con la llegada de Bánzer al poder, Flores sería exiliado. La persecución a las organizaciones sociales, a los partidos políticos de izquierda, a los sindicatos y a todo lo que constituía oposición a esa dictadura, terminó debilitando también a la incipiente organización campesina independiente. Pero, justamente en respuesta a la represión, se levantaría un movimiento campesino sindical más fuerte y de mayor experiencia en términos políticos. Flores retornaría clandestinamente de su exilio en Chile en 1972, más consciente de la importancia de una alianza con los trabajadores, decidido a emprender la reorganización subterránea del sindicalismo de base, siendo su trabajo más importante la formación de jóvenes cuadros sindicales (Hurtado, 1986: 273). Un hito determinante en este proceso de fortalecimiento de una organización campesina independiente del pacto con los militares fue la ‘masacre del Valle’ en 1974. Este enfrentamiento dejó en claro que los intentos del régimen Banzerista de restablecer

(4) Para un análisis más detallado del pensamiento de Fausto Reinaga en relación a las expresiones kataristas más recientes véase también Escárzaga, 2011.

el Pacto Militar-Campesino eran inútiles, mientras que el movimiento campesino independiente continuaba fortaleciéndose. Así, en 1977, la dirección de la CNTCB fue asumida de facto por Jenaro Flores y otros dirigentes, en abierto desafío a la cúpula reconocida por el gobierno.

Las luchas del movimiento campesino *katarista* lograron en 1979 el reconocimiento de la COB, que permitió su ingreso en su V Congreso (pese a la oposición de algunos partidos marxistas) y resolvió llamar a la unificación campesina. De esa iniciativa surgiría la actual Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), como la unificación de distintas organizaciones campesinas, poniendo final definitivo al Pacto Militar-Campesino. A partir de ese momento, la Confederación pasó a ser un espacio de organización indígena-campesina de alto nivel.

El proceso de articulación política del movimiento campesino a través de un discurso *katarista*, no puede concebirse sin el papel decisivo de su máximo líder, Jenaro Flores. Si bien su partido político (5) no logró captar el voto fuera de la base regional aymara –reservándole un espacio limitado desde esa perspectiva– el *katarismo* conquistó otros espacios más importantes. Efectivamente, Jenaro Flores inició una campaña a favor de la renovación de las dirigencias por cuadros más jóvenes e independientes de la cooptación tradicional, conquistando la cúpula de la organización sindical campesina (de CNTCB a CSUTCB). Como líder de la CSUTCB logró su consolidación como organización campesina independiente, al mismo tiempo que –reconociendo la importancia del movimiento obrero– tuvo un importante papel en lograr el reconocimiento real y la alianza con la COB.

Desde estas plataformas nacionales, el movimiento *katarista* llegó a tener una fuerte influencia en el ámbito político, primero en resistencia a la dictadura y coadyuvando al retorno de la democracia, pero también como una primera formación política del movimiento indígena de manera más integral y articulada hacia el ámbito nacional. Esto muestra también la relatividad del fracaso electoral de sus expresiones partidarias, habiéndose fraccionado en una decena y obteniendo bajos niveles de la votación (Madrid, 2008), dados los distintos escenarios políticos en Bolivia (cooptación, dictadura, crisis de legitimidad) en los que el partido político no se presenta como el medio eficiente y/o real de participación política.

(5) Desde sus inicios, el *katarismo* se dividió en dos corrientes importantes: la primera enfatizaba el aspecto indigenista desde un contenido racial, en la forma de la lucha india, repitiendo el discurso ortodoxo indianista de Fausto Reynaga; la segunda, no abandonaba el planteamiento indigenista, pero formulaba el problema campesino desde un enfoque nacional y de clase. Hacia 1978 la diferencia entre ambas corrientes se hacía más grande, al igual que la necesidad de incursionar de manera más directa en el ámbito político. De tal manera, aprovechando la apertura democrática que anunciaba el régimen Banzerista, el Movimiento Indio Tupaj Katari (MITKA) se conformaría como partido político representando a la primera corriente, mientras que Jenaro Flores organizaría el mismo año el Movimiento Revolucionario Tupaj Katari (MRTK), como expresión partidaria de la segunda.

La ascendencia del movimiento campesino se expresa concretamente en la creación de la CSUTCB y su ingreso en la Central Obrera Bolivia, como también en el hecho que Jenaro Flores en su momento llega a asumir el liderazgo de la COB —en el importante periodo de transición democrática bajo la dictadura de García Meza— convirtiéndose en el primer indígena en ocupar la dirigencia nacional de esta organización.

De esta manera, el *katarismo* logró revertir el análisis dominante de clase pregonado por la COB, en el cual el campesinado ocupaba sólo un rol de retaguardia, para proyectar al movimiento campesino de manera central en el ámbito político nacional.

A pesar de haberse constituido como la organización campesina independiente y más importante del país, la CSUTCB sufrió ciertas dificultades en sus inicios. Como explica Ströbele-Gregor, la CSUTCB no logró liberarse del todo de las prácticas y de la retórica de la política cultura dominante. La estructuración de la Confederación fue efectuada a imagen y semejanza de la COB, con base en una organización piramidal que procuró, al menos hasta mediados de los años ochenta, un control desde arriba de la población indígena. Esta jerarquía sindical no daba cabida a las distintas formas de liderazgos locales ligados a prácticas religiosas y sociales, determinando que la CSUTCB fuese en sus inicios una organización paraguas que representaba sobre todo a los campesinos como sector económico, es decir como microproductores rurales, y no tanto como a indígenas (Ströbele-Gregor, 1994; Hahn, 1996).

Sin embargo, el movimiento campesino continuaría su articulación a causa de distintos factores. Como se ha señalado, después de la caída de la UDP, Víctor Paz Estenssoro fue elegido como presidente a la cabeza del MNR. En un giro paradójico de la historia, su gobierno terminaría por revertir completamente las reformas y logros del Estado del '52, del que había sido autor protagónico en el primer gobierno revolucionario del MNR, concretamente con la adopción del famoso decreto 21060. Con el objetivo de lograr la estabilización económica, se privatizó la economía y se la liberó el mercado, se cerraron las empresas estatales (con el consecuente despido de miles de trabajadores) y se abrió el ingreso a las multinacionales.

El Nuevo Plan Económico fue exitoso en estabilizar la economía, pero fue particularmente desastroso en términos sociales para los sectores populares de la población.

Estos cambios no sólo disminuyeron notablemente el número de trabajadores asalariados (en desmedro de la posición de la COB) sino que empujaron el crecimiento del sector informal. Este último coadyuvó a la emergencia de una diversidad de pequeñas organizaciones urbanas caracterizadas por su precariedad de trabajo y por la falta de servicios básicos, en las que tenían un significativo peso los migrantes de origen rural (Albo, 2008: 45).

La importancia de este grupo se vería expresada políticamente hacia fines de los ochenta con la creación y rápida ascendencia de partidos políticos de corte po-

pulista, como CONDEPA y UCS (6). En suma, en el contexto de políticas económicas con un alto costo social, la desarticulación del movimiento obrero y la deslegitimación que la izquierda tradicional había sufrido durante el gobierno de la UDP, crearon un vacío ‘ideológico’ (Ströbele-Gregor, 1994: 112) o político, abriendo un espacio para que el movimiento indígena pudiera irrumpir con una alternativa propia.

De tal modo, el periodo 1980-1990 significa la desarticulación de la organización popular de alcance nacional y de corte sindicalista, la COB, por ‘nuevos movimientos sociales’ de carácter más local y en el cual la identidad, en particular en el *katarismo*, empieza a jugar un papel cada vez más importante en la articulación del movimiento.

2.2 Neoliberalismo y la articulación política de los movimientos sociales: la creación del ‘instrumento político’ (1990-2000)

La irrupción del movimiento indígena en el ámbito político puede ser entendida desde el concepto de ‘políticas culturales’ (ver sección 1.2.2 del capítulo 1), en el que las luchas centrales de los movimientos sociales son entendidas como una lucha por redefinir el significado y los límites del sistema político mismo. En esta sección se observa el papel central que jugó el movimiento cocalero para la articulación política de una diversidad de movimientos sociales a nivel nacional. La lucha de dicho movimiento en defensa de la hoja de coca, que en el discurso del movimiento social se articula cada vez más como una práctica cultural, se entiende efectivamente como una expresión de dichas ‘políticas culturales’ características de los nuevos movimientos sociales.

(6) En 1988 se fundó el partido político Conciencia de Patria (CONDEPA), liderado por Carlos Palenque Avilés quien había incursionado en la esfera pública primero como músico folklórico y después como presentador en la televisión. Su programa ‘La Tribuna Libre del Pueblo’ le convirtió en una figura reconocida en los sectores populares, prestando atención directa e íntima a los problemas cotidianos, haciendo un trabajo social limitado pero real. CONDEPA retomaría en parte la herencia del nacionalismo-revolucionario, pero recalcaría además el valor de las culturas populares a tiempo de atacar tibiamente el modelo económico liberal. También en 1988 se fundó el partido político Unidad Cívica Solidaridad (UCS), bajo el liderazgo de Max Fernández, quien trabajó en el comercio de cerveza, logrando acumular una fortuna hasta convertirse en principal accionista de la Cervecería Boliviana Nacional. Desde esa posición incursionó en la ayuda social, marcando la diferencia de capacidades con el Estado en la solución a problemas concretos de, por ejemplo, infraestructura. Por esta razón, se decidiría finalmente a irrumpir en el ámbito político. Ambos partidos tienen en común su predicamento en los sectores urbanos ligados a la economía informal a los que el Estado no llegaba, formando una alternativa a las formas más tradicionales de representación como eran los sindicatos. Se caracterizaron además por su pragmatismo y consecuente enfoque en problemas concretos de soluciones simples, juzgando la dureza de los proyectos neoliberales (Romero Ballivian, 2003).

2.2.1 Hacia una articulación a nivel nacional: el movimiento cocalero

El movimiento campesino recibió también un impulso con la centralidad que adoptaría el movimiento cocalero hacia fines de la década de los ochenta. Uno de los efectos de los planes de austeridad del gobierno neoliberal de Paz Estenssoro fue el asentamiento de gran cantidad de familias en la zona del Chapare, en su mayoría de mineros despedidos, que comenzaron a cultivar la altamente rentable hoja de coca. El boom que había tenido la industria de la droga durante la 'narcodictadura' de García Meza estaba relacionado con la creciente demanda de cocaína en los mercados internacionales del Norte. Una de las leyes del libre mercado preconizada por el flamante gobierno de Víctor Paz Estenssoro se cumplía: el cultivo de coca pasó a ser la única alternativa real de subsistencia para muchos.

La considerable expansión de los cultivos de la hoja milenaria fue respondida por el gobierno con el llamado 'Plan trienal de lucha contra el narcotráfico' en 1986. La expansión debía impedirse a través de la militarización de la zona, que al mismo tiempo debía erradicar cocales considerados ilegales (fuera de áreas tradicionales de cultivo) y con el control de mercado. El plan proyectaba también la implementación paralela de proyectos de 'erradicación compensada de cocales' y la ejecución de proyectos agropecuarios de 'sustitución de cultivos' (Gutiérrez Aguilar, 2008: 179-181).

En 1988 se promulgó la Ley de Régimen de la Coca y Sustancia Controladas, conocida como la 'Ley 1008'; entre cuyas disposiciones, destacaba la aberración jurídica de considerar culpable a un acusado de narcotráfico, en tanto no pudiera demostrar... ¡su inocencia! El movimiento cocalero se desenvolvería en torno a la lucha contra estas medidas, que castigaron particularmente a campesinos. Lo hizo a través de la organización de sindicatos—con capacidad de movilización y resistencia— que defendían su fuente de subsistencia ya que el desarrollo alternativo no se presentaba como una opción verdadera. Desde entonces, el movimiento centraría su accionar en dos temas: el rechazo a la erradicación y el carácter 'sagrado' de la hoja de coca como herencia ancestral. Durante la década de los noventa, el movimiento cocalero combinó una multiplicidad de estrategias, discursos y formas organizativas en una constante confrontación con los sucesivos gobiernos, consolidándose como una fuerza social y política, diferenciada y autónoma (Gutiérrez Aguilar, 2008: 383-389).

La organización estructural del movimiento cocalero empieza con la creación de federaciones de sindicatos a partir de los años sesenta. Después de una serie de divisiones y procesos de reorganización, finalmente se consolidarían seis federaciones de cocaleros. Estas organizaciones no se afilian a la Federación Única de Cochabamba, sino directamente a las organizaciones campesinas de nivel nacional. De esta manera, cuatro se afilian a la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), y otras dos a la CSUTCB. Hacia fines de los ochenta funcionaría una serie de comités de coordinación. En 1992 se crea finalmente la Coordinadora de las seis

Federaciones del Trópico cochabambino. Gutiérrez Aguilar explica que la Coordinadora ‘aprovecha la tradición y experiencia del sindicalismo agrario y minero, pero no se ajusta exactamente al modelo de agregación y organización representado por la CSUTCB, sobre todo en la región occidental del país’ (2008: 188).

Con base en esta modalidad organizativa, el movimiento cocalero fue ganando espacio en estas organizaciones de nivel nacional, al punto de convertirse en la fuerza social más importante dentro del movimiento campesino-indígena, despojando al *katarismo* de su liderazgo en la CSUTCB. Desde esa posición, el movimiento cocalero pudo expandir su influencia hacia la Central Obrera Boliviana que, en repetidas ocasiones, representó los intereses cocaleros en su interpelación al Estado.

La ascensión del movimiento cocalero puede entenderse como la expresión de una lectura más cultural de las diferencias sociales y de la lucha popular. Desde las plataformas nacionales, el movimiento cocalero logró su inserción en un marco político nacional. Primero la coca fue proyectada como sinónimo de la cultura andina, con lo que se argumentaba que su erradicación por fuerzas externas significaba la destrucción de un modo de vida y legacia cultural, que se traducían, además, en un discurso antiimperialista. Esta lectura consagró al apoyo de las regiones de Chuquisaca, Potosí y Oruro, departamentos donde el masticado (*acullico*) de coca pertenece efectivamente a las costumbres tradicionales. En la medida en que el cultivo de coca significaba techo y comida para familias, su defensa se articulaba en oposición a los efectos negativos de las políticas neoliberales. Además, el papel del gobierno de Estados Unidos en la llamada “lucha contra el narcotráfico” (7) coadyuvó a la integración de una retórica nacionalista en la que la hoja de coca pasó a ser ‘el símbolo de la defensa de la dignidad nacional y su memoria, así como de la soberanía frente a Estados Unidos, convirtiéndola en un tema de importancia nacional’ (Castillo Gallardo, 2004: 5). Desde este punto, el discurso en defensa de la hoja de coca pudo apelar y sensibilizar a otros sectores, llegando a interpelar a actores urbanos, como estudiantes y profesionales progresistas, expandiendo su influencia más allá de los espacios sindicales.

2.2.2 Incursión del movimiento social en el ámbito político: la Ley Participación Popular y la creación del ‘instrumento político’

La capacidad del movimiento cocalero de expandir su discurso a nivel nacional debe ser entendida también en el marco de una serie de reformas políticas rea-

(7) En este sentido se hacía especial referencia a la presencia de la DEA (Drug Enforcement Agency) y sus agentes en Bolivia, a las operaciones militares conjuntas, su injerencia en el diseño de las leyes anti-coca, y la creación de UMOPAR (Unidad Móvil Policial para Áreas Rurales). La UMOPAR era especialmente problemática, ya que no sólo era financiada y dirigida por lo DEA, sino que en variadas ocasiones las confrontaciones con los cocaleros resultaron en un uso desmedido de violencia y prácticas de tortura, violando los Derechos Humanos (Healy, 1991).

lizadas en el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997); en particular, la Ley de Participación Popular promulgada en 1994 (8). La importancia de esta ley radica en que permitió una apertura del espacio de participación política, al volver elegibles a las autoridades municipales de las capitales de provincia. En este sentido, las reformas legales y constitucionales de los años '90 pueden entenderse como ‘oportunidades políticas’ (McAdam *et al.*, 1996) sin las cuales no se puede entender la articulación de los movimientos sociales.

A pesar de todas las dificultades y retrocesos de la Ley (9), desde 1994, muchas organizaciones campesinas comenzaron a participar en las elecciones locales. Los cocaleros presentarían el esfuerzo más sistemático por construir una organización política ligada a la estructura sindical agraria (10), y serían la fuerza social más exitosa en conquistar estos espacios de poder locales para, desde esa posición, proyectarse hacia la política nacional. Este desarrollo marcaría el comienzo de un nuevo experimento de incursión política por parte del movimiento social indígena-campesino.

(8) La LPP creó gobiernos locales en áreas rurales y ordenó la elección directa de oficiales municipales, la redistribución del 20% de los ingresos tributarios nacionales entre las municipalidades, y la creación de comités de vigilancia y consejos para el diseño y control del gasto municipal. La Ley tenía el objetivo de incrementar la autonomía y el poder político de los gobiernos locales, al mismo tiempo de expandir la jurisdicción municipal (hasta entonces restringida al área urbana) hacia el interior de las provincias para llegar a las poblaciones indígenas y rurales de la periferia. La Ley establecía también mecanismos de participación para estos sectores de la población, al igual que un ‘control social’ más efectivo por parte de las organizaciones de base. Todo el diseño, promoción e implementación de la ley fue ejecutado por académicos, intelectuales y antiguos activistas de ONG, quienes alabaron el proyecto como un marco legal para la consolidación de la sociedad civil y el protagonismo de una ciudadanía activa y responsable. Para muchos, fue considerada la “cara social” y amable del neoliberalismo (Medeiros, 2001).

(9) Antes de la LLP las comunidades indígenas no conocían ningún tipo de reconocimiento legal por parte del Estado, haciendo a la organización sindical la única forma de obtener un estatus legal. Si bien la LPP proyectaba solucionar este problema, el trámite de personería jurídica era moroso y costoso. Los procesos de certificación produjeron conflictos de poder entre grupos locales, y muchas veces las solicitudes de trámites eran negadas por funcionarios civiles locales, ya que el reconocimiento legal confería varios derechos, entre ellos, a titulaciones de tierra como Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y Territorios Indígenas.

(10) Además, los procesos de ordenamiento de municipalidades implicaban una lógica administrativa para la organización del espacio y la población, haciendo que el ejercicio de la política continuara sujeto a la lógica de planificación municipal. En este sentido, Medeiros concluye que el espacio político permaneció regulado por tecnologías desarrollistas, en las que los problemas sociales eran definidos en términos técnicos y, por lo tanto, recibían soluciones técnicas. Por ello, la participación efectiva quedaba condicionada al manejo de un vocabulario por lo general ajeno a las poblaciones indígenas y rurales. Allí donde las organizaciones sociales eran fuertes y contaban con el respaldo técnico de ONGs, las experiencias fueron mejores; pero para la gran mayoría el desarrollismo implícito en la Ley sirvió para mantener los esquemas de exclusión. Una crítica aún más severa arguye que la LPP no era más que una ‘mascarada social’ para vender el modelo (económico) del neoliberalismo. (Medeiros, 2001; Kohl y Farthing, 2007: 235-237).

El contexto en el que se promulga la Ley de Participación Popular se caracterizó por la convergencia de procesos internacionales e internos que facilitaron la articulación política del movimiento indígena. Por un lado, los pueblos indígenas de tierras bajas empezaron a abrirse espacio en la arena nacional, buscando su lugar al lado de las organizaciones indígenas más poderosas de tierras altas. Hacia finales de los años setenta, por iniciativa del entonces Capitán Grande guaraní, Mburuvichaguasu Bonifacio Barrientos Iyambae, también llamado ‘Sombra Grande’, comienza la unificación de los pueblos indígenas de tierras bajas. Este proceso recibió además un importante estímulo por parte de ONG y antropólogos, que apoyaron el proceso organizativo a través del cual, con el retorno de la democracia, se fundó la Confederación Indígena del Oriente Boliviana (CIDOB) en 1982. En principio, la CIDOB agrupaba a cinco pueblos indígenas –Guaraní, Izoceños, Chiquitanos, Ayoreos y Guarayos. Durante la década de los ochenta, la CIDOB fue articulando las emergentes y diversas organizaciones de pueblos indígenas de tierras bajas; entre ellas, la Central de Cabildos Indígenas Mojeños en Trinidad y la Central de Pueblos Indígenas del Beni, en una suerte de coordinadora (Postero, 2005: 274-275; Albó, 2008: 41-42; García Linera *et al.*, 2010: 217-219).

La CIDOB comenzaría a posicionarse como organización indígena de nivel nacional con la realización de la ‘Marcha por el Territorio y la Dignidad’ en 1990. Dicha marcha fue una iniciativa de los pueblos indígenas del Beni en defensa de sus territorios ante la invasión de ganaderos y madereros. La marcha partió del Oriente del país hacia la capital, movilizando a unas 800 personas durante 34 días, logrando una gran cobertura mediática y mucha simpatía entre los sectores urbanos. Esto obligó al entonces presidente Jaime Paz Zamora, a acceder al diálogo y a la concesión de una serie de demandas. Probablemente los logros más importantes fueron, sin embargo, la visibilización de los pueblos indígenas de tierras bajas en el ámbito nacional, y los lazos que se sellaron con su contraparte andina la CSUTCB, que organizó el recibimiento a los marchistas. Este proceso terminaría por cerrarse en los encuentros preparatorios en el continente en víspera del 12 de octubre de 1992, cuando el movimiento indígena latinoamericano conmemoraría ‘500 años de resistencia’ en oposición a la ‘celebración de los 500 años del descubrimiento de América’ (Albo, 2008: 43).

Durante la década de los noventa, el movimiento indígena continuaría conquistando espacios políticos. Una expresión de ello fue el ejercicio de la Vicepresidencia de la República por parte del líder indígena katarista, Víctor Hugo Cárdenas –en el periodo 1993-1997– hecho que ilustra la creciente articulación política del movimiento indígena.

Por un lado, el hecho de que el MNR seleccionara a Cárdenas como su candidato a la vicepresidencia –para formar el binomio con Sánchez de Lozada– mostraba que la población indígena empezaba a ser reconocida dentro del espacio político. La veloz ascensión de partidos de corte populista a principios de los noventa, que apelaban a los sectores urbanos con un fuerte componente de migrantes aymaras, dejaba en claro

que los costos sociales de la estabilización económica afectaban en particular a segmentos de la población con una creciente identificación étnica. En ese sentido, los partidos tradicionales vieron la necesidad de permitir aperturas y concesiones hacia el movimiento indígena. Por otro lado, la candidatura de Cárdenas fue recibida con rechazo por el propio katarismo, como también por la dirigencia de la izquierda política y sindical –actores que habían estado trabajando en la construcción de un movimiento socialista en torno a la figura de este líder indígena. Para ellos, la candidatura significaba no sólo el truncamiento de ese proyecto, sino también un nuevo éxito de la política tradicional en cooptar y desarmar el movimiento *katarista* (Laserna, 1993).

Sea cual fuere el caso, la aceptación a la propuesta del MNR, deja en claro que en ese momento el movimiento indígena no estaba lo suficientemente articulado como para incursionar en la esfera política de forma autónoma, remitiéndose nuevamente a un papel secundario detrás de un partido tradicional.

Desde su posición privilegiada Cárdenas coadyuvó a la aprobación de una serie de reformas a favor de los pueblos indígenas. Así, en 1994 a través de una reforma constitucional se reconocía el carácter multiétnico y pluricultural del país, al mismo tiempo que se incorporaba la figura de Tierra Comunitaria de Origen TCO, con los atributos de territorios de pueblos indígenas tal como estaban previstos en el Convenio 169 de la OIT. Ese mismo año se promulgó también la Ley de Reforma Educativa, cuya importancia radicaba en la integración de principios de interculturalidad y bilingüismo, rompiendo definitivamente con las políticas de ‘asimilación’ y ‘mestizaje’ anteriores. Nuevamente, estas políticas pueden ser entendidas dentro de un marco de visibilización de la cuestión indígena, en parte gracias a los logros políticos de las organizaciones indígenas de tierras bajas y en parte siguiendo la tendencia en el resto del continente.

Un tercer factor del contexto en el que se promulga la Ley de Participación Popular es el ritmo acelerado de ‘globalización neoliberal’ (Aart Scholte, 2005) durante los noventa, del que Bolivia no sería excepción. Efectivamente, las reformas interculturales formaban parte de un paquete de políticas destinadas a establecer un régimen hegemónico neoliberal a escala nacional. Como explica Silva, el neoliberalismo en América Latina implica la despolitización de la economía, la restricción del Estado a ‘asuntos estatales’ de manera que los ‘asuntos sociales’ no tienen cabida. La orientación hacia el mercado conlleva un entendimiento de la democracia en la que toma de decisiones de nivel macro es delegada a un grupo tecnócrata de administradores de Estado –sintonizados con sus pares en instancias multilaterales–, y en la que las políticas sociales son sometidas a las lógicas del mercado (Silva, 1999). Revisando el caso de Bo-

(11) Durante los años ochenta y noventa países como Ecuador, Colombia y México implementaron reformas constitucionales en reconocimiento de sus poblaciones indígenas (Gustafson, 2002).

livia, Medeiros sostiene que el proceso de ‘democratización’ a partir de 1985 conllevó efectivamente una tendencia hacia una separación entre lo social y lo político, y a desligar la lucha por el reconocimiento étnico de la lucha por la redistribución económica (Medeiros, 2001: 410).

Si bien las políticas neoliberales produjeron tasas de crecimiento positivas (particularmente en los primeros años de los noventa), lo cierto es que la distribución del ingreso se volvió cada vez más desigual. Un estudio de la CEPAL de 2003 sobre la desigualdad en América Latina comprobaba que durante la década de los noventa la desigualdad en Bolivia aumentó, y que si el desarrollo económico se proyectara hacia el futuro sin cambio alguno, la pobreza seguiría aumentando (CEPAL, 2003: 3). Este dato es significativo en la medida en que muestra que la estabilización económica se dio en gran parte a costa del desarrollo social –en un proyecto político en el que el Estado disminuía su responsabilidad sobre temas sociales– al mismo tiempo de requerir una activación de los actores de la sociedad para la solución del deterioro de su situación.

En la Ley de Participación Popular esto se traducía en una descentralización del cuerpo estatal a través del fortalecimiento del nivel municipal, al que se le transfería mayores competencias, mayor independencia administrativa y recursos económicos a estos gobiernos locales. Al mismo tiempo, como explica Medeiros, la Ley se enmarcaba en un discurso particular en torno a la ‘sociedad civil’ que prescribía un cierto tipo de relación Estado-Sociedad congruente con el proyecto neoliberal (Medeiros, 2001). En él, la ciudadanía asumía un papel más activo a través de la participación política a nivel local.

El componente cultural de la Ley se veía expresado en el reconocimiento jurídico de las comunidades originarias, abarcando a toda la diversidad de formas de organización bajo el genérico de Organizaciones Territoriales de Base OTBs. Antes de las reformas constitucionales de 1994, las comunidades indígenas no habían sido reconocidas como tales por el Estado y el antiguo marco legal no concebía a los pueblos indígenas como sujetos de derecho. El aparato estatal consideraba al indígena como ‘campesino’ y, en consecuencia, la ‘personería jurídica’ era otorgada bajo el Código Civil en calidad de comunidad campesina, sindicato o asociación. Como ésta era la única manera de conseguir el reconocimiento legal, la necesidad de poseer ‘personería jurídica’ produjo que muchas comunidades propiamente indígenas fueran clasificadas como comunidades campesinas. Con la LPP, con muchas tensiones y obstáculos, se hizo posible la rectificación de tales clasificaciones de acuerdo a identidades culturales. (12)

(12) El reconocimiento de las organizaciones indígenas conllevaba una serie de derechos, como la legitimación de estructuras tradicionales de gobierno indígena, derechos territoriales y la transferencia del 10 por ciento del presupuesto general. Justamente por ello, la certificación como OTB fue muchas veces obstaculizada por autoridades como gobiernos municipales y subpre-

Como explica Albó, en un principio muchas organizaciones de base percibieron la Ley con cierta desconfianza, temiendo que las OTBs se convirtieran en otra instancia más para un control estatal de las organizaciones de base (Albó, 2008: 50-51). Este era el caso, por ejemplo, de la CSUTCB, que veía en la Ley un instrumento para socavar las organizaciones sindicales campesinas. Esta hipótesis no estaba muy alejada de la realidad, si se considera que durante la elaboración de la Ley se excluyó a la organización sindical como aspirante a OTB. Ciertamente, el referente espacial era efectivo en excluir a toda organización en torno a intereses sectoriales. Así, la LPP efectuaba una reorganización de la geografía ‘parcelando las asociaciones y vínculos comunitarios y populares existentes, e imponiendo formas de control y gestión del territorio más manejables para tecnócratas y administradores públicos y privados’ (Gutiérrez Aguilar, 2008:193). De esta manera la Ley era ‘instrumental’ (Gustafson, 2002: 276) al objetivo de hegemonía neoliberal en la medida en la que no sólo despolitizaba la demanda social, sino que la desarticulaba de un nivel nacional a espacios locales y controlados de participación.

Sin embargo, para el movimiento cocalero en particular, la LPP significó un reforzamiento político. La criminalización de su principal actividad económica y la constante confrontación durante más de diez años ya habían facilitado acumular una gran experiencia política que ahora encontraba un espacio político ‘reconocido’ de acción en los gobiernos democráticos locales. Los sindicatos organizados en federaciones obtuvieron así aún mayor legitimidad cuando pasaron a ocupar los gobiernos municipales del Chapare después de las elecciones de 1995. Los representantes que recibían el voto masivo de la región, no eran sino los dirigentes sindicales para quienes la participación electoral se presentaba como una manera más de resistencia a las políticas anti-coca del gobierno central. El voto se tornó así en el medio de expresión de rechazo de tales políticas, produciendo en las elecciones subsecuentes sin excepción representantes provenientes de los sindicatos cocaleros (Gutiérrez Aguilar, 2008: 196-197; Kohl y Farthing, 2007: 252).

De esa forma, el carácter ‘instrumental’ que de principio tenía la Ley de Participación Popular, a la larga, mostraría efectos opuestos. Paulatinamente, la Ley

fecturas quienes percibían una tensión entre la transferencia de derechos y los propios intereses territoriales y presupuestarios. El proceso de certificación producía conflictos con grupos locales de poder incrustados en agencias oficiales, los cuales tenían la tendencia a negar la existencia de pueblos indígenas porque tales credenciales hacían posible la demanda de *Tierras Comunitarias de Origen o Territorios Indígenas*; así como también el acceso a otros derechos establecidos por la ley. Asimismo, otra dificultad se presentaba en relación a la existencia de más de un tipo de organización indígena tradicional –por ejemplo, allí donde ayllus y organizaciones sindicales funcionaban de forma simultánea–, la vinculación entre el tamaño de la población y los recursos disponibles –provocando o atizando conflictos territoriales–, y a organizaciones que representaban sectores distintos dentro de un mismo espacio físico (Orellana Halkyyer, 2008: 190; Calla, 2008: 78-80).

fue acogida por el potencial que proponía una participación política directa, con una incursión por parte de dirigentes locales de organizaciones como la CSUTCB y la CIDOB en las instancias municipales, con lo que las organizaciones de base perdían temporalmente a sus líderes, pero que finalmente les serían devueltos con una renovada experiencia política. En este punto vale la pena mencionar la posición de Patzi, que ve en este proceso ‘un ensanchamiento ideológico del Estado paralelo a un vaciamiento ideológico indígena’ en el que la participación política indígena sirve para ‘reproducir los esquemas de dominación existentes creados por la clase dominante’ al incorporar nuevamente al movimiento ‘a nuevas formas de dominación estatal’.

Sin embargo, a nuestro parecer esta lectura es sólo parcial. La posición de Patzi parece presumir un indigenismo o ideología indígena ‘pura’, de la cual ciertas pautas son asumidas por el Estado para su manipulación, logrando el ‘ensanchamiento estatal’ y el ‘vaciamiento ideológico indígena’. En mi opinión, tal ideología indígena ‘pura’ no existe, o si existió alguna vez, dado el hecho colonial, perdió su esencia al estar en constante contacto e interacción con otras lógicas dominantes. Es justamente en este diálogo que las distintas lógicas o discursos se ven sometidos a procesos continuos de redefinición. En este caso particular, el Estado se redefine reconociendo el carácter multiétnico y pluricultural del país –redefinición de la que la LPP forma parte– mientras que el movimiento indígena se redefine al asumir un rol político más explícito y activo.

Lo cierto es que, por un lado, la LPP fue exitosa en fragmentar la resistencia social en espacios locales, pero por otro permitió que una COB debilitada fuera relevada por una serie de movimientos sociales rurales con locus en la lucha municipal. De estas luchas destacaría el movimiento cocalero que llegaría a ser el dínamo para la movilización y articulación de una diversidad de actores, alcanzando el nivel nacional.

2.2.3 Articulación política de los movimientos sociales: la creación del ‘instrumento político’

Hacia finales de la década de los noventa, los movimientos sociales en Bolivia empezaban a ser más visibles en el espacio político que hizo posible la Ley de Participación Popular, expresado en la creación y conquistas electorales del Instrumento Político y con un papel vanguardista para el movimiento cocalero, como la organización social más exitosa en conquistar los nuevos espacios políticos formales.

En ausencia de una presencia estatal en las zonas rurales, las centrales cocaleras se fueron convirtiendo en la autoridad pública con mayor autoridad y legitimidad en sus regiones. La importancia de ello es que, a través de estas prácticas, el movimiento indígena en general y el movimiento cocalero en particular, realizaron una inserción real en el ámbito político formal. En este proceso, desde los espacios locales el movimiento cocalero emprendió una orientación política hacia la arena nacional, sirviendo así como primer un eje gravitacional en torno al cual más tarde se dará

la articulación política de otros movimientos sociales, resultando en la creación del ‘instrumento político’ y el MAS.

La idea del ‘instrumento político’ debe remitirse al *katarismo*. La experiencia de éste movimiento, descrita anteriormente, muestra que la incursión política de movimientos indígenas no era en sí una idea nueva, siendo un ejemplo claro la creación y participación de partidos como el MITKA y MRTK. Tiene, incluso, un antecedente en la creación de un partido indigenista por Fausto Reynaga, aunque éste no tuvo mayor incidencia.

La corriente *katariasta* influyó en la organización sindical a nivel nacional de una gran parte del movimiento campesino, en la forma de la CSUTCB. Como dijimos antes, justamente a raíz de esa legacia del movimiento obrero, la Confederación Sindical tuvo dificultades de conectarse orgánicamente con las bases durante sus primeros años. Sin embargo, hacia fines de los ochenta, esta organización empezaba a mostrar una mayor independencia y capacidad de acción, como lo muestra su primer Congreso Extraordinario en el año 1988. En aquella ocasión, la CSUTCB aprobó su tesis política (13) que no era otra que la tesis *katarista*, mostrando una partida con el análisis marxista de clase y girando hacia una interpretación más cultural e identitaria.

En dicho documento se presentaba una fuerte crítica al accionar del sindicalismo y al mismo tiempo de plantear la necesidad de construir el ‘poder comunal’. Se discutía cómo debía alcanzarse dicho objetivo y la necesidad de un ‘brazo político’ que permitiera a la CSUTCB un mayor espacio de acción. Es así que ya en este congreso se propone entonces la creación de una Asamblea de las Nacionalidades que debiere encargarse de construir el Instrumento Político.

La tendencia regional que otorgaba mayor visibilidad al movimiento indígena, relacionada a la proximidad de los 500 años desde la llegada de Colón a las Américas, coadyuvó de cierta manera al crecimiento de esas primeras propuestas. En el IV Congreso de la CSUTCB en 1980, la Izquierda Unida propuso que la Asamblea de las Nacionalidades fuera instalada el 12 de octubre de 1992, en rechazo al festejo que preparaba el gobierno. En un esfuerzo por incorporar a los pueblos indígenas del oriente, se creó entonces un comité interinstitucional de los 500 años de Resistencia y Rechazo del V Centenario, compuesto por la CSUTCB, la CIDOB, los Colonizadores, además

(13) Es importante notar que esta tesis fue escrita por José Enrique Pinelo, quien en ese entonces era director de la Unión Nacional de Trabajadores por la Acción Social (UNITAS). Al parecer, la influencia de esta organización continúa siendo notable, por ejemplo a través del programa NINA y también por su asistencia en la redacción de la propuesta de la Nueva Constitución del Pacto de Unidad. Patzi explica que, durante este periodo, ante la debilitación de la izquierda obrera, los intelectuales de izquierda buscan reubicarse a la cabeza del movimiento indígena, proceso en el cual ‘el indígena pierde el protagonismo que en ciertos momentos había asumido y se convierte en participante de un movimiento subordinado a los intereses de la izquierda’ (Patzi Paco, 1999: 71).

de UNITAS y la Comisión Episcopal (14). En este sentido, tuvo gran importancia la Marcha por la Soberanía y la Dignidad en 1990, mencionada anteriormente, pues permitió el encuentro entre los pueblos indígenas del oriente con los de tierras altas.

Si bien importantes, estos primeros pasos de una articulación nacional del movimiento indígena mostraban aún indecisión y falta de claridad de objetivos. Así lo expresaría el fracaso de la Asamblea de las Nacionalidades en Octubre de 1992; después de una desordenada instalación, quedó truncada en disputas sobre su organización y facultades. El evento congregó a más de veinte mil indígenas en la capital, reunidos sobre todo para expresar su rechazo a las celebraciones del 12 de Octubre. Como explica Patzi, para parte del movimiento la Asamblea se constituiría en un mecanismo de construcción de un Estado ‘pluri-multinacional, otros veían en él un mecanismo de construcción del Estado Socialista, mientras que para los pueblos indígenas del oriente era sobre todo un espacio de encuentro y diálogo con sus contrapartes de tierras altas’ (1999: 68). Al mismo tiempo, el movimiento indígena se veía atravesado por un traspaso del liderazgo en el que los líderes aymaras eran desplazados por la dirigencia quechua mayoritariamente oriunda de Cochabamba, lo que mostraba una directa relación con la paulatina ascendencia del movimiento cocalero en el ámbito nacional.

Autores como Felix Patzi y Silvia Rivera sostienen que el movimiento indígena salió perjudicado de este primer intento de articulación política, ya que la desilusión llevó a que los dirigentes indígenas optaran por ofrecerse al Estado para la implementación de las políticas reformistas de los noventa.

Sin embargo, desde una perspectiva de un proceso largo de articulación política, este episodio sí muestra cualidades positivas. La Asamblea formó un espacio paralelo para la visibilización y la canalización de una diversidad de actores y demandas presentes en la sociedad, que no eran atendidos por el Estado. La presencia multitudinaria de los indígenas, con una clara intención de cambio, mostraba que la cuestión indígena continuaba siendo uno de los temas más importantes para el país. En otras palabras, la Asamblea dejaba en claro que el modelo de construcción de la nación a través de la ‘asimilación’ y el ideal ‘mestizo’ habían fracasado, y que así, existía una diversidad de actores y demandas que no encontraban recepción en estructuras institucionales de corte unitario que se inscribían más bien en un proyecto homogeneizador de Estado-Nación (15).

(14) Nuevamente hacemos notar aquí el papel de estas ‘organizaciones de apoyo’ de corte izquierdista y eclesiástico, que responden al contexto particular latinoamericano en el que sectores progresistas de la clase media, devenida en “sociedad civil”, forman parte de la resistencia a la represión por parte de regímenes autoritarios. Reflexionaremos sobre la relación entre estas organizaciones y los movimientos sociales indígenas más adelante.

(15) La maduración de esta idea es una de las contribuciones más importantes (sino la más importante) del movimiento indígena al proceso de redefinición del Estado en lo que más tarde se concretaría en la fórmula de ‘Estado Plurinacional’ y las correspondientes redefiniciones para la relación Estado-sociedad. Esto se tratará más en detalle en los capítulos 3 y 4.

Paralelamente, hacia fines de los ochenta, en las tierras altas del país se formaba un movimiento más radical en torno a la causa de autodeterminación de los pueblos indígenas. Se trata de los ‘Ayllus Rojos’ liderados por Felipe Quispe Huanca (‘el Mallku’). Una característica importante es que esta agrupación adoptó una modalidad de acción armada (16). Tanto la derecha como la izquierda veían en esta organización una amenaza, ya que sus reivindicaciones atentaban directamente a la integridad del país y a la construcción de la nación. Por su parte, el Estado rápidamente les calificó de terroristas y ordenó la aprehensión de sus líderes.

La importancia de los Ayllus Rojos para el movimiento indígena radica en que de manera explícita formuló uno de los puntos principales que integraría esa agenda, a saber, la reinstauración de las formas originarias de organización política con completa autodeterminación. Hasta entonces, la demanda de autodeterminación no había sido tan subrayada y la acción estaba más dirigida a una reformación del Estado para una mejor incorporación de la población indígena. Asimismo la radicalidad de la agrupación, expresada en su actividad armada, ponía nuevamente en evidencia la falta de integración de las naciones y, en consecuencia, el carácter ilusorio del Estado-Nación. Según Patzi, ésta es la razón por la cual el Estado se vio obligado a tomar las propuestas de la pluri-multiculturalidad como la ideología más apropiada para la normalización del indígena (Patzi, 1999: 84).

Es así que, en el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, se aprueban reformas constitucionales destinadas al reconocimiento de la diversidad étnica y cultural del país. Como se menciona anteriormente, una de las reformas más significativas de este periodo fue la descentralización implementada a través de la Ley de Participación Popular. Junto a la ascendencia del movimiento cocalero, el movimiento indígena experimentó una transición de un carácter contestatario ante el Estado a uno de mayor participación en los nuevos espacios políticos a nivel local. En ese proceso, la idea del instrumento político iría madurando con la creación de la Asamblea por la Soberanía de los Pueblos (ASP) en el Congreso de la CSTUCB denominado ‘Tierra, Territorio e Instrumento Político’, celebrado en Santa Cruz en 1995. En esta ocasión

(16) Los ‘Ayllus Rojos’ hicieron una alianza con un grupo de estudiantes bolivianos y mexicanos. Estos se habían conocido en la Universidad Autónoma de México, apoyando primero la causa salvadoreña para después retornar a Bolivia y procurar un proceso revolucionario desde una lectura marxista. Entre ellos figuraba Álvaro García Linera, el actual vice-presidente del Estado Plurinacional. La clausura de las minas y el desplazamiento de los mineros hacia las áreas rurales, obliga a buscar la alianza con las fuerzas indígenas, en la que el grupo estudiantil combinaba el activismo con la elaboración teórica del marxismo para una adecuación a la cuestión indígena en América Latina. La alianza con la agrupación de ‘Ayllus Rojos’ produjo la creación del Ejército Guerrillero Tupac Katari, que el Estado calificó como terrorista y bajo acusación de atentados contra el Estado, tomó presa a una gran parte de su dirigencia, como fue el caso de Felipe Quispe, Álvaro García Linera y Raquel Gutiérrez Aguilar. Los últimos dos permanecieron encarcelados durante cinco años sin juicio, y después de su puesta en libertad los cargos fueron retirados (Escarzaga, 2012).

se plantea por primera vez la participación de este órgano en las recién creadas elecciones municipales.

La participación de organizaciones indígenas como la Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia ‘Bartolina Sisa’, la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia y la Central Indígena del Oriente de Bolivia mostraba el comienzo de la construcción de una unidad política indígena-campesina. Al mismo tiempo, si bien se proyectaba la participación en un sistema partidario, las organizaciones indígenas ponían un énfasis especial en no llamar a su nuevo órgano un ‘partido político’. Esta atención a la nomenclatura debe ser entendida en relación a las malas prácticas que las organizaciones indígenas habían experimentado en antiguas alianzas con partidos políticos –los cuales generalmente manipularon y dividieron a sus organizaciones– como también una interpelación a la crisis general de legitimidad de todo el sistema político que se empezaba a sentir en el país y en la región. La creación del ‘instrumento’ encarnaba así el deseo de participación en la arena política de forma directa –y no a través de representaciones – con algo muy diferente a un ‘partido político’.

La ASP enfrentó una serie de obstáculos desde sus inicios. Como explica Raquel Gutiérrez, por un lado, la solicitud de inscripción de la ASP en la Corte Nacional Electoral para participar en las elecciones municipales fue rechazada dos veces (17). Por otro, la ASP se había creado con la participación de una serie de organizaciones indígenas bajo el liderazgo de una CSTUCB que sentía la ascendencia política del movimiento cocalero a su interior. Es por ello que, en sus inicios, se vio marcada por fuertes contradicciones internas, particularmente por la rivalidad existente entre el dirigente departamental agrario, Alejo Véliz, y el secretario ejecutivo de la Federación de Cocaleros del Trópico de Cochabamba, Evo Morales (18)

Las organizaciones indígenas, si bien persistieron en conseguir una sigla política propia, bajo la influencia del movimiento cocalero, decidieron participar en las elecciones en alianza con partidos políticos registrados. Es así que la ASP participa de los comicios municipales y generales de 1995 y 1997 bajo la sigla de la Izquierda Unida. Los resultados de 1995 producen una considerable participación política en la región cocalera del Chapare, y en 1997 consiguen 4 diputados (de 130). Entre ellos, resultaría electo Evo Morales con más del 70 por ciento de la votación correspondiente a la circunscripción del Chapare, lo que lo convierte en el diputado uninominal más votado del Congreso.

(17) El rechazo es adjudicado a la interferencia por parte de los partidos políticos dominantes (ADN, MIR, MNR) en la Corte Nacional Electoral (Harten, 2011: 84).

(18) La pugna por el liderazgo del ‘instrumento’ se hace visible ya en 1997 cuando Morales junto a otros dirigentes quechuas, organiza un Segundo Congreso del Instrumento Político y Territorio en el que se constituye el Consejo de Poder Originario, organización que no llega a tener un funcionamiento significativo (Gutiérrez Aguilar, 2008: 192).

La característica geográfica de estas votaciones muestra que las victorias políticas, más que del ‘instrumento’, eran sobre todo conquistas del movimiento cocalero. Como explica Moira Zuazo, los resultados de estas elecciones fueron determinantes para la consolidación del instrumento en dos sentidos. Por un lado demostraban la factibilidad y la utilidad del ‘instrumento’ en la arena política, y de esta manera presentaban un argumento convincente a aquellas facciones que mantenían reservas respecto a la participación política. Por otro lado, reforzaba el liderazgo del movimiento cocalero en el movimiento indígena, y de su líder Evo Morales, decidiendo a su favor las pugnas por la dirigencia del ‘instrumento’ (Zuazo, 2009: 39-40).

Esta decisión se vio acompañada con un cambio de nomenclatura. Alejo Véliz se negaba a entregar el mando de la ASP a Morales, razón por lo cual –sobre un sólido apoyo mayoritario de las bases– este último optó por separarse de la ASP y proseguir el camino como Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (IPSP), buscando la participación en las elecciones municipales de 1999. En este aspecto, la CNE nuevamente presentó obstáculos para esa participación, ya que no sólo rechazó la inscripción del IPSP sino que también anuló la licencia de la Izquierda Unida. Es así que el IPSP optó nuevamente por hacer uso de la sigla de un partido existente, aunque prácticamente desahuciado, el Movimiento al Socialismo (MAS), de las que ya no se despediría (19). En las palabras de un dirigente de la CSUTCB:

‘En la comisión política (de la CSUTCB) se funda el IPSP en agosto 1995. De ahí nace el IPSP, el MAS es posterior. En 1999 Morales sale como diputado, en el 2002 ya es MAS-IPSP. El cuerpo es la CSUTCB, el MAS es el brazo político.’ (20)

Las elecciones municipales de 1995 arrojaron contundentes victorias en las regiones cocaleras del país, aunque con el 3,2 por ciento del total nacional, todavía seguían siendo limitadas a nivel nacional. Desde esos espacios locales, la dirigencia continuó con la acumulación de experiencia política para presentarse con una mejor preparación para las elecciones generales del 2002, en las cuales el MAS obtuvo un sorpresivo segundo lugar, sólo unos puntos detrás del MNR. Datos posteriores y con-

(19) En la actualidad, en el MAS hay quienes recuerdan todavía el pasado falangista del partido del cual finalmente adoptaría las siglas políticas, por lo que nos parece importante mencionarlo. El MAS fue establecido en 1985; paradójicamente, como una fracción de izquierda de uno de los partidos de derecha más antiguos de Bolivia, la Falange Socialista Boliviana (FSB). Su dirigente histórico fue David Añez Pedraza, quien evolucionaría hacia la izquierda fuertemente conmovido por la guerrilla del Che Guevara y de la de Teoponte. Hacia principios de los noventa el fracaso de este proyecto se expresaba en la limitada cantidad de miembros permanentes (alrededor de una veintena). La CNE permitió el traspaso de MAS a Evo Morales, bajo la condición que ninguno de los atributos del partido (nombre, símbolos, colores) fueran cambiados (Sven Harten, 2011: 85-86).

(20) Entrevista a Leandro Belmonte, dirigente de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia CSUTCB. La Paz, 24 de mayo de 2012.

fesiones propias señalan que, en aquella oportunidad, el MAS habría ya sacado el primer lugar de la preferencia electoral.

Cómo se explica la victoria electoral del MAS del 2002? La causa de esta creciente conquista de mayores electorados a nivel nacional no puede ser buscada únicamente en el ámbito de las organizaciones indígenas-campesinas y su instrumento político. Es necesario tomar en cuenta el contexto socio político estructural y coyuntural que forman el escenario de dicha ascensión política. En el siguiente apartado prestamos atención a este contexto.

2.3 Protagonismo del nuevo actor político ‘movimiento social’: la crisis de legitimidad del sistema político y el ciclo de movilizaciones

Como hemos visto, las organizaciones indígenas campesinas han atravesado por un proceso de articulación política que resulta en la creación de su instrumento político y en su incursión en el ámbito político formal, primero a nivel local para expandirse y llegar al nivel nacional. Esta creciente inserción en la política nacional está relacionada a un contexto sociopolítico estructural y coyuntural, a saber una crisis de legitimidad del sistema político y la insurgencia social que caracterizó el periodo 2000-2005. Fruto de estos procesos el movimiento social obtiene una incidencia política cada vez mayor, llegando a constituirse como el actor principal en la política boliviana, marcando el camino que llevara a la elección de Evo Morales a la presidencia.

2.3.1 Una crisis de legitimidad doble: el fracaso social del modelo neoliberal y la ‘cooptación’ del sistema de representación partidaria

El retorno a la democracia en América Latina ha sido caracterizado como una transición doble, en el sentido que junto a la reinstauración de la práctica democrática se dio paso a un nuevo modelo económico de corte neoliberal. Dicho modelo tuvo efectos significativos para la legitimidad institucional.

En un artículo sobre el neoliberalismo en América Latina, Kurt Weyland califica sus efectos en el sistema democrático como ‘mixtos’. Los efectos positivos estarían relacionados con la apertura de los países hacia la economía global en la que una mayor interacción con la comunidad internacional habría influido en la mantención de regímenes democráticos. Paradójicamente, los efectos negativos se dan justamente a raíz de la creciente influencia de actores externos, ya que la presión que estos ejercen sobre las políticas nacionales, termina por constreñir el espacio de acción de gobiernos que se ven cada vez más dependientes del capital extranjero. Tal proceso produce así la restricción de las opciones democráticas, el debilitamiento de los partidos políticos y, por ende, la participación política formal (Weyland, 2004: 135-157).

Estudiando el caso particular de Bolivia, John-Andrew McNeish (2006) hace un argumento similar. El neoliberalismo en Bolivia habría puesto mayor énfasis en las

reformas económicas, con el objeto de atraer capitales extranjeros, dejando de lado esfuerzos destinados a un desarrollo social con una participación política significativa por parte de la sociedad. En términos de legitimidad institucional, esto se tradujo en la percepción por parte de la ciudadanía de que, en aras de preservar la estabilidad (política y económica), se hacían primar los intereses de actores externos sobre las necesidades (básicas) de la sociedad. Asimismo, los actores externos prestaron un apoyo condicionado a las élites locales con el objetivo de mantener una hegemonía política y económica favorable, en el que no se contemplaba el desarrollo social. Este proceso deterioró paulatinamente en una falta de voluntad política de la élite económica por emprender acciones que presenten una mejora cualitativa de la democracia, lo cual terminaría por desvirtuar el sistema político en general.

Por otro lado, el funcionamiento del sistema partidario después de la transición no fue óptimo. En un estudio en América Latina, Mainwaring y Scully (1995) definen la institucionalización del sistema de partidos como una competencia interpartidaria estable, en donde los partidos políticos tienen raíces en la sociedad y en donde los partidos y las elecciones son aceptados como instituciones legítimas. En Bolivia, después de la transición se instaló un sistema multipartidista de relativa estabilidad, construido sobre el entendido común de la necesidad de sustentar la democracia representativa y la economía de mercado. Como explica René Antonio Mayorga (2004), cuatro factores incidieron en la formación de este sistema: la derrota de la izquierda tradicional, la aparición de posiciones más moderadas al interior de la sociedad, la implementación de políticas económicas de ajuste estructural, y la adaptación de gobiernos de coalición. Pero la estabilidad (política y económica) fue la única virtud de este sistema, ya que la preservación de la democracia no fue acompañada por un desarrollo social, ni por la creación de vínculos entre los partidos políticos y la sociedad. La transición hacia una economía de mercado fue acompañada por el crecimiento de la economía informal en detrimento de las bases sociales de los partidos políticos, al mismo tiempo que éstos no mostraban respuesta a las demandas y expectativas de sus electorados. A partir de 1979 se percibe así una fuerte ‘volatilidad electoral’ de las elecciones presidenciales (idem).

Lo cierto es que de forma gradual, las coaliciones gubernamentales se convirtieron más en un acuerdo entre los líderes máximos del partido, conformando una *estructura de tríada partidista*, en la que el mando de la coalición sería alternada entre el MNR, MIR y ADN, y en la cual nuevas agrupaciones políticas (como CONDEPA y UCS) sólo serían secundarias o funcionales: la denominada ‘democracia pactada’. Se generó así un estilo ‘hermético’ y prebendal de hacer política en la que los partidos políticos degeneraron en ‘máquinas electorales y agencias de distribución de cargos públicos y apropiación de recursos’ (idem), absorbidos en las estructuras estatales y carentes de nexos reales con la sociedad. Asimismo se desnaturalizó la práctica responsable de la oposición en el parlamento, de manera tal que la práctica institucional del Estado no sufría un control efectivo por los partidos políticos.

En resumen, el sistema partidario funcionó altamente deficiente. Incluso se podría argumentar que tal sistema en Bolivia es históricamente rudimentario, excluyente y elitista (Van Cott, 2000). Podemos entonces concluir que, con el objetivo de mantener un modelo económico neoliberal, el sistema de representación partidaria sufrió una suerte de co-optación por parte de las élites económicas, tornándose incapaz de representar las demandas e intereses de la sociedad hacia el Estado, y poniendo en tela de juicio su cualidad y calidad democrática de mediación entre el Estado y la Sociedad. Es así que a fines de siglo el sistema de representación política por medio del partido político atravesaría una aguda crisis de legitimidad.

La cooptación de los partidos políticos y el fracaso del modelo neoliberal de llevar el desarrollo y bienestar social esperados generaron un crisis de legitimidad doble. La creciente articulación de los movimientos sociales responde en cierta medida al funcionamiento deficiente de los partidos políticos y en resistencia a los efectos negativos del modelo de desarrollo implementado por el Estado. Las vicisitudes del sistema de representación y el modelo neoliberal, así como el poder de incidencia política que se construía en los movimientos sociales, se verían más claramente – y con más fuerza – en el periodo 2000-2005.

2.3.2 Construyendo el actor político ‘movimiento social’ en la insurgencia social: movimientos sociales urbanos y las ‘Guerras’ en defensa de los recursos naturales

El nuevo milenio marcaría el fin de la ‘democracia pactada’, con la emergencia de fuertes movimientos sociales urbanos e indígenas que gradualmente articulaban un discurso reaccionario en contra del neoliberalismo y el sistema político vigente. El punto de inflexión se dio en las elecciones generales del 2002, y se consolidaría con la posterior crisis social y política que llevaría al revocamiento del mandato de dos presidentes y la ascensión de una nueva fuerza política al poder.

La articulación de las organizaciones indígenas campesinas en la forma de movimientos sociales hizo cada vez más notorio el carácter cooptado de los partidos políticos, en la medida en que la ofensiva de los nuevos movimientos sociales indígenas y otros no tuviera ninguna incidencia sobre los gobiernos de coalición. Los partidos políticos perdieron importancia como contrapartes de negociación, no sólo contribuyendo a su desgastamiento y deslegitimación, sino también abriendo el espacio para que la interpelación de los movimientos sociales se dirija de manera directa y más intransigente a la estructura estatal.

A estos factores estructurales se sumó uno coyuntural en la forma del estancamiento económico que se empezó a sentir a partir de 1999. Para un país que continuaba sujeto a modelo económico sustentado en la exportación de materias primas, la recesión económica internacional en este periodo tuvo una incidencia mayor. A causa de las restricciones económicas el poder estatal se vio seriamente cuestionado en su

capacidad de acción y respuesta a problemas de desempleo, pobreza y corrupción, creando un escenario propicio para la multiplicación de los conflictos. Así, el gobierno de Bánzer (1997-2001) se vio rápidamente envuelto en una dinámica perniciosa de ceder a toda clase de demandas y chantajes haciendo uso patrimonialista de los recursos del Estado, abriendo el camino para el intenso ciclo de movilizaciones del periodo 2000-2005.

A partir del año 2000, en el contexto de la creciente crisis económica y política, las luchas anti-sistema del movimiento cocalero fueron acompañadas por una serie de protestas y movilizaciones sociales en todo el país. La ola de movilizaciones tendría sus máximas expresiones en las denominadas 'Guerra del Agua' en el año 2000 y 'Guerra del Gas' en el año 2003. La lectura general de este periodo, como explica también Sven Harten, es que se trata de un proceso de convergencia de distintas movilizaciones locales y particularistas para la articulación de acciones colectivas a nivel nacional, con el objeto de lograr reformas políticas a ese nivel (2011: 118). En este sentido, tales movilizaciones presentan una continuación y reforzamiento de la tendencia marcada por el movimiento cocalero de formular una reivindicación particular en un discurso de interés nacional.

A mi juicio, este periodo se caracteriza efectivamente por el proceso descrito. Sin embargo, hacemos una lectura paralela. El paso hacia la aglutinación de demandas locales y particulares fue acompañado por la intensificación de un proceso tal vez aún más importante, a saber: la evolución del 'movimiento social' en el 'sujeto político' principal de la lucha por un nuevo proyecto popular nacional. Dicho proceso continuaría, como veremos más adelante, en el primer término gubernamental de Morales, y se podría defender también que sigue su curso durante la segunda gestión del MAS—ya sea en mayor o menor medida—. Lo cierto es que, a partir del año 2000, a través de sus luchas y conquistas, el movimiento social hace un salto considerable hasta legitimarse como actor político en el contexto boliviano, dejando su papel (marginal) en la sociedad para posesionarse al centro del ámbito político.

La Guerra del Agua se desató en la ciudad de Cochabamba. Tuvo como antecedente el hecho que, en un marco de políticas neoliberales, el gobierno de Hugo Bánzer Suárez entregara a finales de 1999 en concesión los servicios de agua potable y alcantarillado de la ciudad a la empresa Aguas del Tunari—un consorcio transnacional con base en Estados Unidos, en manos de Bechtel. A pesar de acuerdos previos, las facturas que llegaron a los ciudadanos a principios del año 2000 mostraron un incremento de hasta 200 por ciento, haciendo impagable el servicio para una gran parte de la población. Inmediatamente, una serie de movilizaciones espontáneas fueron acompañadas por el Comité por la Defensa del Agua (21) y por la importante Federación de

(21) Esta organización se había creado durante las negociaciones del contrato con Aguas del Tunari.

Departamental de Regantes de Cochabamba (FEDECOR) (22). Esta última se había convertido en vehículo principal de protesta en torno a la recurrente cuestión de escasez de agua de la región.

Las movilizaciones se expandieron rápidamente con la participación de otras organizaciones sociales –incluyendo a los sindicatos– que articularon la protesta en torno a la nueva Coordinadora por la Defensa del Agua y la Vida (23), reuniendo a actores urbanos y rurales y logrando la radicalización del movimiento. Hacia fines de marzo un par de miles de participantes resistían la represión ejercida por el Estado, cuya confrontación resultó en un muerto y docenas de heridos.

La magnitud de la protesta fue tal que impidió que el gobierno pudiera contenerla, viéndose éste obligado a cancelar el contrato con Aguas del Tunari el 9 de abril. La administración de Aguas del Tunari volvió a manos del Estado, pero más importante aún, se hizo la promesa de que los movimientos sociales tendrían un papel más grande de control. Dado que para ello era necesaria una enmienda legislativa, las jornadas de Cochabamba adoptaron una importancia a nivel nacional (Assies, 2003). Asimismo, la Guerra del Agua dejó en claro que la protesta social podía ser un medio efectivo para la reversión de políticas gubernamentales que se movieran en contra de los intereses de vastos sectores de la población.

En un escenario de crisis económica y crisis de legitimidad del modelo político-económico, la Guerra del Agua tuvo el efecto de alentar a la ciudadanía a expresar su descontento y rechazo a través de la protesta social. Es así que los años siguientes vieron la proliferación de conflictos movilizadores – como el bloqueo de caminos organizado por la CSUTCB en Oruro en julio del 2001 – además del recurrente activismo de los cocaleros,

(22) La Federación Departamental de Regantes de Cochabamba (FEDECOR) se forma en 1997. La estructura de regulación y gestión de los sistemas de agua y riego en los valles de Cochabamba se remonta a la época colonial e incluso pre-colonial, en forma de asociaciones de riego. Si bien éstas no tuvieron un protagonismo político visible (éste estuvo siempre conformado por los sindicatos agrarios, de los cuales se entendía que las asociaciones de riego eran sólo un componente), estuvieron siempre presentes y empezaron a cobrar mayor visibilidad política partir de los años '90. Desde ese entonces, el Estado emprendería políticas dirigidas al control, expropiación y regulación del agua controlada por los comunarios, activando estas organizaciones locales como se vio en la llamada 'Guerra de los pozos' entre 1994 y 1998. De esta manera se produce la articulación autónoma de las organizaciones, dando lugar a la formación de la FEDECOR. La organización presenta una asociación de asociaciones, cuyos miembros mantienen un amplio margen de autonomía, coordinando sólo ciertas tareas. Ver también García Linera *et al.* (2010: 646-666).

(23) El discurso formulado por la Coordinadora se construía sobre bases retóricas de corte nacional popular, anti-imperialista y anti-global, protestando en contra del modelo desarrollista. La Coordinadora se constituía así en un desafío importante para un sistema que fracasaba en defender los intereses populares, al mismo tiempo que se negaba a convertirse en una organización formal con reconocimiento oficial y prefería permanecer como una red informal que conectaba a distintos actores sociales (Perreault, 2006; Assies, 2003).

En enero del 2002, en la localidad de Sacaba, protestas conducidas por Evo Morales en contra de la prohibición gubernamental de vender coca en el mercado local resultaron en la muerte de tres campesinos y dos militares. Esta confrontación tuvo importancia en dos sentidos. Por un lado, nuevamente el movimiento social fue exitoso en su objetivo, logrando que el gobierno desistiera de la implementación de mayores restricciones para la comercialización de la hoja. Por otro, a raíz del conflicto, el Congreso resolvió expulsar a Evo Morales –el diputado más votado del Congreso Nacional– acusándolo de una presunta instigación al desorden social y bajo un procedimiento un tanto dudoso (24) La expulsión de Morales fue interpretada por muchos sectores de la población como una humillación que mostraba nuevamente la ‘pseudo-democracia’ de la clase política, en particular porque Morales acrecentaba su liderazgo tanto de las fuerzas de oposición al establishment, como del movimiento cocalero e indígena. En respuesta, en mayo del 2002 partió la Cuarta Marcha Indígena desde la ciudad de Santa Cruz, siendo su primera demanda el establecimiento de la Asamblea Constituyente (25) con mucho más fuerza que la primera vez que se planteó en la primera marcha indígena de 1990.

Estos acontecimientos fueron de gran influencia para las elecciones nacionales, realizadas solo un mes más tarde, el 30 de junio del 2002. Contra toda expectativa, los resultados ubicaron al Movimiento al Socialismo de Morales como la segunda fuerza política del país, dando cuenta de la creciente insatisfacción con el sistema político y el modelo de desarrollo vigentes. Sin embargo los partidos tradicionales hicieron oídos sordos a este claro mensaje desde la sociedad, y prosiguieron con la formación de una coalición como lo habían hecho en años anteriores. Es así que Gonzalo Sánchez de Lozada, del MNR, asumió por segunda vez el mando del país. En unos de sus primeros actos el flamante presidente produjo el siguiente episodio de protagonismo e incidencia de los movimientos sociales.

Ante la crisis económica, el gobierno del MNR pretendió aumentar los ingresos estatales a través de un incremento del impuesto directo al salario, con un 12,5 por ciento. Esta medida afectaba severamente al limitado contingente de asalariados formales, sobre todo maestros, médicos, enfermeras, policías y fabriles (26). Las mo-

(24) Morales fue encontrado culpable de ‘abuso de la inmunidad parlamentaria’ a pesar de las quejas de 14 legisladores indígenas e izquierdistas en el parlamento.

(25) Esta es la primera vez que la demanda por una Asamblea Constituyente se hace tan explícita, y como veremos más adelante puede identificarse como el principio del proceso constituyente boliviano del periodo 2006-2009.

(26) En un estudio revelador sobre la relación entre el gobierno y el FMI, Jim Schultz (2005) muestra el impacto que tuvo esta entidad en detonar el conflicto. La comunicación entre ambas instancias muestra la presión que habría ejercido el FMI por reducir el déficit fiscal en el periodo de un año, hasta que quedara por debajo de 5.5 por ciento. Esto se ponía como condición para mantener el acceso a préstamos a largo plazo. La presión dividió al gobierno entre un bando que proponía lograr la reducción del déficit a través de un incremento del impuesto a las transnacionales que explotaban el gas, y el otro que prefería lograr ese objetivo por medio de un impuesto directo al salario. Finalmente se optó por esta última.

vilizaciones en contra del *impuestazo* explotaron casi inmediatamente entre enero y febrero del 2003, teniendo a un motín policial como el núcleo de las protestas. El conflicto escaló al punto en que las masas atacaron edificios gubernamentales y centros comerciales, con un saldo final de 33 muertos. El gobierno nuevamente tuvo que ceder a las demandas de la población movilizada y retroceder en sus planes.

La protesta social llegaría a su apogeo en los eventos conocidos como la Guerra del Gas, en octubre de ese mismo año. El *impuestazo* había tenido el importante efecto de poner en el centro de la atención pública los bajos ingresos que el Estado percibía de sus contratos con las empresas transnacionales (Gutiérrez Aguilar, 2008: 227), a causa de la privatización de la empresa petrolera estatal, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) durante la ola de capitalización implementada por el primer gobierno de Sánchez de Lozada. El 2003 vivía una ola de protestas prácticamente continúa en la que los movimientos sociales mantenían acciones locales en torno a demandas específicas por todo el país – sobre todo el área rural –. Cuando el gobierno empezó a hacer pública su intención de vender las reservas nacionales de gas y realizar la exportación a través de Chile, como líder de la oposición, Evo Morales inmediatamente convocó a los movimientos sociales a unirse a las protestas en contra de las condiciones previstas para la exportación del recurso natural (27).

Con el antecedente de la Coordinadora del Agua, a mediados de septiembre de 2003 se creó la Coordinadora Nacional por la Defensa del Gas para coordinar y reforzar las protestas y bloqueos. La consigna ‘ni una molécula de gas a Chile’ galvanizó también a la opinión pública, sensible a toda acción antichilena a consecuencia de la pérdida de una guerra en el siglo XIX que le privó a Bolivia de una salida soberana al Océano Pacífico. El conflicto empezó a empeorar cuando el Ministro de Gobierno, Sánchez Berzaín, impulsó una operación militar para el rescate de un grupo de turistas que habían quedado atrapados por un bloqueo en la localidad de Sorata. La presencia militar provocó enfrentamientos en la población de Warisata, resultando en siete muertos y diecisiete heridos (28). Esta acción fue bautizada como la ‘Masacre de Warisata’ de campesinos aymaras, y el incidente sirvió para dar un nuevo impulso a la ola de protestas, provocando la expansión de los bloqueos de caminos.

(27) Las condiciones estipulaban lo siguiente: los operadores tendrían que pagar una regalía de 18 por ciento por las nuevas reservas que fueran descubiertas, a lo que se sumaba un 12 por ciento de impuesto por el valor del gas *en boca de pozo* (es decir sin ningún valor adicional de procesamiento), basado sobre un precio de solo \$0.50 centavos por 1000 BTU (British Thermal Units). A este precio, ya muy por debajo del precio del mercado, se le podían descontar además todos los costos de transporte y distribución (Harten, 2011: 120).

(28) *El Diario, Warisata: siete muertos y 17 heridos es el saldo*, 22 de septiembre 2003. Consultado a través de http://www.eldiario.net/noticias/2003/2003_09/nt030922/4_02scd.html, última consulta noviembre 2012. Según el informe de la BBC se trataría de cinco muertos: un soldado y cuatro civiles. BBC Mundo, La crisis paso a paso, 18 de octubre de 2003. Consultado a través de http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_3202000/3202586.stm, última consulta noviembre 2012.

Asimismo, en la localidad de El Alto –satelital a la ciudad de La Paz– se había formado un núcleo de protestas en contra de distintos planes gubernamentales. Las características de esta ciudad, cuya población se conforma principalmente por migrantes rurales de origen aymara, fueron determinantes en la Guerra del Gas (29), destacando el desempeño de la Federación de Juntas Vecinales El Alto FEJUVE-El Alto. Como explica Raquel Gutiérrez ‘... Estas agrupaciones son, en cierta medida, una especie de recreación urbana de la autoridad tradicional y/o sindical de las comunidades rurales y, sobre todo en los barrios con mayor presencia aymara, funcionan de manera similar a los sindicatos campesinos de base’ (Gutiérrez Aguilar, 2008: 246-247), con un fuerte componente de presión social. Estas organizaciones aprovecharon sus estructuras y prácticas para la deliberación y movilización durante las acciones colectivas de septiembre y octubre del 2003.

Ya en los primeros días de septiembre las demostraciones habían terminado en enfrentamientos con la policía. En estas jornadas se hacía también referencia a temas de alcance nacional como el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, y más significativa aún, la Ley de Seguridad Ciudadana. Esta última, promulgada en agosto del 2003, en sus artículos 213 y 214, calificaba como delito con pena de cárcel el bloqueo de calles y caminos. Siendo este el instrumento tradicional de la lucha social del país, las protestas se intensificaron –recibiendo también el apoyo de la Central Obrera Regional de El Alto (afiliada a la COB)– y contribuyendo así a la deslegitimación del gobierno y los partidos políticos.

La fuerte represión estatal repercutió en un paro cívico que dejó cercada la ciudad de La Paz. A partir de entonces, las protestas se esparcieron desde El Alto hacia otras regiones del país, ganando también la simpatía de trabajadores urbanos que, desde la COB, llamaron a un paro general pidiendo la renuncia del presidente. La decisión del gobierno de optar por la represión hizo que más actores se sumaran a la protesta, momento en el cual la consigna del Gas se volvió la demanda común en torno a la cual se articularon, de manera compleja, las reivindicaciones locales y sectoriales. Todas ellas, prontamente, fueron sintetizadas en el lema ‘Gas, constituyente y renuncia!’.

El punto más agudo de la crisis se dio el 12 de octubre. Después de que el gobierno promulgara el ‘decreto de la muerte’, bajo el argumento de abastecer a la ciudad de La Paz de combustible, un convoy de cisternas salió de un depósito de Sen-

(29) La población de la localidad creció considerablemente después de la Revolución del ’52 cuando fueron asentadas ahí una diversidad de industrias. Una segunda ola de crecimiento poblacional se dio a partir de 1985 a causa de la ‘relocalización’ de familias de mineros después que las reformas neoliberales cerraran los centros mineros. En 1985 se aprobó que El Alto se constituyera como municipio, dejando de ser parte de la ciudad de La Paz. Los barrios se formaron rápidamente replicando casi completamente las comunidades rurales, dotándoles de una homogeneidad notable, además de que los residentes mantuvieron y mantienen lazos estrechos con sus lugares de origen. Estas características formaron la base para una forma de organización de la cual evolucionarían las Juntas Vecinales.

kata, ubicada en la ciudad de El Alto, custodiado por fuerzas militares y policiales (30). Los residentes alteños enfrentaron la acción militar durante dos días, produciendo una batalla que dejaría un saldo de más de 250 heridos y más de 60 muertos. Así, la Guerra del Gas arrojaría un total luctuoso de 80 muertos y más de 400 heridos (Perreault, 2006).

Lo implacable de los sucesos impactó a la clase media urbana, sobre todo por el grado de violencia utilizado contra la población, pero también porque ponía en evidencia la gravedad de la crisis en la cual el escenario de una guerra civil se hacía cada vez más real. En la ciudad de La Paz segmentos de esta clase empezaron a organizarse en debates y concentraciones, al mismo tiempo que el gabinete gubernamental se iba desmoronando recibiendo una a una las renuncias de sus ministros. Las movilizaciones y bloqueos acrecentaron, volviéndose cada vez más masivos. Éste sería el escenario que, finalmente, obligaría al presidente Gonzalo Sánchez de Losada a renunciar, abandonando clandestinamente el país el 17 de octubre.

La Guerra del Agua fue primero un sorprendente incidente –en el que la ciudadanía organizada en la forma de movimiento social fue capaz de doblegar al Estado y hacer retroceder los planes gubernamentales– para después volverse el antecedente de una serie de episodios en el que la movilización se impondría al plan gubernamental. Hacia fines del 2003, el movimiento social parece haberse legitimado – al menos desde la percepción ciudadana – en un medio más, altamente efectivo, de participación política, en la medida en la que a través de él se hacían valer los intereses de la ciudadanía hacia el Estado. En un escenario de convulsión social y crisis institucional, el movimiento social emerge como el actor político más importante, ejerciendo de facto un papel de mediación entre la Sociedad y el Estado.

Haciendo un balance podemos concluir que el precio de la estabilidad política y económica por más de quince años fue alto. El modelo económico neoliberal fracasó en llevar desarrollo social abriendo aún más la brecha entre ricos y pobres. En muchos casos las políticas neoliberales afectaron perniciosamente a vastos sectores de la población (por ejemplo con la deslocalización de los mineros, el crecimiento de la economía informal, la criminalización del modo de subsistencia de los campesinos coccaleros, la privatización de los servicios básicos de la población, etcétera). Este explica que el discurso anti-neoliberal haya tomado tanta fuerza en las movilizaciones sociales, tornándose cada vez más explícito como se ve en las ‘guerras’ por los recursos naturales.

(30) Tal decreto declaraba al territorio de la República en ‘emergencia nacional’, y ordenaba a las Fuerzas Armadas a hacerse cargo del transporte de combustible en cisternas. Asimismo, estipulaba que ‘Cualquier daño sobre los bienes y personas que se pudieren producir..., su resarcimiento se encuentra garantizado por el Estado boliviano’, lo que se entiende como un permiso para matar. Decreto Supremo 27209 del 11 de Octubre de 2003, consultado a través del sitio web de la Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/2530> (última consulta 15 de noviembre de 2012).

Por otro lado, el sistema de representación partidaria sufrió una suerte de cooptación por parte de las élites económicas, degenerando significativamente su papel de mediación entre el Estado y la Sociedad. En la medida en que los efectos de la política neoliberal se hacían sentir, mientras que los partidos políticos no eran capaces de transmitir las demandas de la población, ni mucho menos convertirlas en políticas públicas, los partidos políticos fueron percibidos por la población cada vez más como instrumentos al servicio del capital. En una relación Estado-Sociedad con toda la apariencia de un funcionamiento democrático – en la forma de un sistema multipartidario competitivo estable – los movimientos sociales pusieron en evidencia las vicisitudes de la estructura política. En este sentido, la crisis económica se muestra sólo coyuntural a problemas de raíz. La crisis de legitimidad de los partidos políticos y la de la gestión gubernamental progresó en la deslegitimación total de la institución estatal.

Ahora bien, la convergencia entre el protagonismo político que adquiere el movimiento social y la crisis de legitimidad del sistema político plantean la pregunta si existe una relación causal entre ellos. Al respecto, George Gray Molina explica que no es acertado adjudicar la emergencia de fuertes movimientos sociales a la crisis de legitimidad de los partidos políticos y de la institución estatal. De la misma forma, tampoco sería válida la afirmación que la emergencia de nuevos actores sociales – los nuevos movimientos sociales – haya sido la causa principal de la crisis de legitimidad del sistema político en Bolivia. Gray Molina deja la verdad un poco en el medio, aunque sin precisarla, argumentado que también es necesario tomar en cuenta el factor económico, tanto como causa y desafío, para entender la relación entre la insurgencia social y la crisis institucional (Gray Molina, 2004: 45-46).

Buscando precisar, nosotros diríamos que la configuración político-social en la que el movimiento social se vuelve el actor más importante de la política y asume un papel de mediación de los intereses de la sociedad hacia el Estado, se da a raíz de la interacción ‘dialéctica’ Estado-Sociedad. Esta a su vez, responde y es marcada por un contexto socio-político particular, en un proceso de formación y reformación mutuo. De tal manera, se puede hablar de una relación causal pero en dos direcciones y de manera continua, sin resolver ‘la paradoja del huevo o la gallina’.

Más importante aún, el creciente protagonismo de los movimientos sociales en Bolivia y la relación de éste desarrollo con el sistema de partidos políticos, remite al debate presentando en el capítulo 1 en torno a la distinción entre ‘política institucionalizada’ vs. ‘política no-institucionalizada’. La escenario boliviano parece sustentar la idea que los movimientos sociales no son esencialmente distintos a los partidos políticos, sino que constituyen un canal más de relacionamiento Estado-sociedad al lado de la forma más institucional del ‘partido político’. Desde esta concepción se explica con mayor facilidad que, al verse un tipo de canal debilitado (la pérdida de legitimidad del sistema de partidos políticos a causa de su cooptación), otros canales (los movimientos sociales) adquieran una actividad más intensa. En este sentido, en particular en el periodo 2000-2005, vemos como en Bolivia se tornan borrosos los márgenes

entre la política ‘institucional’ y la ‘no-institucional’, lo cual se inscribe en el cuestionamiento de la dicotomía Estado-sociedad de la que deriva dicha distinción.

2.4 La toma del poder político: la llegada de Evo Morales a la presidencia

Hasta lo descrito aquí, la actividad de los movimientos sociales en Bolivia podía explicarse a partir de la visión dominante que los caracteriza por su oposición a la estructura estatal. Desde el retorno de la democracia, la paulatina articulación de los nuevos movimientos sociales en Bolivia se dio como resultado de la resistencia a políticas estatales y la presión de demandas hacia el Estado. El carácter ‘anti-Estado’ se expresa con particular claridad en el periodo 2000-2005 en el que la lucha de los movimientos sociales se vincula a la crisis de legitimidad que sufre esta institución. Cómo se verá, dicha crisis deriva en un escenario de ingobernabilidad con el derrocamiento de dos presidentes constitucionales, lo cual en su momento puso serias dudas sobre el grado de consolidación democrática en el país. Resulta entonces un tanto sorprendente, el hecho de que dicha crisis haya tenido una solución y conclusión democrática con la elección de Evo Morales como presidente constitucional.

¿Cómo se explica que los movimientos sociales hubieran optado por la vía formal de la competencia partidaria y las elecciones, en un momento en que la arena política se prestaba a pensar en escenarios más radicales? Sin embargo, bajo el entendido que los movimientos sociales y los partidos políticos son en realidad parte de un mismo sistema, dicho desarrollo resulta menos incoherente.

2.4.1 La elección de los movimientos sociales por el sistema político formal

La Guerra del Gas logró una activación y movilización amplia de la sociedad boliviana, en la que destacaría la actividad urbana. La fuga del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada dejaba en relieve la magnitud de la crisis, agravada por la amenaza real de caos o desorden social. Asimismo, la fuerza de los actores sociales evidenciada en el éxito de bloquear la política gubernamental y expulsar a la máxima autoridad del Estado, dictaminaría el curso de la política.

La insurgencia desde la sociedad era sobre todo indicativa del rechazo al sistema político vigente; sin embargo, la victoria social no optó por una salida totalmente opuesta a ése sistema. Muy al contrario, la sucesión constitucional del Vicepresidente, aceptada prácticamente sin reclamo alguno, era justamente lo que prescribía la formalidad institucional. ¿Cómo se explica esta contradicción? A nuestro parecer, la elección del sistema político formal está relacionada a tres factores: la figura del vicepresidente, la estrategia política de Evo Morales y el MAS, y la inexistencia de una visión política única por parte de la fuerza social que había derrocado al gobierno.

Carlos Mesa Gisbert, el vicepresidente del gobierno del MNR, no representaba una figura que pudiera ser asociada inmediatamente con el ‘establishment’. En

realidad, la vicepresidencia de Mesa simbolizaba la primera incursión política de una figura pública altamente respetada. Antes de formar el binomio con Gonzalo Sánchez de Lozada, Mesa había sido periodista e historiador, consolidando su estatus como figura pública en un programa televisivo de opinión de alto nivel (‘De Cerca’). Desde ese pasado, a pesar de la fuerza de la revuelta social, Mesa podía asumir la presidencia como una persona de relativa neutralidad y, por ende, con relativa aceptación por parte de la sociedad. De hecho, en su discurso de posesión, destacó su rol transitorio para promover la decisión ciudadana en futuras elecciones; promesa que luego olvidaría rápidamente.

Un segundo factor que explica la opción por la política formal debe ser buscado en el cálculo estratégico de Evo Morales y el Movimiento al Socialismo. Recordemos que el MAS se constituía en la segunda fuerza política en las elecciones del 2002, sólo a unos puntos detrás del MNR de Gonzalo Sánchez de Lozada, convirtiéndole en un candidato con posibilidades ciertas. Como explica Gutiérrez, fueron ésas las intenciones que primaron en la decisión del Movimiento al Socialismo de preservar el ‘proceso democrático’ (Gutiérrez Aguilar, 2008: 265), expresadas en el apoyo inicial por parte de Morales a la presidencia de Mesa. Por su lado, las mismas clases dominantes comprendían el riesgo de derivar en una situación de confrontación social en detrimento de sus propios intereses, por lo que tampoco se opusieron a la sucesión de Mesa.

Pero tal vez el factor más importante para que después de los sucesos de la Guerra del Gas no se optara por una transformación política al margen del sistema político formal y con un papel central para quienes habían protagonizado la victoria social de octubre del 2003, es decir los movimientos sociales, era el hecho de que en ese momento no se contaba con una única visión de país o un único proyecto político propia desde los movimientos sociales, para que así pudieran dar curso y forma a una transformación. Los principales actores de la Guerra del Gas –la CSUTCB, la Coordinadora y los cocaleros –presentaban diferencias de fondo sobre cómo se debía proseguir con los recursos del Gas y con la consigna de la Asamblea Constituyente, de tal manera que la llamada ‘agenda de octubre’ –si bien contundente y explícita– no presentaba en sí un proyecto de reformulación política de magnitud nacional.

Así, en octubre del 2003 se respetaron las reglas del sistema político vigente, pero al mismo tiempo se consolidó un cambio importante, a saber: el cambio del lugar de la decisión política. Mesa no asumía la presidencia tanto por el proceso electoral que le había llevado a su posición, sino más bien porque la fuerza social expresada en los movimientos sociales se lo permitían; es decir, por decisión –o al menos condescendencia de los movimientos sociales. Esto se expresa también en el hecho de que Mesa asumiera la presidencia con una limitada agenda que pudiera contar con el respaldo de los movimientos sociales: la reversión de la Ley de Hidrocarburos promulgada por Sánchez de Lozada en 1996, el incremento de las regalías del 18 al 50 por ciento, y las convocatorias a un referéndum para definir el destino de los hidrocarburos y a una Asamblea Constituyente.

2.4.2 Empoderamiento político de los movimientos sociales indígenas: el nacimiento del Pacto de Unidad

La marcha indígena del año 2002 había logrado posicionar el tema de la Asamblea Constituyente en los espacios de deliberación de las organizaciones indígenas, y esta consigna formaría la base para una articulación de estas organizaciones en el denominado Pacto de Unidad.

El ambiente político radicalizado, junto a la crisis de legitimidad que sufría el sistema político centralizado, tendría también como efecto el resurgimiento de un regionalismo politizado, representando principalmente a las élites económicas del país. A mediados del 2004, el Comité Cívico de Santa Cruz realizó un ‘Primer Cabildo de la Cruceñidad’ que tenía como objetivo neutralizar la ‘agenda de octubre’ que el presidente Mesa se había propuesto llevar a cabo: referéndum sobre los hidrocarburos y Asamblea Constituyente. En respuesta, entre el 8 y 10 de septiembre de ese año, las distintas organizaciones de los pueblos indígenas de tierras altas y bajas, se reunieron significativamente en Santa Cruz, en un ‘Encuentro Nacional de Organizaciones Indígenas, Campesinas y Originarias’(31). En este evento se conformó el Pacto de Unidad, concretizando la intención del movimiento indígena de formar una plataforma única frente a la convocatoria a la Asamblea Constituyente, al mismo tiempo de garantizar su proceso. Dicho Pacto empezó a funcionar, con todas sus dificultades, a partir del 2004 y paulatinamente remplazaría al movimiento cocalero en el liderazgo de la lucha social.

El antecedente de esta articulación se encuentra, sin duda, en las marchas indígenas de los años noventa y de principios del siglo 21, no sólo importantes en la medida en que presentaban demandas indígenas al Estado, sino también porque sirvieron como un punto de encuentro y reconocimiento de la diversidad de pueblos indígenas presentes en el país. Cabe destacar que la CIDOB no formó parte del Pacto en sus inicios. Sin embargo, gradualmente, el Pacto se estabilizaría y sería reconocido como la colaboración de las cinco organizaciones indígenas matrices, a nivel nacional, que juntas aglutinaban prácticamente a la totalidad de organizaciones indígenas campesinas del país. Estas son:

- CSUTCB
- Bartolinas
- Colonizadores
- CONAMAQ
- CIDOB

(31) En el evento participaron las siguientes organizaciones: la Asamblea del Pueblo Guaraní APG, la Confederación de Pueblos Étnicos de Santa Cruz CPESC, el Movimiento Sin Tierra MST, la Asociación Nacional de Regantes y Sistemas Comunitarios de Agua Potable, el Movimiento Cultural Afrodescendiente, la CSUTCB, las Bartolinas, CONAMAQ, la CPEMB, el BO-CINAB, la CTDAC y la CSCB.

Esta formación resulta reveladora, no sólo por su conformación, sino también por el momento en el que emerge. Muestra que, desde un principio, el MAS no era tan solo (o era más) la suma de los movimientos sociales indígenas. De la misma manera, se podría decir que los pueblos indígenas, representados en el Pacto de Unidad, desplegaban una autonomía relativa, al margen de los vínculos orgánicos que le unían al MAS, y que no había una estrategia conjunta de resistencia a fuerzas opositoras provenientes de otros sectores de la sociedad. Alejandro Almaraz, quién estuvo involucrado en la fundación del MAS y le acompañó hasta el primer gobierno de Morales, sostiene:

‘No se pensó que el instrumento tendría que constituir una estructura distinta de las organizaciones. Eran las mismas organizaciones las que en su momento tomaban decisiones y actuaban en función de la política de las elecciones, y en ese momento se llamaban ‘instrumento’.’ (32)

Sin embargo, el Pacto de Unidad parece emerger al margen del instrumento:

‘El espacio del programa NINA es un espacio donde las organizaciones se encuentran, han ido viniendo los dirigentes con sus problemas y donde han encontrado una identidad en base a la similitud de sus programas con los de otras organizaciones y han ido articulando para hacer fuerza común. Así se ha ido construyendo el Pacto de Unidad. El Pacto no es una declaración, es una construcción desde abajo, de manera larga, difícil.’ (33)

‘El Pacto de Unidad es una instancia orgánica de los movimientos sociales, ... El Pacto de Unidad es la ente de matrices nacionales que se desprende gracias a los grupos sociales a nivel departamental que son orgánicos.’ (34)

‘Una cosa es el gobierno y otra cosa, muy diferente, es el Pacto de Unidad. El Pacto de Unidad existe más allá del MAS, y de Evo Morales.’ (35)

A nuestro parecer, esto permite sostener que la insurgencia social rebalsaba el liderazgo de Morales y del Movimiento al Socialismo. Como mostramos anteriormente, la cuestión del Gas sirvió de contenedor para una serie de demandas de sectores sociales, cuyo activismo no terminaría con la reversión del plan gubernamental, y que por su diversidad, complejidad y conflictividad entre sí, desbordaban los alcances de

(32) Entrevista a Alejandro Almaraz, exViceministro de Tierras. Cochabamba, 12 noviembre de 2010.

(33) Entrevista a Walter Limache, Director Nacional del Programa NINA. Cochabamba, 10 noviembre de 2010.

(34) Entrevista a Lázaro Taco, dirigente de la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano CIDOB. Santa Cruz, 4 de noviembre de 2010.

(35) Entrevista a Karina Mariaca, asesora del Pacto de Unidad. La Paz, 30 de septiembre de 2010.

Morales y del Movimiento al Socialismo. Es indicativo que en la Guerra del Gas el protagonismo no residió en el instrumento, sino más bien principalmente en la FEJUVE de El Alto, la CSUTCB y por supuesto la Coordinadora del Gas, y después en los movimientos sociales que emergieron por todo el país en las jornadas de octubre. Después de la Guerra del Gas, esa energía social se canalizaría a otros espacios además de los creados por el MAS. Ése es el contexto en el que puede entenderse la articulación del Pacto de Unidad.

Al mismo tiempo, es indicativo que, a pesar de la ascendencia del movimiento cocalero al interior de la CSUTCB, la instancia representativa del movimiento cocalero, la Coordinadora de las Seis Federaciones del Trópico de Cochabamba COCA TRÓPICO, no ingresara al Pacto de Unidad. Tampoco formaron parte de ella la FEJUVE ni la Coordinadora del Gas o, por ejemplo, la COB. Esto deja en relieve un dinamismo y pluralidad de demandas al interior de la sociedad que (todavía) no se unificaban detrás de una agenda común y, por lo tanto, no podían ser captadas por una única instancia, sea éste el Instrumento o el Pacto de Unidad.

El Pacto de Unidad puede entenderse como un esfuerzo de hablar con ‘voz propia’ por parte de los pueblos indígenas, bajo el entendido de que si bien se comparían muchas demandas con otros sectores de la sociedad en la lucha popular, al mismo tiempo perduraban intereses ‘indígenas’ que buscaban ser defendidos en acciones conjuntas desde sus organizaciones, siendo la demanda más importante la de la Asamblea Constituyente. Al respecto:

‘El Pacto de Unidad son las 5 organizaciones sociales, con el objetivo de la Asamblea Constituyente. Las 5 organizaciones formaron el pacto y en ese entonces existía una buena relación entre las organizaciones como también en la relación del Pacto con el gobierno.’ (36)

‘Inicialmente el Pacto de Unidad respondía a una demanda, que es la Agenda de Octubre, que se debía convocar a una Asamblea Constituyente. Ese era uno de los primeros objetivos. Ante los conflictos que se avizoraban en la Asamblea, del torpedeo de los opositores a este proceso, se plantea el Pacto de Unidad de todas las organizaciones sociales, en función de llevar adelante la Asamblea Constituyente.’ (37)

‘Fruto del Bloque Oriente nace el Pacto de Unidad, en el que están todas las organizaciones nacionales, las confederaciones con sus regionales. Para asegurar que sea a favor de todos los

(36) Entrevista a Felix Becerra, Jiliri Apu Mallku del CONAMAQ. La Paz, 19 de abril de 2012.

(37) Entrevista a Porfirio Kochi, dirigente del CONAMAQ durante el periodo de la Asamblea Constituyente. La Paz, 18 de noviembre de 2010.

sectores sociales la Constitución Política del Estado. Nosotros como organización, todos juntos.’ (38)

Otra demanda importante después de la Guerra del Gas fue por supuesto la nacionalización de los hidrocarburos, que si bien no era una demanda inmediatamente indígena, si podía inscribirse dentro de la demanda por la Asamblea Constituyente en tanto ésta representaba ‘la búsqueda de lograr un espacio de reorganización de la distribución del poder colonial del país y de control sobre los apetecidos recursos naturales’ (Garcés, 2007: 232). Eulogio Núñez explica:

‘Pero los datos mostraban que era otra la realidad. Ahí viene todo lo que pasó en octubre del 2003, toda esa crisis. Luego se da lo que se llamó ‘la agenda de Octubre’, donde justamente estaba Asamblea Constituyente, nacionalización, cambio de políticas. Ahí viene la Asamblea Constituyente.’ (39)

Es así que, a través de esta demanda, crece el apelativo del Pacto, lo cual le permitiría finalmente asumir la representatividad de los movimientos sociales (40) en el periodo siguiente, en particular durante el proceso constituyente.

Aquí surge la pregunta de por qué las organizaciones indígenas recurren a una coalición indígena con fines políticos, si contaban ya con su ‘instrumento político’, el MAS. Como dijimos anteriormente, a nuestro parecer la energía social rebalsaba las posibilidades del MAS de contener y canalizar las demandas en el ámbito político. La inestabilidad política y social característica de todo el periodo 2000-2005 contribuía a la espontaneidad que iba marcando el proceso.

De igual importancia podría ser el hecho que, al menos en el tiempo de la Guerra del Gas y los meses después de ella, el MAS se movía sobre todo dentro del ámbito político formal; por decirlo de una manera, más como partido que como movimiento. La presidencia de Mesa fue en parte aceptada por el cálculo político del MAS, que empezaba a vislumbrar la posibilidad de llegar al poder a través del proceso electoral, y el MAS hizo hábil uso de su posición de poder logrando hacer política tanto dentro de las estructuras estatales defendiendo el sistema político, como fuera de ellas, en las calles junto a los movimientos sociales – manteniendo su perfil de oposición del ‘establishment’. Pero quizás justamente ello le hacía incapaz de representar el total de la lucha popular, dejando espacios que pudieran ser ocupados por las mismas organizaciones sociales de manera más autónoma. Es por ejemplo indicativo que, durante la Guerra del Gas, la estrategia perseguida por el MAS era la anulación de la Ley 1689 y su sustitución por una ley de diseño propio, centrada en el aumento de los im-

(38) Entrevista a Diego Faldín, presidente de la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz CPESC. Santa Cruz, 5 de noviembre de 2010.

(39) Entrevista a Eulogio Núñez, investigador del CIPCA. Santa Cruz, 5 de noviembre de 2010.

(40) Entrevista a Fernando Garcés, catedrático de la Universidad Mayor de San Simón. Cochabamba, 11 de noviembre de 2010.

puesto a las corporaciones (una solución política), mientras que desde la sociedad la demanda popular era cada vez más claramente la de la ‘nacionalización’ de los hidrocarburos.

2.4.3 La fuerza de los movimientos sociales: la llegada de Evo Morales al poder

El periodo 2004-2005 estaría marcado por el tema de los hidrocarburos y de la Asamblea Constituyente. Al presidente Mesa se le otorgó un plazo para buscar la estabilización política del país, tarea a la que probablemente se encomendó con compromiso, pero en la que la presión de la comunidad internacional no le permitiría ser exitoso. Como explica Gutiérrez, la estrategia de Mesa fue avalar las demandas populares, mostrar voluntad política al mismo tiempo de avanzar de manera mucho más modesta, encubriéndose con artimañas de procesos estatales. El límite que Mesa fijaba era la ‘normatividad internacional’ y las ‘obligaciones del gobierno ante la comunidad de naciones’ (Gutiérrez Aguilar, 2008: 318), y de tal manera se empeñó en un ajuste muy parcial de la Ley de Hidrocarburos, que encontró resistencia del MAS (que insistía en su propia ley) y la demanda popular por la nacionalización de los hidrocarburos.

Por otro lado, el gobierno de Mesa se veía socavado por la activación de un regionalismo politizado que comenzó en Santa Cruz bajo la coordinación del Comité Cívico de Santa Cruz, y que prontamente se expandiría a otros departamentos (Beni, Tarija y Pando). De esta manera, se conformó un bloque de oposición conocido como la *Media Luna*. En abierto desafío al gobierno central, cuatro regiones decidieron convocarse a un referéndum para decidir el tema autonómico en mayo del 2005, ignorando explícitamente los llamados al diálogo por el presidente (41). Estas iniciativas no sólo ponían en tela de juicio a la autoridad presidencial, sino que también coadyuvaban a una intensificación del conflicto social en la medida en que las organizaciones indígenas y campesinas las interpretaban como una estrategia de la ‘oligarquía’ separatista en detrimento de la demanda por la Asamblea Constituyente. Desde el punto de vista legal, las autonomías tampoco figuraban en la Constitución Política del Estado y este tema debía previamente ser tratado en esa instancia. Así el ambiente político se polarizó en un bando de organizaciones sociales indígenas y campesinas – que abalaban la ‘agenda de octubre’ y la demanda de Asamblea Constituyente –, y otro de la *Media Luna* – con su ‘agenda de enero’ y la demanda por autonomías departamentales (42).

(41) ‘Crónica Bolivia.- Mesa apuesta por el diálogo sobre hidrocarburos y desoye las manifestaciones que piden su renuncia’. *Europa Press – Servicio Latinoamericano*, 25 de mayo de 2005.

(42) La ‘agenda de Enero’ comprende las consignas que emergen del ‘cabildo abierto’ convocado por el Comité Cívico de Santa Cruz en enero del 2005, en el cual a través de un proceso seriamente cuestionado de recolección de firmas, planteaba las autonomías departamentales. Pacto de Unidad (2010) *El Pacto de Unidad y el Proceso de Construcción de una Propuesta de Constitución Política de Estado*, Programa NINA, La Paz, Bolivia.

El MAS y Morales continuarían como líderes de la oposición en el ámbito político formal, y si bien mantendrían el activismo en las calles a través de los vínculos orgánicos, era claro que evitarían las posiciones más radicales de las demandas populares. Así, por ejemplo, insistieron en su propia Ley de Hidrocarburos e incluso defendieron la presidencia de Mesa ante las protestas sociales que comenzaban a reclamar su renuncia (43). De esta manera, el MAS dejaba el espacio para que las organizaciones indígenas campesinas crecieran y fueran cada vez más visibles en las subsiguientes olas de protestas, en ocasiones sobrepasando el liderazgo del MAS:

‘Si hasta el viernes 27 de mayo el Gobierno y los parlamentarios no responden a nuestras demandas de convocar a la Asamblea Constituyente y nacionalizar los hidrocarburos, cuidado que se arrepientan porque las mayorías nacionales radicalizaremos las medidas de presión en todo el territorio nacional.’ (44)

‘Evo Morales, jefe del Movimiento al Socialismo (MAS), no pide la nacionalización de la industria energética como sus antiguos aliados. Se conforma con que el Estado comparta las ganancias con las empresas extranjeras y administre la comercialización de esos recursos. En represalia a lo que considera como “una traición a la causa del proletariado”, un piquete de la Confederación Obrera Regional (COR) cerró el paso de los adeptos al líder cochacalero cuando éstos marchaban hacia La Paz.’ (45)

En los meses siguientes, el poder de decisión política volvería a la movilización social, imponiéndose sobre las estructuras políticas formales. Dos hechos importantes conllevan a esta conclusión: ante el creciente malestar político en torno a la cuestión del gas, a mediados de mayo de 2005 en un cabildo en la ciudad de La Paz se impone a Morales la consigna de la nacionalización de los hidrocarburos, obligándole a renunciar a la defensa de su Ley de Hidrocarburos; luego, a principios de junio con el bloqueo de dos tercios de las carreteras del país, los movimientos sociales demandan la ‘triple renuncia’ (46). Los resultados de estas movilizaciones fueron que Morales y

(43) ‘Evo Morales: “Mesa tiene que cumplir su mandato” hasta 2007’. Agence France Presse, 8 de marzo de 2005.

(44) Román Loayza, Secretario Ejecutivo de la CSUTCB, citado en ‘Crónica Bolivia.- Mesa apuesta por el diálogo sobre hidrocarburos y desoye las manifestaciones que piden su renuncia’. *Europa Press – Servicio Latinoamericano*, 25 de mayo de 2005.

(45) ‘Bolivia. Carlos Mesa deja al Congreso la gestión energética del país’. *El Mundo*, 18 de mayo de 2005.

(46) Con ella se proyectaba una salida política al impasse, en la que la renuncia del presidente Mesa fuera sucedida por la renuncia del presidente de la cámara de Senadores, Hormando Vaca Díez, y por el presidente de la cámara de Diputados, Mario Cossío (ambos asociados con los partidos tradicionales de corte neoliberal). De tal manera, siguiendo la normativa, la presidencia debía ser asumida por el presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como presidente de emergencia, con la única función de convocar a nuevas elecciones en un lapso menor a seis meses.

el MAS cambiaron la propuesta de ley por el mandato de la nacionalización, y que sólo días más tarde de postulada la demanda, el 9 de junio se efectúa la triple renuncia posesionando a Eduardo Rodríguez Veltzé, entonces el máximo representante del Poder Judicial y, por tanto, contemplado en la Constitución como parte de la línea de sucesión presidencial, como nuevo presidente interino de la República.

Rodríguez Veltzé tenía la única tarea de convocar a elecciones nacionales, suspendiendo el tema de la Constituyente hasta que se instalara un nuevo gobierno. En el periodo de campaña electoral, los movimientos sociales indígenas continuaron ejerciendo presión sobre el proceso político a través del bloqueo de caminos y protestas, marcando tanto el contenido como los resultados de los comicios. Esta prominencia del movimiento indígena se expresa, por ejemplo, en su postura ante la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (el núcleo de la COB), que en agosto del 2005 propone formar un 'frente de frentes' que apoye una candidatura, y decide cerrar filas detrás de la candidatura del MAS. Por su lado, la propuesta del líder social, Álvaro García Linera (47), de formar un frente único tiene una amplia acogida en El Alto (localidad que por su papel en la Guerra del Gas conservaba un fuerte peso político), donde tanto las juntas vecinales, como la Central Obrera y los campesinos, también determinan apoyar la candidatura de Morales (48).

Las elecciones celebradas en diciembre del 2005 otorgarían una inédita victoria para el Movimiento al Socialismo, que obtuvo cerca del 54 por ciento de la votación (hubo un 85 por ciento de participación ciudadana). Dicha victoria responde sin duda a la coyuntura y complejidad del proceso político, pero la lectura común parece adjudicar un papel central al liderazgo político de Morales y su capacidad de realizar alianzas políticas que ampliaron su base de apoyo en la ciudadanía. En este sentido, la alianza con una figura intelectual reconocida de la clase media –Álvaro García Linera como candidato a la vicepresidencia– fue efectivamente de gran importancia, ya que a través de la apertura de las listas del Movimiento al Socialismo a este grupo de personas, se formó un puente entre el movimiento indígena y la izquierda intelectual (Harten, 2011: 127-150).

(47) Álvaro García Linera presenta a una figura de clase media, que estudio matemáticas en la Universidad Autónoma de México desde 1981 hasta 1985. A su retorno a Bolivia se afilió a la causa indígena, derivando eventualmente en grupos radicalizados aunque principalmente como ideólogo. En 1992 fue arrestado bajo acusaciones de terrorismo, y aunque nunca fue convicto, permaneció en prisión por cinco años. En ese periodo estudió sociología (se le alega haber leído más de mil libros) y recibió su grado cuando fue liberado en 1997. Después trabajo como profesor universitario y comentarista de noticias, volviéndose una figura pública muy respetada, mientras que continuó dedicando su trabajo intelectual y opinión académica a las causas sindicales y de los movimientos indígenas de América Latina.

(48) Surgen dificultades en formación de frente de izquierda en Bolivia'. *Agencia Mexicana de Noticias, NOTIMEX*, 9 de agosto de 2005.

Si bien el papel del liderazgo es de importancia –y será retomado más adelante–, la influencia de los movimientos sociales no es reconocida en plenitud. Es notable que gran parte de la literatura académica se concentre en el liderazgo de Morales, subestimando la incidencia política de los movimientos sociales indígenas en este periodo. Como mencionamos anteriormente, Morales y el MAS se ven un tanto obligados a adoptar la posición de los movimientos sociales respecto a la cuestión del gas –la nacionalización– y la Asamblea Constituyente, los temas más importantes de la campaña electoral. La fuerza de la presión de los movimientos sociales en ese momento se expresa aún mejor en el hecho que los partidos políticos que competían en la campaña adoptan también dicha consigna. Así, el partido derechista PODEMOS promovía una ‘nacionalización del beneficio’, mientras que el partido de centro Unidad Nacional hablaba de una nacionalización ‘mediante acciones’. De tal manera, los movimientos sociales no sólo obligaron las elecciones adelantadas, sino que definieron de manera efectiva la agenda política en torno a la cual se libraba la campaña electoral.

Hacia el 2005, en el escenario de las movilizaciones, los movimientos sociales indígenas campesinos fueron ganando ascendencia sobre el MAS y, como explica John Crabtree, a partir del proceso electoral del 2005 la cuestión indígena se volvería central para la identidad del partido (2011: 136). La conformación del primer gabinete ministerial del gobierno de Morales muestra una ruptura clara con el pasado, en favor de la participación de estos sectores en la política formal: de los 16 secretarios de Estado, sólo dos no eran de origen indígena y varios de ellos provenían del activismo del movimiento indígena campesino (49).

La llegada de Morales al poder constituye el resultado de la adopción y reconocimiento de un papel político explícito de los movimientos sociales, en particular los movimientos indígenas. Después de décadas caracterizadas por una opuesta manifestación a las estructuras estatales, en el momento de mayor poder político, los movimientos sociales optaron por la toma del poder político a través de esas mismas estructuras. Esta constatación rompe con la caracterización de los movimientos sociales como actores ‘anti-Estado’ o ‘a-políticos’ y habla más bien a favor cuestionar la pertinencia de la división entre política ‘institucionalizada’ y la ‘no institucionalizada’.

(49) Podemos destacar las siguientes carteras: Relaciones Exteriores. David Choquehuanca, con una larga historia de activismo en el movimiento campesino indígena (entre otros, la CSUTCB). También fue coordinador nacional del programa de formación y capacitación de líderes indígenas NINA; Desarrollo Económico, Celina Sosa Luna, dirigente de la Federación de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa; Educación, Félix Patzi Paco, sociólogo e intelectual aymara, ideólogo del movimiento indígena; Trabajo, Santiago Gálvez Mamani, dirigente nacional de la Federación de Fabriles; Asuntos Campesinos y Agropecuarios, Hugo Salvatierra, de origen chiquitano con un largo vínculo con los movimientos sociales, fue asesor legal de la Central Obrera Boliviana y de otras organizaciones sindicales; Minería y Metalurgia. Wálter Villarroel, dirigente minero, fue presidente de la Federación de Cooperativas Mineras Fencomin; Justicia, Casimira Rodríguez, dirigente de la Federación Nacional de Trabajadoras del Hogar; Agua, Abel Mamani, fue presidente de la Federación de Juntas Vecinales de El Alto.

2.5 Reflexiones finales

La difícil transición democrática fue acompañada por una implementación estricta de un modelo económico neoliberal dirigida a estabilizar el caos económico que marcó el gobierno de la UDP. Con ese objetivo, el gobierno de Víctor Paz Estenssoro emprendió la desarticulación del fuerte movimiento sindical, atacando directamente su columna vertebral a través de la clausura de las minas. La consecuente ‘relocalización’ de grandes grupos de mineros al interior del país fue así acompañada de la transmisión de la experiencia sindical minera a otras regiones al interior del país, lo cual sin duda contribuyó a una mejor articulación del movimiento indígena campesino. De tal modo, una COB debilitada pudo ser relevada por una serie de nuevos movimientos sociales rurales que más tarde encontrarán un locus en la lucha municipal, y que poco a poco llegarían a ocupar un lugar importante en el ámbito nacional en la forma de organizaciones como la CSUTCB y el movimiento cocalero.

La estabilización política y económica afectó negativamente a los sectores populares de la población, ya que se dio al margen del desarrollo social, sirviendo casi exclusivamente los intereses de una élite económica. El sistema de representación a través de los partidos políticos, históricamente excluyente, no logró crear vínculos reales con grandes segmentos de la ciudadanía. En la medida en que la hegemonía neoliberal nos les permitía representar los intereses de la población –sobre todo en el contexto de las consecuencias de la crisis económica– los partidos políticos sufrieron una suerte de ‘cooptación’ por parte de la élite socioeconómica, perdiendo así su papel de mediación entre el Estado y la sociedad, y derivando paulatinamente en un crisis de legitimidad.

Por su lado, la articulación de fuertes movimientos sociales –en particular indígenas campesinos– durante las décadas de los ’80 y los ’90, no sólo ponían en evidencia el fracaso del modelo de construcción de Estado-Nación en torno a la asimilación y el ideal de mestizo, sino también que planteaba el rechazo a un modelo de desarrollo y la insatisfacción con el sistema político en general. La Guerra del Agua forma el antecedente para establecer la legitimidad y efectividad de la acción movilizadora como medio de participación política efectiva. Así en el periodo 2000-2005, el movimiento social se vuelve el actor político central, asumiendo el papel de mediación hacia el Estado y mostrándose una y otra vez efectivo en hacer valer los intereses de la ciudadanía por encima de los planes gubernamentales. De tal modo, bajo el cuestionamiento de la división entre política ‘institucionalizada’ y ‘no institucionalizada’ se entiende que el movimiento social como el partido político pertenece a un mismo sistema de mediación entre el Estado y la sociedad, a través de los cuales los límites entre estos dos se tornan borrosos.

En una relación ‘dialéctica’ entre Estado y sociedad, los movimientos sociales atraviesan por un proceso rápido de articulación política –con hitos importantes en el movimiento cocalero y la creación del ‘instrumento político’– donde el MAS

pasa de ser un actor de alcance local y de intereses sectoriales a formar un partido político a nivel nacional; y después de la oposición al gobierno. Al mismo tiempo, el periodo 2000-2005 muestra también cierta complejidad de esta articulación, ya que los movimientos sociales no inciden en la arena política exclusivamente a través del MAS, como ilustra el Pacto de Unidad. Lo cierto es que los movimientos sociales optan finalmente por una salida institucional-democrática al impasse político. El clima político después de la Guerra del Gas se prestaba a pensar en grandes cambios. Sin embargo, aún después del fracaso de la sucesión constitucional de Mesa, y a pesar de expresiones más radicales, los movimientos sociales optaron por llegar al poder político a través de un proceso electoral formal.

La evolución del movimiento social en el actor político de mayor incidencia tiene una expresión paralela en el liderazgo de la lucha popular que el MAS terminaría por encarnar hacia fines del 2005. Ésta pasa por el movimiento cocalero en los años noventa, del que emerge el liderazgo político de Evo Morales, seguido por los movimientos sociales urbanos en defensa de los recursos naturales (la Guerra del Agua y la Guerra del Gas) y termina, finalmente, en la ascendencia del movimiento indígena campesino, concretizada en la centralidad que asumiría la consigna de la Asamblea Constituyente en su primer gobierno. En este sentido, la victoria electoral de Morales, más que una habilidad del MAS bajo su liderazgo de inducir a los movimientos sociales indígenas a cerrar filas detrás de él, responde más acertadamente a una determinación de los movimientos sociales indígenas campesinos, representados cada vez mejor en el Pacto de Unidad, de apuntar al poder político a través del proceso electoral.

El periodo 2000-2005 puede ser entonces entendido como un ‘ciclo de las movilizaciones sociales’ con una ‘conclusión democrática’ (Prada, 2008: 142). Dicho de otra manera, la victoria electoral de Morales y el MAS es el resultado directo de las luchas populares que protagonizaron los movimientos sociales, y manifiestan el poder político que estos actores desarrollaron en dicho periodo. Las conquistas de los movimientos sociales les investirán paulatinamente de una mayor legitimidad creando una nueva dinámica de relación Estado-Sociedad en un proceso de mutua redefinición. Así, el Estado se redefine ya en la década de los noventa –reconociendo el carácter multiétnico y pluricultural del país– mientras que en la Sociedad los movimientos sociales –en particular el movimiento indígena campesino– se redefinen al asumir un rol político más explícito y activo. A esto se suma un tercer hecho en la dinámica, a saber la crisis de legitimidad que sufre el sistema de representación política formal a causa de la ‘cooptación’ de los partidos políticos.

En el siguiente capítulo veremos cómo ese proceso de redefinición continúa en el que los movimientos sociales, cuyo accionar es reconocido e interiorizado en la lucha política, protagonizan la construcción de un nuevo pacto social y con él, la redefinición de las relaciones Estado-sociedad.

Capítulo 3

‘Interfaz socioestatal’: los movimientos sociales y el proceso constituyente boliviano, 2006-2009

Desde el punto de vista de autores como Migdal, Goldstone y y Johnston (veáse la sección 1.3.2 del capítulo 1), existe una relación de mutua y continua formación entre la institución estatal y los actores de la sociedad, que en el contexto latinoamericano ha sido aludida en términos de ‘dialéctica’ (Cannon y Kirby, 2012). La llegada de Evo Morales y el ‘instrumento político de los movimientos sociales’ al poder puede entenderse como una expresión de este tipo de relación continua entre Estado y Sociedad. Como se pudo observar en el anterior capítulo, las reformas neoliberales implementadas a partir de la década de los ochenta en Bolivia, tuvieron el efecto de desarticular al movimiento popular nacional –el movimiento obrero– en un conjunto de movimientos rurales relativamente dispersos. Al mismo tiempo, las políticas de descentralización que acompañaron la implementación del modelo neoliberal crearon espacios de participación a nivel local que en parte contribuyeron a la articulación política de iniciativas de base. La crisis de legitimidad doble –del modelo neoliberal y del sistema institucional en general– vio la emergencia de fuertes movimientos sociales, articulados en torno a un discurso indigenista y en rechazo al modelo de desarrollo neoliberal. El desarrollo político en el periodo 2000-2005 y la toma del poder del MAS, pueden entenderse entonces como el resultado de esa relación ‘dialéctica’ o de mutua y constante (re)formación entre el Estado y la Sociedad.

Una de las claves de la victoria electoral fue sin duda la incorporación de la demanda por una Asamblea Constituyente en la agenda política. Dicha consigna constituía una propuesta que origina en el movimiento indígena, pero que en el contexto político de 2000-2005 adquiere un apelativo político más amplio, al volverse el contenedor a través del cual se podía articular una serie de demandas diversas, provenientes de distintos sectores de la sociedad. Es así, que en agosto del 2006, el gobierno de Evo Morales inauguró las sesiones de la Asamblea Constituyente que, en un periodo de un año, debía producir un nuevo pacto social que constituyera una transformación profunda del Estado boliviano. El nuevo texto constitucional entraría en vigencia recién en el año 2009, después de un transcurso largo y conflictivo, que casi llega a fracasar completamente. En este capítulo se propone analizar el proceso constituyente boliviano del periodo 2006-2009 como la construcción de un espacio de ‘interfaz socioestatal’, concepto propuesto por Dagnino *et al.* (2006), como el espacio de tránsitos entre la sociedad civil y el Estado, que surge a raíz de la lucha por la profundización democrática encarnada por los movimientos sociales.

La primera sección analiza la aparente paradoja que actores como los movimientos sociales, entendidos con frecuencia como ‘a-políticos’ o ‘anti-Estado’, procuren la reivindicación de sus demandas a través de una fórmula institucional y la transformación de justamente del aparato Estatal. La preponderancia que asume la demanda por una Asamblea Constituyente, da cuenta de la apropiación de un discurso de derechos como también la confianza que se instala en la Consitución Política del Estado como el medio para hacer valer dichos derechos.

Por ello, se hace referencia al debate académico en torno al ‘nuevo constitucionalismo latinoamericano’ y la ‘judicialización de la política’, en cuanto permiten una interpretación de estas tendencias. Seguidamente se presenta una discusión un tanto más detallada del concepto de ‘interfaz socioestatal’, con el objetivo de posibilitar el análisis del proceso constituyente boliviano (2006-2009) como un espacio de interacción entre el Estado y la sociedad civil, en un contexto de construcción democrática.

En la segunda sección observamos el papel de los movimientos sociales indígenas durante el proceso constituyente, señalando la continuación de su protagonismo en el proceso político. Aquí destaca su modulación del activismo social a la propuesta y la negociación, al ser el único actor capaz de formular una propuesta completa y de visión integral de texto constitucional.

La constatación de la modulación es congruente con el concepto de ‘interfaz socioestatal’ que señala que el Estado y la sociedad civil se encuentran en un proceso de formación mutua constante. En este caso, al insertarse en un ‘interfaz socioestatal’ los movimientos sociales sufren una transformación cualitativa en su práctica política.

Finalmente, en la tercera sección se muestra cómo el ‘formato’ de movimiento social persiste como el modo de hacer política más efectivo del escenario político boliviano. Esto se ve ilustrado en el hecho que las fuerzas de oposición opten por incidir en el ámbito político haciendo uso de los ‘repertorios de movilización’ tradicionalmente populares. Pero también se expresa en el hecho de que los movimientos sociales indígenas transiten entre la propuesta y la movilización durante todo el proceso constituyente, haciendo que los espacios de movilización de los movimientos sociales tengan un mayor impacto sobre los resultados de la Asamblea que lo que ocurría al interior de esta institución.

Esto muestra de nuevo el carácter de ‘interfaz socioestatal’ del proceso constituyente, en el que el conflicto, negociación y resolución política se da tanto en los espacios institucionales como espacios más informales de acción.

3.1 El nuevo constitucionalismo latinoamericano, la judicialización de la política e ‘interfaz socioestatal’

3.1.1 El nuevo constitucionalismo latinoamericano y la judicialización de la política

Después de un extenso y dificultoso proceso constituyente, en enero del 2009 el gobierno de Evo Morales puso en vigencia un nuevo texto constitucional. La nueva Constitución Política boliviana se inscribe en tendencia regional en la que procesos constituyentes de distinta índole dieron lugar a la revisión y reformulación del pacto social. Este es el caso de Colombia en 1991, Ecuador en 1998 y 2008 y Venezuela en 1999.

El conjunto de estas experiencias ha sido tratada en el ámbito académico bajo el denominativo ‘nuevo constitucionalismo latinoamericano’ (Gargarella y Courtins, 2009; Martínez Dalmau, 2008; Nolte y Schilling-Vacaflor, 2012). Esta corriente debe diferenciarse del ‘neo constitucionalismo’ que, siendo el resultado de una larga teorización académica, constituye una corriente doctrinal elaborada respecto del papel de las constituciones en las democracias modernas. Al contrario, como explican Viciano Pastor y Martínez Dalmau (2010), las expresiones del nuevo constitucionalismo latinoamericano –en las que destacan las experiencias de Ecuador y Bolivia– son el resultado de las reivindicaciones y la actividad de los movimientos sociales, y como tales, no presentan un sistema cerrado de análisis ni una proposición de un modelo constitucional.

Los mismos autores identifican una serie de características que diferencian el ‘nuevo constitucionalismo latinoamericano’ de otras experiencias. En general se tratan de procesos constituyentes con un mayor grado de participación social, es decir menos elitistas y más democráticos, y que por lo tanto han obtenido un alto nivel de legitimidad. Los textos constitucionales que emergieron de dichos procesos, de mayor extensión, presentan un lenguaje simbólico que pretende una ‘ruptura democrática’ con el pasado en el que a través de formulaciones innovadoras se busca dar respuesta a la incompetencia de antiguos textos para resolver ciertos problemas. Asimismo, dicha formulación se diferencia por su simplicidad lingüística que busca trascender el característico elitismo del antiguo constitucionalismo, promoviendo un constitucionalismo ‘popular’. Los nuevos textos constitucionales se caracterizan también por su carácter ‘principista’ en los que la articulación de la voluntad del constituyente se realiza a través de una abundancia de principios. En ellos destaca una rigidez constitucional que expresa la preocupación con asegurar que la modificación de la constitución recaiga únicamente en el poder constituyente.

Probablemente el aspecto que cabe más destacar es la ‘transitoriedad’ que caracteriza a los textos constitucionales del ‘nuevo constitucionalismo latinoamericano’. Con ellos se refiere al hecho que dichos textos, más que definir o consolidar un

tipo de Estado, expresan el deseo de un modelo que todavía debe tomar forma. Esto explica los listados extensos de derechos junto a ‘metaconceptos’ (1) con el objetivo de lograr la integración de sectores marginados, como también la preocupación con fijar mecanismos de participación que establezcan control y legitimidad.

La prevalencia de un discurso de derechos y principios legales en el texto constitucional permite ubicar al ‘nuevo constitucionalismo latinoamericano’ dentro del marco de la judicialización de la política. Dicho desarrollo respondería a dos tendencias de convergencia global, a saber la supremacía constitucional y el reconocimiento y adopción de los derechos humanos por parte de los Estados contemporáneos; y constituye un proceso en el cual la ley captura al mundo social, a la cultura popular y se apropia de los conflictos sociales (Farrera Bravo, 2012: 175-176). De manera general el término es utilizado para referir a la creciente importancia que adquieren las cortes de justicia en el campo político (Couso, 2004: 29), pero apunta en realidad a una tendencia ‘de que la legitimidad del sistema político va ligada a la capacidad del Estado democrático moderno de cumplir con sus promesas del Estado de derecho, de proteger los derechos del ciudadano, de garantizar el principio de dicho proceso y los mecanismos de rendición de cuentas de los gobernantes’ (Domingo, 2009: 37).

De tal modo, la judicialización de la política está vinculada a cambios en la cultura política respecto a los derechos del ciudadano y el Estado de derecho. Así, Couso señala que los modelos de constitucionalismo –donde se fijan los principios de dichos derechos y del Estado de derecho– dependen del modelo de democracia, lo cual explica que en el contexto actual compitan distintas propuestas tanto de tipos de democracia como de constitucionalismo en América Latina (Couso, 2011: 1517-1518). En estos cambios, llama la atención que se dé una suerte de ‘descubrimiento’ del discurso de derechos por parte de espacios sociales subalternos: en caso de Bolivia por parte de los movimientos sociales (2).

Efectivamente, parece un tanto paradójico el hecho que actores sociales caracterizados tradicionalmente como ‘a-políticos’ o ‘anti-Estado’ articulen sus luchas emancipadoras en torno a un discurso de derechos políticos y reformas refundacionales del Estado, i.e. una nueva constitución. Más aún si se toma en cuenta que en el contexto latinoamericano el Estado de derecho ha gozado de muy poca legitimidad y donde tanto las leyes como sistema judicial permanecían tradicionalmente bajo control de las élites económicas, políticas y sociales, sirviendo principalmente esos intereses (Domingo,

(1) Conceptos que intentan contener la heterogeneidad del conjunto, por ejemplo ‘plurinacional’ o ‘indígena originario campesino’.

(2) Por su protagonismo en el proceso político que aquí se analiza, para el caso de Bolivia es de particular importancia observar la apropiación del discurso de derechos por parte de los movimientos sociales indígenas. Aquí el contexto se torna de vital importancia, ya que el Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo OIT ha contribuido significativamente en la promoción y adopción de los derechos indígenas (Assies *et al.*, 1999).

2009: 39). De tal manera, apropiación del discurso de derechos por parte de los movimientos sociales es causa y efecto de cambios en las relaciones de poder político y social, en los que se devela un papel político más explícito para dichos actores.

Así, observando las diversas revoluciones respecto a los derechos del ciudadano, Domingo señala que en la experiencia del Estado moderno, las conquistas de derechos 'suponen conquistas políticas que llevan a cambios en el orden político y social' (Domingo, 2009: 39). En la misma línea, Gargarella y Courtins sostienen que el nacimiento de las constituciones en la región latinoamericana se ha dado habitualmente en un momento de crisis 'con el objetivo de resolver algún drama político-social fundamental' (2009: 10). De ese modo, el proceso constituyente boliviano que comenzaría en agosto del 2006, puede entenderse como la sucesión de una crisis de legitimidad del sistema político y el orden social hasta entonces vigente, a través del cual se pretendía llegar a nuevos equilibrios entre las distintas fuerzas políticas y sociales de la sociedad.

En ese sentido, la aprobación de un nuevo texto constitucional en enero del 2009, con una extensa lista de derechos y principios de carácter emancipador, supondrían conquistas sociales y nuevos equilibrios. Sin embargo, es necesario enfatizar la característica 'transitoriedad' de los textos constitucionales del 'nuevo constitucionalismo latinoamericano', que expresan más un deseo que una realidad. Así, Domingo observa que el carácter innovador y vanguardista de un texto constitucional no necesariamente refleja la calidad 'real' de la relación Estado y Sociedad (Domingo, 2009: 45). Así, si bien las conquistas de derechos dicen mucho sobre las luchas emancipadoras que les precedieron, dicen poco sobre el impacto de la reforma normativa y legal tengan sobre la práctica socio-política.

3.1.2 El 'interfaz socioestatal'

En relación a los procesos de democratización o profundización democrática, Borda señala que los movimientos sociales habrían sido exitosos en enfatizar la necesidad del pluralismo y la tolerancia para que la democratización se de en un contexto del reconocimiento mutuo de la diferencia (Fals Borda, 1992). En ese sentido, Roxborough observaba la necesidad y probabilidad que el ámbito institucional buscara expandir su capacidad de responder a la creciente (diversidad de demandas) de la sociedad, como también que los movimientos sociales asumieran un papel más explícito en el ámbito político. Estos desarrollos conllevarían a un relacionamiento más estrecho entre los actores estatales y los actores de la sociedad (Roxborough, 1997).

Para analizar la relación entre el Estado y la Sociedad en el contexto descrito, en el debate sobre la construcción democrática en América Latina se ha propuesto el concepto de 'interfaz socioestatal', inicialmente formulado por Norman Long (1999) y Bryan Roberts (2001), para ser más elaborado principalmente por Ernesto Insunza Vera a quien referimos en este apartado.

Insunza concibe el interfaz socioestatal como un espacio de intercambio caracterizado por el conflicto, en que los actores se relacionan intencionalmente, 'y donde entran en juego los proyectos, fuerzas y estrategias de los actores (estatales y societales) concernidos' (Insunza, 2005: 18). Los sujetos del interfaz pueden ser individuales o colectivos y se entienden como portadores de proyectos políticos-culturales que responden a su historicidad, conocimiento, normas y valores específicos (Gurza Lavalle, 2010: 46), los mismos que junto a la política pública en la que se inserten, determinan la estructura del interfaz socioestatal. Así, el interfaz socioestatal se constituye como un espacio en los que se encuentran e interaccionan distintos discursos.

De acuerdo a Long, el interfaz muestra una serie de características: (1) es una instancia organizada de intencionalidades y relaciones entrelazadas, (2) es un lugar para el conflicto, la incompatibilidad y la negociación, (3) implica una realidad donde los procesos de conocimiento son centrales, (4) se constituye también por el poder, (5) está compuesto por discursos múltiples, (6) puede ser el espacio para la intervención planeada en los mundos de vida de los actores sociales individuales y colectivos (Long, 1999: 1-4). En el interfaz se identifican dos formas básicas de intercambio en la interacción entre el Estado y la Sociedad. Por un lado se da un intercambio de información en mecanismos de acuerdos que no tienen un carácter vinculante. Por otro lado se encuentran los mecanismos vinculantes en el que el acuerdo obliga una acción determinada.

De acuerdo a estas variantes y la direccionalidad de la relación –ya sea Estado→Sociedad, Sociedad→Estado o bien Estado↔Sociedad- Insunza propone la siguiente tipología (Insunza, 2006: 272). En el intercambio informativo están 1) una participación social informativa en la que la sociedad informa al Estado y que se denomina *interfaz de contribución*, 2) la información gubernamental en el que el Estado informa a la sociedad civil, *interfaz de transparencia*, y 3) una colaboración comunicativa en el que la sociedad civil y el Estado se informan mutuamente, *interfaz comunicativa*.

Más relevantes para este estudio son los tipos de interfaz caracterizados por un carácter vinculante. En primer lugar se encuentra la democracia directa y/o control social en el que la sociedad civil controla, domina o dirige al Estado (*interfaz mandataria*). En términos concretos se puede pensar en los referéndums, el plebiscito o iniciativa popular, contralorías sociales y la elección de autoridades y legisladores. En segundo lugar están las políticas públicas subrogadas y la transferencia de políticas (*interfaz de transferencia*), donde el Estado controla, domina o dirige la sociedad civil. Ejemplos de este tipo de interfaz son proyectos de desarrollo social gestionados por organizaciones de la sociedad civil y otros proyectos de distinta índole ejecutados por actores sociales pero financiados con recursos públicos bajo contrato. Por último, el *interfaz cogestivo*, en el que la sociedad civil y el Estado mantienen una relación de cogestión.

Como explica Insunza, la noción de interfaz socioestatal implica una lógica relacional intrínseca a cada subsistema (Estado y sociedad civil), que puede ser estudiada utilizando un análisis de red. Este permite un análisis de la 'estructura reticular' en la que tanto los actores como sus relaciones se entienden como un intercambio de

bienes materiales, de información, de prestigio, etc. De la misma manera, el análisis de red muestra que las relaciones entre sujetos pueden ser muy distintas, en función de las características particulares del sujeto como también de la estructura (relación de red) en la que se encuentra (Isunza, 2005: 19-20).

Dagnino *et al.* (2006) hace referencia al concepto de ‘interfaz socioestatal’ en relación más específica a la construcción democrática y el papel que los movimientos sociales juegan en ella. Los autores sostienen que la crisis de representación de los partidos políticos ha debilitado el nexo con los sectores sociales. La creciente incapacidad de los canales formales de representación de expresar la diversidad de lo social, ha tenido el efecto de informatizar la práctica política a través de redes informales. La construcción democrática requiere de una fuerte corresponsabilidad entre el proyecto democrático portado por actores de la sociedad civil y aquellos encarnados por la institución estatal. Esta mayor corresponsabilidad debe ser buscada en el interfaz socioestatal, en el que los sujetos individuales o colectivos se encuentran en un sitio de confrontación de paradigmas culturales, caracterizado por el conflicto, incompatibilidad y negociación, donde se efectúan relaciones asimétricas.

En lo que resta del capítulo se muestra cómo el proceso constituyente boliviano puede entenderse efectivamente como ‘interfaz socioestatal’, respondiendo a las características aquí presentadas.

3.2 De la protesta a la propuesta: los movimientos sociales en el proceso constituyente boliviano

Como se vio en el capítulo 2, los movimientos sociales asumieron un papel cada vez más central en el ámbito político, procurando finalmente la articulación del ‘instrumento’ que llevaría a Morales al poder. A partir de la llegada de Morales al poder, los movimientos sociales se han convertido en ‘un protagonista político con nombre y apellido, al que se dirigen de modo explícito y directo otros protagonistas políticos, como si fueran un interlocutor plenamente legítimo en política’ (Salman, 2011: 34). Para la victoria electoral del MAS a fines del 2005 fue de vital importancia el hecho que se tomara dentro de su campaña política la consigna de Asamblea Constituyente (junto a la de la nacionalización de los recursos hidrocarburos). A continuación se señalan los antecedentes de esta consigna, para mostrar que se trataba en primera instancia de una demanda del movimiento indígena, pero que logra asumir un apelativo a nivel nacional.

3.2.1 Los movimientos sociales indígenas la consigna de Asamblea Constituyente

Como mencionamos antes, una recurrencia de marchas indígenas en la década de los noventa formó un mecanismo importante de encuentro y articulación de

las distintas organizaciones indígenas. En particular fueron clave para el encuentro entre organizaciones de tierras altas y tierras bajas, como entre organizaciones de corte sindical y de un recorrido más largo (como la CSUTCB) y organizaciones indígenas más jóvenes (como la CIDOB). Ya en 1990, durante la primera marcha indígena se discutía la necesidad de un proceso de esta índole, pero sería recién en el año 2002 que la Asamblea Constituyente fuera presentada explícitamente como una demanda indígena, que instaló el debate sobre la necesidad de la misma a nivel nacional. Vale la pena recordar que en ese periodo el escenario nacional se encontraba en medio de una crisis política y social, lo cual hacía posible pensar en medidas de ese tamaño.

La Cuarta Marcha Indígena de 2002 constituye así un antecedente importante del proceso constituyente. En la versión oficial, la marcha ‘Por la Soberanía Popular, el Territorio y los Recursos Naturales’ fue convocada por la CIDOB –a pesar de una contradicción interna– y el Bloque Oriente; es decir, por las organizaciones de los pueblos indígenas de tierras bajas, y en relación a la idea de una Asamblea Constituyente existe cierto consenso en que esta viene inicialmente de estos pueblos indígenas. Al respecto mis entrevistas muestran testimonios distintos e incluso contradictorios entre sí. Sin embargo, lo importante es que el hecho que los derechos de autor propuesta de Asamblea Constituyente que se hace durante esta marcha sean reclamados por un gran número de las organizaciones indígenas, dejan en claro el valor que tiene dicha marcha en la memoria colectiva. Más importante aún, el hecho que las distintas organizaciones identifiquen la demanda como suya, revela el grado de apropiación de la consigna y sirven para explicar el compromiso que se asume con ella. Dan cuenta de ello los siguientes extractos de mis entrevistas con representantes de las organizaciones sociales indígenas:

‘A los simuladores de hoy, hay que recordarles que la Asamblea Constituyente no ha nacido en Palacio de Gobierno ni en los escritorios de burócratas y consultores; la Asamblea Constituyente ha nacido en las marchas indígenas, en las movilizaciones rurales y urbanas de abril y septiembre de 2000, de febrero y octubre de 2003.’ (3)

‘La marcha en el 2002 pidiendo la Asamblea Constituyente, fueron más de 50 organizaciones sociales que se sumaron a este proyecto de país. ¿Por qué reaccionan los movimientos sociales? Cuando marchan piden la modificación de un artículo de ley, después de otra ley. Todos decían que no se podía. Ellos dijeron entonces: ya estamos cansados de marchar por un articulo. ¿Por

(3) Proyecto de Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente presentada por el Pacto de Unidad. http://www.gobernabilidad.org.bo/images/stories/documentos/PIOCs/Docshistoricos/8_prop_ley_conv_ac_pactounidad.pdf

qué no hacemos una movilización nacional con todo, para hacer una reforma constitucional?’ (4)

‘En el 2002 cuando se plantea una Asamblea Constituyente, de aquí de la CEPESC nace una marcha nacional pidiendo la Asamblea Constituyente. No nace de la CIDOB sino de la CEPESC.’ (5)

‘Como somos protagonistas de la Constitución, de la Refundación del Estado. Soy una pata de la mesa. Cuando hicimos la marcha en el 2002 con CONAMAQ llegamos a La Paz, dijimos “ya no queremos parches a la Constitución Política del Estado, hay que anular todo eso y empezar una nueva construcción”. Empezar de nuevo, así lo entendimos. La Refundación del Estado, la Nueva Constitución es empezar de nuevo y el cimiento para nosotros fue la Asamblea Constituyente. Ya está como una casa la nueva CPE y ahora ¿cómo implementarlo?’ (6)

De tal manera, aún sin indicaciones concretas de su realización, las organizaciones sociales indígenas comenzaron un trabajo conjunto con ese objetivo. Fruto de ese proceso en el 2004 nació el Pacto de Unidad, como órgano de representación de los pueblos indígenas campesinos, que más tarde elevaría una propuesta de Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente al Congreso Nacional.

Es importante destacar que la demanda de Asamblea Constituyente no fue asumida por el MAS desde un principio. La marcha indígena del 2002 no contó con el apoyo del ‘instrumento’. Cuando la marcha rumbo a La Paz llegó a la región del Chapare, las federaciones cocaleras no se sumaron a ella sino que la dejaron pasar. Con las elecciones nacionales a realizarse sólo días más tarde se entiende que, al menos en ese momento, el MAS apostaba tal vez más al proceso político formal (participar de las elecciones) que a su reforma (no demuestra apoyo a la consigna de Asamblea Constitucional). Como mostramos anteriormente, como segunda fuerza política, el MAS continuó su oposición desde dentro de las estructuras formales, como en las calles, a través de sus vínculos orgánicos con los movimientos sociales. Lo importante de este hecho es que deja ya en ese entonces advertir una autonomía de facto de las organizaciones sociales indígenas respecto del MAS, al articularse en torno a la consigna de Asamblea Constituyente. Dicha autonomía, como se verá más adelante, se muestra

(4) Entrevista Lázaro Taco, Dirigente indígena de la Confederación Indígena del Oriente Boliviano CIDOB, Santa Cruz de la Sierra, 4 de noviembre de 2010.

(5) Entrevista a Diego Faldín, máximo representante de la Central de Pueblos Étnicos de Santa Cruz CEPESC. Santa Cruz, 5 de noviembre de 2010.

(6) Entrevista a Bienvenido Zacu, Diputado guarayo, Presidente de la Comisión de Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesino C.E.I. La Paz, 16 de noviembre de 2010.

aún más clara e la relación entre el Pacto de Unidad y el MAS durante la Asamblea Constituyente.

Solo en el periodo posterior, después de la crisis de la Guerra del Gas, el Movimiento al Socialismo entendió que la demanda por la Asamblea cobraba cada vez mayor resonancia en la sociedad, trascendiendo los límites del movimiento indígena. Junto a la consigna de la nacionalización de los recursos de hidrocarburos, la Asamblea Constituyente se torna en un punto clave del programa del MAS durante la campaña política hacia las elecciones de fines del 2005. En el camino a los comicios, la idea de Asamblea Constituyente comenzó a ser ampliamente debatida en la sociedad, de lo que dan muestra una serie de eventos y publicaciones dedicadas a este tema.

¿Cómo se explica que la consigna de Asamblea Constituyente, una demanda originalmente del movimiento indígena, lograra asumir tanta fuerza en otros sectores de la sociedad? Sin duda debe de tomarse en cuenta el contexto político en el que la crisis de legitimidad del sistema, en lo que amenazaba en desembocar en escenarios anárquicos, hacia posible e incluso necesario pensar en resoluciones extraordinarias. Asimismo, la proliferación de movilizaciones y reivindicaciones provenientes de distintos sectores, en toda su diversidad, encontraron finalmente un contenedor en la demanda de Asamblea Constituyente. Toda la disparidad de demandas (veremos más adelante las hay también de las élites económicas) podía ser tratadas en este espacio, constituyéndose como la salida al impasse político en el que se encontraba el país.

Por esta razón, antes de su instalación y su funcionamiento, la Asamblea Constituyente estaba predestinada a formar un espacio de encuentro, conflicto y negociación, donde debían encontrarse lógicas distintas y contradictorias, de Estado y sociedad pero también de paradigmas culturales e ideologías políticas. En este sentido se puede entender como un ejemplo del 'interfaz socioestatal' como descrito por Dagnino *et al.* (2006), en el que la incapacidad de los canales formales de representación política deriva en fuertes movimientos sociales que, a través de sus luchas, son capaces de crear espacios alternativos de encuentro con el Estado. Efectivamente, en el caso boliviano, la creación de este espacio origina en los movimientos sociales indígenas, para luego ser asumido por sectores más amplios de la sociedad, que a través de su activismo logran su realización a través de la elección de Morales a la presidencia.

En la siguiente sección se analiza el papel de los movimientos sociales indígenas, por su carácter determinante en el 'interfaz socioestatal', que constituyo la Asamblea Constituyente. Como se verá, en el periodo 2006-2009 los movimientos sociales dejan definitivamente su lugar al margen de la política para asumir un papel explícito en ella, asumiendo casi exclusivamente la mediación entre el Estado y la Sociedad como actores principales del 'interfaz socioestatal'. Este es en particular el caso de los movimientos sociales indígenas en la forma del Pacto de Unidad, órgano que adquiere la representación de la totalidad del movimiento indígena. Este hecho es significativo, ya que deja en relieve la relativa capacidad del MAS de fungir como 'instrumento político' de los movimientos sociales.

3.2.2 El Pacto de Unidad en el proceso constituyente

La fuerza que asumió el mandato de una Asamblea Constituyente, tuvo dos efectos importantes. En primer lugar, esta demanda inicialmente indígena que luego avanzaría más allá de ese límite, desembocó en que el Pacto de Unidad asumiera la ‘representatividad de los movimientos sociales’ (7). Asimismo, la expectativa del proceso constituyente reforzó la articulación de una oposición de derecha regionalizada, lo que a su vez contribuyó a la cohesión de las organizaciones indígenas en la forma del Pacto de Unidad. En segundo lugar, explica que a partir de la ascensión del MAS al poder, el discurso indigenista asumiera la primacía sobre las diferentes vertientes de las que se nutre el MAS (8). Dicho de otra manera, el proyecto de Asamblea Constituyente dio ímpetu al movimiento indígena, propiciando su articulación política, al mismo tiempo que le confería centralidad en la medida en que éste se posicionaba como la fuerza que sostenía al gobierno del MAS ante la oposición que se construía desde los centros regionales del país.

El proceso político a partir de fines del 2003 estuvo marcado por la ‘agenda de octubre’ (nacionalización de los hidrocarburos y Asamblea Constituyente), lo cual prácticamente prescribía la reorganización estatal como una ‘negación del neoliberalismo’ (De la Fuente Jeria, 2010: 9). Es posible afirmar que ése era el único factor común en una multiplicidad de demandas. En otras palabras, con la consigna de Asamblea Constituyente se convergía en un deseo de romper con el pasado, pero sin que existiera consenso respecto de cómo debía emprenderse y formularse el cambio.

En el proceso de selección de los candidatos a constituyentes se decidió nuevamente por las estructuras formales de la política partidaria, al establecerse que las candidaturas serían a través de los partidos políticos. Esto cuestionaba la representación directa por usos y costumbres inicialmente promovida por el Pacto de Unidad en su propuesta de Ley de Convocatoria. Nuevamente se impuso el respeto a cierta institucionalidad, como fuera el caso después de la Guerra del Gas. ¿A qué responde esta decisión?

La Ley Especial de Convocatoria, promulgada en marzo del 2006, sale del Congreso como resultado de la negociación política entre el partido oficialista y los de oposición de este espacio institucional, lo cual hizo necesarias muchas concesiones (Unión Europea, 2006: 9) que no eran del todo en detrimento de la posición del MAS.

(7) “Luego un sector de ese movimiento, de alguna manera, construye una especie de alianza o pacto un poco más estable, que es lo que termina el Pacto de Unidad que asume la representatividad de los movimientos sociales.” Entrevista a Fernando Garcés, catedrático de la Universidad Mayor de San Simón. Cochabamba, 11 de noviembre de 2010.

(8) Efectivamente al interior del MAS se puede distinguir una variedad de corrientes ideológicas, como una izquierda intelectual, posiciones indigenistas más radicales, un sindicalismo campesino, etc.

En una coyuntura de bipolaridad política, el dictamen de participación a través de los partidos políticos, prácticamente no dejaba otra opción a las organizaciones indígenas en particular y populares en general que buscar su representación en la Asamblea como parte del Movimiento al Socialismo. De esta manera se previno cualquier forma de representación autónoma que pudiera disminuir la posición del MAS en relación a la oposición. Así, si en el periodo anterior a la Asamblea y a las elecciones, los movimientos sociales se impusieron al MAS, podría sostenerse que en el momento político de la organización de la Asamblea Constituyente, el MAS –moviéndose desde las estructuras estatales y en advenimiento de la confrontación que significaría este espacio– se impuso sobre los movimientos sociales, asegurando una mayor presencia al interior de la Asamblea en una suerte de monopolio de la representación de los movimientos sociales.

Menos favorable fue lo que Albó llamaría ‘la aritmética de la Ley de Convocatoria’ en la que se establecía que del total de 255 constituyentes:

- 210 serían elegidos en las 70 circunscripciones locales, con 3 constituyentes por circunscripción, dos por primera mayoría y uno por segunda mayoría.
- 45 serían elegidos por circunscripción plurinominal departamental, 5 por departamento, dos por mayoría y uno por la segunda, tercera y cuarta fuerza.

Este modo de elección de asambleístas tuvo dos efectos importantes. En primer lugar, dada la bipolaridad que caracterizaba el momento electoral, se produjo una repartición un tanto desproporcionada de la representación: ‘El hecho de que el sistema de traducción de votos a escaños fuese particularmente favorable al segundo partido fue puesto de manifiesto por el resultado electoral de PODEMOS (9), que mantuvo su estatus de partido de oposición más fuerte. Con el 15,33% del voto total, PODEMOS obtuvo 60 escaños, que representan el 23,53% de los existentes’ (Unión Europea, 2006: 33).

En segundo lugar, este diseño propició el derecho a veto de las minorías. Como explican Garcés *et al.*, (2010: 40) ‘aun si el MAS-ISPS hubiera ganado en todas las circunscripciones locales y en todas las circunscripciones departamentales, no habría logrado obtener los 2/3 planteados por la Ley de Convocatoria para la aprobación del texto constitucional: habría obtenido 158 asambleístas de los 170 que significaban los 2/3.’ Aquí se refleja la tenacidad de la lucha política. El Congreso, con una fuerte presencia de las fuerzas opositoras de derecha, pretendió así un diseño de Asamblea Constituyente que no permitiera cambios esenciales, sujeto a los tropiezos y retrasos con los que efectivamente se caracterizó todo el proceso constituyente. Por su lado, el

(9) Poder Democrático Social PODEMOS era la agrupación ciudadana de derecha, creada el año 2005, que buscaba aglutinar a las fuerzas de oposición para enfrentar a Morales y al Movimiento al Socialismo en las elecciones del 2005 y posteriormente durante todo el proceso constituyente. Estuvo dirigida por el expresidente Jorque Quiroga, a partir del partido político Acción Democrática Nacionalista ADN del fallecido Hugo Banzer.

MAS aceptó estratégicamente la representación a través de la estructura partidaria, pues ante este escenario, fuera de ella se habría creado el espacio para la participación de sectores indígenas afines a la derecha (de los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando por ejemplo) en mayor detrimento de su capacidad de incidencia al interior de la Asamblea.

La organización de la Asamblea Constituyente en torno al órgano tradicional de representación de partidos políticos, junto al mecanismo de elección de los constituyentes, dan nuevamente cuenta del carácter de ‘interfaz socioestatal’ que marca al proceso constituyente. Ambos reflejan la constitución de este espacio en relación a las relaciones de poder vigentes (Long, 1994) y el establecimiento de relaciones ‘asimétricas’ dentro de él (Dagnino *et al.*, 2006). Desde este concepto analítico no se trata tanto de desarrollos o características negativas, sino simplemente de expresiones de la dinámica que caracteriza la interacción entre el Estado y la sociedad.

El MAS obtuvo el 50,7 % de la votación, obteniendo 137 escaños (53,73% del total) (Unión Europea, 2006: 33). La lista de asambleístas del MAS contó con la participación de un considerable número de representantes que fueron nombrados por las organizaciones indígenas a través de sus usos y costumbres. Estos llegaron así a la Asamblea Constituyente por mandato de sus organizaciones y sujetos a su control, lo cual sugiere una presencia diversa y menos coherente al interior de la bancada del MAS. Éstos fueron llamados ‘orgánicos’, diferenciándoles de los candidatos provenientes de otros sectores sociales.

Mucho antes de la inauguración de la Asamblea Constituyente, el 6 de agosto del 2006 en la ciudad de Sucre, la mayoría de las organizaciones indígenas ya habían trabajado en propuestas, como la Gran Asamblea Nacional de Pueblos Indígenas del 2002 y el trabajo de consulta y formulación de propuestas realizado por la CPESC en el 2004. A partir de mayo del 2006 se empezó con un trabajo mucho más intenso y conjunto de las distintas organizaciones con el propósito de presentar una propuesta única desde el movimiento indígena. Una serie de eventos deliberativos dispersos por todo el país, confluyó en la formulación de un documento que fue presentado a la Asamblea en mayo del 2007. El proceso de construcción de esta propuesta, caracterizado por un complejo e intenso trabajo con avances, tensiones y retrocesos, ha sido ampliamente sistematizado en el excelente trabajo de Garcés *et al.*, 2008, al que referimos. Por ello, aquí nos limitamos a discutir los aspectos más relevantes para nuestro análisis.

En primer lugar, es necesario destacar que la propuesta del Pacto de Unidad que fue presentada a la Asamblea en mayo del 2007, constituye el resultado de un trabajo intenso y deliberativo en el que se hizo un esfuerzo genuino por recoger los insumos de las distintas partes, a nivel de bases, y consensuarlos en un documento único. En las palabras de un dirigente:

‘Cuando yo ya fui dirigente en el 2007 era el auge de la Asam-

blea Constituyente pero todavía habían muchos talleres y reuniones en pueblos y comunidades para recoger los insumos para las propuestas para la nueva CPE...’ (10)

Hubo una amplia participación de las organizaciones indígenas, que se iban sumando a las organizaciones matrices del Pacto de Unidad, junto a las denominadas ‘instituciones de apoyo’ (11) que proveían soporte técnico y realizaban la sistematización de las reuniones para transformarlas en documentos. De tal manera, se puede sostener que la propuesta del Pacto de Unidad constituye un insumo político genuino, construido orgánicamente, del movimiento indígena boliviano.

Un segundo elemento de importancia, en el proceso de construcción de la propuesta de texto constitucional del Pacto de Unidad, es la aparición de tensiones en el relacionamiento de los movimientos sociales, por un lado, con su instrumento político, el MAS; y por otro, las tensiones al interior del Pacto de Unidad; es decir, en la relación de los movimientos sociales entre sí.

Los movimientos sociales indígenas, articulados en el Pacto de Unidad, no mantenían una relación fluida con el MAS como totalidad durante el proceso constituyente. Así, para la construcción de su propuesta, el Pacto de Unidad se movía al margen de otras plataformas creadas por el MAS para el proceso constituyente, como la Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente REPAC (12) y ‘el grupo

(10) Entrevista Lázaro Taco, Dirigente indígena de la Confederación Indígena del Oriente Boliviano CIDOB, Santa Cruz de la Sierra, 4 de noviembre 2010. La forma de participación es también registrada por Sarela Paz Patiño: ‘Además del trabajo deliberativo en las comisiones, los asambleístas se abrieron a las audiencias públicas con el fin de escuchar a los ciudadanos, instituciones y organizaciones sociales, para integrar en el debate de sus comisiones, las propuestas e iniciativa. Otro espacio deliberativo importante fue el de los encuentros territoriales al interior del país, donde los asambleístas se trasladaron a los distintos departamentos para reunirse con los sectores de la sociedad civil y recoger sus demandas sobre la nueva Constitución Política del Estado. Propuestas, demandas y solicitudes, fueron integradas y ordenadas temáticamente, en función a las comisiones, estableciéndose la base de los posibles artículos del nuevo texto constitucional’ (Paz Patiño, 2007: 169).

(11) Estas son organizaciones con una historia de cooperación y trabajo con los pueblos indígenas y sus organizaciones, y que como tales parecen gozar de un cierto nivel de confianza por parte de estos actores. Son organizaciones como el Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS), el Centro de Comunicación y Desarrollo Andino (CENDA) o el Programa NINA. Como tales, han jugado un papel importante en el acompañamiento de las organizaciones indígenas y en la articulación de sus demandas; que serán discutidos en mayor detalle en el capítulo 5.

(12) Según la información oficial esta instancia se crea ‘de acuerdo al D.S. 28627 como una instancia encargada de la organización, coordinación, difusión y promoción del proceso constituyente como también con el objetivo de promover la deliberación pública, difusión, socialización de información y fortalecimiento temático de los debates en torno a la Asamblea Constituyente.’ Vicepresidencia del Estado Plurinacional – Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional (2009) ‘Memoria REPAC’: http://www.vicpresidencia.gob.bo/spip.php?page=proyecto&id_proyecto=. Consultado el 31 de enero, 2013.

de los 12’ (13). En el trabajo citado Garcés *et al.* incluso sostienen que este último fue creado con el objetivo de tomar control sobre el trabajo que venía realizando el Pacto de Unidad, pero el hecho que se diera más una suerte de colaboración –si bien tensa– demuestra que no se logró dicho objetivo. Como ilustra el dirigente de la CIDOB:

‘Para que no sea una propuesta del Bloque Oriente, departamental, lo hemos elevado a lo que es el Pacto de Unidad (5 confederaciones a nivel nacional). Nos abrimos hacia ellas para tener una sola propuesta. Pero antes ya nos habíamos peleado con ‘el grupo de los 12’ del gobierno, porque este grupo estaba haciendo una propuesta que no estaba recogiendo el espíritu de nuestros pueblos, nuestras comunidades, ni mucho menos de nuestras organizaciones. Fue interesante que una vez que nos unimos con el Pacto de Unidad nos reunimos en la sede de la CIDOB para partir la pantalla en la pared, la propuesta de ‘los 12 del gobierno’ y la propuesta de nosotros las organizaciones sociales para ir complementándonos, para así tener una propuesta única a nivel nacional, y poder entregarla a los asambleístas del Movimiento al Socialismo para que la defiendan al interior de la Asamblea Constituyente.’ (14)

La tarea de construir una única propuesta del movimiento indígena hizo visible las diferencias al interior de este actor, por las diferencias percibidas entre las distintas organizaciones del Pacto de Unidad. De manera analítica –y por ello, simplificando un tanto– podemos decir que las diferencias responden a desarrollos históricos. También son marcadas por un factor geográfico entre indígenas de tierras altas y tierras bajas, como igualmente a un factor de articulación política: aquellos que responden a una organización de corte sindical (campesinas) y los que mantienen una organización más originaria; es decir, comunitaria (indígenas).

Desde esta perspectiva, podemos ordenar a las organizaciones del Pacto de Unidad como se muestra en el cuadro más abajo.

| | Tierras Altas | Tierras Bajas |
|--------------------------|--------------------|---------------|
| Organización sindical | CSTUCB, Bartolinas | Colonizadores |
| Organización comunitaria | CONAMAQ | CIDOB |

(13) Hacia finales del 2006 el presidente anunció que la propuesta de Constitución del MAS saldría del trabajo de un equipo conformado por cuatro representantes del Ejecutivo, cuatro de los asambleístas de su bancada y cuatro de las organizaciones sociales, que se conocería como ‘el grupo de los 12’.

(14) Entrevista a Lázaro Taco, Dirigente indígena de la Confederación Indígena del Oriente Boliviano CIDOB. Santa Cruz, 4 de noviembre de 2010.

Ya este ordenamiento muy simplificando deja adivinar que las demandas e intereses de las distintas organizaciones pueden divergir bastante entre sí. Efectivamente, estas observaciones nos permiten concluir que el movimiento indígena boliviano no es homogéneo y que, por lo tanto, su articulación política –sea esta en el instrumento político (MAS) o en el Pacto de Unidad– carga con un potencial de conflicto interno. Como dijimos anteriormente, la articulación de una oposición de derecha regionalizada fue tal vez uno de los factores decisivos para que las organizaciones del Pacto de Unidad se movieran con un elevado grado de cohesión durante el proceso constituyente.

Lo cierto es que el Pacto de Unidad logró construir una propuesta única desde el movimiento indígena. Este hecho es significativo. Demuestra que las distintas organizaciones tuvieron la capacidad de salvar diferencias y tensiones, en un proceso de diálogo y consenso. Como explica Walter Limache:

‘... las organizaciones hacen un salto cualitativo de ser interpelladores a ser propositivos. Esto demanda al propio sector, demanda capacidad de construir, ser imaginativo, demanda capacidad de conocer la problemática y el contexto para proponer. Y demanda también que estas propuestas no estén concentradas en un interés meramente sectorial sino fundamentalmente que sea o apunte a un interés colectivo, del bien común.’ (15)

Las organizaciones del movimiento indígena muestran así una modulación efectiva de la protesta a la propuesta con una visión más integral. Esta constatación es importante ya que tensiona con definiciones del movimiento social como movilizaciones de protesta en torno a una o pocas demandas sectoriales.

De la misma manera, es significativo el hecho de que la única propuesta completa de texto constitucional haya provenido de las organizaciones indígenas. Muchos sectores trabajaron propuestas sobre temas específicos, de interés sectorial, todas ellas muy lejos del grado de complejidad y realidad de la propuesta del Pacto. Tampoco se vieron propuestas integrales de los otros partidos políticos, quienes optaron más bien por una actitud reaccionaria para desvirtuar el proceso constituyente (como se verá más adelante). Más importante aún es el hecho de que las organizaciones indígenas lograron imponer que el MAS adopte su propuesta como la oficial de la bancada, volviendo a la propuesta del Pacto de Unidad como el referente único sobre el cual se entablaron las negociaciones y sobre el que finalmente se elaboró el texto para la nueva constitución. Así se evidencia el papel político y la centralidad que asumen los movimientos sociales en uno de los momentos políticos más importantes de la historia moderna de Bolivia.

(15) Entrevista a Walter Limache, Director Nacional del Programa NINA. Cochabamba, 10 de noviembre de 2010.

3.3 El movimiento social como formato de participación política del ‘interfaz socioestatal’

Si bien los movimientos sociales modulaban hacia la propuesta y la negociación de manera efectiva, al mismo tiempo mantuvieron sus prácticas de acción colectiva durante el proceso constituyente. Por otro lado, los sectores opositores al gobierno expandieron sus estrategias más convencionales –como la campaña mediática– para incluir ‘repertorios de movilización’ que tradicionalmente habían sido utilizados por actores populares, como la huelga de hambre, los paros, bloqueos, demostraciones e incluso la toma de instituciones (Zegada *et al.*, 2011: 237). De esta manera, la lucha política que se entabló al interior de la Asamblea Constituyente, se dio también fuera de la estructura institucional, en la arena ‘informal’ de los movimientos sociales: las calles.

La incidencia de los movimientos sociales, tanto al interior de la Asamblea Constituyente como por fuera de ella, dejan en relieve la centralidad que este actor adopta en la mediación entre el Estado y la Sociedad. Al mismo tiempo, justifica mi aserción de concebir el proceso constituyente como ‘interfaz socioestatal’. Como explica Dagnino *et al.* (2006), la incapacidad de los canales formales de representación y participación política (los partidos políticos) tiene el efecto de ‘informalizar’ el proceso político con un papel importante para los movimientos sociales. Esto es justamente lo que muestra el caso boliviano donde, como se verá, lo que ocurría por fuera del espacio institucional de Asamblea Constituyente, tuvo tanto o mayor impacto en el resultado final de la misma. Por esta razón, el concepto de ‘interfaz socioestatal’ se utiliza aquí en referencia a todo el proceso constituyente, es decir al periodo de análisis 2006–2009, y no solo al trabajo formal y la institución de la Asamblea Constituyente.

3.3.1 ‘Movimientos’ de oposición durante el proceso constituyente

Los primeros años del gobierno de Morales estuvieron marcados por un empate entre las fuerzas políticas de una élite económica que veía perder su poder, y una nueva fuerza que todavía no se consolidaba. Este “empate desastroso” –como lo denominó Álvaro García Linera– dificultó considerablemente la implementación de las reformas proyectadas por el oficialismo. Así, desde un principio, se desató una intensa lucha al interior de la Asamblea, que en muchos momentos obstaculizó el funcionamiento de este órgano, e incluso llegó a poner en riesgo su continuidad (16).

A partir de su inauguración –el 6 de agosto del 2006– se desencadenó un conflicto en torno a los procedimientos de votación de la Asamblea. A la cabeza del

(16) Para una información más detallada de las muchas perturbaciones que sufrió la Asamblea Constituyente durante su funcionamiento pueden consultarse el trabajo de Inés Valeria Carrasco Alarrude y Xavier Albó (2008).

partido principal de la derecha, PODEMOS, la oposición defendía la aprobación de cada uno de los artículos por dos tercios (en línea con la figura planteada en la Ley de Convocatoria), mientras que el MAS proponía que los artículos fueran aprobados por mayoría simple y que sólo el texto final fuera sujeto a una aprobación de dos tercios de la Asamblea. De la misma manera, el MAS defendía el carácter ‘originario’ de la Asamblea, totalmente facultada para una ‘refundación’ del Estado, mientras que la oposición pregonaba la calidad ‘derivada’ del órgano y, por lo tanto, sujeta a los procedimientos institucionales existentes. La demanda opositora de los ‘dos tercios’ indujo a los movimientos sociales indígenas, a través del Pacto de Unidad, a elaborar un manifiesto en el que sus organizaciones se declaraban en ‘estado de emergencia’, pues entendían el conflicto como un intento de sabotear el trabajo de la Asamblea. Todo parece indicar que, en el fondo, ésa y no otra era la estrategia opositora. De tal modo, el manifiesto instruía una movilización inmediata a la ciudad de Sucre y la conformación de ‘comités de defensa de la constituyente’ (Garcés, 2010: 52-52). Hacia noviembre del 2006, las distintas organizaciones coordinaron establecer una ‘vigilia’ constante de la Asamblea, con la instalación de una sede de estas organizaciones en la ciudad de Sucre.

La controversia se extendió por meses, en un escenario de politización del conflicto, llegando finalmente a un acuerdo de fórmula mixta, en la que tanto los informes de comisión como el proyecto de constitución en grande serían aprobados por mayoría absoluta, mientras que la aprobación en detalle —es decir artículo por artículo— se haría con dos tercios de la votación (Paz Patiño, 2007:166). Esta decisión puede entenderse como un primer gran asentimiento por parte del oficialismo, totalmente en oposición a la posición del Pacto de Unidad, instancia que rechazó una y otra vez los 2/3. Al mismo tiempo deja en claro la fuerza política que la oposición mantenía.

Vale la pena subrayar el efecto práctico de esta fórmula mixta. Con ella, la oposición —con el 39 por ciento de la representación— no podía por sí sola aprobar ningún artículo, pero sí contaba con la suficiente votación para vetar cualquier propuesta presentada por otras facciones (lo cual requería sólo el 33 por ciento de la votación (Webber, 2011: 87). Dicho de otra manera, tanto la organización de la elección de asambleístas como la reglamentación de votación al interior de la Asamblea, favorecieron considerablemente (algunos argumentarían de manera desproporcionada) la posición de la derecha minoritaria, encarnando nuevamente las relaciones asimétricas características del ‘interfaz socioestatal’.

La lucha política se extendió durante todo el 2007, obligando la postergación de la fecha prevista de clausura de la Asamblea. En este periodo, los movimientos sociales cívicos tuvieron la mayor incidencia al lograr paralizar virtualmente las sesiones de la Asamblea hacia mediados de ese año, en torno al tema de la ‘capitalía’ (17). Este

(17) El partido PODEMOS planteó que la Asamblea discutiera el retorno de la sede de gobierno a la ciudad de Sucre, recibiendo el apoyo de la oposición regionalizada en la forma de ‘Comités Cívicos’ de los departamentos de la denominada ‘Media Luna’ (Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija).

constituía un tema difícil para el partido de gobierno ya que le dividía internamente: el MAS contaba con doce representantes de Chuquisaca que apoyaban la demanda, al igual que el partido aliado Movimiento Bolivia Libre MBL (Deheza, 2008: 65).

El éxito de los movimientos de oposición (18) obviamente repercutía en el accionar de los movimientos sociales indígenas y populares, que acompañaron la construcción de su propuesta de constitución con medidas de acción. Se consideraban las movilizaciones como necesarias para defender el proceso constituyente. Entre los ejemplos más destacados se encuentran la VI Marcha Indígena, que en julio del 2007 partió desde Santa Cruz hacia Sucre con el objetivo de defender las reivindicaciones indígenas en la Asamblea; y la marcha de finales de agosto, de los cocaleros de la región de los Yungas.

La polarización que vivía el país, observable tanto al interior de la Asamblea Constituyente como en las confrontaciones entre movimientos sociales, fue adoptando un contenido racista cada vez mayor. En noviembre del 2007, universitarios de la ciudad de Sucre avasallaron la sede e del Pacto de Unidad y agredieron físicamente a asambleístas originarios. La violencia impidió la reanudación de las sesiones de la Asamblea, puesto que no se podía garantizar la seguridad de los asambleístas (19). Esto provocó nuevamente la movilización de los movimientos sociales indígenas. Destacan las marchas emprendidas por la CIDOB y el CONAMAQ hacia la ciudad de Sucre; en tanto que la oposición, a través de los movimientos cívicos, impulsaba la realización de paros cívicos por todo el país.

La Asamblea optó finalmente por trasladar sus sesiones a la ciudad de Oruro, al Auditorio de la Universidad Técnica de esa ciudad, donde en un acto televisado en vivo, se dio paso a la revisión y aprobación en detalle del nuevo texto constitucional. Afuera del recinto universitario, hacían vigilia pacífica organizaciones campesinas y mineras orureñas y de otros departamentos (Alarrude y Xavier Albó, 2008: 121). Finalmente, el 15 de diciembre se hizo entrega del nuevo texto constitucional al Presidente, en un acto festivo y masivo realizado en la plaza principal de la ciudad de La Paz.

Este primer éxito relativo del proceso político emprendido por el gobierno, en la forma de haber llevado a la Asamblea Constituyente a su fin con la producción de un nuevo texto constitucional, sirvió para que los movimientos de oposición inten-

(18) Aquí se ve la emergencia del formato de ‘movimiento social’ en la oposición política. Como señala Salman, es necesario explicitar este desarrollo ya que cuando se habla de ‘movimientos sociales’ en Bolivia parece siempre sobreentenderse que estos están a favor del gobierno, invisibilizando los ‘movimientos’ de oposición (Salman, 2011: 33). La importancia de la existencia de ‘movimientos de oposición’ con un impacto político efectivo será un punto que se hará más adelante.

(19) ‘La violencia impide que la Constituyente de Bolivia reanude sus sesiones’. El País, 9 de noviembre de 2007. Consultado a través de: http://internacional.elpais.com/internacional/2007/11/09/actualidad/1194562823_850215.html, el 11 de febrero de 2013.

sificaran su resistencia al proceso de cambio. Aquí tomaría centralidad el discurso autonómico con un papel importante para los prefectos y los comités cívicos de los departamentos de la Media Luna –especialmente en el departamento de Santa Cruz– en lo que ha sido entendido como un movimiento de ‘desestabilización’ del gobierno de Morales (Webber, 2011: 124; Zegada *et al.*, 2011: 237). (20)

Como se menciona anteriormente en enero del 2005, el movimiento regionalista en Santa Cruz logró posesionar el tema de la autonomía en la agenda política nacional. Inicialmente, este concepto representaba una reivindicación de los pueblos indígenas y se entendió como ‘autonomías indígenas’. Sin embargo, las élites económicas regionales dieron un contenido distinto a la consigna en la forma de ‘autonomías departamentales’, con un interés particular en ganar el poder de decisión sobre los recursos naturales existentes en su región y captar directamente los beneficios económicos que éstos producían. Con este discurso se dio nueva vida a la vieja tensión entre el oriente y el occidente del país, más precisamente entre *cambas* y *collas*, reforzando en particular el contenido racista de tales oposiciones.

Viendo perder su tradicional posición de poder en las estructuras institucionales a nivel nacional, las élites económicas locales buscaban atrincherarse en los gobiernos regionales, alimentando los lazos con los movimientos cívicos locales. En esa perspectiva, el discurso autonómico fue, en gran medida, instrumental. Las elecciones de asambleístas constitucionales, celebradas el 2 de julio del 2006, fueron acompañadas por un referéndum en el que la población fue consultada acerca de la instalación de autonomías *departamentales* (21). Si bien el NO –promocionado por el oficialismo–

(20) En este punto vale la pena notar que el discurso regionalista del ‘movimiento autonómico’ no es algo nuevo en la historia boliviana. Al contrario se puede afirmar que una de las características principales del devenir del Estado boliviano es la lucha entre las regiones. Como explica la historiadora Rossana Barragán el antagonismo regional actual se reviste de oposiciones étnicas y de clase en el cual la definición de ‘región’ cambia de manera constante de acuerdo a la disputa política. Los frecuentes episodios de regionalismo en Bolivia se relacionan al proceso de construcción del Estado boliviano en el que la tradicional debilidad estatal no permite la integración de las partes, y en el que éstas últimas tampoco muestran la solidez suficiente como para empujar la construcción de un gobierno federal (Barragán, 2009). De esta manera el regionalismo remite al hecho colonial, lo que explica que constituya un fenómeno común en la región latinoamericana que emerge en momentos de crisis del status quo de las relaciones de poder. Este es sin duda el caso del regionalismo que revistió la disputa en torno a la ‘capitalía’ durante el proceso constituyente, buscando trasladar el centro del poder político a un dominio de la elite económica. De manera similar, el movimiento autonómico pretendía disminuir el poder del gobierno central a favor de uno regional, que permitiera un mayor control y más directo sobre los beneficios de recursos naturales de las distintas regiones.

(21) La pregunta del referéndum era la siguiente: ‘¿Está usted de acuerdo, en el marco de la unidad nacional, en dar a la Asamblea Constituyente el mandato vinculante para establecer un régimen de autonomía *departamental*, aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado en los Departamentos donde este Referéndum tenga mayoría, de manera que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban

obtuvo modesta victoria del 57,6 por ciento, el Sí ganó con márgenes considerables en los departamentos de la Media Luna, visibilizando la división regional del país. Anecdóticamente, habrá que señalar que la consigna de autonomía, figuraba inicialmente en el discurso de los candidatos del MAS en esos departamentos, pero una contraorden desde La Paz, obligó a un cambio de postura que, *a posteriori*, se consideró como uno de los más graves errores de percepción del MAS, pues entregó la bandera de la autonomía a la oposición de derecha.

Posteriormente a la instalación de la Asamblea, dos temas dominaron la agenda de la lucha política durante el 2007: el funcionamiento de la Asamblea y el de la capitalía. El movimiento autonómico tomaría nuevamente protagonismo después de la aprobación del texto constitucional a fines del 2007. Las continuas negociaciones con el gobierno se atascaron hacia febrero del 2008, provocando que los prefectos autonomistas convocaran de manera unilateral a un referéndum sobre los estatutos autonómicos. Este acto político fue respondido por el oficialismo en la forma del Congreso –y en ausencia de la representación opositora– llamando a un referéndum para la aprobación del nuevo texto constitucional. Sin embargo, ambas iniciativas fueron rechazadas por la Corte Nacional Electoral.

Los prefectos de la Media Luna optaron por realizar sus referéndums en forma independiente de la decisión del Poder Electoral; en tanto que el gobierno aceptó que se pospusiera la consulta para la aprobación de la nueva Constitución. Las consultas se realizaron en mayo del 2008 en Santa Cruz y en junio en los departamentos de Beni, Pando y Tarija, arrojando resultados un tanto ambiguos. Si bien los estatutos contaron con un alto nivel de aprobación (alrededor del 80 por ciento), el grado de abstencionismo (con un promedio estimado del 38 por ciento) sugería una actitud de apoyo al oficialismo que sostenía que las consultas eran ilegales (Assies, 2011: 109). Estos porcentajes eran relativos en la medida en que no hubo un control independiente ni de observación internacional imparcial, que avalara tales resultados.

Sea cual fuere el caso, lo cierto es que, a través de los referendos las fuerzas de oposición –articuladas en torno a la demanda autonómica– experimentaron una legitimación e impulso para continuar y agudizar sus medidas de presión. Con una mayoría de prefecturas departamentales en su poder, la oposición juzgó llegado el momento de dar paso a un referendo revocatorio del mandato del Presidente Evo Morales. El referendo revocatorio constituía en realidad una iniciativa legislativa del MAS

del Estado Nacional competencias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas y los recursos económicos financieros que les asigne la nueva Constitución Política del Estado y las Leyes?’ (las cursivas son nuestras), *Bolivia: Ley de convocatoria a Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales, 6 de marzo de 2006*). El hecho que el tema de la autonomía se entienda explícitamente como ‘autonomía departamental’ en el ámbito nacional es indicativo de la habilidad de las fuerzas opositoras de apropiarse de la consigna –originalmente indígena– como medio para defender intereses totalmente distintos.

que hasta entonces se encontraba bloqueada en el Senado. Ante el creciente conflicto, el oficialismo respondió inmediatamente aceptando la propuesta del referéndum revocatorio, bajo la condición de que junto al vicepresidente, los prefectos departamentales también se sometieran a dicha consulta. A partir de entonces, los movimientos sociales, el MAS y el gobierno, recuperaron la iniciativa política con fuertes campañas a favor y en contra de las autoridades afines y opositoras, respectivamente.

El referéndum revocatorio se llevó a cabo el 10 de agosto del 2008, con la participación de más del 80 por ciento de la población habilitada para la votación. Morales fue ratificado con el 67, 41 por ciento, superando con más de diez puntos el resultado obtenido en las elecciones presidenciales en el 2005. De los ocho (22) prefectos que se sometieron a la consulta: los de Santa Cruz, Pando, Beni y Tarija –opositores al gobierno– fueron ratificados; en tanto que los prefectos de Cochabamba y La Paz –también de oposición– fueron revocados. Esto nuevamente expresaba el grado de división que vivía el país, pero al mismo tiempo otorgaba una legitimidad indiscutible a Evo Morales y el Movimiento al Socialismo; en los hechos, la ganancia estaba a la vista, pues el oficialismo rescataba de manos de la oposición un terreno perdido y afianzaba su avance, en tanto que la oposición veía mermar su poder.

Todas estas acciones de confrontación provocaron la movilización de todos los actores de la sociedad; cada posición buscaba movilizar la mayor cantidad de gente. El país fue el escenario de múltiples cabildos, demostraciones, paros, huelgas, marchas, etc., que tuvieron lugar en distintas localidades y que muchas veces derivaron en enfrentamientos violentos. Así, la cuestión de la autonomía sirvió para demarcar la división entre los aliados del gobierno y la oposición (Deheza, 2008: 62), en una suerte de cooptación de los movimientos cívicos locales por parte del liderazgo empresarial en defensa de intereses económicos (23). O, como Lewis (2008) lo formulara en ese entonces:

‘The present political conjuncture in Bolivia is indeed contradictory. In principle, regional self-determination and the peoples' right to immediately recall their elected officials are pillars of democracy. But in today's Bolivia, "regional autonomy" means handing over the country's wealth--lock, stock and barrel--to the most reactionary sectors of the Bolivian ruling class and to continued exploitation by the transnational corporations.’

(22) El prefecto del departamento de Chuquisaca no fue sometido al revocatorio, ya que había sido electo recientemente.

(23) Hugo Moldiz explica que la oposición se encuentra en realidad liderada por una burguesía agroexportadora asentada en el departamento de Santa Cruz, y por un grupo reducido de familias (alrededor de cuarenta) que juntos tendrían concentrada más de tres cuartos de la tierra productiva de ese departamento. Así, la bandera autonómica busca conferir competencias nacionales al nivel regional con el objetivo de devolver a las clases dominantes el poder político que habrían perdido parcialmente desde la llegada de Morales al poder (Moldiz, 2009: 123-125)

La agudización del conflicto se hacía visible en el contenido cada vez más racista y los altos niveles de violencia a los que recurría el movimiento autonómico. Éste fue tal vez el factor decisivo para la pérdida de legitimidad y final desmoronamiento de estas fuerzas de la oposición. La intensificación del racismo violento tuvo fuertes expresiones en el año 2008.

Destaca lo ocurrido el 24 mayo de ese año en la ciudad de Sucre, cuando los indígenas que se habían reunido en esa ciudad para recibir al presidente, fueron humillados y agredidos en la plaza principal a manos de grupos cívicos, en una jornada que dejó más de una veintena de heridos. (24)

Otro ejemplo se dio cuando, después del referéndum revocatorio, el presidente Morales convocó a los prefectos de la Media Luna a dialogar sobre el tema de autonomía y la redistribución de las regalías por los hidrocarburos (25). Estas negociaciones colapsaron, desatando una serie de movilizaciones en los departamentos que fueron acompañadas por el avasallamiento de instituciones del Estado, como también de oficinas de otras organizaciones no gubernamentales en Santa Cruz y Pando. Este episodio originó las primeras fricciones entre las élites económicas que temían que la violencia afectara el clima comercial (Pierce *et al.*, 2011: 109-110).

La violencia racista (26) culminaría el 11 septiembre en los hechos que se conocieron como la Masacre del Porvenir. Campesinos de distintas localidades del departamento de Pando se habían congregado para dirigirse a un ampliado convocado por la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Pando (FSUTCP). Según los partidarios de la prefectura, el objetivo real de esa movilización era retomar las oficinas del Instituto Nacional de la Reforma Agraria y pedir la renuncia del entonces prefecto Leopoldo Fernández.

Según el informe de las Naciones Unidas (27), después de un primer enfrentamiento en la población de Tres Barracas, la situación escaló en El Porvenir. A esa localidad llegaron desde Cobija, la capital departamental, volquetas de la prefectura con decenas de personas y armas que enfrentaron a los marchistas desarmados. 'Dis-

(24) Veintisiete heridos es el saldo de jornada de violencia en Bolivia'. Agence France Presse, 24 de mayo de 2008. Consultado a través de Database Factiva, el 11 de febrero de 2013.

(25) El gobierno proyectaba una reformación del sistema de pensiones con el uso de estos recursos, lo que significaba un recorte presupuestario para los departamentos.

(26) A solicitud del presidente Morales, la presidenta pro-tempore de UNASUR, la presidenta de Chile Michelle Bachelet, nombró una comisión de investigación sobre los hechos. Al respecto, el informe final dice: 'Cabe asignar especial gravedad, entre los hechos ocurridos en Pando, al elemento o componente de carácter racista y de discriminación por motivos étnicos' (UNASUR, 2008: 34).

(27) Naciones Unidas, Derechos Humanos (2009) *Informe Público de la Oficina del Alto Mando Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Bolivia sobre los Hechos de Violencia ocurridos en Pando en Septiembre de 2008*. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Bolivia, La Paz, marzo de 2009.

paros masivos' (28) además de la persecución individual y ejecución de algunos líderes indígenas dieron como resultado un saldo de, al menos, once muertos y más de 50 heridos (29).

En respuesta, más de veinte mil personas –indígenas y otros sectores simpatizantes del gobierno– marcharon hacia la ciudad de Santa Cruz, denunciando el hecho y reclamando la radicalización del proceso de cambio. Nuevamente poniendo en evidencia su posición tanto en el Gobierno como en la sociedad, muchos líderes del MAS hicieron público su apoyo a la marcha, mientras que el presidente, desde esa calidad, llamó a levantar los bloqueos para entablar la negociación con la derecha en la ciudad de Cochabamba, bajo el auspicio de la UNASUR. La Unión de Naciones Suramericanas, bajo la presidencia de la presidenta de Chile, Michelle Bachelet, había ya hecho un pronunciamiento denunciando los hechos de El Porvenir y condenando la violencia secesionista empleada por la extrema derecha (UNASUR, 2008).

La condena de la comunidad internacional afectó severamente la imagen de la oposición, causando una gran pérdida de legitimidad en los ojos de la ciudadanía, agravada por la falta de voluntad demostrada en las negociaciones de Cochabamba. Por su parte, los movimientos sociales amenazaron con radicalizar sus medidas de presión si la derecha autonomista no daba señales de concesiones significativas, a pesar del llamado del presidente a moderar las movilizaciones. Así, por ejemplo, la federación de mineros (FSTMB) expresó su abierto desacuerdo con el gobierno al buscar una salida negociada con la derecha, y llamó a la autonomía del movimiento obrero.

La salida al estancamiento se dio en octubre del 2008 y debe ser adjudicada en gran parte a la voluntad de Morales por dialogar y contraer un compromiso con la oposición, aceptando algunas de sus demandas claves y llevando al MAS a hacer grandes concesiones (Harten, 2011: 183; Webber, 2011: 142). Los acuerdos más importantes concernían las competencias autonómicas, el procedimiento de reformas a la Constitución por dos tercios, el respeto a la propiedad privada, los límites al control social y la distribución de los ingresos departamentales.

Sin embargo, quizás el acuerdo más importante –sobre todo porque ahora cobra tanta actualidad– es que, en el momento de las negociaciones, la oposición exigió que se aclarara la cuestión sobre la re-elección presidencial ‘por una sola vez de manera continua’ (30) pues temían interpretaciones que permitieran que Morales extienda su mandato hasta el año 2019. Es por eso que se acordó que la re-elección debía computar el periodo de gobierno anterior a la nueva Constitución. Como es sabido, Morales acortó su periodo constitucional para postular en las elecciones de diciembre del 2009, efectuando así lo que debe entenderse como una re-elección continua, por lo cual no

(28) *Idem*, p. 11.

(29) No es aquí el lugar para el recontar las atrocidades cometidas. Para una Información más de los hechos referimos al informe final del UNASUR citado previamente.

(30) Artículo 168 de la Nueva Constitución Política del Estado

estaría habilitado para postularse en venideras elecciones del 2014 (31). Sin embargo de este acuerdo, el Tribunal Constitucional dictaminó que Evo Morales puede postularse como candidato en el 2014, debido a que aquel acuerdo viola el principio constitucional que señala la re-elección de Evo Morales como la primera elección que se realiza en el flamante Estado Plurinacional de Bolivia, antes llamada República de Bolivia.

Después de estos acuerdos, las negociaciones se trasladaron al Congreso, en donde los representantes de los distintos partidos realizaron una revisión del texto constitucional y al que se hicieron varias modificaciones. El acuerdo político del 20 de octubre del 2008 definió cambios en más de cien artículos del documento. Así, como explica Gamboa Rocabado (2010: 168):

‘La Constitución se rescribió varias veces a partir de intensas negociaciones políticas entre el Gobierno, los prefectos de todo el país y los partidos políticos de la oposición... , pues todas las modificaciones y acuerdos finales sucedieron por *fuera de la institucionalidad* de dicha Asamblea.’

Los acuerdos hicieron posible que el Congreso fijara una fecha para realizar el referéndum sobre el nuevo texto constitucional. El 25 de enero del 2009 se aprobó la nueva Constitución con el 61 por ciento de la votación.

3.3.2 De la propuesta a la movilización: los movimientos sociales en el ‘interfaz socioestatal’

¿Cuál es el balance que se puede hacer de este periodo, en referencia al papel de los movimientos sociales? La Asamblea Constituyente fue una demanda propia del movimiento indígena, cuya creciente aceptación en el periodo 2000-2005, ganó mayor fuerza en el ámbito político. Se podría argumentar que dicha demanda fue impuesta al MAS, antes que asumida por él, en el contexto de la campaña electoral de fines del 2005. La Asamblea Constituyente se presentó en ese momento como la con-signa con mayor capacidad de integrar las demandas de distintos sectores de la socie-

(31) Sin embargo, Morales ha expresado su intención de buscar una nueva re-elección y el Congreso ha optado por llevar la cuestión al Tribunal Constitucional Plurinacional, instancia que en abril de 2013 dictaminó la constitucionalidad de la candidatura de Morales: Artículo 4. Reelección del Presidente y Vicepresidente del Estado.

I. De conformidad a lo establecido en el Artículo 168 de la Constitución Política del Estado, el Presidente y Vicepresidente elegidos por primera vez a partir de la vigencia de la Constitución, están habilitados para una reelección por una sola vez de manera continua. II. La prescripción contenida en la Disposición Transitoria Primera parágrafo II de la Constitución Política del Estado es aplicable a las autoridades que después del 22 de enero de 2010, continuaron ejerciendo cargos públicos, sin nueva elección, designación o nombramiento.

dad, y el alto grado de votación que el MAS alcanzó en los comicios debe ser adjudicado en gran parte a la inclusión de dicha demanda en su campaña electoral.

Si bien es cierto que la Asamblea Constituyente terminó por organizarse dentro del marco político formal y tradicional de los partidos políticos —en oposición a lo proyectado por los movimientos sociales—, el movimiento indígena consiguió mantener y defender este espacio: lo conquistó e hizo valer sus demandas y propuestas de manera relativamente exitosa. La construcción de una propuesta integral de texto constitucional es indicativa del ‘salto cualitativo’ que hicieron los movimientos sociales indígenas. En la forma del Pacto de Unidad avanzaron de la protesta a la propuesta, mostrando su capacidad de inserción en las prácticas políticas formales de deliberación, consenso y votación.

Esta modulación o inserción en ámbitos políticos formales podría cuestionar la pertinencia de hablar de ‘movimientos sociales’. Sin embargo, los movimientos sociales mantuvieron movilizaciones durante todo el proceso constituyente. Durante la elaboración de su propuesta (que no fue precisamente una acción de lucha o activismo) el movimiento indígena ejerció una acción política autónoma al moverse más allá de los espacios políticos creados y propuestos por el MAS, para finalmente imponer su propuesta al interior de la Asamblea.

La centralidad que adopta el movimiento social como actor político se ve claramente expresada en el hecho de que —junto a estrategias más convencionales, como la intensa campaña mediática— el movimiento autonómico acudiera a ‘repertorios de movilización’ que tradicionalmente habían sido utilizados por actores populares, como la huelga de hambre, los paros, bloqueos, demostraciones e incluso la toma de instituciones (Zegada *et al.*, 2011: 237). Algunos ejemplos: al interior de la asamblea, los diputados de oposición entraron en huelga de hambre durante la disputa por la reglamentación de votación; mientras que más de dos mil personas desfilaron en Sucre en apoyo a los huelguistas; en los departamentos de la Media Luna, una serie de cabildos decidió formar una junta autonómica en diciembre del 2006 y en agosto del 2007 un Comité Interinstitucional decretó un paro cívico e instaló una huelga de hambre en rechazo a la resolución aprobada por la AC para eliminar el tratamiento del tema de la capitalía; y en 2008; la Cámara de Industria y Comercio (CAINCO), que agrupa a empresarios, aprobó un bloqueo de caminos que se mantuvo por largo tiempo (Moldiz, 2009: 140).

La pugna política se libró así sobre todo en las calles, en lo que muchas veces parecía una competencia sobre qué bando era capaz de movilizar a la mayor cantidad de gente. Así atestiguan las notas periodísticas —en general, en manos de la oposición— en las que los números (inflados y desinflados) copaban los titulares. En un contexto de transición y reformación del sistema político, la legitimidad de las distintas fuerzas en conflicto parecía medirse remitiéndose a los principios básicos de la democracia; es decir, la cantidad de individuos a favor y en contra, visibles físicamente, tomando a las calles como locus de la lucha política. Efectivamente, los movimientos

sociales –tanto afines al gobierno como de oposición– fueron los actores de mayor incidencia en el ‘interfaz socioestatal’ del proceso constituyente. Los movimientos sociales de ‘ambos bandos’ se movieron tanto al interior de la Asamblea Constituyente como por fuera de ella en pos de sus objetivos políticos. En este sentido, la ‘informalidad’ de muchos de los procesos determinantes para el resultado del proceso constituyente, no deben entenderse como ‘deficiencias’ o ‘anomalías’ dentro de lo que debiera ser un proceso formal regido por procedimientos institucionales. El concepto de ‘interfaz socioestatal’ permite más bien entender dichas características como parte de la interacción entre el Estado y la sociedad, sobre todo en un escenario en el que los movimientos sociales adoptan un rol central en el ámbito político.

Asimismo, el concepto de ‘interfaz socioestatal’ permite visibilizar una dinámica de ‘redes informales’ que incidieron en el proceso constituyente. Una de estas redes puede observarse en el Pacto de Unidad, como órgano de representación de los movimientos sociales indígenas. Su exacta conformación varió durante el proceso constituyente, al que se iban sumando más organizaciones indígenas. Al mismo tiempo, aparte importante de este órgano fueron los ‘técnicos’ de las instituciones de apoyo que apoyaron la organización de eventos en torno a la propuesta de texto constitucional y se encargaron de sistematizar los distintos insumos en un solo documento. También es característica la relación que el Pacto de Unidad mantiene con el MAS. Como se señaló, resulta de un principio llamativo el hecho que se articulara un órgano de representación de las organizaciones sociales indígenas con objetivos políticos, cuando ya existía y estaba en poder el ‘instrumento político de los movimientos sociales’. Al mismo tiempo, la dinámica de ‘red informal’ se percibe en la relación un tanto tensa con el MAS al interior de la Asamblea, pero de absoluto apoyo por fuera, en las calles en oposición a los movimientos cívicos.

Otro ejemplo de estas redes informales es la articulación en torno al tema de la capitalía, que fue efectivo en obstaculizar el funcionamiento de la Asamblea Constituyente. Por un lado se trataba de una demanda que atrincheraba a la oposición, buscando dificultar el proceso constituyente al mismo tiempo de aprovechar el ambiente político para llevar el poder político a la ciudad de Sucre. Por otro lado, el MAS contaba con doce representantes de Chuquisaca que apoyaban la demanda. También el Movimiento Bolivia Libre MBL, que para la elección de los constituyentes se había aliado con el MAS, favorecía la demanda Sucrence. De tal modo, esta ‘red informal’ atravesaba las estructuras (informales) del MAS, dividiéndole internamente. Con la misma capacidad de obstaculización de la Asamblea Constituyente, la bandera de autonomía logro la articulación de una serie de movimientos cívicos, organizaciones sociales y actores políticos (los prefectos de la Media Luna) que incidieron en el proceso constituyente.

Asimismo, una vez que la Asamblea Constituyente finalizó su trabajo, produciendo un texto constitucional, dicho resultado fue sujeto a una serie de revisiones en distintos ámbitos por fuera los procedimientos ‘formales’, antes de ser sometido a

la consulta ciudadana. Se dieron primero las negociaciones entre el gobierno y las fuerzas de oposición en la ciudad de Cochabamba. En este punto llama la atención que esta ‘red informal’ del ‘interfaz socioestatal’ incluya a un actor internacional: la comunidad internacional en la forma del UNASUR, tuvo una intervención significativa en este momento. Más tarde las negociaciones fueron trasladadas al Senado, que si bien constituye un órgano institucional, era ‘informal’ o ajeno a la Asamblea Constituyente. Justamente en esos espacios se hicieron cambios sustantivos al texto constitucional, muy al margen del ‘poder constituyente’ oficial.

El periodo 2006-2009 se entiende así como un espacio de interacción entre el Estado y la Sociedad, caracterizado por el conflicto, la negociación y por relaciones asimétricas. En relación a los movimientos sociales, se observa que el MAS, desde la estructura estatal, se vio obligado a adoptar posiciones flexibles para salir del impasse político, haciendo concesiones a la oposición. A través del MAS, los movimientos sociales fueron llevados a posiciones de compromiso. La influencia que ejercieron los movimientos sociales sobre el proceso constituyente en general y sobre el MAS en particular, abre así un paréntesis en el que el MAS logró ascendencia sobre los movimientos sociales –un tanto sobre los de oposición pero, en especial, sobre aquellos afines al gobierno, viabilizando la salida al empantanamiento político.

3.4 Reflexiones finales

Inicialmente se había fijado un plazo de un año para la labor de la Asamblea Constituyente. El hecho que las sesiones formales de esta institución se extendieran por más tiempo y que el proceso constituyente en su totalidad solo finalizara en enero del 2009. Este retraso se debe en gran parte a la actividad de los distintos movimientos sociales y deja así en claro la importancia que se adjudica a la constitución por parte de estos actores. En este sentido, el proceso constituyente boliviano puede entenderse dentro del marco de la judicialización de la política y el ‘nuevo constitucionalismo latinoamericano’, en el que actores sociales marginales apropian de un discurso de derechos y los reconocen como vehículos de emancipación. Aquí es importante el dato que la Asamblea Constituyente fue una propuesta del movimiento indígena y que su realización se debió sobre todo al activismo de este actor en torno a esta consigna. Como explica Domingo, el constitucionalismo y los discursos de ciudadanía no son nada nuevos, ya que acompañaron la historia de la independencia. Lo que sí es nuevo es ‘su alcance social a sectores de la sociedad que históricamente estaban excluidos de facto de los proyectos constitucionales de ciudadanía’. La apropiación de discursos de derechos por actores subalternos es una novedad en la región (Domingo, 2009: 50) y la nueva Constitución Política boliviana emerge como una de las expresiones más claras de esa tendencia.

En este capítulo se ha propuesto entender el proceso constituyente del periodo 2006-2009 a través del concepto de ‘interfaz socioestatal’, es decir como un es-

pacio de encuentro e interacción entre el Estado y la Sociedad que responde a la lucha de los movimientos sociales y se caracteriza por el conflicto, la negociación, relaciones asimétricas y la incidencia de ‘redes informales’. El concepto permite ampliar el foco de análisis más allá del espacio y trabajo formal de la Asamblea Constituyente, lo cual visibiliza la importancia de acontecimientos que ocurrieron por fuera de la institucionalidad, pero que incidieron de manera determinante en el resultado final. Aquí destaca el papel de los movimientos sociales, que emergen como el actor principal de mediación entre el Estado y la Sociedad.

Por un lado se ve la importante acción de los movimientos sociales indígenas, articulados en el Pacto de Unidad, que no solo propusieron la Asamblea Constituyente, sino que también realizaron una labor considerable de elaboración de una propuesta de texto constitucional. Como se mostró, este fue el único sector social que tuvo la capacidad de trascender intereses particulares para asumir una visión integral de Estado, hecho que al menos en ese momento ubica al movimiento indígena en la vanguardia política. Con igual significancia, a través de esa labor los movimientos sociales indígenas realizaron un ‘salto cualitativo’ de la protesta a la propuesta. Con ello, en particular la articulación del Pacto de Unidad, tensiona con las definiciones de movimientos sociales como actores ‘a-políticos’ o ‘anti-Estado’ caracterizados por visiones particularistas y por el activismo. Como da cuenta la propuesta de constitución del Pacto de Unidad, en la construcción de la misma los movimientos sociales indígenas demostraron ser capaces de interiorizarse y crear conocimiento sobre temas que trascendían sus intereses particulares, como también de sentarse a la mesa del diálogo y la negociación y crear consenso. Por otro lado, si justamente a raíz de esas cualidades pudiera cuestionarse el carácter de movimiento social, paralelamente los movimientos sociales indígenas dieron continuidad a la acción colectiva ‘en las calles’, por fuera de los espacios institucionales, evitando el fracaso de la Asamblea Constituyente.

Sin embargo, la centralidad del movimiento social en el ámbito político no se expresa únicamente en el protagonismo de los movimientos sociales indígenas y populares. Tal vez más contundente es el hecho que las elites económicas y políticas, ante el escenario de pérdida de poder, recurrieran también al formato de movimiento social para defender sus intereses. Durante el proceso constituyente se observa que en torno a temas como la capitalía, el regionalismo y la autonomía departamental, la oposición hace uso de ‘repertorios de movilización’ tradicionalmente característicos de los sectores populares. Esto relativiza la organización de la Asamblea Constituyente en torno a los partidos políticos y deja en relieve como en el escenario político boliviano el movimiento social gana asidero como el mecanismo de participación política.

Así, el análisis aquí presentado, muestra como los movimientos sociales han dejado su lugar al margen de la política para desempeñar un papel central en ella, asumiendo casi exclusivamente la mediación entre el Estado y la Sociedad. En este proceso destaca la articulación e incidencia de ‘redes informales’ del ‘interfaz socioes-tatal’. Como se ha visto, el concepto sugiere entender los procesos de democratización

en el terreno de las vinculaciones, articulaciones y tránsitos entre la sociedad civil y el Estado. En un contexto en que las instituciones políticas formales se muestran cada vez más incapaces de representar la diversidad social, la práctica política trasciende los espacios formales a través de la necesidad de crear redes y acuerdos informales con actores sociales cambiantes. La Nueva Constitución Política del Estado, aprobada en enero del 2009, constituye efectivamente el resultado de procesos que se dan tanto al interior y al exterior de los espacios institucionales. Este conjunto de prácticas, entendido como ‘interfaz socioestatal’, permite una mayor correspondencia entre el proyecto político de la sociedad y aquel del Estado, y por ello sugiere pensar en un proceso de profundización democrática.

Efectivamente, a pesar de las muchas negociaciones y ajustes que se le hicieron, el nuevo texto constitucional deja advertir un potencial innovador y emancipador. A lo largo de la historia, la ampliación de los derechos ciudadanos ha sido el resultado de luchas políticas concretas, expresando conquistas sociales. Como explica Domingo, si bien ‘el reconocimiento de nuevos derechos... nos habla de reacomodo de las estructuras de poder en la sociedad...’, también es necesario relativizar su capacidad de transformación social (Domingo, 2009: 49). Como se vio en la discusión del ‘nuevo constitucionalismo latinoamericano’ una de sus características es la ‘transitoriedad’ de estos textos, que expresan más un deseo que una realidad social. Así la nueva Constitución Política del Estado boliviana se entiende sobre todo como un proyecto en el que todavía resulta prematuro decir cuál será el impacto real de la ‘refundación del Estado’ para las relaciones Estado-Sociedad.

En todo caso, es necesario subrayar que el ‘Estado Plurinacional’ como resultado del proceso constituyente representa un proyecto innovador de Estado, cuyo contenido está marcado en gran medida por el movimiento indígena boliviano (32) – un aporte sustancial y auténtico–; aspecto que merece ser subrayado. Al mismo tiempo, la nueva Constitución es el resultado de muchas negociaciones y concesiones políticas entre la élite económica y la emergente fuerza popular. A pesar de sus muchas dificultades y casi fracaso, el proceso constituyente fue un proceso compartido, con un alto nivel de participación e influencia (de buena o mala manera) de las fuerzas de oposición de la derecha –lo cual le ha costado muchos partidarios y ganado muchos resentimientos al gobierno–; pero, justamente por ello, permite hablar también de un nuevo pacto social.

(32) Tanto representantes de las organizaciones del Pacto de Unidad, como de las instituciones de apoyo que cooperaron en el proceso de construcción de su propuesta, coinciden en que entre un 60 a 90 por ciento del nuevo texto constitucional coincide con la propuesta original del Pacto de Unidad.

Capítulo 4

De los márgenes al centro de la política: institucionalización del movimiento social en el Estado Plurinacional

La nueva Constitución Política del Estado, entendida como el resultado de una interacción entre el Estado y la sociedad en el ‘interfaz socioestatal’, permite pensar que en dicho documento hay una mayor correspondencia entre los contenidos de los proyectos políticos dominantes que existen en las esferas de la sociedad y el Estado. La nueva Constitución –y las leyes que buscan implementarla– proyecta una redefinición de la relación entre el Estado y la sociedad, en la que el movimiento social asume un papel central de mediación. Como explican Cannon *et al.* (2012), los procesos de democratización en América Latina se comprenden mejor desde el carácter ‘dialéctico’ de la relación Estado-Sociedad, en la que ambas esferas se encuentran en un proceso constante de formación y constitución mutua. Esa dinámica enmarca la emergencia e incidencia de fuertes movimientos sociales en Bolivia en un escenario de crisis del sistema estatal.

En este capítulo se presenta un análisis de los cambios y transformaciones que experimenta la estructura estatal a raíz del resultado de esa dinámica, la llamada ‘refundación del Estado’ en ‘Estado Plurinacional’.

En la primera sección se muestra como la nueva Constitución proyecta un relacionamiento distinto entre el Estado y la Sociedad, que puede ser entendido como una transición hacia un modelo de democracia participativa. Como explican Dagnino *et al.* (2006), en el contexto latinoamericano de construcción democrática, dicho modelo responde al reconocimiento de nuevas formas de hacer política en la actividad de los movimientos sociales y conforma en realidad la respuesta institucional a las demandas concretas de los movimientos sociales. Como se mostró en el capítulo anterior, el contenido de la nueva Constitución boliviana recoge en gran parte los insumos de los movimientos sociales; en particular, del movimiento indígena, por lo que las transformaciones institucionales que de ella derivan, son efectivamente el resultado de sus luchas.

El modelo de democracia participativa busca una profundización y radicalización de la democracia. La lucha de los movimientos sociales ha otorgado preponderancia a dos elementos importantes de dicho modelo, a saber: la ‘rendición de cuentas’ (accountability) y la representación política, como claves para las transformaciones necesarias para una profundización de la práctica democrática. Se trata de la participación de la sociedad en los procesos de toma de decisión con el objetivo de construir mayor igualdad.

En la segunda sección del capítulo se analiza cómo ‘la rendición de cuentas’ –el control y la participación social- toma forma en la innovación institucional del caso boliviano, a partir de lo proyectado por la nueva Constitución y la ley que pretende su implementación. Allí se señala que, en sí, la idea de mayor participación y de órganos de la sociedad civil ejerciendo control sobre el Estado no es una idea nueva en Bolivia, con experiencias claras incluso en el periodo neoliberal. La novedad radica en el mayor alcance que se le otorga a este dispositivo (no sólo a nivel local sino también a nivel nacional) y al hecho de que el movimiento social aparezca como el actor principal del control y la participación social.

En la última sección se toma el tema de la representación política. La acción de los movimientos sociales en América Latina entra en conflicto con los partidos políticos característicos de la democracia liberal representativa, cuestionando sus limitaciones. El caso boliviano, a raíz de la significativa incidencia de los movimientos sociales en el ámbito político, presenta un ejemplo claro de cómo se pretende transformar los canales tradicionales de representación y participación política, en el que el tradicional partido político pierde su monopolio sobre la mediación entre la sociedad y el Estado para dar lugar a otras formas de participación. En estas transformaciones nuevamente emerge el formato de movimiento social como central para el nuevo tipo de representación y participación política.

El análisis de las transformaciones en la estructura estatal, es decir, la innovación institucional que se discute en este capítulo, demuestra que dichos cambios no constituyen tanto el resultado de una ingeniería estatal innovadora y premeditada por los movimientos sociales. Como se podrá observar, los cambios expresados en la nueva Constitución y las Leyes que buscan implementarla, dan en realidad cabida institucional a las prácticas del movimiento social que vienen incidiendo de facto en el ámbito político en los últimos diez años, por fuera de la normativa. Es por esta razón que hablo de la ‘institucionalización’ del movimiento social como un proceso en el que la estructura estatal se transforma para lograr una mejor sintonización con la sociedad, en la característica ‘dialéctica’ de la relación.

4.1 La relación Estado-sociedad en el Estado Plurinacional

Desde una visión más integral en la que el Estado no constituye una estructura separada de la sociedad, J.S. Migdal sostiene que el Estado se encuentra en un constante proceso de transformación: ‘El Estado morfa continuamente’ (Migdal, 2001: 23). El protagonismo político que ha asumido el movimiento social, a raíz de la interacción Estado-Sociedad en Bolivia, ha sido correspondido con una adaptación de las estructuras estatales destinadas a permitir una mejor articulación con dicho protagonista. Bruno Jobert (2004) explica que los actores sociales y políticos no pueden entenderse independientes el uno del otro. La política no sólo jugaría un papel importante en la emergencia de actores sociales, sino que también aseguraría su institucionaliza-

ción al conferirles reconocimiento y legitimación. Asimismo, el Estado –al participar de la formación de sus actores– se forma en semejanza a los intereses sociales que se plantean en la arena política, con el resultado de que los segmentos estatales son representaciones de esos intereses. Jobert explica que estas relaciones nunca tienen un carácter unilateral, de manera que ni el Estado ni los actores de la sociedad civil se encuentran sometidos el uno al otro.

Desde esta dinámica de formación mutua se aborda el desarrollo de la relación entre el Estado y la Sociedad y, específicamente, entre el Estado y los movimientos sociales, con la puesta en vigencia de la nueva Constitución Política del Estado en enero del 2009. Dicho documento continúa siendo objeto de mucha reflexión y debate, y en varias ocasiones ha sido aplaudida por su contenido que, entre otros, incluye la totalidad de la declaración de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas. El nuevo texto constitucional prescribe un nuevo tipo de relación entre el Estado y la Sociedad que, como se demostrará, sugiere un papel central para el movimiento social. Sin embargo, como se señaló, la nueva Constitución y el ‘Estado Plurinacional’ constituyen sobre todo un proyecto, un espacio de discusión, sobre el que se pretende construir un nuevo Estado. Por lo tanto, no se trata de algo consolidado ni de un producto acabado, sino más bien de un punto de partida.

En esta sección veremos primero cómo emerge la relación Estado-Sociedad del proyecto de ‘Estado Plurinacional’ en la nueva Constitución, en lo que puede entenderse como una transformación hacia un modelo de democracia más participativo. Seguidamente, en la sección 3.1.2, se observa cómo se da el relacionamiento institucional entre ambos actores a partir del recientemente creado Viceministerio de Coordinación con los Movimientos Sociales y la Sociedad Civil.

4.1.1 La relación Estado-sociedad en la nueva Constitución: democracia participativa

La nueva Constitución, de corte indigenista y con la inclusión de una lista vasta de derechos, ha sido entendida como un intento serio por descolonizar la administración pública (Albró, 2010: 72). Tal vez el planteamiento más importante del nuevo texto constitucional es la redefinición del Estado boliviano como un ‘Estado Plurinacional’.

En el artículo 11, la nueva Constitución define que el Estado boliviano adoptará para su gobierno ‘la forma democrática participativa, representativa y comunitaria’; en lo que más tarde se ha formalizado como la democracia ‘intercultural’ en la Ley No. 026 del Régimen Electoral promulgada el 30 de junio del 2010. En su primer artículo, dicha ley fija como su objeto la regulación del Régimen Electoral para el ejercicio de la ‘Democracia Intercultural’, basándose en la ‘complementariedad de la democracia directa y participativa, la democracia representativa y la democracia comunitaria’.

La nueva Constitución establece que la democracia directa y participativa se efectúa por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria del mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Vale la pena notar que a estas dos últimas formas se les asigna un carácter deliberativo ‘conforme a la Ley’, sin aclarar su carácter vinculante. La Ley No. 026 ya precisa: tanto el referendo como la revocatoria del mandato tienen un carácter vinculante, las asambleas y cabildos, y la consulta previa no son de carácter vinculante. Al respecto, la Ley establece que ‘... deberán ser considerados por las autoridades y representantes en los niveles de decisión que corresponda’ (1). A pesar de ello, se considera que se trata de mecanismos importantes con el objetivo de profundizar y fortalecer la democracia (Uprimny, 2011: 1594).

En cuanto a la democracia comunitaria, la Ley determina que las naciones y pueblos indígenas ‘ejercen sus derechos políticos de acuerdo a sus normas y procedimientos propios’ (2) y que, en el marco de garantías para su libre ejercicio, ‘La Democracia Comunitaria no requiere de normas escritas para su ejercicio, salvo decisión de las propias naciones o pueblos indígena originario campesinos.’ (3)

Podría sostenerse que, con la introducción de la democracia participativa y la democracia comunitaria, se busca una relación más directa entre el ciudadano y el Estado en el proceso de toma de decisiones. Esto en sí parece seguir la tendencia regional de pensar en formas democráticas más participativas desde las experiencias de Porto Alegre y la inclusión de minorías étnicas del multiculturalismo neoliberal de los años noventa. Sin embargo, existe una diferencia importante en el caso boliviano, a saber que, al ser el resultado de los insumos de los movimientos sociales –en particular los indígenas– el formato que se proyecta para esta participación e inclusión en la arena política es el del movimiento social. Dicho de otra manera, en la nueva Constitución y las reformas e innovaciones institucionales que pretenden materializarla, el movimiento social emerge como el medio de participación política.

A través de las reformas institucionales, comenzando por el nuevo texto constitucional, se da lugar a una formalización de prácticas políticas que eran ejercidas desde hace mucho tiempo, pero que hasta ahora permanecían en el ámbito de lo “apolítico”, lo cultural o lo social. Dichas formas tradicionales de gobierno o prácticas políticas indígenas –sobre todo andinas– en relación a la democracia han sido documentadas por intelectuales y académicos (4), observándose la convivencia y mezcla con otras prácticas políticas –también de largo recorrido– como la *asamblea* (de origen sindical) y el *cabildo* (de las comunidades indígenas de tierras bajas). Tanto el movimiento indígena como en el movimiento sindical campesino han utilizado estos mecanismos de toma de decisiones por largo tiempo desde la ‘alteridad’. A partir del

(1) Artículo 35 y Artículo 39 de la Ley No. 026 del Régimen Electoral.

(2) Artículo 91, ídem.

(3) Artículo 93, ídem.

(4) Entre otros: Xavier Albó *et al.*, 1995, 2002; Gonzalo Rojas, 1994 y Silvia Rivero, 1993.

2000, con la acción de los movimientos sociales, estas prácticas han incidido en la toma de decisiones política formal, conquistando gradualmente sus espacios.

La conquista gradual de espacios institucionales se aprecia ya en la introducción de la consulta previa en el marco jurídico nacional, con el reconocimiento pleno del Convenio 169 de la OIT en 1991, y con mayor visibilidad en la Ley de Hidrocarburos del 2005. Más tarde se expresa en la reforma constitucional del 2004, que incorpora el referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana y la Asamblea Constituyente, conquistas que forman el resultado directo de la lucha de los movimientos sociales. Un tercer ejemplo se encuentra en el referéndum revocatorio del 2008 –mencionado anteriormente– en el que la revocatoria del mandato se realiza a través de una ley interpretativa, respondiendo a la demanda de los movimientos sociales cívicos y autonómicos.

De tal modo, la democracia participativa y comunitaria, en menor o mayor medida, pre-existía a las reformas institucionales que la introdujeron en la normatividad. La inclusión de la democracia participativa y comunitaria constituye un intento de desterrar el carácter excluyente de la práctica estatal hacia los pueblos indígenas. Con la introducción de la democracia comunitaria se busca abrir un espacio para su inserción en el ámbito político, bajo igualdad de términos pero con respeto de sus usos y costumbres. Como explican Zegada *et al.* (2011: 119), esta convivencia en distintas formas de democracia es compleja, pues combina principios universalistas con prácticas políticas específicas de determinados sectores y, por lo tanto, se puede esperar que su implementación en la práctica se vea acompañada por grandes desafíos.

Al mismo tiempo, las nuevas formas de democracia responden también al carácter limitado (y muchas veces pernicioso) que se experimentó con la democracia representativa, en particular en la forma de la ‘democracia pactada’. Con ellas se busca una relación más directa entre el Estado y la Sociedad, que permita salvar muchas de las trabas e intermediaciones tradicionales que degeneraron en un ejercicio político excluyente y poco representativo.

El hecho que se haya decidido otorgar un reconocimiento constitucional a lo que se entiende como la práctica política de toma de decisiones de los sectores populares e indígenas es significativo, pues expresa la intención del poder constituyente de inscribirlos entre los principios básicos que definen la estatalidad boliviana, asegurando su prevalencia en el tiempo, y redefiniendo así la relación Estado-Sociedad desde sus fundamentos.

Sin embargo, es necesario subrayar nuevamente que la nueva Constitución, y la centralidad que el movimiento social adopta en ella, deben entenderse sobre todo como un espacio de discusión y un punto de partida. Ésta forma la base para la construcción de un nuevo Estado (en la forma de Estado Plurinacional) con un relacionamiento distinto entre Estado y Sociedad. La reforma o ‘refundación’ del Estado no está consolidada, sino que se encuentra más bien en un proceso de construcción en el que la implementación de la nueva Constitución debe traducirse en la adecuación de leyes

existentes y la incorporación de nueva legislatura. De tal manera, es todavía prematuro sacar conclusiones sobre sus implicaciones reales y prácticas directas.

4.1.2 Relacionamento institucional Estado-movimientos sociales:
Viceministerio de Coordinación
con los Movimientos Sociales y la Sociedad Civil

En la medida en la que el movimiento social se caracteriza por su lucha por acceder a las estructuras del Estado, presentando nuevas formas de relacionamiento para remplazar los canales institucionales deficientes (Thompson y Tapscott, 2010), o bien como lucha por la participación de la sociedad en los procesos de toma de decisión (Dagnino *et al.*, 2006), podríamos decir que los movimientos sociales en Bolivia han sido exitosos en impulsar proposiciones para una reforma de la práctica estatal que facilite un relacionamiento más directo entre el Estado y la Sociedad. El ejemplo más concreto de ello es el Viceministerio de Coordinación con los Movimientos Sociales y la Sociedad Civil. Dependiente del Ministerio de la Presidencia, la creación de esta instancia a principios del 2006, constituye una de las primeras transformaciones del aparato estatal destinadas a un relacionamiento más directo y efectivo con las organizaciones de la sociedad civil.

Con la llegada de Morales al gobierno, el Viceministerio podría aparecer un tanto contradictorio. Como lo explicara su mismo Viceministro en el 2010 (3), el gobierno se entendía como el producto de las organizaciones sociales, y con la figura del ‘instrumento político’ no se podía hablar de un diálogo entre los movimientos sociales y el gobierno ya que ambos eran constitutivos el uno del otro. De tal modo, hablar de una coordinación con los movimientos sociales implicaba una separación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad que, según el Viceministro, simplemente no existía.

Sin embargo, esta instancia estatal nueva en la historia boliviana, responde justamente al carácter inédito de la llegada de Morales al poder. De esa manera, la creación de un Viceministerio de Coordinación con los Movimientos Sociales en ese momento representa un mensaje sobre todo simbólico de que el nuevo régimen incluiría a los movimientos sociales como sujetos de decisión en los altos niveles estatales: el Viceministerio es dependiente del Ministerio de la Presidencia y así se ubica muy de cerca al presidente. En otras palabras, la creación del Viceministerio puede interpretarse como la respuesta inmediata del nuevo gobierno a la confianza y apoyo que recibe en el momento electoral de los movimientos sociales, y debe ser entendido como un primer cumplimiento del ‘mandato’ de ser el ‘gobierno de los movimientos sociales’.

(5) Entrevista a César Navarro, Viceministro de Coordinación con los Movimientos Sociales y la Sociedad Civil. La Paz, 1 de diciembre de 2012.

¿Cuál es el trabajo o la función real que ocupa esta instancia? Al momento de su creación, a través de decreto supremo en enero del 2006 (6), al Viceministro se le adjudicaban las siguientes funciones:

- a. Coordinar las relaciones del Poder Ejecutivo con los movimientos sociales del país.
- b. Formular políticas destinadas al fortalecimiento del movimiento popular boliviano.
- c. Formular, desarrollar y ejecutar políticas de relacionamiento del Estado con la Sociedad Civil.
- d. Formular e implementar mecanismos para la recepción y atención de las demandas de los movimientos sociales y la sociedad civil.
- e. Realizar el seguimiento al cumplimiento de los convenios suscritos entre el Gobierno y organizaciones sociales y, a la atención de las demandas presentadas por éstas.
- f. Evaluar la capacidad de gestión del Poder Ejecutivo en materia de atención a demandas sociales y cumplimiento de compromisos asumidos ante la sociedad civil.

Asimismo, en el cuadro más abajo se pueden observar las atribuciones con las que cuenta actualmente. De esta información se puede deducir que, en un principio, se proyectó una función auténtica de mediación y coordinación entre el Estado y la Sociedad para esta instancia. Sin embargo, el papel que adquiere el movimiento social en estos diseños llama la atención. Al menos en la formulación de las atribuciones, los movimientos sociales aparecen como actores de la sociedad que emiten demandas hacia el Estado. El Viceministerio pone énfasis en la ‘gestión de demandas’ a través del diálogo y la concertación, y teniendo al conflicto como uno de los focos de atención más importantes. En ninguna instancia se habla de una capacidad decisiva de los movimientos sociales o su intervención en procesos de toma de decisiones, haciendo únicamente alusión a una ‘participación y control social’ en la gestión pública. Es decir que el Viceministerio tendría sobre todo una función de canalización de las *demandas* de los *movimientos sociales* a las instancias de *toma de decisiones* en la forma de los *ministerios*.

Este relativo alcance de la participación de los movimientos sociales ha sido señalado con anterioridad. Así Fornillo (2007:135) explica que el Viceministerio ‘es un organismo que se ve... , todavía atado a los moldes tradicionales enquistados en la máquina estatal que marcan las fronteras de lo posible’. De igual modo, analizando las prerrogativas de esta instancia, Mokrani (2009: 207) argumenta que se estaría lejos de pensar en los movimientos sociales como ‘espacios y formas colectivas de construcción política’ y que así no se habría roto con el esquema liberal en el que la toma

(6) Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. Decreto Supremo No. 28606.

de decisiones permanece en manos de ‘grupos de expertos de la burocracia estatal’. Mokrani concluye que el Viceministerio tendría el efecto de trasladar las capacidades sociales y colectivas para gestionar lo público a ‘una institucionalidad liberal que sólo le deja como alternativa la formulación de demandas y facilitación de soluciones al conflicto concretos, despotenciando las capacidades deliberativas y de producción de alternativas políticas más totalizantes.’

A seis años de su funcionamiento, esta instancia parece consolidarse más bien como una ‘unidad de manejo de conflictos’ (Mayorga, 2007: 9) lo cual no resulta sorpresivo si se considera que la instancia que la antecedió era el así llamado ‘Viceministerio de Conflictos’. La centralidad que adopta en el quehacer político el movimiento social, y por tanto el conflicto, se ve así claramente en las transformaciones que sufre el Ministerio de Presidencia a través del tiempo.

Atribuciones del Viceministerio de Coordinación con los Movimientos Sociales y la Sociedad Civil

- a) Apoyar a la Presidencia de la República en la coordinación de sus relaciones con los movimientos sociales y la sociedad civil, bajo los lineamientos establecidos por las políticas del Gobierno.
- b) Proponer una política pública de relacionamiento del Estado Plurinacional con la sociedad.
- c) Apoyar a los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil en sus capacidades y en su relacionamiento con el Órgano Ejecutivo.
- d) Proponer la política pública de prevención y gestión de conflictos, en coordinación con otras entidades del Órgano Ejecutivo.
- e) Apoyar el relacionamiento de los Movimientos Sociales del país con los movimientos sociales del exterior.
- f) Proponer, en coordinación con la sociedad civil organizada, una política pública de participación y control social a la gestión pública.
- g) Difundir en las organizaciones sociales y la sociedad civil los programas, las políticas públicas implementadas por el Gobierno.
- h) Difundir las características de las organizaciones sociales hacia la sociedad.
- i) Gestionar el sistema de seguimiento y monitoreo nacional de conflictos.
- j) Establecer mecanismos para el seguimiento al cumplimiento de los convenios suscritos entre el Órgano Ejecutivo y las organizaciones sociales y la sociedad civil.
- k) Establecer mecanismos para la gestión de las demandas de los movimientos sociales y la sociedad civil, ante las instancias que correspondan.
- l) Proponer y promover acciones de acercamiento, coordinación y atención a la sociedad civil.
- m) Evaluar la capacidad de respuesta del Órgano Ejecutivo en la gestión a las

- demandas sociales y el cumplimiento de los derechos y compromisos asumidos ante los movimientos sociales y sociedad civil.
- n) Coordinar instancias de diálogo y concertación con movimientos sociales y sociedad civil.
 - o) Fortalecer las instancias de control social sobre la gestión pública.

Fuente: Decreto Supremo 29894, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

Sin ir muy lejos, en el 2003 el Ministerio de la Presidencia estaba conformado por tres viceministerios: Viceministerio de Coordinación Gubernamental, Viceministerio de Coordinación Parlamentaria y un Viceministerio de Justicia. Ninguna de sus atribuciones, a nivel de ministerio ni de viceministerio, hacía alusión a la relación con actores de la sociedad (7). Bajo la presidencia de Carlos D. Mesa que resulta de los hechos de la Guerra del Gas, el Viceministerio de Coordinación Parlamentaria todavía figura como parte de la estructura del Viceministerio de la Presidencia (8), pero éste ya es remplazado por un ‘Viceministerio de Asuntos Estratégicos’ por el gobierno interino de Rodríguez Veltzé en agosto del 2005. Esta transformación responde a la movilización y conflicto social que marcaba la agenda política, como puede verse claramente en las atribuciones del nuevo viceministerio establecidas en el Decreto Supremo No. 28299 (9):

- a. Proponer estrategias de intervención gubernamental para mejorar el relacionamiento entre el Gobierno y la sociedad civil, orientado a reducir la conflictividad en el país.
- b. Orientar los procesos de negociación entre el Poder Ejecutivo y la sociedad civil.
- c. Proponer y administrar operativamente una política nacional sobre gobernabilidad, alerta temprana, prevención, atención y resolución de conflictos.
- d. Coordinar la intervención de las diferentes agencias de cooperación, y otras instituciones relacionadas en materia de gobernabilidad, atención y reducción de la conflictividad, tanto a nivel de la administración central como departamental, velando por su correspondencia con la política nacional.
- e. Diseñar y transferir instrumentos en materia de gestión de conflictos y promoción de la gobernabilidad.
- f. Recopilar, analizar y socializar en el Poder Ejecutivo la información relativa al curso de los conflictos sociales.

(7) Ley 2446 de Organización del Poder Ejecutivo (Artículo 3) y el Decreto Supremo No. 26973 (Artículos 12 y 13). Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

(8) Decreto Supremo No. 27732 (Artículos 10 y 11). Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

(9) Decreto Supremo No. 28299 (Artículos 2 y 3). Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

- g. Realizar el seguimiento al cumplimiento de los convenios suscritos entre el Gobierno y organizaciones sociales y, a la atención de las demandas presentadas por éstas.
- h. Evaluar la capacidad de gestión del Poder Ejecutivo en materia de gestión de conflictos, atención a demandas sociales y cumplimiento de compromisos asumidos ante la sociedad civil.

Tres elementos llaman la atención en la organización del Poder Ejecutivo que prescribe dicho Decreto Supremo. Primeramente, la creación de un Viceministerio de Asuntos Estratégicos con tales atribuciones constituye un reconocimiento de la importancia que se adjudica (en realidad que se le impone a la estructura estatal) a un (buen) relacionamiento con los actores de la sociedad como también su reconocimiento como contrapartes de negociación. Así, aunque no habla literalmente de los ‘movimientos sociales’, se los presume en las ‘organizaciones sociales’ con las que el gobierno pretende suscribir convenios. Se incluyen además otras organizaciones de la sociedad como ser ‘agencias de cooperación’ y ‘otras instituciones relacionadas’ que coadyuven a tratar la conflictividad, ahora literalmente estructural/institucional del país.

En segundo lugar, dicha negociación y relacionamiento político con la sociedad civil se entiende como más importante que la negociación política tradicional del espacio parlamentario, ya que el Viceministerio de Asuntos Estratégicos reemplaza completamente al Viceministerio de Coordinación Parlamentaria. La crisis de legitimidad del sistema de partidos políticos y la conflictividad como mecanismo efectivo de representación de intereses hacia el Estado, se refleja así también en ésta transformación de la estructura del Estado.

Un tercer elemento de interés se encuentra en los considerandos del Decreto. Ahí se lee: ‘Que la *readecuación del Poder Ejecutivo constituye un proceso dinámico de constantes ajustes y complementaciones*, por lo que se hace necesario modificar la estructura del Ministerio de Presidencia, para lo cual se dicta la presente norma’ [las cursivas son mías]. Esto muestra la necesidad de explicitar y justificar los constantes cambios y reajustes a la estructura estatal, como también la necesidad de construir un *modus operandi* que permita el relacionamiento y la negociación con los nuevos actores políticos centrales; los movimientos sociales.

A pesar de las atribuciones especificadas para el viceministerio, su accionar parece haberse centrado en el manejo de conflictos, más que en una coordinación y gestión de demandas con los movimientos sociales. Esto se atribuye al cambio en la relación con los movimientos sociales en los últimos años. La aprobación de la nueva Constitución, la consolidación de la hegemonía del MAS en las estructuras gubernamentales y la desarticulación de la oposición política han abierto la arena política para que los distintos sectores populares presenten sus demandas, permitiendo el afloramiento de las diferencias que permanecían matizadas por la lucha contra enemigos comunes. Argirakis señala que se ha dado un cambio en la disputa política, ya que en el primer gobierno enfrentaba un bloque popular con un bloque cívico regional; mientras que, a

partir del 2010, se habría entrado en una ‘etapa de lucha intra hegemónica’ (2012:2). En la misma línea, Komadina explica que los protagonistas del conflicto constituyen las organizaciones sociales de base, urbanas y rurales, que durante el proceso constituyente formaban la base sólida de apoyo al gobierno ante la lucha política con el bloque de oposición (2012:24). Este desarrollo es también reconocido por el viceministerio:

‘Entonces hoy en día la política gira en torno al presidente, por tanto los conflictos se dan también en torno a su base constitucional el MAS... La coyuntura refleja también así la disputa interna, al interior de nosotros, por tener el liderazgo del proceso.’ (10)

Lo cierto es que este conflicto ‘interior’ o ‘intra hegemónico’ se ha visto reflejado en un incremento significativo en la cantidad de conflictos en los últimos años. Así, en la primera gestión del gobierno de Morales (2006-2010) la Fundación UNIR (11) registró un total de 1391 conflictos, mientras que en el lapso de dos años de la segunda gestión gubernamental (2010-2011) ya se habían registrado más de 2000 conflictos. Este incremento responde al hecho de que, en el primer gobierno de Morales, el conflicto se daba sobre todo en torno a cuestiones de alcance nacional –dicho simplificado, en una refundación del Estado o no– mientras que, en el segundo gobierno, la consolidación hegemónica del MAS y el crecimiento económico que experimenta el país han devuelto la atención a las demandas sectoriales con una actitud de ‘ahora o nunca’ (Rojas Ríos, 2012: 2). Una mirada a las cifras presentadas por el Viceministerio corrobora esta lectura:



Fuente: Ministerio de la Presidencia.

(10) Entrevista a César Navarro, Viceministro de Coordinación con los Movimientos Sociales y la Sociedad Civil. La Paz, 26 de abril de 2012.

(11) La Fundación UNIR, una organización sin fines de lucro, hace un seguimiento sistemático de la conflictividad social en Bolivia, basado en la observación de los medios de comunicación: www.unirbolivia.org.

Estos datos muestran que el número de conflictos a nivel nacional, registrados por el Viceministerio, era mucho más alto en los años 2006 y 2007, llegando a su punto más bajo en el año 2012. Contrastando con el significativo incremento de los últimos años observado por la Fundación UNIR, que contabiliza toda la conflictividad (tanto a nivel nacional como a nivel local), se entiende que el conflicto recae ahora sobre cuestiones particulares. De tal modo, no es un conflicto que genera crisis, sino más bien, por su persistencia, malestar social (entrevista César Navarro, 26 de abril, 2012).

A estos desarrollos se suma un otro factor que contribuye al carácter de manejo de conflictos que ha adoptado esta instancia; a saber, que en la última década la sociedad ha aprendido que la participación política se hace efectivamente a través de la protesta y el conflicto. Los últimos años podrían entenderse como un periodo de transición. Ante la incapacidad y consecuente pérdida de legitimidad de los mecanismos tradicionales de canalización de insumos de la sociedad al Estado –los partidos políticos– y un nuevo sistema de representación y participación política en construcción, la sociedad persevera en hacer uso de los formatos de acción colectiva que no sólo fueron efectivos en la década pasada, sino que en un momento llegaron a ser los únicos dispositivos con legitimidad en el ámbito político.

El viceministerio parece tener conciencia de estos cambios. El viceministro Navarro explica que las organizaciones sociales adecúan su lucha de acuerdo al momento político. Si en un momento su rol era la defensa de un proceso de cambio que se materializaba en la Asamblea Constituyente, ahora se trataba de impulsar la implementación del proyecto de Estado que emerge de ese proceso (12). Al mismo tiempo, Bolivia constituye una sociedad con un nivel especialmente alto de organización y que, además, tiene muchos déficits (económicos, sociales, etc.) por lo cual no puede ser entendida al margen del conflicto. Navarro explica:

‘Si bien somos un gobierno producto de las organizaciones sociales, hoy día nos toca pensar en la totalidad de la sociedad boliviana. Eso es parte del aprendizaje político de ser Estado. Es parte del desafío de ser Estado.’ (13)

El actual gobierno se encuentra entonces ante la situación de continuar la realización de grandes cambios (refundacionales) al mismo tiempo de atender una creciente e impaciente diversidad de demandas sectoriales. La dificultad de compatibilizar las demandas sectoriales al mismo tiempo de crear políticas de Estado ha llevado a que el funcionamiento del Viceministerio sea ‘múltiple’ y ‘dependiendo de los momentos políticos’. El viceministro explica:

(12) Entrevista. La Paz, 1 de diciembre de 2010.

(13) Entrevista. La Paz, 26 de abril de 2012.

‘El vice-ministerio se articula con los otros ministerios... no tiene poder para decidir cosas técnicas. A veces tiene hasta rango de ministerio por la característica y envergadura del momento político. Existe un fuerte nivel de coordinación en todas las áreas. No salen normas desde el Viceministerio, pero por el momento del conflicto intervenimos. No tenemos facultad técnica de resolución pero sí poder de convocatoria de ministros y organizaciones sociales.’ (14)

‘Nosotros actuamos en función de esa multiplicidad del conflicto. Somos más o menos como la bisagra entre el conflicto y el Estado. No tenemos la capacidad de resolver de manera directa nosotros, porque no podemos comprometer a una obligación estatal, a nombre de una institución estatal con la sociedad. Somos como una bisagra, como una intermediación entre la sociedad movilizadora y el Estado. Evidentemente, se intenta trabajar en un método de resolución de conflictos, pero ese método tiene que estar de acuerdo a la peculiaridad del sector social. En un solo sector puedes tener distintos conflictos. Por lo tanto, yo no creo que en Bolivia podamos tener un método de resolución de conflictos universal, sino que el método de resolución es en función de la peculiaridad del conflicto.’ (15)

De esta manera se percibe que la relación con las organizaciones sociales se experimenta como más conflictiva y que, por lo tanto, se manifieste la necesidad de la mediación ejercida por esta instancia. Al mismo tiempo, es notorio el carácter flexible que se entiende como necesario para tratar el conflicto, y que responde justamente al formato espontáneo y orgánico del movimiento social. Al no dejarse atrapar en burocratizaciones o estructuras institucionales —es decir, que preserve mecanismos como la marcha y la huelga para la presentación de demandas— tampoco permite la construcción de mecanismos formales o únicos de resolución de conflictos, obligando a que la instancia institucional se adapte continuamente a las peculiaridades del conflicto y el actor con el que se encuentra.

El Viceministerio interviene en los momentos de conflicto, convocando a las partes involucradas (ministros y dirigentes) a la negociación, ya sea en el espacio físico de la institución estatal o bien en las sedes de las organizaciones sociales o en los lugares mismos del conflicto (por ejemplo, en la plena marcha). Sin embargo, no

(14) Entrevista. La Paz, 1 de diciembre de 2010.

(15) Entrevista. La Paz, 26 de abril de 2012.

todo el trabajo del Viceministerio está relacionado a la resolución de conflictos. En sus informes anuales se puede ver una serie de actividades que varían entre audiencias con representantes de la sociedad civil para la canalización de demandas hacia la instancia estatal correspondiente, como también la organización y realización de talleres de capacitación (en su mayoría, solicitados) en torno a temáticas distintas (liderazgo, fortalecimiento organizacional, leyes, etc.).

El hecho de que no todos los conflictos registrados en el país sean tratados por esta instancia, muestra que el relacionamiento institucional entre el Estado y los movimientos sociales no se concentra en un solo espacio institucional. En el caso de las demandas de mayor alcance y, por ende, más conflictivas, la mediación y canalización a través del viceministerio aparece mucho menos efectiva (16) y se expande para incluir a otras instancias estatales directamente involucradas en el tema de conflicto. Asimismo, como se ha podido observar, cuando la demanda social es de carácter más local o sectorial, el Viceministerio no aparece como el espacio propio para tratarla.

El hecho de que se haya creado un espacio institucional exclusivamente con el propósito de establecer un relacionamiento institucional directo con los movimientos sociales y la sociedad civil, constituye sin duda una innovación dirigida a integrar estructuralmente a los movimientos sociales en la participación política. Mokrani considera que, de este modo, se ha expandido el significado de la ‘governabilidad democrática’ para incluir a los actores sociales, no sólo para la solución de conflictos, sino también para que participen ‘en el proceso mismo de delineamiento de las políticas públicas’ (2009: 206).

Sin embargo, es necesario considerar la calidad de esa integración. El viceministerio muestra que su principal trabajo es el canalizar las demandas que recibe, o sobre todo convocar al diálogo para la resolución de conflictos entre la instancia gubernamental y el sector social determinados. Por ello, se trataría de espacios de deliberación y encuentro, ‘pero no precisamente escenarios de participación efectiva o toma de decisiones’ (Zegada *et al.*, 2011: 254), en el que se mantendría vigente el ‘esquema institucional liberal’ donde el poder de toma de decisiones permanece en manos de una burocracia estatal (Mokrani, 2009: 2007). Efectivamente, la calidad de la participación política de los movimientos sociales, vista desde el funcionamiento del Viceministerio, se muestra un tanto limitada.

No obstante, como se menciona con anterioridad, al igual que no toda la conflictividad se trata en el espacio del Viceministerio, tampoco se concentra toda la participación de los movimientos sociales en esta instancia. El paisaje político más reciente muestra otras reformas políticas que proyectan un papel central para los movi-

(16) Por ejemplo, respecto del conflicto salarial: ‘COB pide la renuncia del viceministro César Navarro’. *Los Tiempos*, 27 de octubre de 2011. Respecto del conflicto del TIPNIS: ‘Indígenas expulsan a dos ministros y un viceministro del campamento de Urujara’. ERBOL, 19 de octubre de 2011.

mientos sociales, desde las cuales se podrían salvar muchas de las limitaciones que muestra el funcionamiento del Viceministerio. Tomándose en cuenta estos canales de participación, el Viceministerio aparece como uno de varios engranajes del aparato estatal destinado a una mayor articulación Estado-movimientos sociales. En el siguiente apartado se tratan estos mecanismos de participación.

4.2 Rendición de cuentas en el Estado Plurinacional

El segundo periodo gubernamental de Morales se ha visto marcado por el mandato de materializar los cambios inscritos en la nueva Constitución. El ambiente político se caracteriza por la necesidad de producir y adaptar un cuerpo de Leyes a un ritmo que presiona la realidad de capacidad estatal con ese propósito. Un ejemplo claro de ello se expresaba en un periodo de 180 días estipulado por la Constitución para la implementación de cinco ‘Leyes Orgánicas’, relacionadas con los poderes judicial y electoral, y el sistema de gobiernos autónomos: Ley del Órgano Electoral Plurinacional, Ley del Régimen Electoral, Ley del Órgano Judicial, Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Junto a ellas, se ha trabajado en la elaboración de otras normas que tocan de manera directa la relación entre el Estado y los movimientos sociales: la Ley de Participación y Control Social y la Ley de Organizaciones Políticas (que será analizada en la sección 3.3). Ambas normas constituyen innovaciones institucionales que proyectan un papel central para la sociedad –en su expresión de movimiento social– en la política. Éstas encierran un gran potencial en la redefinición de la relación Estado-Sociedad a través del movimiento social, con un posible efecto democratizador como también de conflicto y tensión.

4.2.1 Ley de Participación y Control Social

La nueva Ley de Participación y Control Social tiene como antecedente inmediato a los sucesos de la Guerra del Agua en Cochabamba del año 2000, en la que los movimientos sociales revirtieron la privatización de la empresa de servicio de agua, e hicieron valer la demanda de una mayor participación y control ciudadana en la gestión de servicios básicos públicos. Posteriormente, la participación y control social se definen como derechos constitucionales, cuya implementación se da a través de la Ley N. 341 de Participación y Control Social, promulgada el 5 de febrero del 2013.

La participación y el control social no eran del todo nuevos en la historia del país. Como explica Jorge Komadina, destacan dos experiencias anteriores en las que se observan formas de control social. La primera se refiere al control obrero en las minas, ejercido en particular durante el gobierno de Víctor Paz Estenssoro (1952-1956). La segunda, en el marco de reformas neoliberales de descentralización, se da por medio de la Ley de Participación Popular, promulgada en 1994 (Komadina, 2011:

15).

El control obrero sobre las minas fue uno de los planteamientos formulados en la Tesis de Pulacayo, documento aprobado en el Tercer Congreso de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia en 1946 (17). Habiendo asumido dicho documento como base de su programa político, el primer gobierno del MNR (1952-1956) convirtió a las minas en parte del monopolio estatal, nacionalizándolas el 31 de octubre de 1952. Previamente, el 2 de octubre de ese año se creó la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), empresa semi-autónoma que aceptó la iniciativa de cogestión obrera propuesta por la FSTMB. El gobierno tuvo que aceptar la dirección obrera en la administración de COMIBOL, dando lugar al llamado ‘co-gobierno’. Los obreros obtuvieron dos de los siete votos en la directiva, además de un derecho de veto en relación a las decisiones que les afectaran directamente.

Según Komadina, el control social por parte del movimiento minero, formulado en la Tesis de Pulacayo, fue recreado hasta 1985, en la demanda del ‘co-gobierno’ planteadas en 1952, en la coyuntura 1970-1971 y durante el gobierno de la Unidad Democrática Popular (UDP) entre 1982 y 1985. Esta primera experiencia con el control social no fue exitosa. Su fracaso ha sido atribuido a las prácticas clientelares y manipuladoras de los gobiernos, a la burocratización de los mecanismos de control, a la carencia técnica de los dirigentes obreros, además del abierto boicot que el control obrero recibió por parte del gobierno del MNR (2011: 15-16).

La segunda experiencia de control social se dio con los llamados Comités de Vigilancia, creados por la Ley de Participación Popular (1994). En el anterior capítulo tocamos la creación de esta ley como una primera apertura del espacio político (al volver elegibles a las autoridades municipales) coadyuvando a la articulación política del movimiento indígena. En el marco de descentralización y mayor participación ciudadana, los Comités de Vigilancia estaban encargados de controlar los recursos municipales; de vigilar la formulación y cumplimiento de los Planes de Desarrollo Municipal y; de velar por la formulación y ejecución de los Planes Operativos Anuales.

La lectura general que se hace de los Comités de Vigilancia es que no lograron realizar el control y participación ciudadana para el que fueron diseñados. Ya

(17) Dicho documento, producto del encuentro de un movimiento obrero maduro y una izquierda intelectual consciente del papel que éste debía asumir, abrió la perspectiva revolucionaria y orientó la posición del movimiento obrero en ella. Los planteamientos más importantes de la Tesis, redactada por Guillermo Lora, fueron: la formación de un bloque obrero electoral, el control obrero sobre las minas, la creación dentro de los sindicatos de grupos armados de defensa y de bolsas pro-huelga, las escalas móviles de salarios y horas de trabajo. Más importante aún es, tal vez, la proposición de que Bolivia no era un país feudal –como postulaban otras facciones izquierdistas– sino más una formación social capitalista. De tal forma, la tesis buscaba aplicar a las particularidades locales el trotskista ‘Programa de Transición’, dando pie a la capacidad revolucionaria del proletariado minero (Guillermo Lora, 2008 [1977]; Gustavo Rodríguez Ostría, 1991).

en sus primeras evaluaciones se detectaron limitaciones, como el hecho de que el control social fuera restringido al ámbito municipal, con los agravantes de la carencia de recursos económicos y capacidad técnica para su funcionamiento, y la politización a la que eran sometidos. La gran expectativa y publicidad que acompañaron a su creación y los malos resultados que se obtuvieron, dieron lugar a un descontento por parte de la sociedad y una consecuente deslegitimización de este órgano (Ayo, 2004; Mesa de Concertación, sf.).

El punto crítico del diseño del control social, tal como fue formulado por la Ley de Participación Popular, que se estableció una única forma de control, de diseño estatal, que buscaba uniformar las distintas formas organizativas al interior de la sociedad (Ayo, 2004; Madeiros, 2001). Como explica Komadina: ‘... una de las consecuencias de la creación de los Comités fue el debilitamiento de las formas tradicionales de organización previamente constituidas: la amplia diversidad organizativa se redujo a una modalidad predominante, controlada por el Estado’ (2011: 18). Los Comités de Vigilancia se constituían así en una forma un tanto artificial, construida por y desde el Estado, muy limitada en su capacidad de reflejar y promover los intereses de la diversidad de la sociedad. Tales limitaciones se evidenciaron, sobre todo, en aquellos municipios con población indígena originaria predominante.

A pesar de sus mencionadas limitaciones, vale la pena notar que la Ley de Participación Popular establece un antecedente importante para el control social. Con ella, se reconoce legalmente y por primera vez en la historia del país, la facultad de control de un órgano de la sociedad civil sobre un órgano público (Ayo, 2004: 7). Fue la primera vez que se crearon espacios claros de participación a nivel de la gestión pública, con instancias de control con personería jurídica y con capacidad legal de denuncia y acceso a información. Éstas son atribuciones que, al menos en teoría, pueden contribuir a la construcción de órganos de participación y control social más adecuados.

A las prácticas identificadas por Komadina, nosotros sumamos una tercera experiencia de control social en la historia más reciente. Se trata del concepto de control social que emerge después de los eventos de la Guerra del Agua en Cochabamba. Este caso es de particular importancia, pues al contrario de la Ley de Participación Popular, se trata de un intento orgánico –es decir, desde la sociedad– de formular el control social, remitiendo a la experiencia concreta de la resistencia a la privatización del servicio básico del agua. (18)

El acuerdo firmado por la Coordinadora y el gobierno en abril del 2000, devolvió a la empresa SEMAPA competencias y atribuciones como empresa municipal de servicio público. Éste fue el resultado de un proceso largo de consultas a la pobla-

(18) La Coordinadora introdujo un *modus operandi* de constante consulta en la forma de cabildeos, en los que se discutía la problemática y se decidía la estrategia a seguir (Assies, 2003).

ción (seminarios y talleres) organizado por la Coordinadora, en el que se discutió ampliamente el modelo de gestión que debía tomar la empresa. Allí se planteó que la empresa de servicio público debía ser fortalecida con la participación y control social de la ciudadanía, aspecto que se reflejaría más tarde en la participación de un representante del Sindicato de Trabajadores de la empresa y de dos representantes de la Coordinadora en el Directorio de SEMAPA. Así, en diálogo con la sociedad, se formula y aprueba la Ley 2066 de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, en la que se reconoce a SEMAPA como entidad pública con participación y control social (Crespo *et al.* 2004). (19)

Los resultados de la participación social en la empresa SEMAPA no han sido del todo positivos –aunque mejores de lo esperado– como muestran los limitados avances de la empresa. A pesar del nuevo modelo, muchos de los problemas tradicionales no pudieron ser superados y hasta el momento sus resultados son mixtos (Our Water Commons, *sf*). Entre las causas más importantes se identifica la falta de capacidad técnica de la representación ciudadana, el grado de institucionalización de la corrupción y la persistente práctica política de hacer uso de los recursos estatales con fines electorales. No obstante, esta experiencia ha sentado los antecedentes para la consolidación de transformaciones fundamentales a largo plazo, tanto para el ejercicio de la gestión en empresas estatales como en la cultura política de manejo de recursos básicos (Sánchez Gómez y Terhorst, 2005).

Como concluye Bustamante, las protestas sociales alrededor de la Guerra del Agua tuvieron el efecto positivo no sólo de restaurar el carácter público de la empresa de agua SEMAPA –con una participación y control social institucionalizada– sino, sobre todo, de abrir el sistema gubernamental al diálogo y consulta social para la formulación y regularización del servicio de agua. Esto se expresa en particular con la creación del Consejo Interinstitucional del Agua como un espacio ‘de diálogo y concertación entre el Estado y la Sociedad Civil’, con el objetivo de ‘promover la construcción participativa sectorial e Institucional de propuestas de políticas y normativas’ (*sf*, p. 10). Actualmente, el Consejo (CONIAG) cuenta con la participación de más de una decena de organizaciones sociales, entre las que destacan los movimientos sociales indígenas CSUTCB, CONAMAQ, Bartolinas, Colonizadores y la Asociación de Regantes (movimiento social principal durante la Guerra del Agua) (20). Sobre el CONIAG, Carlos Crespo Flores *et al.* (2004: 73) concluyen:

‘El aspecto más importante a destacar de la experiencia del CONIAG, es que la metodología, el proceso de consultas sociales, la amplia participación de todos los sectores involucrados, la capacidad de las partes para sentarse a dialogar y concertar ideas y

(19) Ley 2066 de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, 11 de abril de 2000, Art. 77.

(20) Ministerio de Medio Ambiente y Agua, <http://www.mmaya.gob.bo/>

acciones, así como la construcción de la visión, de los principios y objetivos para una Política Nacional no surgieron de las conclusiones de uno o varios estudios de consultoría, ni de la aplicación de elementos técnicos con una perspectiva moderna, sino como resultado de iniciativas e inquietudes de las organizaciones sociales, recogidas y enriquecidas por la participación de otros actores, como una manifestación genuina de las necesidades y los intereses de todos los sectores y todas las regiones. Esta nueva filosofía de encarar la construcción de Políticas y de Marcos Normativos e Institucionales, a pesar de ser una experiencia nueva en nuestro país, está dando resultados realmente alentadores, no solamente para la Gestión de los Recursos Hídricos, sino para ser utilizada como método de trabajo en la resolución de conflictos, relacionados principalmente con otros recursos naturales y problemas que aquejan al país.’

De esta forma, tanto la empresa de agua SEMAPA como el CONIAG, presentaron experiencias concretas y recientes para la institucionalización de la participación y el control social a nivel nacional. En ellas destaca el riesgo de que los órganos de control y ‘participación’ social se vuelvan meramente deliberativos, sin poder de decisión y acción.

La participación y control social fueron tema de debate al interior de la Asamblea Constituyente. Como explica Zegada *et al.*, el planteamiento de las organizaciones indígenas y campesinas difiere considerablemente de cómo este mecanismo de participación se formuló en el nuevo texto constitucional. Así, los movimientos indígenas proyectaron la creación de un Cuarto Poder independiente que participaría en la toma de decisiones públicas (21), y todavía en el texto constitucional aprobado en Oruro se rescataba el carácter decisorio de este órgano. Pero durante las negociaciones partidarias en el congreso, de donde emergió la versión definitiva de la nueva Constitución, no se incluyó la ‘decisión’ sino sólo la participación (Zegada *et al.*, 2011: 159). A la letra, la Constitución estipula:

‘Artículo 241.

- I. El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas.
- II. La sociedad civil organizada ejercerá el control social a

(21) En la propuesta de texto constitucional del Pacto de Unidad, presentada a la Asamblea Constituyente en mayo del 2007, se hablaba de la instalación del ‘Poder Social Plurinacional’ como ‘... un cuarto poder del Estado Unitario Plurinacional,..., constituido como un órgano independiente y autónomo de control a los otros poderes del Estado’. Asimismo, este poder estaría encargado de denunciar actos irregulares en la función pública y sus decisiones serían ‘inapelables y de cumplimiento inmediato por parte de los otros poderes del Estado’. Capítulo V, Artículos 114 y 115 de la Propuesta Consensuada del Pacto de Unidad (Garcés *et al.*, 2010).

la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales.

III. Ejercerá control social en la calidad de los servicios públicos.

IV. La Ley establecerá el marco general para el ejercicio del control social.

V. La sociedad civil se organizará para definir la estructura y la composición de la participación y control social.

VI. Las entidades del Estado generarán espacios de participación y control social por parte de la sociedad.

En el siguiente artículo, la Constitución prevé la participación en la formulación de las políticas de Estado, la construcción colectiva de leyes, acceso y transparencia de información para los agentes de participación y control social y, capacidad de denunciar a instituciones para su procesamiento, entre los más importantes (22).

En febrero del 2013, después de un proceso largo de construcción y debate, se promulgó la Ley No. 341 de Participación y Control Social, la cual debe concretizar la implementación del control y participación social, al mismo tiempo de despejar dudas sobre su funcionamiento. Un análisis del documento nos muestra que, al igual que los nuevos órganos de representación política, la nueva ley busca dar cabida institucional a los movimientos sociales respetando sus prácticas de la última década. Es ilustrativo el hecho que la ley especifique entre sus fines:

‘Fomentar y fortalecer las formas de Participación y Control Social *de los sectores sociales y/o sindicales organizados, juntas vecinales, naciones y pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales y afrobolivianas*, en la formulación, seguimiento a la ejecución y evaluación de las políticas públicas del Estado Plurinacional, *de acuerdo a su propia organización y de conformidad a sus normas, procedimientos propios y formas de gestión*’. [las cursivas son mías]. (23)

Asimismo, la referencia a los movimientos sociales se hace aún más clara, en la definición de los tipos de actores de la Participación y el Control Social:

‘Artículo 7 (TIPOS DE ACTORES). Existen los siguientes tipos de actores en la Participación y Control Social:

1. Orgánicos. Son aquellos que corresponden a sectores sociales, juntas vecinales y/o sindicales organizados, reconocidos legalmente.
2. Comunitarios. Son aquellos que corresponden a las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las comunida-

(22) Artículo 242, 1-10. Nueva Constitución Política del Estado.

(23) Artículo 3, 7 de la Ley No. 341 de Participación y Control social, 5 de febrero de 2013.

des interculturales y afrobolivianas, y todas las reconocidas por la Constitución Política del Estado, que tienen su propia organización.

3. *Circunstanciales. Son aquellos que se organizan para un fin determinado, y que cuando el objetivo ha sido alcanzado, dejan de existir.*' (Artículo 7). [Las cursivas son mías.]

El primer y el segundo tipo de actor de Participación y Control Social hacen alusión a los movimientos sociales que protagonizaron el ciclo de movilizaciones de principios de siglo, y que crearon el escenario para la serie de reformas que se vienen implementando desde la llegada de Evo Morales al poder. Pero la inclusión de un actor 'circunstancial' abre el espacio de participación de nuevos movimientos sociales que se organicen alrededor de nuevos temas. Llama también la atención que se haga explícito el carácter temporal de este actor, lo cual responde al tipo de demandas o fines que lo articularán: de alcance a corto plazo (24).

La Ley define a la Participación y Control Social como un derecho que se ejerce de forma individual o colectiva (Artículo 5). Las instancias involucradas deben crear espacios permanentes de Participación y Control Social que estarán conformados por actores sociales colectivos (Artículo 15), garantizando los recursos necesarios en su presupuesta anual (Artículo 41). Los representantes de los actores colectivos se encuentran sujetos a una serie de condicionamientos que buscan garantizar su independencia y buen funcionamiento: por ejemplo, no podrán permanecer en función por más de dos años y no reciben ningún tipo de remuneración personal (Artículos 11 y 12). Al mismo tiempo, cualquier persona está habilitada para 'adscribirse voluntariamente de manera circunstancial' a estos espacios (Artículo 16, II).

Como mencionamos anteriormente, en el texto constitucional se restó la propuesta original de las organizaciones sociales de institucionalizar el poder decisorio de la participación y control social. Sin embargo, la ley parece incluir este carácter al estipular que 'se ejercerá de manera amplia y decisoria sobre la gestión pública en todos los niveles del Estado'. Entre los derechos de los actores está el de 'participar en la toma de decisiones' (Artículo 8.11). Asimismo, el Control Social 'recomendará con carácter vinculante a las autoridades competentes, el inicio de peritajes técnicos, auditorías y/o en su caso, los procesos correspondientes' (Artículo 24, I y II) [Las cursivas son

(24) En este sentido, resulta interesante la distinción que hace Foweraker, entre aquellos movimientos sociales que se articulan alrededor de demandas materiales, que constituyen la motivación inicial y muchas veces principal de un gran número de movimientos; y aquellos que se articulan alrededor de demandas por derechos políticos y legales. Foweraker explica que el primer grupo de demandas puede ser más fácilmente absorbido por sistemas políticos clientelares o corporativistas, facilitando esquemas de cooptación y/o (parcial) satisfacción de la demanda que causan que el movimiento social se disuelva con relativa facilidad. Esto, al contrario de los movimientos sociales que utilizan el lenguaje de derechos, plantea cambios universales que los hagan mucho menos propensos al particularismo de redes clientelares (Foweraker, 2002).

nuestras, N. de la A.]. Además del control, la ley prescribe la creación de espacios de diálogo para la construcción colectiva de políticas públicas, además de sesiones de rendición de cuentas; acciones ambas de manera periódica (Artículos 36 y 38-40).

Es notorio que la ley recoge las lecciones de las anteriores experiencias. Esto se ve claramente en la inserción transversal y continua en todos los ámbitos institucionales públicos, superando el carácter local y sectorial al que estaba restringido, respectivamente, en los Comités de Vigilancia de la Ley de Participación Popular, y el recurso del agua en la experiencia de SEMAPA y CONIAG. De la misma manera, el artículo 35 de la Ley, sobre Capacitación y Promoción, parece responder directamente a las experiencias negativas que se tuvieron por la falta de actores capacitados para ejercer el control y participación social. De la misma manera, el artículo 41, al detallar cómo en los diferentes ámbitos y niveles se debe contemplar un presupuesto para cubrir los costos de la Participación y Control Social, busca solucionar la problemática falta de recursos en las experiencias de la Participación Popular.

La Ley es demasiado reciente como para sacar conclusiones sobre sus efectos. Lo cierto es que, al igual que con la Ley de Organizaciones Políticas, se trata aquí de dar cabida institucional a prácticas que se vienen ejerciendo de manera relativamente efectiva en el ámbito político y/o estatal, pero por fuera de su institucionalidad. En el caso de la Participación y Control Social, el ejemplo más reciente (y probablemente el más exitoso), se observa en la nueva política de Evo Morales en torno al control del cultivo de coca, cuyos efectos positivos han sido destacados tanto al interior del país como por la comunidad internacional (25)

La nueva política se basa en una cooperación voluntaria entre el sector cocalero y el gobierno en la que se busca alinear intereses –revolucionaria en comparación al choque frontal entre actores en la política anterior– en la que ambos se benefician de la reducción de la producción de coca. En diálogo con las organizaciones cocaleras (las federaciones) se acordó extender la producción permitida de 30 000 a 50 000 acres, racionalizando la producción en catos (26). La presión por atenerse al acuerdo es alta. Privilegiando los derechos colectivos sobre los derechos individuales, una primera infracción resulta en la erradicación del cultivo excedentario, y repetidas infracciones conllevan a la pérdida del derecho a cultivar coca y finalmente a la ex-

(25) UNODC (2012) *Estado Plurinacional de Bolivia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2011*. United Nations Office on Drugs and Crime; UNODC 'Coca crop cultivation "falls significantly" in Bolivia, according to 2011 coca monitoring survey', 17 de septiembre de 2010 (<http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2012/September/coca-crop-cultivation-falls-significantly-in-bolivia-according-to-2011-coca-monitoring-survey.html>); The New York Times 'Coca Licensing Is a Weapon in Bolivia's Drug War', 26 de diciembre de 2012 (http://www.nytimes.com/2012/12/27/world/americas/bolivia-reduces-coca-plantings-by-licensing-plots.html?pagewanted=all&_r=0).

(26) El cato es una medida de superficie utilizada en los cultivos de coca, equivalente a 1.600 m².

propiación de tierra (Ledebur y Youngers, 2013: 3; Farthing y Kohl, 2010: 206). El control interno es complementado por un monitoreo de alta tecnología por parte del gobierno, como también con programas de concientización. En ellos se estimula el control social explicando la relación entre mejores precios y una producción restringida, al mismo tiempo que se intenta diversificar (no substituir) la economía de subsistencia de los productores de coca (Farthing y Kohl, 2012: 491).

Aunque preliminares, los resultados parecen ser positivos. Si bien se reconoce que el problema de narcotráfico no puede ser resuelto en corto tiempo, ni mucho menos por un solo gobierno, el control y participación social se ha mostrado más efectivo que la política represiva de anteriores gobiernos. Farthing y Kohl sugieren, incluso, que cierta forma de control social es indispensable para lograr soluciones de largo plazo (2012: 210). Lo cierto es que el conflicto interno –que en un momento adoptó matices sumamente violentos– ha sido prácticamente eliminado (Ledebur y Youngers, 2013: 10), siendo la clave la conversión de una relación hostil en una relación de colaboración entre el gobierno y las organizaciones de los cocaleros.

4.2.2 Los alcances y dificultades de la participación y el control social

Desde la promulgación de la nueva Constitución, pasaron más de tres años hasta que se diseñara y promulgara la Ley de Participación y Control Social. Sin embargo, su incorporación en la ley era ya el reconocimiento a posteriori de prácticas al interior de la sociedad. De la misma manera, durante el gobierno de Evo Morales, el control y la participación social se ha venido organizando al margen de la legislatura, tomando como referencia lo establecido en la Constitución. Para empezar, el gobierno del MAS ha tenido asambleas anuales con el objetivo de rendir cuentas ante los actores sociales. Asimismo, todos los ministerios y agencias gubernamentales incluyen en sus sitios webs apartados de transparencia y rendición de cuentas, en las que se publican documentos de auditoría. Es también notorio el hecho de que el año 2009 se creó un Ministerio de Transparencia y Lucha contra la Corrupción.

La importancia que asume la transparencia y control de la práctica estatal está relacionada al fuerte rechazo a la cultura política, expresada por los movimientos sociales, que dio lugar a la crisis de legitimidad de los partidos políticos y de la institución estatal en general. El gobierno de Evo Morales recibió un mandato de grandes reformas para restituir legitimidad a las instituciones políticas, en las que la implementación de la Participación y el Control Social juegan un papel importante.

Como dijimos anteriormente, ya se han dado prácticas de participación y control social, anteriores a la Ley que las norma, que pueden ser observadas, sobre todo, en la forma de audiencias públicas con rendición de cuentas ante representantes de las organizaciones sociales. Sin embargo, ahora que existe la normativa, queda por verse cómo se ejercerá la participación y el control social de manera más uniforme, cuán efectivo se mostrará este mecanismo de participación y cuáles serán los obstácu-

los con los que se encontrará en su aplicación.

Así, existen puntos de preocupación que emergen de la nueva Ley o que no han sido resueltos por ella. En el debate que antecedió a la formulación de la Ley, los partidos conservadores de oposición al gobierno del MAS señalaron que la Participación y el Control Social implicaban la institucionalización del poder de los movimientos sociales, en detrimento del Estado de Derecho y de las instituciones democráticas que lo componen, sustituyéndolas por asambleas y cabildos. La transversalidad de este mecanismo de participación y control, y la amplitud con la que define a sus actores, son efectivamente poco ortodoxos en comparación al diseño de estado liberal.

Sin embargo, resulta apresurado concluir sobre ese simple hecho, que se trataría de una reforma negativa para la democracia. Si bien es posible pensar que los movimientos sociales, a través de la Participación y el Control Social, podrían abusar del poder que se reconoce institucionalmente—este riesgo es en efecto inherente a todos los órganos institucionales—, sólo en el ejercicio mismo del mecanismo de participación se podrá juzgar si éste se muestra especialmente propenso a ser corrompido. En relación a ello, podemos observar que no se ha creado un ‘quinto poder’, como en su momento lo pidieron las organizaciones sociales, que pudiera posicionarse por encima de los poderes estatales. Al menos, de acuerdo a la legislatura y a la Constitución, la Participación y el Control Social mantienen un carácter complementario y coadyuvante a la fiscalización y/o control gubernamental, los cuales permanecen como ‘función y competencia del Estado’ (Artículo 24, II y III).

Un segundo punto de reflexión se relaciona a la amplitud (o ambigüedad) con la que se definen los actores y lugares de la participación y control social. Por un lado, se busca dar cabida a la diversidad de actores al interior de la sociedad—evitando que al establecer categorías queden sectores excluidos— para que participen en una misma diversidad de espacios. Esto podría entenderse como una considerable apertura del sistema de rendición de cuentas, que resolvería muchas de las críticas que se hicieron a los Comités de Vigilancia de la Participación Popular. Por otro, justamente esta diseminación puede mostrar resultados y lugares tan diversos que dificulten una práctica efectiva. La falta de una instancia unitaria (o central) que pueda ejercer presión sobre grandes instituciones puede dejar relativamente débiles a pequeños órganos de participación y control social al interior de los diferentes ámbitos institucionales, como muestra la experiencia de la empresa de agua potable SEMAPA. Queda por verse cómo la ‘sociedad civil organizada’ se articulará con instancias como el órgano judicial, el Ministerio de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, y/o el Consejo Nacional de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito y Legitimación de Ganancias Ilícitas, para consolidar una práctica efectiva de participación y control.

La inclusión de un órgano ciudadano en el ejercicio y control de la práctica estatal conlleva serios riesgos para la autonomía de los actores sociales. Como explica Cortez Hurtado (2010: 8): ‘El Estado, con mayor o menor tenacidad, se mueve en una dinámica por la que intenta expropiar cualquier posibilidad de control social, bien para

anularla o para convertirla en una nueva forma de control político e ideológico sobre la sociedad’. Komadina subraya que éste es un riesgo real, ya que esa tendencia no se encuentra sólo en funcionarios gubernamentales, sino también en algunos dirigentes sociales (2011: 57).

En este sentido, el hecho de que el financiamiento de la participación y el control social provenga del presupuesto anual de las mismas instancias a ser sujetas a este mecanismo, permite pensar que, a través de la asignación de recursos, se podría ejercer cierta manipulación. Pero tal vez más preocupante resulta la posibilidad de que, en un contexto de polarización política, los ejemplos más claros de ‘sociedad civil organizada’ –es decir, los fuertes movimientos sociales– se sitúen en posiciones menos críticas hacia el actual gobierno, inhibiendo su capacidad de verdadera participación y control social.

A pesar de ello, la experiencia de movimientos sociales que ejercieron de facto la participación y el control social en el periodo 2000-2005, en su momento sin amparo constitucional y legislativo ni recursos económicos asignados para ese fin, es un antecedente positivo. Ahora existe un marco legal que otorga derechos y que también reconoce explícitamente a actores y espacios ‘circunstanciales’. Entonces, la amplitud de la definición de los actores y lugares de la Participación y Control Social –expresados en la dispersión y la espontaneidad con la que se pueden formar– constituye la otra cara de la moneda, en términos de autonomía. La idea de que la sociedad civil se organice por sí misma en escenarios cambiantes y se encarne en actores diversos, no sólo sugiere una mayor representación, sino también una complejidad menos proclive a un control político o prácticas clientelares, de burocratización y/o cooptación.

Tal vez la preocupación más real proviene de la reflexión teórica. Desde el debate teórico, la ‘rendición de cuentas’ (27) parte del principio de evaluación del comportamiento de actores públicos (Willems y van Dooren, 2012: 1013) pero más recientemente ha sido expandido para incluir el control sobre acciones futuras. En este sentido, Nuria Cunill habla de un control *ex ante* y *ex post* en el que se entiende que el poder democrático no sólo debe derivar de fuentes legítimas, sino que su ejercicio mismo debe ser legítimo (2000: 269-270). De esta manera, se apunta a una relación más directa entre la voluntad ciudadana y su traducción en políticas públicas.

Reflexionando sobre casos específicos de la experiencia latinoamericana, en el trabajo citado, Cunill establece que la separación entre estas dos fases del control social no se ha traducido en la práctica, y que justamente por ello el control social se ha

(27) Dicho debate, más conocido por su nombre en inglés ‘accountability’, ha producido un amplio cuerpo de literatura, en que no parece existir dudas sobre la importancia de la rendición de cuentas para una gobernación democrática. Sobre cómo se debe entender el concepto y cómo se debe realizar la rendición de cuentas existe mucho menos consenso. Ver por ejemplo Willems y Van Dooren, 2012; Przeworski *et al.*, 1999 y Plattner, 1999.

visto obstaculizado. Por un lado, la complejidad tanto de la articulación de la voluntad ciudadana como de la evaluación de las políticas públicas sobrepasa fácilmente las capacidades de los actores del control social. Sin embargo, más importante es el hecho de que la combinación del control social *ex ante* y *ex post* vulnera la autonomía del órgano de control. Las experiencias (en particular la boliviana con los Comités de Vigilancia) muestran que la combinación de roles, es decir, la participación en la toma de decisiones junto a la evaluación de los resultados de las mismas, plantea grandes desafíos para la efectividad y autonomía del control social. En las palabras de Komadina (2011: 27):

‘Aquí es bueno resaltar que la participación (que involucra en cierta manera una co-gestión con el Estado) pone en cuestión el principio de autonomía e independencia necesarias para ejercer desde afuera el control social, desde la externalidad del Estado, en el entendido por supuesto de que un sistema administrativo no puede controlarse efectivamente desde adentro.’

Nuevamente resalta la cuestión de la autonomía de los órganos del control social que, en Bolivia, se proyectan desde los movimientos sociales. Con certeza, la nueva Ley no proyecta una distinción entre actores que, articulando la voluntad ciudadana, participen de la toma de decisiones y otros que, a la luz de esa voluntad, se encarguen de la evaluación de resultados de las mismas. Así, la Ley no resuelve la problemática planteada por Komadina, lo que sugiere serios riesgos para la autonomía de los movimientos sociales y, por ende, para el ejercicio efectivo de la participación y el control social.

Sin embargo, Komadina explicita atinadamente que se trata de un ‘entendido’ –que el control no puede ejercerse de manera efectiva desde el interior de una instancia– que, desde el mismo proceso boliviano, justifica ser cuestionado. El tema de la autonomía de los actores del control social respecto del Estado, responde y se ancla en la división conceptual tradicional Estado-Sociedad, la cual ha sido seriamente cuestionada en el debate teórico sobre movimientos sociales y democracia en América Latina (ver capítulo 1). De este modo, el seguimiento de las experiencias que arroje la práctica de la participación y control social en la Bolivia actual, se torna de especial interés para el debate de ‘accountability’, gobernabilidad democrática y movimientos sociales en América Latina, ya que sin perder ojo de las malas prácticas a las que puede llegar, no excluye de antemano el despliegue de efectos positivos que permitan pensar en las relaciones sociopolíticas más allá de la división conceptual entre el Estado y la Sociedad.

La incorporación de un mecanismo de participación y control social, primero en el nuevo texto constitucional y, después, en la legislatura, constituye el reconocimiento institucional de las prácticas efectivas de los movimientos sociales a partir del año 2000. Con este mecanismo se implementa una integración de la sociedad civil en el ámbito institucional político, lo que sugiere una adaptación o reformulación de la relación entre el Estado y la Sociedad, en la que se proyecta un papel central para

los movimientos sociales.

Si bien la Ley de Participación y Control Social deja muchas cuestiones abiertas, sus efectos reales sólo podrán observados en la práctica, sobre todo porque gran parte de su organización no se regula en la normativa, sino que es delegada a la sociedad civil. Tanto la legislatura como la constitucionalidad del mecanismo son en sí un desarrollo positivo, ya sea por el único hecho de proveer un marco discursivo de legitimidad para su ejercicio. Ahora que la normativa existe, la efectividad y virtud de procesos de participación y control social dependerá sobre todo del compromiso y seriedad con que sea asumido y aplicado por la sociedad, tanto por las organizaciones sociales afines al gobierno, como y sobre todo, por aquellas de oposición.

Efectivamente, en un escenario de polarización política que inhibe el potencial crítico y de control de las organizaciones sociales más cercanas al gobierno, emerge una oportunidad especial para los partidos y organizaciones civiles que lo oponen. Estos actores son los indicados para mostrar los alcances del dispositivo, en una situación en la que tienen poco que perder y mucho que ganar. A través de su uso, dichos actores pueden poner en evidencia las vicisitudes del mecanismo –desenmascarando prácticas de control político– o bien sus virtudes, ejerciendo una auténtica participación y control que obligue a la práctica estatal a tener una mayor responsabilidad.

4.3 La representación política en el Estado Plurinacional: Ley de Organizaciones Políticas

La representación política en las democracias modernas se entiende, en general y en el marco de la democracia representativa, con un papel central para el partido político (Luna y Zechmeister, 2005; Adams, 2001; Dalton, 1985; Ranney, 2001; Sartori, 1976). Luna y Zechmeister argumenta así, que la calidad de un régimen democrático debe ser juzgada (al menos en parte) por el funcionamiento de representación que ejerce el sistema de partidos políticos (2005: 389). En la última década, el caso boliviano ha visto reformas institucionales al sistema de representación política, relevantes para la relación entre el Estado y los movimientos sociales en particular, y la sociedad en general. Estas reformas han sido el resultado de las luchas de los movimientos sociales que demandaron espacios institucionales capaces de canalizar el flujo de demandas y reivindicaciones.

Ya en el 2004, después de un intenso ciclo de movilizaciones que culminó con la Guerra del Gas en octubre del 2003, se lleva a cabo, como respuesta a esas demandas, una serie de reformas constitucionales destinadas a la democratización del régimen político. Junto a la introducción de Asamblea Constituyente y el Referéndum, se promulga también la Ley 2771 de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas. Dicha Ley presentó una innovación institucional que despojaba al partido político de su exclusividad para ejercer la representación política. Más tarde, estos órganos de re-

presentación política fueron confirmados en la nueva Constitución como mecanismos necesarios para articular los tres tipos de democracia que el Estado Plurinacional reconoce: la democracia representativa, la democracia directa y participativa, y la democracia comunitaria.

4.3.1 Ley de Organizaciones Políticas

La nueva organización de la representación política es expresada en el artículo 209 de la Nueva Constitución:

‘Las candidatas y los candidatos a los cargos públicos electos, con excepción de los cargos elegibles del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional serán postuladas y postulados *a través de las organizaciones* de las naciones y pueblos indígena originario campesino, las *agrupaciones ciudadanas* y los partidos políticos, *en igualdad de condiciones* y de acuerdo con la ley.’ [Las cursivas son mías.]

En la nueva *Ley de Organizaciones Políticas*, al momento de escritura todavía en construcción, debe definirse el contenido y el funcionamiento de la nueva representación política. Por ahora, la Ley No. 026 del Régimen Electoral (2010) provee algo más de detalle, estipulando que las organizaciones políticas ‘Son todos los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas y organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos *con personalidad jurídica otorgada por el Órgano Electoral Plurinacional*, que se constituyen para intermediar la representación política en la conformación de los poderes públicos y la expresión de la voluntad popular’ (Artículo 48, cursivas de la autora). Asimismo, la ley establece que ‘... *El Órgano Electoral Plurinacional supervisará* que los procesos de elección... se realicen... *de acuerdo al régimen de democracia interna* de las organizaciones políticas *establecidos por la Ley...*’ (Artículo 49). [Las cursivas son mías.]

Así, el sistema de representación política en el país ha sido re-ordenado, para incluir dos tipos de organización además del partido político. En el primer caso, el de ‘las organizaciones’ de los pueblos indígenas, se puede pensar en los gobiernos indígenas locales, pero abarca también el tipo de organizaciones que conformaron el Pacto de Unidad; es decir, las organizaciones de los movimientos sociales indígenas. La categoría de ‘agrupaciones ciudadanas’ es aún más amplia, y en mi opinión constituye el reconocimiento institucional de la incidencia política de formaciones urbanas populares como las Coordinadoras del Agua y del Gas, las juntas vecinales (FEJUVES), entre otras. Respondiendo directamente a las luchas sociales, las nuevas formas de representación política toman al movimiento social como base. De esta manera, se da cabida institucional a las prácticas políticas de facto que experimentaron una creciente incidencia y centralidad a partir del año 2000.

Ahora bien, tanto la Constitución como la Ley 026 del Régimen Electoral,

estipulan el funcionamiento democrático al que las organizaciones políticas deben atenerse; funcionamiento regulado, fiscalizado y supervisado por el Órgano Electoral Plurinacional (28). De esta manera, sienta las bases para una formalización, institucionalización y/o burocratización de los movimientos sociales al momento de asumir un papel representativo hacia el Estado. Bajo ese entendido, la introducción de nuevos órganos de representación política que toman al movimiento social como base, no sólo obliga a hacerse preguntas sobre la posible cooptación de estos actores, sino que advierte una tensión con su calidad y cualidad como movimiento social desde su concepción teórica.

La formulación en el texto constitucional abre así una serie de incertidumbres, que deberán en parte ser aclaradas en la nueva legislatura. Esto ha ocurrido, por ejemplo, con la Ley 026 del Régimen Electoral, pero la forma de la innovación de la representación política se verá recién más en detalle en la nueva Ley de Organizaciones Políticas (29) y, con más certidumbre, sólo en su aplicación y consolidación en la práctica política estatal y electoral.

Además de cobrar ahora mucha actualidad, ya que podría estrenarse para las venideras elecciones presidenciales de octubre 2014 (30), esta Ley es de gran importancia, ya que definirá un aspecto esencial de la relación Estado-Sociedad, a saber: la relación a través de la representación. Con esta nueva norma quedarán obsoletas tanto la Ley 1983 de Partidos Políticos (1999) como la Ley 2771 de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (2004). Actualmente, se llevan a cabo una serie de actividades, como talleres y encuentros entre expertos nacionales e internacionales, con el objetivo de discutir y trabajar sobre el proyecto de la nueva Ley (31). Los expertos coinciden en que el desafío más grande se encuentra en armonizar y articular el ejercicio de las formas democráticas reconocidas (la democracia participativa y directa, la

(28) Artículos 210 y 211 de la nueva Constitución Política del Estado.

(29) OEP/TSE ‘El Tribunal Supremo Electoral elaborará una nueva Ley de Organizaciones Políticas’. Órgano Electoral Plurinacional, Tribunal Supremo Electoral. Boletín de Prensa. La Paz, 27 de julio 2012.

(30) Elecciones 2014 podrían estrenar la Ley de Organizaciones Políticas’. *El Ojo Público*, 5 de marzo de 2013. http://www.boliviapop.com/noticia/Elecciones_2014_podrian_estrenar_la_Ley_de_Organizaciones_Politicas.html. Consultado el 2 de abril de 2013.

(31) ‘Comienza redacción de nueva ley de partidos’. *Página Siete*, 5 de junio de 2013 (<http://www.paginasiete.bo/2013-06-06/Nacional/Destacados/4nac060613-02.aspx>); OEP/TSE ‘Hacia una nueva Ley de las Organizaciones Políticas. Memoria de las Jornadas’. Memoria del evento Hacia una Nueva Ley de Organizaciones Políticas, organizado por el Tribunal Supremo Electoral del Órgano Electoral Plurinacional, con apoyo del Ministerio Noruego de Asuntos Exteriores, la Embajada de Suecia, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Fundación Friedrich Ebert y la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria, entre el 1º y el 4 de agosto de 2012; o bien las memorias de los talleres realizados por el mismo órgano a nivel departamental, que pueden ser encontradas en el sitio web del Órgano Electoral Plurinacional: http://www.oep.org.bo/oep/lop_talleres_bol.aspx.

democracia comunitaria y la democracia representativa) y, en consecuencia, los tres tipos de organizaciones políticas (pueblos indígenas, agrupaciones ciudadanas y partidos políticos) (32).

Esto permite pensar que la nueva ley tomará como punto de referencia a las dos leyes que le precedieron, de la misma manera en que la Ley 2771 de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (2004) se elaboró sobre la base de la Ley 1983 de Partidos Políticos (1999). Así, tomando en cuenta estas leyes, junto a la más reciente Ley No. 026 del Régimen Electoral (2010), podemos dar algunas pautas sobre la forma que asumirá la nueva representación política e imaginar parte de sus efectos.

Para empezar, hay que formularse la pregunta: ¿cuál es la diferencia entre estos tres tipos de organizaciones políticas? Las leyes vigentes estipulan lo siguiente:

‘Artículo 3° (Partidos Políticos) Los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público y sin fines de lucro, se constituyen para participar, por medios lícitos y democráticos, en la actividad política de la República, en la conformación de los poderes públicos y en la formación y manifestación de la voluntad popular’. (Ley 1983)

‘Artículo 4° (Agrupaciones Ciudadanas) Las Agrupaciones Ciudadanas son personas jurídicas de Derecho Público, sin fines de lucro, con carácter indefinido, creadas exclusivamente para participar por medios lícitos y democráticos en la actividad política del país, a través de los diferentes procesos electorales, para la conformación de los Poderes Públicos.’ (Ley 2771)

‘Artículo 5° (Pueblos Indígenas) Los Pueblos Indígenas son organizaciones con personalidad jurídica propia reconocida por el Estado, cuya organización y funcionamiento obedece a los usos y costumbres ancestrales. Estos pueblos pueden participar en la formación de la voluntad popular y postular candidatos en los procesos electorales, en el marco de lo establecido en la presente Ley, debiendo obtener su registro del Órgano Electoral.’ (Ley 2771)

Estas definiciones no muestran grandes diferencias entre el Partido Político

(32) ‘Ley de Organizaciones Políticas debe enlazar la complejidad democrática’. *La Razón*, 19 de Agosto 2010. (http://www.la-razon.com/suplementos/animal_politico/Ley-Organizaciones-Politicas-complejidad-democratica_0_1671432902.html); OEP/TSE ‘Hacia una nueva Ley de las Organizaciones Políticas. Memoria de las Jornadas’. Memoria del evento Hacia una Nueva Ley de Organizaciones Políticas, organizado por el Tribunal Supremo Electoral del Órgano Electoral Plurinacional, con apoyo del Ministerio Noruego de Asuntos Exteriores, la Embajada de Suecia, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Fundación Friedrich Ebert y la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria, entre el 1° y el 4 de agosto de 2012.

y la Agrupación Ciudadana, salvo el ‘carácter indefinido’ que se le adjudica a la última. La definición de Pueblo Indígena es un tanto distinta y muestra la intención de preservar y defender el carácter originario de la organización. Llama la atención que su carácter político no está predeterminado, sino que es más bien optativo (‘pueden participar’).

Entre las diferencias, se puede decir que, en general, el Partido Político se encuentra sujeto a más regulación que las Agrupaciones Ciudadanas, y éstas a su vez son más normadas que los Pueblos Indígenas. El Partido Político cuenta con una serie de obligaciones de las que tanto la Agrupación Ciudadana como el Pueblo Indígena están exentos. El Partido Político debe presentar un programa de gobierno nacional, debe convocar a congresos y asambleas con regularidad y debe brindar educación política y cívica (Artículos 14, 19.V, 19.VII de la Ley 1983). Asimismo, la reglamentación incluye a los militantes del Partido Político –que si cometen infracciones podrán ser sancionados- mientras que éstas no son reglamentadas en el caso de la Agrupación Ciudadana y del Pueblo Indígena. En general las sanciones para los Partidos Políticos son más severas que las que se especifican para las Agrupaciones Ciudadanas y para los Pueblos Indígenas (33).

Otra diferencia interesante es la que concierne a la cancelación del Registro Electoral. La reglamentación deja ver que, comparativamente, es más difícil para un Partido Político que su registro sea cancelado, que para una Agrupación Ciudadana y Pueblo Indígena.

La cancelación del Registro Electoral se da si el Partido Político no logra más del 3% de votos válidos, mientras que para sus contrapartes el registro es cancelado si no se logra la obtención de algún cargo representativo en la última elección. El registro del Partido Político se cancela también en la circunstancia de que éste no participe dos veces consecutivas de los comicios, mientras que la Agrupación Ciudadana y el Pueblo Indígena pierden su inscripción si omiten participar en una sola elección.

Nuevamente, la innovación institucional planteada en la Constitución –y que se pretende concretar con la nueva Ley de Organizaciones Políticas–, responde a la intención de dar cabida institucional a las distintas expresiones de los movimientos sociales, que inciden de manera importante y efectiva en el quehacer político del país desde el año 2000. De esta manera, las diferencias que se dejan ver entre el tradicional órgano de representación –el Partido Político– y las nuevas formas de representación política, deben ser interpretadas desde esta constatación.

Así, el hecho de que las Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas tengan menos regulaciones, facilitaría la canalización de insumos desde la sociedad, que

(33) Artículos 69 y 70 de la Ley 1983 de Partidos Políticos en comparación con los artículos 36-39 de la Ley 2771 de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas.

se articulan de manera orgánica (o espontánea) para responder a necesidades inmediatas y/o específicas. El hecho de que estas organizaciones políticas no requieran presentar un programa nacional, sugiere que las Agrupaciones Ciudadanas y los Pueblos Indígenas se piensan más dentro del ámbito local y/o regional. Así también lo grafica su participación en procesos electorales a partir del 2004, en la que observamos que abundan y forman gobiernos locales (34), pero sólo participan una vez (sin éxito) en la elección nacional (35).

Sin embargo, el carácter local o regional de estos nuevos órganos de representación no está predeterminado. La legislación explícita que ambas organizaciones pueden participar, en igualdad de condiciones con los Partidos Políticos, de los procesos electorales a nivel nacional, previniendo así que la representación política a nivel nacional sea exclusiva del Partido Político. La consolidación del sistema de representación se dará finalmente y, sobre todo, en la práctica. Justamente por ello, vale la pena recordar el caso emblemático de la Coordinadora del Agua en la Guerra del Agua en 2000: una cuestión local, a través de la acción movilizadora de la sociedad, rápidamente alcanzó relevancia nacional. Así, en la práctica, la Guerra del Agua se constituyó en el antecedente inmediato de las políticas de nacionalización que el gobierno impulsa desde el año 2006.

Por otro lado, la regulación es más blanda para las Agrupaciones Ciudadanas y los Pueblos Indígenas respecto de su fundación; y concede mayores facilidades para que su inscripción en el Registro Electoral pueda ser cancelada. Ambas cuestiones son indicativas de un funcionamiento más circunstancial. Esto quiere decir que las Agrupaciones Ciudadanas y los Pueblos Indígenas pueden intervenir en uno u otro proceso electoral en un momento dado, y en torno a una cuestión específica, y disolverse después; de esta forma, adquieren un carácter de ‘corto plazo’ a diferencia del Partido Político, que sería más de ‘largo plazo’.

La incorporación de las Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas en el sistema de representación política, como reconocimiento institucional de las prácticas de los movimientos sociales, advierte no sólo una apertura de la política, sino también una flexibilización de su ejercicio.

Consecuentemente, al facilitar el acceso a la competencia política, se abre el espacio para la participación de un mayor número de organizaciones, pero también se permite un escenario en el que el espectro de alternativas políticas podrá variar con-

(34) En las elecciones municipales del 2004, en las elecciones de prefectos departamentales en 2005 y en las elecciones municipales del 2010.

(35) Es el caso de las Agrupaciones Ciudadanas ‘GENTE’ y ‘CONSENSO POPULAR’ que estuvieron habilitadas para las Elecciones Generales del 2009. Corte Nacional Electoral, ‘Organizaciones Políticas habilitadas Elecciones Generales 2009’ (documento consultado a través del sitio web del Órgano Plurinacional Electoral). En las elecciones generales del 2005 no hubo participación de Agrupaciones Ciudadanas ni de Pueblos Indígenas.

siderablemente de comicios a comicios, tanto a nivel local como nacional. Esta tendencia pudo ser ya observada, por ejemplo, en los procesos electorales nacionales del 2005 y 2009 (36).

La apertura y flexibilización del sistema político de representación indica también si no el desahucio, al menos la merma de la ideología como el eje articulador de la representación política. Esto se observa claramente en la oposición al gobierno de Morales, que no logra (todavía) cimentarse sobre principios que le permitan articular un programa político, y su accionar continúa limitado por intereses regionales y liderazgos individuales. Pero la ausencia de una sola ideología es también característica del partido de gobierno, en el que se reconocen vertientes indigenistas, desarrollistas, socialistas, de izquierda intelectual, todas en distintos matices, y en el que también el liderazgo político forma la base de la cohesión. En mi opinión, el carácter diverso y cambiante del espectro de alternativas políticas apuntaría hacia una suerte de pragmatismo político, en la que las distintas fuerzas políticas se encuentran más preocupadas en responder a necesidades e intereses específicos que en mantener una línea ideológica coherente (37).

La observación de que las nuevas formas de representación política constituyen un intento por dar forma institucional a las prácticas de los movimientos sociales, sienta también la pregunta: ¿en qué medida estos órganos pueden servir como mecanismos de cooptación por el Estado o por otros actores sociopolíticos? En otras palabras, en la medida en que participen en la arena política como Agrupaciones Ciudadanas o Pueblos Indígenas, ¿qué impacto se puede prever en la autonomía de los movimientos sociales?

Nuevamente, tales preguntas de cooptación y autonomía sólo se pueden responder desde la observación de la práctica de la relación Estado-movimientos sociales, vista a través de nuevos canales formales u otros mecanismos informales. En el siguiente capítulo estudiaremos más en detalle la práctica de la relación entre el gobierno

(36) En las elecciones generales del 2005 participaron 8 organizaciones políticas, mientras que en las elecciones generales del 2009 se contaban 15 (casi el doble). De las 8 organizaciones que participaron el 2005, sólo 3 (MNR, MAS y UN) participan como tales en el 2009 (algunos vuelven en alianzas políticas como PODEMOS). Vale la pena notar que se trata sólo de una tendencia, ya que se debe remarcar también que las elecciones del 2005 y del 2009 se realizan en un escenario de crisis del sistema tradicional de partidos políticos, como también en un escenario de reformatión del sistema de representación política, por lo cual resulta prematuro ser conclusivo respecto de estas observaciones.

(37) Una lectura parecida hace Salman (2013), al observar que el voto en la última década ya no se da por hábito ni por una evaluación programática del partido, sino más bien por una identificación étnica y emocional (p. 14). Asimismo, el autor explica que el distanciamiento que se da entre el gobierno y los movimientos sociales no origina en un programa no ejecutado o una ideología traicionada. El distanciamiento y la tensión se darían más bien en torno a una desilusión alrededor de ‘expectativas, imágenes, y actitudes, y atracción sentimental y pertenencia’ (p. 154).

del MAS y los movimientos sociales desde el 2006, al margen de las Agrupaciones Ciudadanas y de los Pueblos Indígenas. Por ahora, sí podemos remarcar que la referencia de la legislación vigente indica una intencionalidad de prevenir la cooptación o manipulación de las organizaciones políticas.

Un ejemplo claro en este sentido es el relacionado al financiamiento: los tres tipos de organizaciones políticas reciben financiamiento estatal de conformidad a lo establecido en la Ley 1983 de Partidos Políticos. La diferencia radica en los aportes externos; ellos no pueden exceder al 10% del financiamiento estatal, deben ser declarados y especificados ante el Órgano Electoral. Así, los Partidos Políticos pueden recibir aportes de empresas privadas (no extranjeras), mientras que dicho ingreso queda vedado para las Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (Artículo 29.I.8 de la Ley 2771 y artículo 51. II de la Ley 1983). De esta manera, se busca proteger en particular a lo que se entiende como los órganos institucionales de representación de los movimientos sociales, de la interferencia de actores privados nacionales a través de flujos financieros (38).

La autonomía de las distintas organizaciones se ve también beneficiada por lo estipulado por la ley respecto de las alianzas políticas. Así, dichas alianzas sólo se pueden entablar entre un mismo tipo de organización política; es decir que, un tipo de organización política no puede aliarse con ninguno de los otros dos tipos de organización política (Artículo 30 de la Ley 2771). Además, las organizaciones políticas que conformen alianzas, conservarán su personalidad jurídica y registro (Artículo 31 de Ley 2771). Estas restricciones –al menos teóricamente– inhiben la posibilidad de absorción de una organización por otra, lo que de otra manera podría hacer factible la cooptación de iniciativas locales (más pequeñas) por parte de ‘grandes’ partidos políticos de alcance nacional, con fines electorales. La conservación de la propia personalidad y registro implica también una relativa facilidad para la conformación (y disolución) de alianzas, ya que ello no conlleva a la pérdida del propio registro (nombre, siglas, etc.). Esto permite pensar en alianzas flexibles y circunstanciales, nuevamente más en línea con un pragmatismo político que con principios ideológicos.

La reformación de la representación política en el Estado Plurinacional muestra así no sólo la incidencia de la lucha de los movimientos sociales en las estructuras estatales, sino también la apertura y flexibilización del sistema político. En

(38) Sin duda, esto también podría interpretarse como una medida para limitar el accionar de las élites económicas a través de los Pueblos Indígenas, y de las Agrupaciones Ciudadanas en particular. Sin embargo, el Partido Político continúa presentando esta posibilidad para este sector de la sociedad. Esto nuevamente refuerza el argumento de que, tanto las Agrupaciones Ciudadanas como los Pueblos Indígenas, se piensan desde la experiencia y la acción de los movimientos sociales populares e indígenas del periodo 2000-2004, sugiriendo que ‘la élite (económica) ya tiene su órgano de representación política Partido Político, y ahora tendremos a las Agrupaciones Ciudadanas y a los Pueblos Indígenas como los órganos de representación política de los sectores populares y los pueblos indígenas’.

él, la representación política parece ordenarse cada vez de acuerdo a intereses específicos y prácticos más que en torno a ideologías políticas, en una suerte de pragmatismo político, que podría mostrarse más representativo de la sociedad y contribuir a un proceso de consolidación democrática. Al mismo tiempo, quedan abiertas las preguntas sobre la posible cooptación de los movimientos sociales a través de estos canales institucionales. Si bien la legislatura muestra la intención de prevenir manipulaciones, lo cierto es que sólo se podrá medir sus efectos (positivos y/o negativos) en la práctica y consolidación del funcionamiento de los órganos de representación. Por ello, de momento no se puede ser conclusivo al respecto.

4.3.2 La cualidad democrática de los Movimientos Sociales

El estudio de la relación entre el Estado y los movimientos sociales ha resultado en un amplio cuerpo de producción académica. Sin embargo, en general, dicha interacción ha sido entendida como distinta a la norma de la política institucionalizada (votación, partidos políticos, líderes electos, legislatura, etcétera) estableciendo una separación entre la práctica del movimiento social y las formas de política institucionalizada. Algunos autores han llegado a sostener que los movimientos sociales representan un ‘rival’ al sistema de representación política (Jenkins y Klandermans, 1995: 5), en el que idealmente la relación entre el Estado y la Sociedad es mediada casi exclusivamente por el sistema de partidos políticos.

En Bolivia, a partir del año 2000, los movimientos sociales han incidido de manera decisiva en la política del país, asumiendo un papel de vehículo de participación política y representación de intereses en relación al Estado. En un escenario de un ejercicio político minimizado por parte de los partidos políticos, los movimientos sociales bolivianos han pasado a formar parte de la vida política cotidiana, desafiando las concepciones que los ubican al margen de la política institucionalizada. Esta constatación plantea una interrogante respecto de hasta qué punto es posible una relación democrática entre el Estado y la Sociedad, en donde la participación política se dé tal vez con mayor intensidad a través del movimiento social en detrimento del partido político.

En primer lugar, la centralidad que asume el movimiento social en el ámbito político y su ‘institucionalización’ en las estructuras estatales, presenta un argumento fuerte para seguir cuestionando la división teórica entre la política institucional y la política no-institucional, de la que deriva el ordenamiento de los partidos políticos y los movimientos sociales en dos ámbitos distintos. La gran parte del estudio sobre los movimientos sociales en América Latina se basa en una división conceptual entre el

(39) Esta separación conceptual no es exclusiva de la región, pero como argumenta Aminazade, es el resultado histórico de las luchas políticas sobre el concepto de representación política en el siglo XIX (Aminazade, 1995).

Estado y la Sociedad, que responde a desarrollos históricos (39). En el contexto latinoamericano, esta visión dicótoma se ha visto reforzada por la experiencia con regímenes autoritarios, en la que la sociedad civil se constituyó como el espacio para la organización de fuerzas de resistencia hacia el Estado de dictadura, creando así una situación real de oposición entre ambos actores políticos (Dagnino, 1998; O'Donnell y Schmitter, 1986).

En el periodo posterior a las transiciones a la democracia, justamente las características de los movimientos sociales, celebradas en un principio, pasaron a formar parte de la crítica a los mismos. El rechazo a las políticas institucionales dificultaba una articulación efectiva de sus demandas en las arenas políticas formales. Otros autores señalaron que las cualidades fragmentarias y particularistas de los movimientos sociales los hacían incapaces de trascender lo local para poder involucrarse en la política nacional, lo cual era visto como necesario para la consolidación de la democracia (Alvarez *et al.*, 1998). Por otro lado, se subrayaba que el carácter de corto plazo de sus demandas y la tendencia a la re-estructuración de relaciones clientelares, dificultaba la adaptación de los movimientos sociales a las nuevas formas de representación política (Assies, 2005).

En la literatura post-transicional se pueden destilar dos posiciones respecto del papel de los movimientos sociales en la consolidación democrática (40). El primero ve en el movimiento social un rival para una democracia institucionalizada. En esta postura, los partidos políticos sirven (idealmente) de vehículos de representación de los grupos de la sociedad, organizándolos y normando el acceso al poder estatal, creando así un escenario de estabilidad y gobernabilidad democrática.

Los movimientos sociales representan a grupos de ciudadanos que impugnan este sistema, y como tal forman un rival potencial —una amenaza— a lo que debiera ser un sistema político de representación institucionalizado y efectivo (Craig Jenkins, 1995). El sistema político es entendido como el conjunto de organizaciones institucionalizadas que pretenden representar y agregar los intereses de varios grupos de intereses sociales.

La segunda posición adjudica un papel más positivo a los nuevos movimientos sociales. Desde esta posición se reconoce y aplaude la función de los movimientos sociales como espacios de resistencia, desde los cuales se busca presionar demandas en las estructuras estatales.

Por ello, esta posición adjudica un valor importante a la autonomía del mo-

(40) El partido canaliza al mismo tiempo que expresa intereses, dando más espacio a unos que otros, lo cual afecta directamente a la gobernación y estabilidad democrática. La importancia de un grado de institucionalización del sistema partidario radica en que falta de ello tiene consecuencias negativas para la democracia. Un sistema partidario débil no estructura el proceso político, lo cual produce políticas menos institucionalizadas y, por lo tanto, más impredecibles. Véase, por ejemplo, Scott Mainwaring *et al.* (1995)

vimiento social respecto del Estado, en la que advierte el riesgo de caer en trampas de cooptación o manipulación por parte de los gobiernos (41). La lucha de los movimientos sociales crea espacios para la articulación de demandas que no encuentran resonancia en los canales formales de representación y, a través de la presión, tienen así el importante efecto de hacer que las instituciones se vuelvan más atentas de las necesidades de la sociedad.

A pesar de las diferencias, en ambas posiciones persiste en mayor o menor medida una división entre las instituciones (el Estado y los partidos políticos) por un lado, y los movimientos sociales y la ciudadanía por otro, que deriva en realidad de la división conceptual entre el Estado y la Sociedad. Sin embargo, dicha dicotomía ha empezado a ser cuestionada por la literatura sobre movimientos sociales.

En esta línea se ubica también el cuestionamiento de la línea divisoria entre las políticas institucionalizadas y las políticas no-institucionalizadas. Al contrario de la visión dominante, que ubica a los movimientos sociales en el dominio de lo ‘no-institucionalizado’, Goldstone *et al.* (2003: 2) plantean que los movimientos sociales ‘constituyen un elemento esencial de la política normal en las sociedades modernas’ (42), y diversos autores coinciden en que es necesario un cuestionamiento serio de los límites entre la política institucionalizada y la no-institucionalizada (Costain y McFarland, 1998; McAdam, Tarrow y Tilly, 2001). Así, la contradicción entre el movimiento social y el partido político pierde fundamento, y aparece más bien como una separación un tanto forzada.

Desde el cuestionamiento de la dicotomía Estado-Sociedad y de la separación entre la política institucionalizada y la no-institucionalizada, se entiende que tanto el Estado, los partidos políticos, los movimientos sociales y la ciudadanía pertenecen en realidad a un mismo sistema –no se mueven en esferas separadas– y, como tal, se encuentran sometidos a un constante proceso de influencia mutua. Partiendo de este supuesto, las características del escenario político de Bolivia ofrecen una oportunidad singular para una apreciación de la calidad y cualidad democrática del movimiento social.

Mirando la práctica de los últimos seis años, en los que todavía no se implementa lo que la legislación proyecta y que la representación política continúa en construcción, ¿cómo se ha dado el ejercicio político de los movimientos sociales? ¿Cómo se ha desarrollado la relación entre los movimientos sociales, los partidos políticos y el Estado bajo el gobierno de Morales? Por último, ¿qué efectos se pueden esperar para el futuro sistema de *organizaciones políticas*? ¿Cuál es la calidad democrática de los movimientos sociales?; y ¿permite ésta pensar en una democracia sin

(41) Al respecto, algunos actores sostienen que la maximización de la autonomía de los movimientos sociales contribuyen a su papel como protagonistas de la construcción de democracias más inclusivas, porque mejoran su posición de negociación. Mirza (sf);Forewaker (1995).

(42) Traducción propia.

partidos políticos?

Una de las consecuencias más importantes de la centralidad que adopta el formato de movimiento social en la representación política —es decir, una casi suplantación del partido político por el movimiento social— es la complejidad y creciente conflictividad que se observa en el paisaje político del país (43).

Diferentes autores han subrayado el grado de interiorización de la movilización social en Bolivia como una de las características sobresalientes del quehacer político del país (44). En una suerte de ‘para-institucionalidad’ (45), el conflicto y la protesta parecen legitimarse como una forma más (si no la más importante) de la práctica política, planteando desafíos serios a la división entre la política ‘institucional’ y la ‘no-institucional’. Es indicativo el hecho de que los debates y las decisiones políticas más controversiales del último tiempo no se hayan dado al interior de las estructuras estatales, sino más bien, sobre todo, en la interacción y en el ámbito de los movimientos sociales (por ejemplo, la cuestión del TIPNIS, las reformas del servicio de salud, la Ley contra el racismo, el episodio del ‘gasolinazo’ en el 2010 y, más recientemente, la discutida Ley de Pensiones).

La beligerancia característica de esta praxis, acompañada de exacerbaciones y un alto costo social, dejatambién en relieve la dificultad de conciliar el particularismo característico del movimiento social con la visión más integral que debe adoptar el Estado. Estos aspectos negativos se suman a la susceptibilidad del movimiento social hacia prácticas clientelares, prebendales o de cooptación, que cuestionan una práctica democrática y transparente al interior de estas organizaciones. De la misma manera, el carácter espontáneo y orgánico de su organización —a diferencia de una estructura institucional (más) visible del partido político— presenta dificultades para un proceso de rendición de cuentas. En suma, se pueden plantear grandes reservas respecto de la cualidad democrática del movimiento social, sobre todo en un escenario en el que dicho actor sustituye la práctica tradicional y más ensayada del partido político.

Es necesario enfatizar que ni el partido político, ni el movimiento social, son per se democráticos. Al parecer, la práctica sociopolítica no da lugar a tales inherencias, de lo cual son clara prueba las vicisitudes de la democracia pactada y las prebendas más recientes. Lo cierto es que la necesidad de una práctica democrática de mediación de intereses se ve reafirmada en el intento de construir un sistema de repre-

(43) La Fundación UNIR hace un seguimiento de la conflictividad en Bolivia, que se publica en informes mensuales. Según sus datos, el periodo junio-diciembre del 2010 fue uno de los más conflictivos, no sólo numéricamente sino también en lo que respecta a la intensidad del conflicto. Desde entonces, los niveles de conflictividad, aunque fluctuantes, se mantienen altos. Los informes señalan, además, que la conflictividad muestra una mayor condensación en torno a temas específicos.

(44) Por ejemplo Moreno (2009); Calderón y Szmukler (1999); García Linera (2001).

(45) Entrevista a Daniel Moreno, Investigador del Área de Cultura Política de la Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública ‘Ciudadanía’. Cochabamba, 5 de mayo de 2012

sentación política más afín y efectivo en el contexto nacional. Ello explica que en él se busque dar cabida institucional a formas de organización social que, en el pasado, se han mostrado capaces de incidir en la política a favor de los intereses de su base de representación. Pero explica también que, en ese proceso de construcción, se entable un agudo debate sobre cómo se podría garantizar una práctica democrática y responsable al interior de las organizaciones políticas, como también su autonomía y representatividad en el ejercicio político. En este sentido, la lucha de los movimientos sociales continúa siendo el referente para la reforma e innovación de la estructura política y estatal.

Si bien habrá que esperar la nueva Ley de Organizaciones Políticas, la legislación vigente permite ciertas reflexiones con respecto al efecto que dicho referente tendrá sobre el nuevo sistema de representación política. En lo que concierne a la cualidad democrática de los movimientos sociales, tal vez una de las interrogantes más importantes es la relacionada a posibles prácticas de cooptación por el Estado, o bien por otros actores sociopolíticos. Dicha cuestión se torna aún más relevante cuando se toma en cuenta que, en el pasado, los partidos políticos también se vieron absorbidos por intereses de las poderosas élites económicas. Dicho de otra manera, en la medida en que participen en la arena política como Agrupaciones Ciudadanas o Pueblos Indígenas, cabe preguntarse qué impacto se puede prever para la autonomía de los movimientos sociales al incurrir en formatos más formales de representación y participación política.

Esta pregunta responde en cierto modo a la separación entre la política ‘institucional’ y la ‘no-institucional’, la cual, desde la experiencia del proceso político boliviano, resulta cada vez más difícil de realizar. En la Bolivia actual, un mismo movimiento social puede parecer cooptado sobre un tema (por ejemplo, la CSUTCB en el proceso de la aprobación de la Nueva Constitución), y altamente autónomo sobre otro (respecto del ‘gasolinazo’). De la misma manera, el Estado procede a veces autoritativamente, sin tomar en cuenta las posiciones críticas de su base social (por ejemplo, la no retroactividad de la ley de Tierra de prohibición del latifundio), pero al mismo tiempo ha retrocedido en sus planes más de una vez a causa de la presión social.

Más allá de la constatación teórica de la dilución de tales líneas divisorias, en la legislación se puede observar una intencionalidad de prevenir la cooptación o manipulación de las organizaciones políticas, como se señaló en la sección 3.2.1. Ahí se vio que la incorporación institucional del formato de movimiento social como órgano de representación política tiene el efecto de flexibilizar la representación política para hacerla más responsable hacia la sociedad, al mismo tiempo de desplazar a la ideología como eje articulador. Con ello, se da lugar a un modelo de hacer política más pragmático, en el que la sociedad organiza su representación política hacia el Estado más en torno a cuestiones concretas y de alcance práctico que en torno a grandes propuestas ideológicas. El movimiento social, como referente central para en un nuevo sistema de representación política en el Estado Plurinacional, muestra así también una

serie de cualidades que podrían beneficiar la práctica democrática.

Asimismo, el carácter más espontáneo y circunstancial del movimiento social junto a su cabida institucional, podría tener la capacidad de reunir con relativa rapidez a los agentes (estatales, sociales o socio estatales), recursos, intereses y conocimiento directamente involucrados en una cuestión específica, que estimule un proceso más rápido y efectivo de toma de decisiones. Al mismo tiempo, la contingencia con la que se reúnen los actores, podría inhibir prácticas alargadas de cooptación o manipulación. La estructura de representación podría redefinirse en un conjunto de actores que están vinculados a los centros de toma de decisiones, por medio de procedimientos y organizaciones, en los que ocurren intercambios cognitivos y de negocio ('interfaz socioestatal'), influenciando las políticas que el centro adopta. Así se podría propiciar el desarrollo de redes alrededor de una temática particular, que involucran a las autoridades estatales responsables de ese asunto y a los grupos organizados que presionan demandas y estimulan el debate, ubicando a los movimientos sociales, junto a los partidos políticos, en el espacio que vincula a la sociedad civil con el Estado (46).

En este sentido, se puede pensar en lo que Chalmers *et al.* (1997), quienes identifican como 'redes asociativas' (*associative Networks*), un tipo más de estructura de representación que interconecta a los actores estatales y societales. La emergencia de estas redes estaría vinculada a la diversificación del sector popular característico de las sociedades modernas, que produce un conjunto cambiante de grupos populares que forman organizaciones con la capacidad de reconocer, analizar, debatir y hacer demandas alrededor de asuntos específicos. De tal manera, la representación popular deviene cada vez más dependiente de la participación de los actores societales y estatales en un conjunto cambiante de redes asociativas, que fusionan o tornan borrosos los límites entre actividades de 'articulación de intereses', 'agregación de intereses', 'formulación de demandas' y 'elaboración de políticas públicas' (47). Así, el proceso político boliviano aparece menos fenomenal o singular, sino más bien como la respuesta propia a los desafíos de la modernidad. Este punto será retomado en detalle en el siguiente capítulo.

Respecto a la pregunta de si es posible una relación democrática entre Estado y sociedad parcialmente al margen de la práctica de los partidos políticos, la respuesta desde el análisis del proceso político boliviano tiene tres partes. En primer lugar, la reciente celebración de 30 años de democracia en Bolivia, permite constatar que, tanto el periodo de la *democracia pactada* como el posterior a ella —con todas sus vir-

(46) Nuevamente puede pensarse en espacios de 'interfaz socioestatal' (ver capítulo 3).

(47) Como explican los autores, este modelo se diferencia del pluralismo. En el pluralismo, los grupos de interés hacen valer sus intereses a través de la presión sobre el Estado. Al contrario, en las redes asociativas la interacción entre actores estatales y societales está caracterizada por procesos cognitivos (formular, resistir y resolver demandas competitivas) que pueden llevar a la negociación de intereses como también a su redefinición.

tudes y deficiencias— son considerados como democráticos. Sería exagerado sostener que el proceso político de la última década constituye un retroceso en comparación al periodo anterior. Sobre la cuestión de si este escenario —en el que el movimiento social juega un papel más importante que el partido político— forma una mejora de la *calidad* democrática, mi respuesta sería afirmativa. Más allá de la polémica que se pudiera levantar al respecto, lo cierto es que la participación y representación política a través del movimiento social y al margen del partido político han significado la incidencia política de grupos que permanecían estructuralmente marginados, y con sus insumos se encuentra ahora en construcción un modelo alternativo que pretende profundizar la práctica democrática.

En segundo lugar, y con miras hacia el futuro, podría sostenerse que este modelo alternativo busca dar respuesta a los desafíos de una sociedad moderna en tanto que es diversa y compleja. En él se puede reconocer el principio del ‘mandato’ (48), en el que la protesta y el voto aparecen fusionados y en el que los representantes actúan bajo ordenanza de los ciudadanos. De esta manera, se dejaría atrás el concepto de la república burguesa moderna, donde la protesta es separada del voto bajo la exigencia de que la ciudadanía se retire una vez efectuada la votación y confíe la administración a una élite política (Tarrow, 1998).

Este proceso se ve acompañado por la diversificación de los formatos de representación política a semejanza del movimiento social, cuyas cualidades y características podrían tener efectos positivos en el ejercicio democrático. A través del movimiento social se proyecta una vinculación más estrecha en torno a cuestiones específicas entre los actores involucrados que, respondiendo a la características de cada uno de ellos, promoviendo que el sistema político se transforme, adoptando una mayor flexibilidad, apertura y pragmatismo. Es un proceso que libera el potencial de mejorar la capacidad institucional para responder a la complejidad y diversidad de las demandas de la sociedad. De esta manera, los movimientos sociales cuestionan la división entre la política institucional y la no-institucional; en el fondo, la dicotomía Estado-Sociedad, promoviendo tanto una concepción como práctica más integrada en el proceso político. Así, un papel central de los movimientos sociales en Bolivia no sólo es posible dentro del marco del ejercicio democrático, sino que podría contribuir innovadoramente a su profundización.

En tercer lugar, la sustitución (parcial o completa) del partido político por

(48) Como tratamos en el primer capítulo, el movimiento social y el partido político comparten en realidad un mismo origen histórico, en el que el advenimiento del Estado convirtió al gobierno nacional en el punto central para las demandas ciudadanas, pero también estimuló la formación de coaliciones de grupos (movimientos) que habían permanecido separados o en oposición hasta entonces (Tarrow, 1998). Un primer modelo de ‘mandato’, en el que se estimula la fusión de la protesta con el voto y en el que los representantes actúan bajo ordenanza de los ciudadanos, fue gradualmente remplazado por un modelo de ‘administración’ (*trustee*) (Aminazade, 1995), relegando finalmente al movimiento social a una posición marginal en la política.

el movimiento social no es por sí misma una fórmula de profundización democrática y puede acarrear ciertos riesgos que deben tomarse en cuenta y seguirse de cerca. Atkinson y Coleman (1989) advierten que una mayor capacidad del Estado de reflejar los intereses sociales puede llevar al Estado a reducirse a una destilación de los conflictos sociales, dislocado por discordias internas. Este peligro parece especialmente real para el caso boliviano, dada su característica debilidad institucional. Asimismo, el formato de movimiento social es esencialmente agitador y combativo –lo cual se expresa en los altos niveles de conflictividad del país– y encierra así el potencial de estimular la polarización y exacerbación política en detrimento del diálogo y el consenso. Visto de este modo, el proyecto de ‘Estado Plurinacional’ podría fracasar por su ingobernabilidad.

Salvar estas tensiones es el reto más grande de un proceso político que tiene al movimiento social como su actor principal. Su inclusión en la estructura institucional es ciertamente un primer paso en ese sentido. No obstante, la nueva legislatura enfrenta todavía el gran desafío de crear condiciones que permitan mitigar aquellas cualidades del movimiento social que vulneran la práctica democrática, y estimular aquellas que la benefician.

4.4 Reflexiones finales

La emergencia del ‘gobierno de los movimientos sociales’ responde a una serie de eventos que de manera gradual han redefinido, y continúan redefiniendo, la relación Estado-Movimientos sociales. El periodo 2000-2005 presenta un proceso de articulación de sectores marginales de la sociedad, en el que los movimientos sociales logran trascender sus demandas particulares para adoptar una visión integral de país, en oposición a un modelo percibido como incapaz de responder a sus demandas y necesidades. A partir de la llegada de Morales a la Presidencia, se puede observar que los movimientos sociales mantienen un alto nivel de incidencia política, en particular en el periodo de la Asamblea Constituyente. Este desarrollo es correspondido por reformas institucionales que no sólo permiten un relacionamiento más directo y mejor articulado entre el Estado y las organizaciones de la sociedad, sino también que otorgan legitimidad institucional a las prácticas y el formato del movimiento social en la política formal, lo que es más importante.

La participación política de los movimientos sociales durante la Asamblea Constituyente muestra así el comienzo de la ‘institucionalización’ de sus prácticas en un modelo alternativo de ‘Estado Plurinacional’, en el cual se pretende dar cabida institucional al formato de movimiento social. Ya en el 2006 la estructura estatal sufre una transformación significativa con la creación del Viceministerio de Coordinación con los Movimientos Sociales y la Sociedad Civil, el cual resulta también en la desaparición del Viceministerio de Coordinación Parlamentaria. Esta transformación apunta a un relacionamiento institucional y más directo con lo que de tal modo se

reconocen como actores legítimos del ámbito político: los movimientos sociales.

Este reconocimiento legal interioriza el formato de movimiento social en el orden de la legitimidad institucional. En este sentido debe entenderse el diseño de innovaciones institucionales como la ya promulgada Ley de Participación y Control Social, y la aún en construcción Ley de Organizaciones Políticas. A través de ellas, el movimiento social se constituye en un vehículo institucional de representación y participación política, en un escenario en el que el movimiento social deja su lugar en la alteridad para formar parte de la política ‘institucionalizada’. La inclusión de estos nuevos mecanismos de interacción no sólo acarrear considerables complejidades para su implementación, sino que también plantean un serio cuestionamiento para las líneas que dividen la política ‘institucional’ de la ‘no-institucional’ (Goldston *et al.*, 2003).

El proyecto de ‘Estado Plurinacional’ sugiere un relacionamiento más cercano y horizontal entre el Estado y la Sociedad, este último en el formato de movimiento social. El papel político central de los movimientos sociales se expresa en un sistema de gobierno con los tres tipos de democracia y en los derechos políticos de los ciudadanos pero, sobre todo, en la representación política y en el sistema de rendición de cuentas (participación y control social). En este sentido, los movimientos sociales en Bolivia coinciden con la caracterización de los movimientos sociales del ‘Sur’ de Thompson *et al.* (2010), como actores que dirigen su acción a la creación de nuevas formas de relacionamiento con el Estado; y que, por lo tanto, no pueden ser conceptualizados simplemente como ‘anti-Estado’. Según estos autores, los movimientos sociales coexisten y, en algunos casos, reemplazan los mecanismos institucionales deficientes. Como hemos podido ver, en el caso boliviano la coexistencia se daba desde hace mucho tiempo, y el remplazo de los mecanismos institucionales puede percibirse a partir del año 2000 con la crisis del sistema político. Sin embargo, a partir de la llegada Morales al poder podemos observar una tercera modalidad: junto a la coexistencia y al remplazo, el formato de movimiento social en Bolivia ha pasado además a formar parte de las instituciones políticas ‘formales’.

Un papel más explícito para la sociedad civil en el ejercicio político no es en sí nuevo. El modelo de democracia más reciente en América Latina, como lo identifican Dagnino *et al.* (2006), es de la democracia participativa, que remite a las experiencias con los presupuestos participativos en Brasil en los años ochenta. En este modelo, se busca profundizar la práctica democrática cuestionando justamente el modelo de la democracia liberal representativa, prescribiendo un papel mucho más central para la sociedad. Como explican estos autores, la innovación democrática se da precisamente a través de la introducción de principios de participación y control social, como resultado del reconocimiento de nuevas formas de hacer política expresados en la actividad de los movimientos sociales. Las transformaciones hacia una democracia más participativa constituyen así la respuesta institucional por parte del Estado a la demanda social, que se expande y se hace más explícita ante la creciente crisis del mo-

delo neoliberal, explicando en parte su popularidad.

La experiencia boliviana de las últimas décadas ciertamente responde a dicho modelo identificado para la región latinoamericana. Da cuenta particular de ello el especial énfasis que se ha puesto en la introducción de la participación y el control social por parte de actores de la sociedad, como instrumento de profundización democrática. Sin embargo, las transformaciones políticas en la Bolivia actual no se ciñen del todo a los contornos delineados por el modelo. Sea como especificidad o por exacerbación, como se ha mostrado en este capítulo, el modelo de democracia participativa ha sido desbordado al incluir el formato de movimiento social en la representación política, llevando al movimiento social al ámbito institucional de la política.

La nueva Constitución Política del Estado, y las leyes que pretenden implementarla, proyectan así una redefinición de la relación Estado-Sociedad. En una dinámica de formación mutua, en el proceso político boliviano de los últimos años los movimientos sociales han adquirido un papel político más explícito y la estructura estatal ha sufrido transformaciones que permiten un relacionamiento más adecuado con la Sociedad. En este sentido, podría hablarse de la transición de un modelo de democracia representativa hacia uno más participativo, en el que la normalización o 'institucionalización' del formato de movimiento social sugiere descartar la división conceptual entre 'política institucional' y 'política no institucional'. El caso del Estado Plurinacional de Bolivia, en tanto la innovación institucional discutida en este capítulo, se muestra así como un ejemplo claro de la relación 'dialéctica' entre el Estado y la Sociedad como un proceso constante, que permite ver las interrelaciones que existen entre los diferentes grupos que componen estas dos esferas, al punto de cuestionar la distinción que se hace entre ellas.

Capítulo 5

‘Redes políticas’ y la relación Estado–movimientos sociales

La centralidad que adopta el movimiento social en el escenario político boliviano expresa cambios tanto para las organizaciones de los movimientos sociales y la sociedad civil, como también para el Estado. En un proceso de formación y reformación mutua, el Estado se ve afectado por la intervención en sus estructuras por actores antes entendidos como parte de la Sociedad. Al asumir mayor preponderancia política, la institución estatal ha buscado reformarse para permitir la incorporación de este tipo de actores en la práctica política formal, algo que todavía se encuentra en proceso de construcción. Pero las relaciones entre el Estado y los movimientos sociales en particular, y con otros actores de la sociedad civil de manera más general, continúan también al margen de la restructuración institucional, y como se podrá ver en este capítulo, tal vez con mayor incidencia que la política formal.

Este capítulo parte de la constatación que la relación entre el actual gobierno y los movimientos sociales tiene contenidos diversos, que varían en el tiempo, y que con frecuencia se muestran contradictorios. Estas observaciones dificultan un análisis más convencional definir la relación entre el movimiento social y el Estado en términos de autonomía y cooptación, ya que esta terminología presupone la posibilidad de hacer una división analítica entre el Estado y la Sociedad, y esta es justamente la conceptualización que ha sido calificada como insuficiente para analizar la realidad boliviana (Tapia, 2009). Sin perder de vista la importancia de este análisis, en este capítulo se propone una perspectiva de red, ya que en mi opinión permite una mejor apreciación de la dinámica compleja que caracteriza la relación entre los movimientos sociales y el gobierno de Evo Morales emerge mucho más compleja.

Como el ‘instrumento político de los movimientos sociales’ y el actual partido de gobierno, el análisis empieza con el escrutinio del Movimiento al Socialismo, al ubicarse en la intersección entre el Estado y la sociedad. La dificultad de conceptualizar al MAS como movimiento social o como partido político sirve de justificativo para el subsiguiente análisis de red. Ahí se propone conceptualizar la relación entre el Estado y los movimientos sociales –de la que el MAS es un componente– como la articulación de redes políticas en torno a temas o intereses específicos. Utilizando el concepto de ‘redes asociativas’ se muestra que el carácter conflictivo, de colaboración o cooptación de la relación no puede ser fijado, sino que cambia en función de la temática que reúne o bien enfrenta al actor estatal con el movimiento social. Se trata pues de la

articulación de redes políticas a favor o en contra de ciertas políticas lo que define el contenido de la relación.

El análisis de red permite así dibujar un escenario más complejo de constelaciones de alianzas y oposiciones cambiantes que involucran también a otros actores de la sociedad civil. En la segunda sección se analiza el papel que juegan dos de ellos: las instituciones de apoyo y los medios de comunicación. Si bien el actor político más importante del contexto actual es el movimiento social, el análisis de red visibiliza la incidencia de otros actores en su accionar político y relacionamiento con las entidades estatales.

El análisis se limita a dos de esos actores que destacaron durante mi trabajo de investigación, pero es necesario enfatizar que las instituciones de apoyo y los medios de comunicación no son los únicos actores que participan en la articulación de redes y que de tal modo inciden en la relación Estado-movimientos sociales.

En la última sección del capítulo trata el papel del liderazgo político. En la relación Estado-movimientos sociales la dirigencia social aparece como el punto de mediación entre ambas arenas, lo que resulta en una posición compleja porque cargada de contradicciones. Las frecuentes críticas hacia el desempeño de los dirigentes, ya sea por su inhabilidad de representar los intereses de su base social (cooptación) o bien por su visión particularista, expresa la dificultad de compatibilizar una visión de Estado necesaria para un gobierno nacional con la participación activa de actores políticos que por definición responden a intereses particulares o corporativos. La importancia de estos actores alcanza su mayor expresión en la preponderancia del liderazgo político de Evo Morales, con combina en su persona los roles de la máxima dirigencia social y la jefatura del Estado. Nuevamente una perspectiva de red contribuye a comprender mejor la centralidad del liderazgo en el contexto político boliviano, a saber por su capacidad de articular redes políticas.

5.1 La relación Estado- movimientos sociales: caracterización de las redes políticas

Desde una perspectiva de red, en este apartado se pretende presentar una caracterización de la relación Estado-movimientos sociales, demostrando que conceptos como *issue networks* y *associative networks* resultan útiles para describir el tipo de relación que emerge entre dichos actores. Comenzamos con la caracterización del *Movimiento al Socialismo* que, en su calidad de ‘instrumento político de los movimientos sociales’ y partido de gobierno, se ubica en la intersección entre Estado y movimientos sociales. Si bien el foco de atención se centra sobre la interacción entre las organizaciones de los movimientos sociales más protagónicos de la última década – los movimientos sociales indígenas– la perspectiva de red visibiliza la incidencia de otros actores sociopolíticos que inciden en la relación. Por ello, también se incluye un breve análisis de los más importantes de ellos.

5.1.1 El *Movimiento al Socialismo*: ¿movimiento social o partido político?

Como se vio en el capítulo 2 de este trabajo, el Movimiento al Socialismo en sus inicios se constituye como la articulación política de un bloque indígena-campesino, cuyo liderazgo sería asumido por el movimiento cocalero –en la persona de Evo Morales– para luego dar lugar a una ascendencia más clara del bloque indígena. El MAS nace como el ‘instrumento político’ de distintas organizaciones indígenas y campesinas, las últimas con una expresa tradición sindical, con el objetivo de acceder a los espacios de poder político a nivel local, recién creados por la Ley de Participación Popular de 1994. La combinación de una serie de factores, dentro de la cual se destacan los éxitos electorales en la región cocalera del Chapare como la crisis de legitimidad de los partidos políticos, catapultaron al *Movimiento al Socialismo* a la política nacional.

El origen en los movimientos sociales ha dotado al MAS de una organización interna que le ha distinguido de los partidos políticos tradicionales, y por esta peculiaridad, ha sido el objeto de estudio de distintos autores. La literatura muestra un amplio acuerdo en que el *Movimiento al Socialismo* no puede ser comprendido como un partido político a la usanza tradicional, pero existe menos concordancia sobre cómo el MAS debe ser conceptualizado. En un estudio comparativo, Van Cott ha conceptualizado al MAS como un ‘partido étnico’, buscando identificar las condiciones que propician el cambio ‘estratégico’ de movimiento a partido. De tal modo, su estudio se centra en el entorno institucional sociopolítico que permite que el ‘partido étnico’ incurra en el sistema partidario de un país, adopte relevancia en el ámbito político y pueda ser ‘exitoso’ –este último entendido como éxito electoral– (Van Cott, 2005).

No obstante el valor del estudio comparativo de varios casos en la región sudamericana, el estudio de Van Cott deja grandes interrogantes respecto a lo que ocurre al interior de la organización en la transición de movimiento a partido. En el caso del MAS, el estudio de Van Cott se ve complementado por otros estudios que se han concentrado más bien en la dinámica interna, en los que el funcionamiento organizacional del Movimiento al Socialismo se ve caracterizado por una serie de tensiones (Salman, 2013).

Hervé do Alto y Pablo Stefanoni ubican una tensión entre la base social del MAS y la incursión de un grupo social ‘ajeno’ como resultado de la transición de ‘instrumento político de los movimientos sociales’ a ‘partido de oposición’ y; finalmente, a ‘partido de gobierno’. Según los autores, el ‘centro de poder real’ se ha visto desplazado a espacios más institucionales dominados por profesionales, clasemedios y ex militantes de la izquierda tradicional (Do Alto y Stefanoni, 2010: 2-3). Otra tensión surge en el MAS como ‘partido campesino’ en la que el éxito electoral ha sido acompañado por una creciente heterogeneidad en su base social, combinada por una ‘jerarquía interna caracterizada por la valoración campesina’, que se complejiza aún más si se toma en cuenta el papel de árbitro que desempeña Morales (Do Alto, 2011: 109).

Otros autores adjudican la tensión al interior de la organización del MAS a su carácter ‘híbrido’. Hugo Moldiz señala la tensión que existe al interior del MAS al intentar combinar la ‘forma partido’ apta para los sectores urbanos y la ‘forma comunidad’, más en línea con los movimientos sociales rurales (Moldiz, 2009: 89). En una línea de análisis similar, Anria sostiene que el MAS es una organización híbrida que opera con dinámicas y lógicas de organización distintas que dependen principalmente del espacio geográfico de operación. En las áreas rurales, el funcionamiento del MAS es mejor entendido como movimiento social, ya que refleja la movilización social de base, mientras que en las áreas urbanas es mejor caracterizado como una máquina populista en la que la principal dinámica consiste en conquistar a las organizaciones y redes sociales existentes. Por lo tanto, más que un movimiento social o un partido político, el MAS podría entenderse como un ‘partido movimiento’ (*movement party*) (Anria, 2013; Molina, 2011).

Según Herbert Kitschelt, el ‘partido movimiento’ presenta una figura de transición entre el movimiento social y el partido político. Los ‘partidos movimientos’ son en realidad coaliciones de activistas políticos que emergen de los movimientos sociales y que intentan aplicar las prácticas y estrategias organizacionales de los movimientos sociales en la arena de la competición partidaria. Se caracterizan así por la combinación de las actividades políticas formales con la movilización extra-institucional y por la ausencia de una intensiva organización interna (2006: 280-281).

La descripción de Kitschelt del ‘partido movimiento’ resulta particularmente adecuada para caracterizar al MAS desde su creación hasta el 2004; es decir, en su calidad de ‘instrumento político’ y; después, de ‘partido de oposición’, al mantener los modos informales y de baja intensidad organizacional de los movimientos sociales y haciendo política tanto desde los espacios institucionales como desde la calles (1). El MAS en este periodo combina dos otras características del ‘partido movimiento’: el liderazgo carismático y la coordinación participativa desde las bases (Kitschelt, 2006: 280-281). Según Harten, en el periodo anterior al 2004 el funcionamiento interno del MAS estaba caracterizado por una cultura de participación en la que las contribuciones de las bases en la toma de decisiones eran estructuralmente garantizadas (Harten, 2011: 76), al mismo tiempo que el liderazgo de Morales se desarrollaba cada vez de manera más gravitante para la coordinación del MAS.

Sin embargo, la caracterización tanto como ‘partido étnico’, ‘partido campesino’ o como ‘movimiento partido’ emerge problemática una vez que Morales asciende a la presidencia y el MAS se inserta en la estructura estatal como el partido oficialista (2).

(1) Un claro ejemplo de ello es el papel del MAS durante la Guerra del Gas o en los conflictos entre el gobierno y el sector cocalero en el periodo 200-2005 (ver capítulo 2).

(2) Sobre la dificultad que existe en definir al MAS como movimiento partido, ver también Salman (2011).

Si bien el origen indígena-campesino y el discurso indigenista han formado en gran parte la identidad del MAS, lo cierto es que a partir del 2005 –en particular en relación a la competencia electoral– el *Movimiento al Socialismo* procuró atraer a todo sector social que sintiera descontento con el sistema político y económico.

En ellos destacan también los sectores urbanos subalternos, como asimismo el segmento de la clase media que se puede identificar como simpatizante de una izquierda moderada.

Dicha apelación se hizo a través de una diversidad de estrategias. En el sector urbano de La Paz, el Movimiento al Socialismo se organizó expandiendo un red de alianzas con organizaciones populares urbanas (Arnia, 2010). Al mismo tiempo, frente a los comicios electorales, el MAS abrió sus listas para atraer a candidatos con distinto arraigo social, en particular en las clases medias, ejerciendo un bajo control y logrando así la alineación de algunos sectores de su base de apoyo original (Do Alto, 2011; Zegada *et al.*, 2011; Lazarte, 2010; Molina, 2011). El ejemplo más claro de esta estrategia se observa en las elecciones del 2009 y 2010, cuando el MAS buscó abiertamente alianzas con antiguos candidatos de segmentos de la oposición (Harten, 2011: 79).

En relación a la identidad ‘étnica’ o ‘indígena’ del partido, el desarrollo del MAS en partido de gobierno problematiza tales calificativos. Postero sostiene que el MAS, al moverse entre el activismo colectivo y la práctica política parlamentaria, ha sabido reunir su base de apoyo ‘heterogénea’ bajo una agenda de ‘nacionalismo indígena’ (Postero, 2010: 19). De manera similar, el analista Albró argumenta que el MAS no es un partido separatista que promueve un proyecto etno-nacional. Al contrario, hace uso de la construcción de coaliciones a nivel regional, nacional e internacional para equiparar cuestiones indígenas con otras no-indígenas y, de tal modo, articula el descontento popular con el *status quo* en un discurso indigenista (Albró, 2005). Esto también resulta congruente con lo que Harten observa como la combinación de una ‘lógica de equivalencias’ y una ‘lógica de diferenciación’ de demandas sociales en la que el término ‘pueblos indígenas’ se torna un ‘significante vacío’ capaz de abarcar una diversidad de identidades, incluso los de la clase media ‘blanca’. De esta forma, ‘indígena’ ha sido articulado como la ‘esencia del Estado Plurinacional’ (Harten, 2011: 87).

La caracterización como ‘partido movimiento’ se muestra también problemática. En primer lugar, Kitschelt define al ‘movimiento partido’ como un fenómeno transicional e inestable (2006: 288). Ciertamente, en el contexto de la historia partidaria boliviana, los más de quince años del Movimiento al Socialismo son al menos considerables. Al mismo tiempo, el MAS continúa desafiando los procesos de burocratización o institucionalización al estilo michelsiano, o su absorción en la práctica política partidaria convencional.

De tal modo, no parece seguir ninguno de los dos destinos que Kitschelt prescribe: su desaparición o su transformación en un partido político formal (2006:

282-284) (3). Asimismo, si bien al interior de su organización el MAS ha sido descrito como una ‘coalición inestable’ (Mayorga, 2007), bajo el liderazgo de Evo Morales, aparece como el único actor constante y de continuidad en el escenario político boliviano de los últimos diez años. Una caracterización más apta es la formulada por Roberts en el concepto de ‘partido orgánico’ (1998: 75):

‘En el modelo orgánico, las distinciones entre el partido y las organizaciones sociales que lo constituyen son difuminadas deliberadamente; así, el partido puede parecer más un movimiento que un aparato de competencia electoral, ya que se encuentra directamente involucrado en las luchas sociales fuera del ámbito de la política institucional, y los miembros y líderes del partido son reclutados directamente de los movimientos sociales en vez que de las filas de una casta política profesional separada. Si bien es inevitable que emerjan tensiones entre las esferas de actividades social y política, los partidos orgánicos procuran evitar la subordinación de su trabajo social a la lógica del poder político, al contrario de los partidos políticos de vanguardia. Del mismo modo, dado su origen en las diversas formas de organización popular, los partidos orgánicos tienden a ser más abiertos, inclusivos y pluralistas en su organización estructural, con menos control jerárquico y más espacio político para la participación democrática al nivel de las bases.’

Dichos rasgos coinciden con el periodo del MAS como partido de oposición e, incluso, en el primer gobierno de Evo Morales, donde efectivamente es muy difícil dibujar las líneas que dividían al partido de los movimientos sociales, y cuando la mayoría de los líderes del partido eran directamente reclutados de los movimientos sociales: esto es especialmente notorio en el primer gabinete de Morales, en donde la mayoría de sus ministros provenía directamente de la dirigencia social, y persistía aún en el gabinete instalado en enero del 2010, donde 8 de los 20 ministerios fueron designados a figuras provenientes de los movimientos sociales (4). Asimismo, el partido

(3) Vale la pena mencionar también, que en su discusión sobre ‘movimientos partidos’, Kitschelt no parece incluir dentro de las posibilidades que este tipo de actor asuma el papel de ‘partido de gobierno’. Antes de llegar a ello, ya en la práctica de partido de oposición, el ‘movimiento partido’ seguiría una de las dos alternativas aquí descritas. Así la fuerte presencia del MAS en las estructuras estatales, y el poder político que tiene, son otro factor que problematiza su caracterización como ‘movimiento partido’.

(4) Se trata de los ministerios de Relaciones Exteriores (David Choquehuanca); Desarrollo Productivo y Economía Plural (Antonia Rodríguez); Obras Públicas, Servicios y Vivienda (Walter J. Delgadillo); Minería y Metalurgia (José Pimentel); Justicia (Nilda Copa Condori); Medio Ambiente y Agua (María Esther Udaeta); Desarrollo Rural y Tierras (Nemesia Achacollo) y; Culturas (Zulma Yugar). Vale la pena notar que los ministerios claves (como los de la Presidencia, de Gobierno, de Economía, de Hidrocarburos y de Autonomías) quedaron excluidos de esta dirigencia social.

ha sido descrito como ‘poco institucionalizado’, ‘cuyos cuadros políticos tienen muy poca experiencia en gestión pública’ y cuyo desempeño político se ha encontrado íntimamente vinculado a la ‘ascendente protesta y movilización social’ (Do Alto, 2007: 40).

Sin embargo, en los últimos años, el concepto de ‘partido orgánico’ no parece captar completamente la dinámica del MAS. Roberts explica que el partido orgánico tiene dificultades en expandir su base electoral más allá de sus bases sociales, ya que su lógica de participación limita su poder de atracción a los círculos activistas. Los altos márgenes de votación obtenidos por el MAS –un 20.9% de la votación en los comicios del 2002, el 53.7% en 2005 y el 64,2% de la votación en las elecciones del 2009 (5)– dan cuenta de que el MAS ha sido uno de los partidos políticos electoralmente más exitosos en la historia boliviana. Roberts sostiene que esta ‘excepción’ se da únicamente cuando las bases sociales son vinculadas a líderes carismáticos, que cuentan con atractivo más amplio. Se da lugar entonces un híbrido entre el modelo de ‘partido orgánico’ y el modelo ‘electoral populista’ (Roberts, 1998: 77). Esto es justamente lo que parece ocurrir con el MAS a partir de su ascensión al poder. Como argumenta Crabtree, el papel de su líder político –Evo Morales– ha sido ‘inmensamente importante’ en explicar el crecimiento del partido y su capacidad de apelar a la mayoría del electorado (Crabtree, 2011: 141). (El papel de Morales será tratado en mayor detalle más adelante.)

Coincidiendo con Do Alto, se puede concluir que el MAS permite cuestionar el límite entre la acción contestataria y la acción partidaria, ya que ‘pone en relieve la cantidad de “pasarelas” y continuidades que existen entre ambos escenarios de acción’ (Do Alto, 2008: 42). En la misma línea, el *Movimiento al Socialismo* boliviano demuestra la debilidad empírica de la distinción teórica entre la ‘política institucional’ y la ‘política no-institucional’, reforzando el argumento de Goldstone (2003) que tanto el movimiento social como el partido político pertenecen a un mismo espacio de acción y que no existen diferencias fundamentales entre uno y otro.

La combinación entre ‘partido orgánico’ y ‘partido electoral populista’ aparece, hasta el momento, como la caracterización más apta del *Movimiento al Socialismo*. En los siguientes dos apartados, observando la relación Estado-movimientos sociales, se propone conceptualizar al MAS desde una perspectiva de red. A través del concepto de *red* se verá que, en la relación Estado-movimientos sociales, el MAS es un nexo que involucra más que los movimientos sociales y el partido político, donde éstos forman sólo una parte del rompecabezas. Desde una perspectiva de red, emerge una visión más cabal de la complejidad y dinámica de las relaciones entre distintos actores sociopolíticos que marcan el proceso político actual del país.

(5) Datos obtenidos de la Corte Nacional Electoral.

5.1.2 Estado, movimientos sociales, y associative networks

Como se explicó con anterioridad, las movilizaciones sociales y la inestabilidad política del periodo 2000-2005 fueron la expresión de una crisis de legitimidad del sistema político, específicamente del sistema de representación de los partidos políticos, de las instituciones estatales y del modelo de desarrollo neoliberal. La relación entre el Estado y los movimientos sociales durante este periodo estuvo marcada por la confrontación y la hostilidad. Los movimientos sociales explicitaron su desconfianza y rechazo hacia la institucionalidad estatal ejerciendo una fuerte presión social. Por su lado, el Estado no podía conciliar las demandas sociales con el modelo político vigente, optando por la represión de dichas reivindicaciones, lo que explica las fuertes confrontaciones.

Sin restar el desarrollo histórico específico que juega una parte importante en dicha situación, el escenario descrito coincide con la caracterización de las sociedades modernas de Kahler *et al.* (2009). La diversificación y complejidad de la sociedad producen una ‘sobrecarga’ para el Estado y la dispersión de los recursos políticos entre actores ‘públicos’ y ‘privados’ (6). En el caso boliviano, la diversidad y complejidad se expresa en la articulación de movimientos sociales de distinta índole, mientras que la ‘sobrecarga’ se observa en la incapacidad del Estado de contener y canalizar las demandas que provienen de la sociedad. Kahler *et al.* explican que, a raíz de ello, emergen ‘redes de políticas públicas’ que tienen la capacidad de movilizar los recursos políticos necesarios, tanto en la esfera estatal como fuera de ella, al facilitar interacciones más horizontales entre los distintos intereses. Desde esta perspectiva, se puede entender el desarrollo de las relaciones entre los movimientos sociales y el Estado bajo el gobierno de Evo Morales.

Durante el gobierno de Morales, la relación con los distintos movimientos sociales se ve caracterizada por la variedad de sus contenidos, lo cual hace problemático el uso de calificativos más convencionales como ‘cooptación’ o ‘autonomía’. Como veremos, un mismo movimiento social puede aparecer en un momento ‘cooptado’ en relación al gobierno y en otro muy ‘autónomo’. Desde una perspectiva de red, no se trata de una contradicción o incoherencia, sino más bien de la dinámica de las ‘redes asociativas’. Según Chalmers *et al.* (1997), la diversificación del sector popular produciría un conjunto cambiante de grupos populares que luchan por formar un grupo de organizaciones con la capacidad de reconocer, analizar, debatir y hacer demandas alrededor de asuntos específicos. Esta dinámica puede ser observada en la relación Estado-movimientos sociales en el gobierno de Morales.

(6) Vale la pena notar que la distinción entre actores ‘públicos’ y ‘privados’, proviene también de la dicotomía Estado-Sociedad y, por lo tanto, serán problematizados desde el análisis desde la perspectiva de red.

El periodo 2006-2009 está marcado por el proceso constituyente que se desarrolla en el contexto de una fuerte polarización entre una élite tradicional que no se resignaba a la pérdida del poder político y la nueva fuerza política de carácter más popular. La Asamblea Constituyente fue unida las demandas más importantes de la ‘agenda de octubre’ que, como vimos en los capítulos anteriores, representaba el contenedor de una serie de demandas de distintos sectores. Durante este periodo se daba un encuentro regular entre los representantes de las organizaciones sociales, los Asambleístas del MAS y con el mismo Morales, para la discusión no sólo de las propuestas, sino también de las estrategias de contención del alegado sabotaje por parte de la oposición. El *asunto específico* de la Asamblea Constituyente –la defensa de un proyecto popular en oposición a una élite tradicional– dio lugar a una fuerte cohesión entre distintos movimientos sociales, el MAS y el gobierno, al punto que resultaba particularmente difícil distinguir entre los distintos actores. Al mismo tiempo, definía claramente al bloque a favor del proyecto popular, y más importante aún, al bloque en contra.

Como se pudo ver en el anterior capítulo, el bloque conformado por el gobierno, el MAS y los movimientos sociales durante la Asamblea Constituyente, a pesar de su relativa cohesión, tampoco formaba un ente homogéneo o unitario. Así se vio clara la agencia y relativa autonomía del movimiento indígena en el espacio del Pacto de Unidad, pero también la creación de un órgano como la REPAC por parte del MAS, las alianzas del MAS con otros partidos adeptos como el Movimiento Sin Miedo, además de la participación de otros sectores sociales (urbanos, fabriles, obreros). El concepto de ‘red asociativa’ resuelve también esta constatación. Como explican Chalmers *et al.*, en el trabajo citado, una ‘red asociativa’ puede estar conformada por un conjunto cambiante de ‘redes asociativas’. El Pacto de Unidad emerge como el ejemplo más claro. Entendido como una ‘red asociativa’ en torno a cuestiones ‘indígenas’, este espacio reunió a los actores relevantes para analizar, debatir y hacer valer matices más específicos sobre los objetivos comunes de la Asamblea Constituyente.

El carácter *cambiante* de las ‘redes asociativas’ se puede observar también en torno a la aprobación del nuevo texto constitucional. En el periodo 2007-2008, todavía en un contexto político bipolar, desde la ciudad de Santa Cruz se articuló una campaña dirigida a promover el NO en el plebiscito a través del cual debía aprobarse la nueva Carta Magna. En torno a este *asunto específico*, nuevamente se articuló una ‘red asociativa’ en la forma de la Coordinadora Nacional por el Cambio (CONALCAM). Según el discurso oficialista, este órgano debía formar una suerte de ‘poder supra-estatal’ que coordinara el poder social de los movimientos sociales con los poderes legislativos y ejecutivos, asumiendo la conducción del ‘proceso de cambio’. En mi opinión, resulta más acertado ver a la CONALCAM como una ‘red asociativa’ –que reuniera a los movimientos sociales con la estructura estatal, eclipsando las diferencias y conflictos– capaz de decidir el resultado del referéndum de la misma manera que el Pacto de Unidad había marcado el rumbo de la Asamblea Constituyente. Esto explica también el hecho de que, una vez resuelto el *asunto específico* (la aprobación

del texto constitucional), la ‘red asociativa’ CONALCAM se hubiese disuelto. La pérdida de influencia y acción del Pacto de Unidad puede explicarse de la misma manera.

La avasalladora victoria electoral del MAS en las elecciones nacionales de finales del 2009 evidenció la derrota de la oposición, dando inicio a un periodo que ha sido descrito como de ‘hegemonía’ del MAS (Errejón Galván, 2011; Uharte Pozas, 2011; Zegada *et al.*, 2011). Habiendo obtenido el 64% de la votación, el MAS aseguró la mayoría tanto en el parlamento, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, consolidando contundentemente su poder político. Justamente este momento de derrota del ‘enemigo común’ y de poder político proyectaba una suerte de posibilidades ilimitadas para el gobierno del MAS, en tanto ‘instrumento político’ o ‘gobierno de los movimientos sociales’. Esto marca un nuevo escenario para la relación entre el Estado y los movimientos sociales, en el que la ausencia del ‘enemigo común’ abre el espacio para que se hagan presentes las demandas de carácter más sectorial y, por ende, conflictivas entre sí, en una suerte de ‘conflicto intra hegemónico’ (Quiroz y Sandoval, 2012).

La erosión de la ‘red asociativa’ observada en el periodo 2006-2009 es notoria a partir del 2010. Mi investigación a los cinco movimientos sociales que conformaban el Pacto de Unidad, realizada a fines de ese año, mostró que sus representantes ya hacían una distinción entre ‘militantes’ y ‘afiliados’: el primer grupo, comprendido por organizaciones más campesinas (como la CSUTCB) y; el segundo, por aquellas de origen más indígena (como la CIDOB). Las organizaciones militantes mostraban un apoyo aparentemente incondicional considerando al gobierno del MAS como ‘su propio’ gobierno, mientras que las organizaciones como el CONAMAQ y la CIDOB adoptaban una posición más crítica, argumentando que el MAS había perdido el horizonte político y que el ‘proceso de cambio’ necesitaba ser ‘reconducido’ a través de una participación crítica y coactiva de los movimientos sociales y la sociedad civil.

En realidad, estas fisuras responden a una divergencia de intereses. Podría sostenerse que hasta el 2010 los puntos más importantes de la común ‘agenda de octubre’, –a saber la Asamblea Constituyente y la nacionalización de los hidrocarburos– habían sido realizados. De tal modo, la arena política quedó abierta para la expresión de una serie de demandas de carácter más particular, que hasta el momento habían permanecido eclipsadas o guardadas por objetivos más generales, y que no podían ser satisfechas todas al mismo tiempo. Ante dicho escenario, el gobierno optó por una estrategia de priorización y selección, produciendo lo que puede entenderse como una debilitación de los vínculos con los movimientos sociales (Harten, 2011: 87).

Sin embargo, dicha interpretación da lugar a pensar en cambios estructurales con cierta consistencia en el tiempo. Manteniendo a las organizaciones que conformaron el Pacto de Unidad como objeto de estudio, podría pensarse que el gobierno del MAS, al priorizar las demandas del bloque campesino, mantendría vínculos más fuertes con las organizaciones ‘militantes’, al mismo tiempo que debilitaría sus lazos con las organizaciones ‘afiliadas’ (algo parecido debiera ocurrir con otros sectores de la so-

ciudad que pudieran ver en las políticas del gobierno la realización de sus objetivos y otras que no). Pero, en realidad, se observa un escenario menos estático en el que el vínculo con el Estado se define en torno a *asuntos específicos*. A continuación, se ilustra esta dinámica a través de un análisis de tres conflictos que han tenido lugar en los años posteriores a la re-elección de Morales: el ‘gasolinazo’, la construcción de una carretera por el parque nacional y territorio indígena TIPNIS, y el conflicto con el sector médico sobre las horas de la jornada de trabajo.

El conflicto del ‘gasolinazo’ refiere al decreto 780 a través del cual el gobierno procuró la revocación de la subvención al costo de los combustibles líquidos (7), lo que se traducía en un alza de los precios con más del 50 por ciento. La medida, anunciada a fines del 2010, afectaba directamente a toda la población y, más agudamente, a los sectores populares. Rápidamente se articuló un rechazo contundente expresado en una multiplicación de protestas y movilizaciones en contra de la medida. También las organizaciones sociales que conformaron el Pacto de Unidad –tanto militantes como afiliados– se unieron a las protestas, paros y bloqueos. Apesar del esfuerzo de Morales por explicar y justificar el decreto (8), la presión social finalmente obligó a revertir esa medida. En esta cuestión específica, los movimientos sociales – ‘militantes’ y ‘afiliados’– se encontraron nuevamente en una posición común, pero esta vez antagónica en relación al gobierno.

Desde una perspectiva de redes políticas, podría sostenerse que en este asunto particular, hubo una decisión desde la cúpula gubernamental –emanante de una lógica de Estado– pero en ausencia de una ‘red asociativa’ de actores sociopolíticos que la sostuviera y le otorgara legitimidad. El efecto fue más bien la rápida articulación de este tipo de red en oposición a la medida, lo suficientemente amplia y con suficientes recursos políticos para hacer retroceder el plan gubernamental. En retrospectiva, la lectura común de las organizaciones sociales era que ‘Evo se había equivocado’, que había sido un error el no haber ‘consultado primero con las organizaciones sociales’. Dichas expresiones dan cuenta que las organizaciones de los movimientos sociales no se encontraban tanto en oposición *al gobierno*, sino más bien a la *política gubernamental*, es decir al *asunto específico* que procuraba este desencuentro.

El conflicto sobre el TIPNIS se desencadenó a causa del plan gubernamental de la construcción de una carretera que conectara estratégicamente a los departamentos de Cochabamba y el Beni –logrando también una conexión más directa con el Brasil–

(7) La subvención fue establecida a través de un decreto supremo en diciembre de 1997 en el gobierno neoliberal de Hugo Bánzer Suárez. La considerable diferencia de precios estimularía el contrabando de combustible por un valor de 150 millones de dólares, lo que significa un subsidio de facto al consumo de países limítrofes. Con la expectativa de crecimiento económico del país, se esperaba que estas cifras crecieran lo que en palabras del gobierno se presentaba como un ‘desangramiento’ económico ‘insostenible’.

(8) El gobierno propuso la redistribución de fondos recuperados, que alcanzarían a la suma de US\$ 380 millones.

dentro de un marco general de desarrollo e integración nacional. El segundo tramo de la carretera atraviesa un área protegida, el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Securé (TIPNIS) y entra así en conflicto con temas como la autonomía indígena y la protección del medio ambiente (los derechos de la Madre Tierra) promovidos (al menos discursivamente) con vehemencia por el gobierno de Morales. El plan de la carretera pone en relieve la tensión entre la defensa de la autonomía indígena y la política de proteccionismo medioambiental con la necesidad de estimular el desarrollo del país, en particular desde una visión mercantilista y de globalización.

Lo cierto es que se dio inicio a la construcción de la carretera antes de que se hiciera algún tipo de consulta o que se buscara consensuar el plan con las poblaciones afectadas, en contradicción a lo estipulado por la nueva Constitución y las declaraciones internacionales. En el 2011, bajo el liderazgo de la CIDOB (una de las organizaciones sociales que conformaron el Pacto de Unidad), se realizó una marcha protagonizada por los pueblos indígenas que ocupan parte del territorio. En su curso a la ciudad de La Paz, la marcha recibió mucha cobertura mediática junto al apoyo de diversos segmentos de la sociedad. La presión social logró finalmente la reversión del plan gubernamental, obligando a que se declarara al TIPNIS ‘territorio intangible (9)’ y comprometiendo al gobierno a la búsqueda de rutas alternativas.

Sin embargo, el conflicto no quedó solucionado. En el 2012 se articuló un movimiento promoviendo la construcción de la carretera por el tramo previsto, bajo el liderazgo de la Confederación de Indígenas del Sur del TIPNIS (CONISUR). Dicha instancia representaba principalmente a los colonizadores aymaras y quechuas que habían migrado a la región a partir de los años 70. La marcha recibió rápidamente el apoyo de organizaciones sociales como la CSUTCB y las ‘Bartolinas’ (ambas pertenecientes al Pacto de Unidad) como también de la importante Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE) (10). La CONISUR organizó una ‘contramarcha’ que llegó a la ciudad de La Paz, demandando que el gobierno de Morales retomara la construcción de la carretera. La administración de Morales tomó la oportunidad para proponer una salida institucional al conflicto en la forma de una ‘Consulta Previa’. Tal propuesta, sin embargo, fue fuente de conflicto por sí misma, en relación al calificativo de la consulta. Hubo un cuestionamiento serio del carácter ‘previo’, ya que tanto la financiación del proyecto como la construcción de la carretera estaban en marcha antes de que se iniciaran los conflictos. Es así que una tercera marcha se realizó en el año 2012 en contra de la Consulta.

(9) En ese momento surgió una discusión sobre el significado específico de la ‘intangibilidad’ del TIPNIS, ya que además de prohibir la construcción de carreteras, parecía también limitar cualquier explotación del territorio (incluso tradicional y por los mismos indígenas). El gobierno mantuvo cierta ambivalencia al respecto.

(10) Como se explicó en el capítulo 2, la FEJUVE tuvo un papel central en la ‘Guerra del Gas’ proyectándose desde entonces como una de las organizaciones sociales de mayor importancia y legitimidad.

Bajo mucha resistencia y conflicto, finalmente la ‘Consulta’ se realizó entre noviembre y diciembre del 2012 con la participación de las 69 comunidades del TIPNIS. El informe oficial describe la aceptación del proceso de consulta por parte de 58 comunidades, concluyendo que el 80% dijo ‘sí’ a la construcción de la carretera y el 82% rechazó que el territorio sea intangible (Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, 2012: 265-296) (11). El informe oficial fue acompañado de otro, elaborado por la Comisión Interinstitucional de la Iglesia Católica y la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia, que presentaba conclusiones contrastantes, al establecer que la consulta no fue libre ni de buena fe (FIDH/APDHB-Bolivia, 2013: 21) (12). Desde entonces el tema no ha dado más conflictos, sobre todo a causa de la decisión gubernamental de posponer la construcción de la carretera hasta el 2015. Tomando en cuenta las elecciones generales previstas para octubre del 2014, esto debe entenderse como una estrategia por parte del gobierno de poner en espera una cuestión que ha sido altamente politizada por la oposición (ver, por ejemplo, Argirakis, 2012 y Morales, 2013).

En el análisis del conflicto se nota que se trata nuevamente de una decisión gubernamental sin sustento de una ‘red asociativa’, lo que a su vez causó la articulación de otra ‘red asociativa’ en contra del plan gubernamental con suficientes recursos políticos para hacer retroceder al gobierno, al menos en el año 2011. A partir del 2012, se puede observar justamente la articulación de una ‘red asociativa’ a favor de la carretera, en parte orquestada por el gobierno. Así, en diciembre del 2011, el gobierno organizó un *Primer Encuentro Plurinacional para Profundizar el Cambio* en la que reunió a un gran número de organizaciones y movimientos sociales con el objetivo de formular una *nueva agenda pública nacional*. Desde mi análisis, se trata en realidad de reunir a los actores sociopolíticos más importantes del actual escenario político – las organizaciones y movimientos sociales – para identificar demandas y contenedores comunes que permitan la articulación de una ‘red asociativa’ con suficientes recursos políticos para sustentar el segundo término administrativo de Morales, equivalente a lo que fue la ‘agenda de octubre’ para el primer término gubernamental del MAS.

Es necesario señalar que la gran diferencia está en que la ‘agenda de octubre’ se construyó de manera orgánica, espontánea y en las calles, mientras que el Encuentro Plurinacional presenta un espacio algo más institucional (hasta febrero de 2014) no se ha vuelto a realizar un encuentro de esa índole) promovido por el gobierno. Esto explica también, que al no formularse en un contexto de lucha y protesta, no se hayan logrado tampoco objetivos tan puntuales como la ‘agenda de octubre’.

(11) Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda (2012) *Informe Final del proceso de Consulta Previa, Libre e Informada a las pueblos Moxeño-Trinitario, Yuracaré y Chimane del Territorio Indígenas y Parque Nacional Isiboro Securé (TIPNIS) 2012*. La Paz: Iskra Editores.
(12) FIDH/APDHB-Bolivia (2013) Bolivia: Informe de Verificación de la Consulta realizada en el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro-Secure. La Paz, Bolivia.

Lo cierto es que el evento ‘facilitó al Gobierno la *rearticulación de su discursividad* frente a una serie de críticas y desgastes mediáticos de fines del 2011’ (Argirakis, 2012: 4:cursivas en el original), y fue exitoso en iniciar la articulación de una ‘red asociativa’ a favor de la construcción de la carretera que pudo medirse con la ‘red asociativa’ en contra, de cuyo encuentro emergió la Consulta como estrategia de resolución de conflicto. La articulación de la ‘red asociativa’ a favor de la carretera, liderada también por organizaciones indígenas, permitió al gobierno ubicarse en una posición aparentemente neutral desde la que podía jugar un papel de ‘árbitro’ (Salman, 2011: 35), y de tal modo bajar un tanto el tono político a la discusión.

Es también de particular interés el hecho de que ambas ‘redes asociativas’ no se movieran en esferas de acción separadas o predefinidas. En primer lugar, el conflicto del TIPNIS deja en relieve que el calificativo o identidad ‘indígena’ no es determinante para la posición que asume el movimiento social en relación al gobierno. El conflicto del TIPNIS presenta en parte también una ‘disputa inter-indígena’ (Morales, 2013: 85) que demuestra una mayor heterogeneidad de lo que normalmente se presume. Esto se ve con claridad en las organizaciones que conformaron el Pacto de Unidad, donde tanto la CIDOB como el CONAMAQ se ubicaron en oposición a la carretera, mientras que la CSUTCB, las ‘Bartolinas’ y los ‘Interculturales’ sostenían el plan gubernamental.

Asimismo, las ‘redes asociativas’ no se movieron al margen de la institucionalidad estatal. La oposición parlamentaria aprovechó la coyuntura para atacar al gobierno, pero más importante aún, la ‘red asociativa’ en contra de la carretera expandió sus vínculos hasta el interior de la bancada parlamentaria del MAS. Los diputados indígenas Bienvenido Zacu y Pedro Nuni formaron una ‘bancada indígena’ en defensa del TIPNIS, haciendo un desmarque importante porque ponía en juego la mayoría de dos tercios que hasta entonces estaba bajo el control del MAS (13). En el gabinete ministerial, el ministro de Defensa se pronunció abiertamente en contra de la carretera. Es así que, una vez más, la discusión y la lucha política se libraron tanto en el ámbito de los movimientos sociales (las marchas de las organizaciones indígenas) como al interior de los espacios institucionales de la política.

Desde la perspectiva de red, el conflicto y la discusión tomaban lugar en la confrontación –no de Estado con movimientos sociales, no entre el sector indígena y un sector no-indígena– si no entre ‘redes asociativas’ de actores sociopolíticos articuladas en torno a su posición respecto de un asunto específico: la construcción de una carretera.

Un tercer ejemplo de la importancia de la cuestión específica para la relación Estado-movimientos sociales es el conflicto con el sector médico en abril y mayo del

(13) ‘Bolivian Indigenous Leaders Form New Caucus, Threaten MAS Majority’. *Andean Information Network*, Blog Archive, 24 de enero de 2012; ‘Nace bancada indígena y nombran a Pedro Nuni como su primer presidente’. *La Razón*, 19 de enero de 2012.

2012, en torno al plan gubernamental de ampliar la jornada laboral de los médicos de 6 a 8 horas (14). La medida fue recibida con un fuerte rechazo por el sector que inmediatamente organizó medidas de presión como huelgas de hambre y marchas, paralizando el servicio de salud pública por más de un mes. La movilización recibió el apoyo de la Central Obrera Boliviana (la organización sindical de mayor recorrido en la historia del país) y nuevamente mucha cobertura mediática. Los repetidos fracasos en las negociaciones obligaron al gobierno a optar por la 'suspensión' (15) del decreto.

Como resolución del conflicto el gobierno lanzó la convocatoria a una Cumbre Social Nacional de Salud, de la que serían partícipes no sólo el sector médico y agentes estatales, sino también las organizaciones sociales. Este evento tendría que diseñar de forma participativa un nuevo sistema de salud y resolver los problemas del sector, incluyendo la duración de la jornada laboral de los médicos. La organización de la cumbre fue encomendada al Ministerio de Salud y Deportes al que finalmente se sumaron la Central Obrera Boliviana, el Sistema de la Universidad Pública Boliviana y el Consejo Nacional de Salud como instituciones organizadoras. La organización de la Cumbre sufrió desde entonces una serie de retrasos relacionados a desacuerdos sobre quiénes debían participar en la cumbre y de qué manera, como también la decisión de organizar cumbres departamentales que concluyeran en la Cumbre Nacional. En mayo del 2013, la organización de la cumbre se vio seriamente afectada por una confrontación entre el gobierno y la COB sobre la nueva Ley de Pensiones en mayo del 2013. Sumado al retraso del cronograma de las cumbres departamentales, la Cumbre Nacional ha quedado oficialmente pospuesta hasta el año 2014 (16).

La llamada del gobierno a la Cumbre da nuevamente cuenta de la necesidad de que las bases de las reformas proyectadas sean definidas y sostenidas por una amplia base social, conformada no sólo por especialistas, sino también y sobre todo por las organizaciones sociales (populares). El éxito del movimiento social de los trabajadores de salud en torpedear el plan gubernamental debe entenderse en relación a su capacidad —como red asociativa— de reunir a importantes actores sociopolíticos (con suficientes recursos políticos) detrás de una demanda específica: mantener las seis horas de la jornada laboral. En este caso, se debe resaltar el apoyo que el movimiento social recibió

(14) La medida responde a la demanda social de la mejora del deficiente servicio de salud.

(15) Nuevamente surgió una discusión sobre el contenido específico de la 'suspensión' del decreto (el término no es jurídico), ya que la demanda del movimiento social era la derogación del mismo, aspecto que no terminó de ser despejado.

(16) La confrontación entre el gobierno y la COB hizo que un momento el gobierno optara por disolver al comité organizador de la cumbre. Hacia fines del 2013 el gobierno y la COB retomaron las negociaciones, incluyendo en su agenda el tema de la Cumbre de Salud. Hasta la fecha, el gobierno ha realizado cumbres departamentales en Santa Cruz, Beni y Chuquisaca. ('Trabajadores demandan informe oficial sobre Cumbre de Salud'. *El Diario*, 20 de agosto de 2013; 'Desechan comisión organizadora para la Cumbre Nacional de Salud'. *La Patria*, 13 de septiembre de 2013; 'Cumbre de Salud queda postergada para el 2014'. *Página Siete*, 27 de diciembre de 2013.

por parte de la COB, una de las organizaciones sociales populares más importantes y con mayor legitimidad en la país. Asimismo, la cobertura mediática que recibió el movimiento significó una fuerte presión sobre el gobierno.

En este conflicto se nota la ausencia de las organizaciones indígenas del Pacto de Unidad. Esto se explica en parte por la coincidencia entre este conflicto y el conflicto del TIPNIS, por lo que el tema de la salud no era considerado prioritario en ese momento. A fines del 2013, cuando el conflicto del TIPNIS se había apaciguado, las organizaciones campesinas de la CSUTCB y las ‘Bartolinas’— normalmente vistas como aliadas del gobierno— se pronunciaron autónomamente respecto al asunto. Dichas organizaciones hicieron público su plan de organizar un Congreso Nacional de Salud, que remplazara la Cumbre, para que no se aplazara más la atención universal. Tanto la COB como el sector de los profesionales de salud reaccionaron defendiendo la propuesta gubernamental de realizar la Cumbre, arguyendo que de otra manera ‘Será un desacato al compromiso del Presidente’ (17).

La imagen un tanto confusa que emerge de las posibles alianzas en este conflicto responde en parte del hecho que, al contrario del inicio del conflicto, ya no se trata de una cuestión tan específica, como es la cantidad de horas de una jornada de trabajo, que enfrentan a un gobierno en particular con un sector social particular. El gobierno propuso que en la Cumbre se discutiera la reforma y problemas integrales del sistema de salud con la totalidad de la sociedad (representada por sus organizaciones), para rediseñar un sistema de salud con alcance universal que perdure en el tiempo. De esta manera, el gobierno consigue que la cuestión deje su carácter bipolar y sectorial, y se torne así menos adecuado para ser politizado. Al mismo tiempo, devuelve una problemática mucho más compleja a los actores sociopolíticos, con la esperanza de que se pueda formar una ‘red asociativa’ lo suficientemente amplia para sostener pero también definir el nivel de reforma que se quiere alcanzar.

Una comparación de los tres conflictos devela que son en realidad las peculiaridades del asunto las que definen el contenido de las relaciones Estado-movimientos sociales. Esto coincide en parte con la lectura que hace Salman cuando señala que la ‘ambivalencia del MAS hace que varios movimientos oscilen entre ser aliados y opositores. Su posición depende de temas concretos, hechos específicos y de incertidumbres tácticas’ (2011: 38). Pero donde Salman habla de tres círculos de movimientos sociales, alrededor del MAS, en un gradiente de ‘afinidad’ a mayor autonomía (2011, 2013), el análisis de red aquí presentado muestra una relación más dinámica (cambiante) y compleja. El análisis explica la observación que hace Walter Q. Morales sobre la pregunta si los movimientos sociales son ‘actores autónomos’ o más bien ‘sujetos a la manipulación y control oficial’: ‘La respuesta a esta pregunta es complicada porque

(17) ‘CSUTCB anuncia Congreso de Salud en lugar de cumbre’. *La Razón*, 24 de octubre de 2013.

ambas situaciones pueden existir y existen' (traducción propia, 2013: 87). Efectivamente, la constatación de la variedad de posiciones que puede asumir un mismo movimiento social en relación al gobierno (a veces en acuerdo, a veces en conflicto y otras un tanto ambivalente), dificulta la posibilidad de dar respuestas inequívocas a preguntas convencionales sobre la autonomía de dichos actores.

Más importante aún, este análisis muestra que el poder político del que el gobierno goza con su mayoría tanto en diputados como en el senado, es considerablemente relativo. Aparece como un factor mucho más determinante el hecho que exista o no una 'red asociativa' conformada por sobre todo movimientos sociales (con capacidad de movilización) y otros actores sociopolíticos con suficientes recursos políticos, que sustenten y legitimen los planes proyectados. Los tres conflictos analizados muestran que una decisión gubernamental que no cuenta con este tipo de sustento termina inevitablemente truncada.

En otras palabras, los espacios institucionales de formulación y ejecución de políticas no son suficientes para la realización de políticas públicas. Dichos espacios deben tener una correspondencia con espacios de los movimientos sociales y otros actores sociopolíticos. Desde la perspectiva de red, se puede argumentar que, para la realización de políticas públicas, es necesaria una 'red asociativa' conformada por suficientes actores sociopolíticos, es decir tanto 'políticos' como 'sociales'. Así, el escenario político boliviano coincide considerablemente con la postulación de Chalmer *et al.* (1997) en sentido de que la representación popular deviene cada vez más dependiente de la participación de actores sociales y estatales en un conjunto cambiante de 'redes asociativas' que fusionan o tornan borrosos los límites entre actividades de 'articulación de intereses', 'agregación de intereses', 'formulación de demandas' y 'elaboración de políticas públicas'. O bien, con la postura de Goldstone *et al.* (2003), de que es necesario cuestionar la división entre 'políticas institucionalizadas' y 'políticas no-institucionalizadas'.

Ahora bien, en este apartado el análisis se ha centrado sobre la posición de los distintos movimientos sociales respecto del gobierno de Morales desde una perspectiva de red, haciendo uso del concepto de 'redes asociativas'. Desde este enfoque, se puede observar también que dichas 'redes asociativas' no se conforman únicamente por movimientos sociales y actores estatales, sino que involucran también a otros tipos de actores sociopolíticos. En el siguiente apartado discutimos el papel de los más importantes.

5.2 Otros actores importantes de la red: instituciones de apoyo y medios de comunicación

Desde una perspectiva de red, y haciendo uso del concepto de 'redes asociativas', la relación entre el Estado y los movimientos sociales se visibiliza con una mayor complejidad, al punto que el análisis de únicamente estos dos actores resulta li-

mitado e, incluso, artificial. Las ‘redes asociativas’ reúnen a otros actores sociopolíticos que, junto a los actores del Estado y de los movimientos sociales, encarnan la práctica política. Se puede decir que, para el contexto actual, se destacan dos tipos de actores que forman parte importante de estas redes y que tienen una incidencia significativa en los procesos políticos. Se trata de las organizaciones no gubernamentales y de los medios de comunicación.

En el caso de las organizaciones no gubernamentales podemos remitir su importancia al periodo de los regímenes autoritarios, etapa en la que jugaron un papel importante en la resistencia. Después, con la reinstauración democrática y la simultánea implementación del modelo neoliberal, la contracción del aparato estatal significó una apertura en el espacio social para que este tipo de entidades cumpliera con una serie de funciones. Posteriormente, la crisis de legitimidad de las instituciones políticas convencionales (como los partidos políticos) y el protagonismo político de actores ‘sociales’ (como los movimientos sociales) crearon un escenario en el que la política no se práctica únicamente en los espacios institucionales. La expansión de los lugares de la política a espacios previamente concebidos como ‘sociales’, ha creado un contexto en el que los medios de comunicación puedan adquirir un papel político más explícito y decisivo.

Como se podrá ver, tanto los medios de comunicación como las organizaciones no gubernamentales forman parte de las ‘redes asociativas’ que marcan el contenido de la relación entre el Estado y la sociedad en general, y la relación Estado-movimientos sociales en particular. Desde esa perspectiva, consiguen una incidencia efectiva en los procesos políticos.

5.2.1 Organizaciones no gubernamentales: las instituciones de apoyo

Las organizaciones no gubernamentales han desempeñado un papel importante en la relación entre el Estado y la Sociedad desde hace décadas en Bolivia, asumiendo diferentes roles. En un trabajo comprehensivo sobre el rol de la ayuda externa en Bolivia, Rodríguez-Carmona observa distintas funciones de este tipo de organizaciones. Durante la dictadura las ONG fungieron como un ‘vínculo entre pueblo y gestión pública’ al trabajar en la representación de las organizaciones de base y capacitar a las nuevas dirigencias que veían que sus líderes eran continuamente descabezados por el régimen autoritario. Más tarde, con la recuperación de la democracia, las ONG se convirtieron en ‘espacios y canales de participación social’, poniendo en relieve su función predominantemente política. En la medida en que las organizaciones populares empezaron a reclamar su derecho a hablar con voz propia, las ONG sufrieron un reposicionamiento dedicándose a una intervención más directa, en particular en el tema de desarrollo rural (Rodríguez-Carmona, 2009: 34-36). Con la implementación de políticas de ajuste estructural y la consecuente contracción del aparato estatal, a partir de la segunda mitad de los años 80, las ONG asumieron una serie de funciones tradicio-

nalmente estatales. El incremento sustancial de la pobreza, junto al aumento explosivo de los fondos de la cooperación internacional, produjeron la multiplicación y profesionalización de las ONG en Bolivia (Arellano-López y Petras, 1994: 558-559).

A partir de los años 90, las ONG formaron una fuente de expertos que colaboraron con el Estado para la implementación de políticas de corte neoliberal. Tomando como caso de estudio la implementación de las políticas de descentralización, Recondo señala que fueron los activistas de izquierda que, después de una larga experiencia de trabajo en ONG y en círculos académicos, pasaron a formar parte del equipo técnico que puso en marcha la aplicación de la Ley de Participación Popular en Bolivia. En este periodo, las ONG tuvieron además un papel de mediación entre las organizaciones de base o comunidades, por un lado; y con el Estado y/o agencias de cooperación internacional para la captación de fondos (Recondo, 2012: 128-134; Kohl: 2003). Según Petras, éste constituye una tendencia regional que responde a la coincidencia entre los activistas de izquierda de las ONG con las agencias internacionales como el Banco Mundial en su posición anti-estatista. El autor sostiene que, en realidad, instituciones como el Banco Mundial y los regímenes neoliberales cooptaron el trabajo de las ONG al fomentar la provisión de servicios sociales por este tipo de entidades, socavando así la posición del Estado (Petras, 1997: 11).

En realidad la posición de Petras se encuentra en un extremo del debate académico sobre la influencia que tienen las ONG en los procesos políticos en los escenarios nacionales en los que se desenvuelven. Petras se ubica en la posición que sostiene que dichas instancias son funcionales al establishment y que promocionan valores y prácticas necesarios para democracias desarrolladas como ser la ciudadanía y la sociedad civil activa y organizada. En el otro extremo, las ONG son entendidas como entidades que tienen más bien el efecto de crear cuestionamientos al régimen y *status quo* (Boulding y Gibson, 2008: 481).

Observando el caso de Bolivia, Boulding (2010) argumenta que el efecto de las ONG –de sostén o desafío al régimen vigente– depende en realidad de la calidad de las instituciones democráticas, al señalar una fuerte relación entre la actividad de ONG y la protesta política en el contexto de una democracia débil (18). Las ONG estimularían la participación política simplemente por proveer recursos y oportunidades de asociación en las comunidades. A esto se suma los objetivos explícitamente políticos de empoderamiento que algunas ONG mantienen. En las palabras de Boulder: ‘Si las ONG movilizan a la gente para una participación política, pero los mecanismos tradicionales como el voto se muestran bloqueados o inefectivos, entonces la gente puede buscar otras salidas para expresar sus demandas, incluyendo las protestas y demostraciones’ (traducción propia) (Boulding, 2010: 458). El autor concluye que, en este sen-

(18) Una lectura similar, sobre cómo el efecto en la participación política varía de acuerdo al contexto institucional en el que operan las ONG, se puede encontrar en Brown *et al.* (2007).

tido, el efecto de las ONG fue de suma importancia para entender las movilizaciones del periodo 2000-2005 y la consecuente victoria política del MAS.

Así, podría sostenerse que ambos papeles pueden observarse en el caso de Bolivia. Las ONG jugaron un rol destacado en legitimar e implementar el proyecto neoliberal, pero al mismo tiempo tuvieron el efecto importante –algunas veces intencionado y otras no– de empoderar políticamente a organizaciones de base. Si bien es cierto que la descentralización neoliberal junto a la expansión de las ONG en la sociedad civil tuvieron el efecto de sectorializar las demandas populares y, de ese modo, socavar las organizaciones populares a nivel nacional (como fue el caso de los sindicatos) (Petras, 1997), al mismo tiempo crearon espacios de encuentro y capacitación que contribuyeron considerablemente a un mayor grado de organización y articulación política (Loayza Bueno y Datta, 2011: v).

El efecto de empoderamiento y articulación política de los movimientos sociales que protagonizaron el escenario político de los últimos años, por parte de organizaciones no gubernamentales, debe ser principalmente adjudicado a las así llamadas ‘instituciones de apoyo’. Dichas entidades pueden entenderse como ‘ONG del Sur’ en oposición a ‘ONG del Norte’, caracterizadas por su mayor sentido de responsabilidad hacia las agrupaciones con las que trabajan (sus ‘clientes’) (Malavisi, 2010: 54).

En mis entrevistas con representantes de distintas organizaciones sociales era recurrente la referencia a las ‘instituciones de apoyo’, lo que indica un entendimiento común de quiénes pertenecen a ellas y quiénes no. Dicha designación es también utilizada en la (poca) literatura que refiere específicamente al papel de este tipo de entidades (19). Entre las más nombradas se encuentran el Centro de Estudios Jurídicos y Sociales (CEJIS), Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), Centro de Comunicación y Desarrollo Andino (CENDA), Comisión Episcopal Pastoral Social CEPAS-CARITAS, Fondo Indígena, el Programa NINA y el Centro de Promoción e Investigación del Campesinado (CIPCA). Dichas instituciones se caracterizan por un recorrido largo desarrollando conocimiento y actividades de distinta índole a favor de la población indígena y campesina.

Esas instituciones han jugado un papel importante en la articulación de una identidad etnopolítica y en proveer a las organizaciones de base de conocimiento y recursos políticos que permitieran una articulación de demandas más efectiva hacia el Estado (Loayza, 2010: 15-16). Así explica Eulogio Nuñez, director de CIPCA-Santa Cruz, con más de 20 años trabajando en esta institución:

‘CIPCA va cumplir 40 años de vida. Creo que es una de las ONG más antiguas. Nació de las dictaduras y creo que siempre optó por el campesinado, el indígena. Apoyarlos a que se organicen bien y que puedan producir también con iniciativas económicas

(19) Por ejemplo Garcés *et al.*, 2010; Viaña, 2011; Gianotten, 2006.

productivas sostenibles... Ayudar también a que las organizaciones puedan hacer lobby, cabildeo, para que se convierta en políticas públicas, tanto a nivel local, departamental y nacional.’ (20)

En la misma línea, Walter Limache, Director Nacional del Programa NINA, sostiene:

‘El empoderamiento es lo que siempre se ha perseguido desde el programa NINA, y el empoderamiento significaba ocupar espacios de decisión y participar en esos espacios de gestión desde la propia organización.’ (21)

Cabe destacar el papel que juegan estas instituciones en la capacitación y formación de liderazgos sociales para la articulación política de muchos de los movimientos sociales que protagonizaron el espacio político a partir del año 2000. Iván Bascopé de CEJIS de La Paz, sostiene al respecto:

‘Nosotros les decimos que se tienen que preparar. Tienen que fortalecerse orgánicamente, deben cuidar su independencia organizativa, mejorar capacidades administrativas y empoderarse con sus demandas, como lo hicieron otros dirigentes en su momento. Preparar los procesos.’

El largo recorrido de acompañamiento y empoderamiento ha producido aparentemente relaciones horizontales y de confianza. Walter Limache explica:

‘Como NINA nosotros coadyuvamos y trabajamos en que las organizaciones se encuentren. El espacio del programa NINA es un espacio donde las organizaciones se encuentran, han ido viniendo los dirigentes con sus problemas y donde han encontrado una identidad en base a la similitud de sus programas con los de otras organizaciones y han ido articulando para hacer fuerza común... Por eso nuestra cercanía y confianza con las organizaciones. Son 21 años que estamos trabajando y nos atrevemos a decir con mucha objetividad de cuál es el sentir al interior de las propias organizaciones.’

La articulación política y la relación cercana pueden ser también observadas en el trabajo de CIPCA. Según Eulogio Nuñez:

‘Con las organizaciones la relación es bien fluida. CIPCA es una organización que ha visto nacer a la APG, a la CIDOB, a las Confederaciones. A las departamentales, por ejemplo, hemos apoyado bastante en que puedan conformarse, tener su personería jurídica. Creo que ahí tenemos una relación respetuosa de diálogo abierto, horizontal, sincero con las organizaciones.’

(20) Entrevista. Santa Cruz, 5 de noviembre de 2010.

(21) Entrevista. La Paz, 11 de octubre de 2010.

Marcelo Ortega, de CEPAS-CARITAS señala la formación de líderes como la base de una relación de confianza:

‘Considerando también que varios de los líderes han salido de la formación que ha hecho la Pastoral Social CARITAS en diferentes departamentos. Con las cuales si hay relación, tal vez más personal, por esa relación que siempre ha existido...’ (22)

La relevancia e incidencia de estas instituciones se puede observar en su trabajo durante el proceso constituyente. Ya en una reunión preparativa de las organizaciones que conformarían el Pacto de Unidad, en septiembre del 2004, se había decidido que se formaría un equipo técnico que se estuviera encargado de sistematizar la construcción de la propuesta del Pacto de Unidad. En un encuentro de las organizaciones indígenas en mayo del 2006 se decidió formar dicha ‘Comisión Técnica’ de la siguiente manera: ‘2 dirigentes y 1 asesor por cada una de las organizaciones (CSUTCB, CSCB, FNMCB-BS, CIDOB y MST-B), 1 técnico por el Bloque Educativo Indígena y 1 técnico por cada una de las instituciones de apoyo a las organizaciones (CEJIS, CENDA, Programa NINA, CEPAS y CESA).’ (Garcés *et al.*, 2010: 44).

Mis entrevistas con personas que formaron parte del equipo técnico testimonian el impacto que tuvieron estas instituciones y su participación en la ‘Comisión Técnica’ para la exitosa elaboración de una sola propuesta integral desde el Pacto de Unidad, pero también para que dicho trabajo repercutiera al interior de la Asamblea y pudiera ser finalmente la base del actual texto constitucional. Eulogio Nuñez del CIPCA observa:

‘A mí me tocó participar como parte del equipo técnico... de un equipo técnico invisible. No interesaba que se pueda visibilizar, pero hacía un trabajo bastante intenso de eventos a nivel local, regional, departamental y nacional. Al final se logra presentar una propuesta como Pacto de Unidad. Y ahí había muchísima gente ligada a ONG, técnicos de organizaciones, que han elaborado esa propuesta... es una construcción que yo valoro mucho. Muchas cosas están pensadas como la gente, o sea, en su lógica.’

Estas instituciones no sólo se encargaron de sistematizar los insumos de las distintas organizaciones para la construcción de una propuesta única, sino que también antes y durante el periodo de la Asamblea Constituyente proveyeron espacios y recursos (logísticos, organizativos, financieros) necesarios para reunir y poder trabajar con las organizaciones. Walter Limache del Programa NINA explica:

‘La elaboración de la propuesta para la Constitución tomó mucho tiempo, primero cada uno trabajando sus propuestitas. Cuando se empezó el proceso de mayo a agosto [del 2006], en marzo sale

(22) Entrevista. La Paz, 21 de octubre de 2010.

la ley de convocatoria a la Asamblea y el punto para llegar con una propuesta era el 6 de agosto, porque entonces se instalaba la Asamblea. Hicimos seis eventos nacionales, miles de horas de trabajo técnico entre dirigentes y técnicos. Miles de horas de discusión, revisión. Pelea con la gente nueva que llegaba y planteaba cosas ya superadas. Presentada la propuesta en las revisiones encontrábamos ciertas contradicciones, debilidades en otras, ausencia de otras. Durante la Asamblea a seguir, hasta presentar uno nuevo, ya más oficial, articulado, mucho más coherente y que se entregó en la Asamblea.’

Iván Bascopé del CEJIS, también perteneciente a la ‘Comisión Técnica’, explica sobre ese trabajo:

‘Y eso conocen bien los amigos técnicos y asesores de otras instituciones que conformamos en esa época el equipo de técnicos, que fuimos en realidad, yo te digo abiertamente, quienes redactamos la constitución. La redactamos en una primera instancia, cuando estas demandas van evolucionando, lo redactamos entre enero y febrero y marzo del 2007.’ (23)

Sobre el mismo tema, Sergio Vásquez de CENDA apunala a la relación particular entre los técnicos y las organizaciones, y al trabajo intenso de la comisión:

‘Las mismas organizaciones con el equipo técnico de las instituciones tuvieron una propia dinámica. Posterior al 2007 cuando se aprueba en detalle el texto. Según la ley en agosto de 2007 debía entregarse el texto constitucional. Nos hicieron trabajar como locos toda la noche para producir ese texto, porque los asambleístas tenían miedo de que se los acusara de incumplimiento de deberes. En las plenarias no había posibilidad de avance. El MAS, en su intención de cumplir con el rol por lo menos a medias, debían tener al menos un primer borrador. En el parlamento no querían ampliar, por eso fue la acelerada, si no había incumplimiento de deberes.’

El siguiente testimonio de Walter Limache da cuenta también que hubo momentos en los que los técnicos provenientes de estas instituciones dejaron su posición

(23) Esto parece coincidir con la lectura de Loayza, que fue el CEJIS que, realizando una investigación profunda en temas de constitucionalismo, derechos humanos, el Estado-Nación, relaciones étnicas, etc., produjo 24 ensayos que construían una Constitución Nacional. Estos nunca habrían sido considerados de manera formal por la Asamblea Constituyente o sus comisiones, pero fueron las bases de la Constitución que fue aprobada en Oruro. Según el autor, el hecho de que la Asamblea no producía los avances suficientes coincidió con la necesidad urgente de Morales de tener un éxito político, por lo que finalmente las 24 propuestas fueron aprobadas en Oruro sin mayor dilación (Loayza, 2010: 15-16).

de apoyo y sistematización para asumir un papel más decisivo, un tanto al margen de la voluntad de las organizaciones del Pacto de Unidad:

‘En un momento las organizaciones se estaban desintegrando, el Pacto de Unidad se estaba desintegrando y todo el esfuerzo de una propuesta se estaba diluyendo. Y entonces logramos rearticular, hicimos un evento por cinco días que acabaron siendo diez, y salió una propuesta muy rica que no podía publicarse porque había cuatro desacuerdos. Yo decidí publicar el texto. Saqué un tiraje de 50 mil ejemplares. Los dirigentes que reclamen, yo soy responsable, que me busquen a mí. Lo mandamos en avión a Sucre porque había bloqueo. Las primeras reacciones de los dirigentes apuntaban a indagar con qué autorización yo había sacado esto. Yo les dije “es que estoy cansado de sacar fotocopias, pero nos reuniremos, quiero que me digan cuáles son sus rollos”. Se repartió en la Asamblea y sonó. Les cayó como bomba a toda la derecha: la propuesta del Pacto de Unidad. Al día siguiente los dirigentes me volvieron a llamar pidiendo más ejemplares.’

Estos testimonios corroboran la literatura que ha sistematizado el proceso constituyente, estableciendo que si bien el contenido de la propuesta del Pacto de Unidad recoge los insumos y el trabajo conjunto y propositivo de las distintas organizaciones, al mismo tiempo la elaboración de la propuesta del Pacto de Unidad no hubiera podido prescindir del sustento técnico, logístico y financiero de las instituciones de apoyo. Así Loayza concluye que ‘think tanks’ como CEJIS, CEDLA, CENDA, CEPAS-CARITAS, CESA, Agua Sustentable, el Fondo Indígena, el Programa NINA y CEFREC fueron determinantes en reunir a las distintas organizaciones indígenas que, a la postre, conformarían el Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (que después adoptaría la sigla del MAS), además de producir un conjunto de conocimiento que fue utilizado por los movimientos sociales para argumentar sus demandas y mejorar su posición política y de negociación (Loayza, 2010: 15).

Más allá del proceso constituyente, la importancia de los vínculos entre los movimientos sociales y las instituciones de apoyo se ve reflejada en cómo estas instancias sirvieron como una suerte de base de reclutamiento para figuras importantes del MAS y después del gobierno. En ellas destaca el programa NINA. David Choquehuanca, canciller de Bolivia desde el 2006, después de ser dirigente de la CSUTCB, fue Director Nacional del Programa NINA entre 1998 y 2005. Por este programa de formación de liderazgos habría pasado también el mismo Evo Morales (24).

El Centro de Estudios Jurídicos y Sociales produjo un número considerable de figuras importantes del gobierno, como Alfredo Rada (fue ministro de Gobierno,

(24) Entrevista a Walter Limache, Director Nacional del Programa NINA. La Paz, 11 de octubre de 2010.

después Viceministro de Gestión Institucional y Asuntos Consulares), Susana Rivero (Ministra de Desarrollo Rural), Javier Escalente (Viceministro de Desarrollo Rural y Agropecuario), Guillermo Dalence (Ministro de Minería). Se suma también el Vicepresidente, Álvaro García Linera, quien fue presidente del directorio de la asamblea de asociados de esta institución (25) y Alejandro Almaraz que fue Viceministro de Tierras. Este último resume el paso de acompañamiento de las organizaciones, articulación política y para finalmente formar parte del ejecutivo:

‘Yo fui hombre fuerte del MAS en 98-99. Estuve en la primera dirección política del MAS, éramos 11 o 12. Uno por cada federación de campesinos... No había una organización de los ‘no campesinos’ o de los ‘asesores’. En realidad éramos eso, unos cuantitos asesores de las organizaciones que, acompañando la actividad de las organizaciones, derivamos también a este plano que era el de la proyección política de la organización social. Éramos tres abogados los que atendíamos sobre todo los procesos agrarios. Éramos Carlos Romero, actual ministro de Autonomías, Hugo Salvatierra que fue ministro de Desarrollo Rural y yo. Ellos no querían entonces yo asumí esta representación [de Viceministro de Tierras]’

Es necesario notar que la presencia de estas figuras en el gobierno, no implica una cooptación de las instituciones de apoyo. Así se han dado confrontaciones abiertas entre este tipo de instituciones y el gobierno de Morales (26) y Alejandro Almaraz con frecuencia publica en periódicos notas muy críticas sobre la actual administración. En junio del 2011 un grupo de intelectuales y disidentes del MAS publicaron el *Manifiesto del 22 de Junio. Por la recuperación del proceso de cambio para el pueblo y con el pueblo*. Dicha publicación crítica del gobierno, desató una polémica que fue respondida por el Vicepresidente Álvaro García Linera con la publicación *El ‘oenegismo’, enfermedad infantil del derechismo*, en julio del 2011, en la que tildaba a los firmantes del manifiesto de ‘resentidos políticos’ y arguyendo que su posición crítica derivaba de su vínculo a ONG y fundaciones que, según él, habrían creado una “relación prebendal y de neocolonización mental hacia las organizaciones sociales” (García Linera, 2011: 10). La respuesta vino en la forma de otra publicación de Alejandro Almaraz *et al.*, titulada *La MAScarada del poder*, publicada en enero del 2012.

La polémica deja en relieve que la presencia de actores de ONG en las estructuras estatales y su posición de apoyo o crítica al gobierno es tema real y delicado.

(25) ‘El Vicepresidente y el canciller tuvieron altos cargos en ONG’. *Página Siete*, 19 de septiembre de 2011.

(26) ‘El oficialismo fustiga a las ONG que lo ayudaron a consolidarse’. *Página Siete*, 19 de septiembre de 2011.

La polémica se articula en torno al verdadero sentido del ‘proceso de cambio’ que, en realidad, debiera estar definido por las organizaciones sociales en tanto fueron ellas quienes impulsaron y protagonizaron el proceso. Pero el hecho que la discusión se dé entre los altos niveles del ejecutivo del gobierno y los intelectuales con vínculos con este tipo de instituciones, deja en claro que las organizaciones sociales nunca estuvieron solas. Hubo un importante proceso de acompañamiento, asesoramiento, diálogo y discusión, en el que sin duda las organizaciones y movimientos sociales tuvieron un papel central pero no exclusivo. El protagonismo y relevancia de las organizaciones y movimientos sociales se ve reflejado en la pugna por quiénes entienden mejor su ‘proceso de cambio’: el actual gobierno o este grupo de disidentes con gran legitimidad debido a su trabajo en instituciones de apoyo de largo recorrido (algunas más de 30 años).

Las confrontaciones entre el gobierno y las instituciones de apoyo no han tenido mayores consecuencias (27) y llama la atención que tomen lugar en las altas dirigencias. A niveles más bajos se puede seguir observando un trabajo de colaboración y articulación, no sólo entre las instituciones de apoyo y las organizaciones sociales, sino también en relación con el gobierno. Para ello es de vital importancia los lazos personales entablados en el pasado, como lo expresa Marcelo Ortega de CEPES-CARITAS:

‘Considerando también que varios de los líderes han salido de la formación que ha hecho la Pastoral Social CARITAS en diferentes departamentos. Con las cuales si hay relación, tal vez más personal, por esa relación que siempre ha existido, pero no oficialmente. Institucionalmente tenemos un convenio con el INRA, con el cual realizamos algunos trabajos de saneamiento, o a nivel local de departamentos. Hay programas dentro de CARITAS que tienen convenios firmados con la instancia gubernamental relevante. Pero un entendimiento directo, no existe. Son convenios logrados por las personas que han salido de aquí y por la historia y la tradición del trabajo que siempre se ha tenido, pero no necesariamente por la voluntad del gobierno por querer hacerlo. Pese a la iglesia tiene tanto en el tema de salud y educación, tenemos obras subsidiadas donde gobiernos anteriores no llegaban y

(27) Como ha sido el caso en otras instancias internacionales. En el año 2008 el gobierno de Morales expulsó al embajador estadounidense y a la Drug Enforcement Administration (DEA) bajo la acusación de conspirar contra el gobierno. En Mayo del 2013 el gobierno de Bolivia ordenó a USAID (US Agency for International Development) dejar el país, también por presunta intromisión y conspiración contra el gobierno. Bajo el mismo argumento, recientemente la ONG danesa IBIS fue expulsada del país, en diciembre del 2013. Ver ‘Cancillería oficializa expulsión de IBOS mediante nota escrita’. Página Siete, 27 de diciembre de 2013; y ‘ONG danesa IBIS expresa sorpresa por expulsión de Bolivia y buscará diálogo’. *La Razón*, 20 de diciembre de 2013.

donde el actual gobierno no llega. Ahí siempre se va en busca de convenios nuevos.’ (28)

Efectivamente, observando al Estado de manera desagregada, se observa que se mantienen relaciones entre las instancias gubernamentales, las instituciones de apoyo y las organizaciones sociales en torno a temáticas de trabajo más específicas. Esto es congruente con lo observado en un estudio al trabajo de las ONG en Bolivia en los años ’90. Respecto de la relación con el gobierno, este trabajo concluía que ‘la calidad e intensidad de estas relaciones están más o menos correlacionadas con la capacidad general de las ONG... en su sector o respecto a su tema’ (Wils, 1995: 276). Esto muestra cierta continuidad en el relacionamiento entre las ONG y el Estado, aun cuando se ha dado un cambio sustancial en las élites políticas.

Pero tal vez más importante aún es la función que desempeñan las instituciones de apoyo junto a otras ONG en crear espacios de encuentro entre distintos tipos de actores, incluyendo agentes estatales y representantes de las organizaciones sociales. Durante mi estancia de investigación a fines del 2010, el debate político giraba en torno a la traducción en normativas e implementación de la nueva Constitución Política. Pude observar que dicho debate se entablaba con intensidad en una diversidad de espacios ‘no institucionales’, en la forma de foros, seminarios, encuentros y talleres. Ejemplos de algunos de ellos en los que tuve oportunidad de participar son: ‘Foro Internacional Aplicación del Derecho a la Consulta Previa (La Paz, 28.09.2010), ‘Conferencia Internacional *Pensando el Mundo desde Bolivia* “*Refundación del Estado en Bolivia*” (La Paz, 05.10.2010), ‘II Seminario Bolivia Post-Constituyente: Derechos Indígenas en el Estado Plurinacional’ (La Paz, 18-20.10.2010), ‘Foro Autonomía y Nueva CPE, Espacio de Reflexión Interdisciplinar’ (Santa Cruz, 04.11.2010), ‘Conferencia “Descolonización y Estado Plurinacional”’, (Cochabamba, 10.11.2010).

Este tipo de eventos fue organizado por ONG, instancias de la cooperación internacional o bien por instituciones financiadas por ellas. Era notable que dichos eventos no sólo creaban un espacio de encuentro entre representantes de las organizaciones sociales y agentes del Estado sobre una temática específica, sino también con otro tipo de actores como intelectuales, académicos y analistas políticos (nacionales e internacionales). El propósito general era la comunicación y la información pero sobre todo el *diálogo*. Este último es de particular interés pues deja en relieve la cualidad horizontal y recíproca de la interacción. Efectivamente, en estos espacios tanto agentes gubernamentales como representantes de organizaciones sociales se encontraban de igual a igual para, desde esa posición, participar en el intercambio de información y la negociación.

Era también notable el hecho de que los organizadores del evento no participaran de dichos diálogos y negociaciones, limitándose a la orquestación del encuen-

(28) Entrevista a Marcelo Ortega de CEPES-CARITAS. La Paz, 21 de octubre de 2010.

tro. Esto forma un contraste con el tipo de ayuda más ‘clásico’ en forma de capacitaciones, asesorías y asistencias técnicas de carácter unilateral, como también el papel tradicional de representación de sectores marginados que desarrollaban este tipo de instancia. Así, las agencias de la cooperación internacional, las ONG e instituciones de apoyo parecían haber dejado de lado su rol de interlocutores o intercesores de los indígenas, pobres, etc., en un escenario en que eran estos mismos actores quienes presentaban un análisis propio y entablaban el diálogo y la negociación de forma directa con los funcionarios estatales. Esto coincide con la lectura del sociólogo Jorge Komadina:

‘En el pasado habían también estos eventos donde se encuentran representantes del Estado y de diferentes organizaciones de la sociedad civil. La diferencia es que antes estos eventos tenían el objetivo de abrir un nuevo espacio político, mientras que ahora que eso ya ha ocurrido, se trata de participar. Como todavía no existen los canales o mecanismos de participación, estos foros permiten una instancia de deliberación donde se confrontan visiones. Hay un fuerte proceso de politización en la sociedad civil. Son siempre muy concurridos y son fuertes en términos de la virulencia del discurso, la interpelación, del asumir posiciones, las miradas con los otros, los adversarios políticos, vocabularios fuertes.’ (29)

El análisis convencional ha adjudicado un papel de intermediación a este tipo de instancias, mediando entre el Estado y la Sociedad (30). Sin embargo, desde una perspectiva de red, los distintos tipos de ONG aparecen como un actor más de las ‘redes asociativas’ en las que se enmarcan las relaciones entre el Estado y los movimientos sociales, y de tal modo inciden en el contenido de esa relación (31). En la medida en que estas instancias tienen la capacidad de producir conocimiento sobre temáticas específicas, proveer recursos políticos y financieros y crear espacios de encuentro entre el Estado y los movimientos sociales, las ONG resultan importantes en la creación de vínculos alrededor de temáticas específicas. Al mismo tiempo, al tener recursos políticos, las ONG en el contexto boliviano actual aparentan tener un papel que va más allá de la intermediación, desde una posición en la que participan efectivamente en la definición de las temáticas y en la articulación de ‘redes políticas’.

(29) Entrevista a Jorge Komadina del Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales CEADESC. Cochabamba, 10 de noviembre de 2010.

(30) Ver por ejemplo Bebbington et al., 1993; Macdonald, 1997; Fernando y Heston, 1997.

(31) En este punto resulta interesante un estudio realizado a la relación entre movimientos sociales y ONG en Bolivia (Von Freyberg, 2012) en el que el autor observa cómo, a partir de los años ‘60, los distintos actores, incluyendo actores estatales, se han ido conectado de manera cada vez más directa creando interrelaciones que dejan ver estructuras de red.

Ejemplos concretos han sido observados en su incidencia en la articulación política del movimiento indígena, al no sólo promover espacios de encuentro, sino también proveer del conocimiento y lenguaje que pudiera formular un discurso político común alrededor de una identidad étnica. Asimismo, durante el proceso constituyente, las instituciones de apoyo formaron parte de la ‘red asociativa’ que se articuló en torno al asunto específico de formulación de una propuesta constitucional en base a un discurso indígena. Si bien podría sostenerse que los actores principales de esta red fueron los movimientos y organizaciones indígenas que conformaron el Pacto de Unidad junto a los asambleístas y los agentes del MAS en las estructuras estatales, sin el papel que jugaron otros movimientos sociales, las instituciones de apoyo y académicos e intelectuales que apoyaron dicho proceso, no se habrían alcanzado los mismos resultados.

Dicho de otro modo, el asunto específico de la formulación y aprobación de un texto constitucional que tomara como base el discurso e insumos del movimiento indígena fue exitoso en la medida en que logró la articulación de actores sociopolíticos claves (movimientos y organizaciones sociales, políticos, intelectuales, ONG, etc.) con suficientes recursos políticos en una ‘red asociativa’. De la misma manera, el conflicto en torno a la cuestión del TIPNIS logró afectar la posición y legitimidad del gobierno porque en torno a ella se formó una ‘red asociativa’ conformada por movimientos y organizaciones sociales, agentes estatales, ONG e intelectuales, con suficientes recursos políticos para sostener un conflicto con la ‘red asociativa’ que se articuló a favor del plan gubernamental.

Esto explica también el hecho de que las altas estructuras del Estado, la Vicepresidencia, se preocupara tanto de responder y socavar la posición crítica de algunos disidentes del partido de gobierno con pasado en las instituciones de apoyo. Se trata pues de actores cuya posición goza de mucha legitimidad y, por lo tanto, es amenazante en cuanto sea crítica del actual gobierno. Pero explica también el hecho de que los actores académicos e intelectuales no faltaran nunca en los eventos descritos con anterioridad. Dichos actores (nacionales e internacionales) cuentan con recursos políticos importantes (conocimiento, expertise, prestigio en los ojos de otras instancias) por lo que resulta beneficioso que puedan formar parte de una ‘red asociativa’ articulada en torno a un asunto en particular (32).

Esta lectura coincide con el análisis de Haug (2013) sobre la importancia de los espacios de encuentro y deliberación que forman los movimientos sociales, también por el encuentro que ellos significan con otros actores. Haciendo referencia ex-

(32) En este punto vale la pena notar que durante estos eventos la posición de estos actores era considerada un tanto menor a la de, por ejemplo, los representantes de las organizaciones sociales y/o los actores estatales que no tuvieran formación técnica o académica. Esto es indicativo de un cambio en la cultura política en el que la ciencia y la razón han perdido su posición privilegiada de única fuente de conocimiento. En estos eventos, la interpretación del representante de base o del ejecutivo sin formación, contaba con igual y hasta mayor legitimidad que la de un experto de esta índole.

plicita a la articulación de redes, Haug explica que la formación de una identidad colectiva no es la única manera de que una red se constituya en un actor colectivo (2013: 719):

‘Alternativamente, la diversidad de actores individuales (conectados en red) puede ser integrada en torno a un objetivo organizacional –una organización es formada, y los miembros de esa organización no necesitan conocer y confiar a los otros miembros y tampoco necesitan compartir normas institucionalizadas. Es suficiente que contribuyan al objetivo de la organización al respetar las decisiones organizacionales respecto a la membresía, jerarquía, reglas, control y sanciones.’

Según Haug, dichos espacios de encuentro forman parte de la infraestructura del movimiento social. Así, el autor sugiere que la toma de decisiones de los movimientos sociales no es sólo un tema de toma de decisiones al interior de la estructura organizacional de un determinado movimiento social. La toma de decisiones y la construcción de la infraestructura de los movimientos sociales serían más bien parte de un mismo proceso (2013: 725).

Desde una perspectiva de red, la ‘red asociativa’ que es conformada por una serie de actores en torno a un asunto específico, se redefine de acuerdo a la posición de los distintos actores, al mismo tiempo que la posición individual de cada actor se redefine a través de su participación en la red. Todo ello con el objetivo de alcanzar la meta organizacional.

Como se podrá ver en la siguiente sección, mi análisis desde una perspectiva de red diverge un tanto con la posición de Haug en el sentido de que, tal vez, la infraestructura del movimiento social no se limita al espacio físico de encuentro entre actores de distinta índole. Otros actores pueden involucrarse en la ‘red asociativa’ sin necesariamente realizar encuentros físicos o compartir el objetivo organizacional, y pueden incidir respondiendo a otros intereses. Éste es el caso del papel que juegan los medios de comunicación en el contexto político actual de Bolivia.

5.2.2 Los medios de comunicación

La importancia del papel que desempeñan los medios de comunicación en el campo político actual del país, puede ser advertida en la alusión de Evo Morales en su primer discurso presidencial. En esa ocasión el presidente manifestó:

‘Gracias, quiero reconocer a algunos medios de comunicación, profesionales que permanentemente nos recomendaban para aprender. Pero también algunos periodistas o mujeres periodistas, permanentemente satanizaron la lucha social; permanentemente nos condenaban con mentiras. Estamos sometidos por algunos

periodistas y medios de comunicación a un terrorismo mediático, como si fuéramos animales, como si fuéramos salvajes’. (33)

Podría sostenerse que, a partir de ese momento, se ha desarrollado una relación tensa entre los medios de comunicación y el actual gobierno. Las expresiones más visibles de esta confrontación pueden apreciarse, por ejemplo, cuando en enero del 2010, se hizo público el anuncio gubernamental de formular una Ley que regule la práctica de los medios de comunicación, lo que causó resistencia por parte del sector. Una segunda confrontación se dio en octubre del 2010 en torno a dos polémicos artículos de Ley contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación que, según el sector, vulneraban la vigencia de la libertad de expresión. En este sentido, Torrico Villanueva señala que la conflictividad característica de los primeros años del gobierno de Morales fue reproducida en la información y la opinión mediáticas y que el campo mediático se ha reconfigurado en torno a la pugna por el control político, implicando una división bipolar del mismo (Torrico Villanueva, 2011: 257-259). En síntesis, al hablar de Leyes de Comunicación se habría creado una polarización entre medios de comunicación y Estado (34).

Dicha oposición responde, por una parte, a la creciente influencia de los medios de comunicación en el ámbito político en la Bolivia actual (Exeni, 2010: 7; ONADEM, 2011: 7), al incidir en la definición de la agenda e, incluso, en la delimitación del campo político. Por otra parte, y tal vez con mayor importancia, dicha oposición responde a la politización del campo mediático. Como se podrá ver más adelante, la confrontación entre el Estado y los medios de comunicación no expresa tanto una oposición estructural como una oposición entre posiciones políticas. De tal manera, dada su probada incidencia, los medios de comunicación pueden ser entendidos como un actor político que participa del juego político. Desde el análisis de red, los medios de comunicación se entienden como un actor político que participa de las ‘redes asociativas’ y de tal manera influye también en la relación entre el Estado y los movimientos sociales (35).

Parece existir consenso en el debate académico en que la acción de los medios de comunicación no se limita únicamente a la transmisión de información, y que tiene un efecto real en el ámbito político (ver por ejemplo Street, 2001; Axford y Hug-

(33) ‘Discurso del presidente Evo Morales en el Congreso’. Bolpress, 23 de enero de 2006. Consultado a través de: <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2006012301>, el 17 de febrero de 2006.

(34) Entrevista a Antonio Aramayo, Director de la Fundación UNIR, al que pertenece el Observatorio Nacional de Medios ONADEM. La Paz, 15 de Mayo de 2012.

(35) La idea de los medios de comunicación como un actor más en las relaciones Estado-Sociedad se apoya también en la noción de ‘comunicación política’ caracterizada como ‘... un espacio de mediación entre el Estado y la sociedad, que permite la discusión pública en reconocimiento común del poder de la razón y de la riqueza del intercambio de ideas y de opiniones ilustradas.’ (Mattelart, 1997: 57; citado en Trelles Cruz, 2006: 2).

gins, 2001). Dalghren sostiene incluso que los medios de comunicación estarían transformando la práctica democrática en las sociedades modernas al convertirse en las instituciones que dominan el espacio público y el centro de gravedad de la práctica política (Dalghren, 2001: 85). Sin embargo, el hecho de que el término ‘medios de comunicación’ abarque a una diversidad de actores, permite objetar esta concepción como ‘actor político’. Ese calificativo implica la observación de una acción deliberada y suficientemente unificada para que tenga sentido hablar de un actor singular (Page, 1996: 20).

En este punto resulta relevante el argumento de Cook, quien defiende que los medios de comunicación son más que un ‘actor político’ al constituir una verdadera ‘institución política’ (Cook, 2005). Según el autor, las distintas organizaciones de los medios de comunicación conforman un sitio de principios de acción sistematizados que perduran en el tiempo y que supervisan un área central de la vida política y social. La presión de la incertidumbre y el creciente grado de profesionalización harían que las distintas modalidades de comunicación tiendan a parecerse. A esta caracterización se suma una estrecha relación con los procesos gubernamentales. Dichos procesos proveen los escenarios, actores y el hilo conductor de las historias a ser reportadas. Sin embargo, los periodistas tienen un espacio de acción considerable al cortar y pegar estos elementos de acuerdo a sus intereses, los cuales pueden divergir del interés político. Esto ubica a los periodistas y a los políticos en una tensión intrínseca que no se resuelve y que se encuentra en constante estado de renegociación (Cook, 2005: 15). De tal modo, el autor observa un grado suficiente de unificación, orientación y consistencia para hablar de una ‘institución política’.

Sin necesidad de ir tan lejos, los medios de comunicación mediatizan el debate público e influyen en la elaboración de la agenda política (Chavero *et al.*, 2013). Los medios de comunicación se convierten en los canales de visibilidad de los conflictos, pero influyen también en el curso de los hechos. La influencia se da, por un lado, al favorecer a alguna de las partes o; por otro, por el característico enfoque sensacionalista en la violencia y el conflicto, más que en la negociación y el diálogo (Macassi, 2009: 10). En la medida en que muchas de las decisiones políticas se basan en la cobertura mediática, es innegable que los medios de comunicación trascienden su función informativa y tienen una acción mucho más incidente en el campo político.

Desde la constatación del carácter político de los medios de comunicación se puede entender que la oposición entre el actual gobierno boliviano y el sector mediático no sea un fenómeno exclusivo de Bolivia. Así, Kitzberger (2010) ha señalado que la ola de gobiernos de izquierda en América Latina se caracteriza por la emergencia de conflicto y polarización entre los medios de comunicación y el gobierno, que respondería a la legacía común del neoliberalismo (p. 5-6). Según el autor, el paisaje mediático sufrió un cambio notorio a través de las reformas de mercado de los años '90, en el que ‘la expansión, concentración y comercialización dio una relevancia nueva a las instituciones mediáticas en la vida social y política’ (p. 7). En un contexto reaccionario a la política neoliberal, el vínculo entre estas instituciones y las elites económicas

y sociales –junto a la ausencia de un discurso autónomo– expuso a los medios como ‘instrumentos de los poderosos’ y revitalizó el discurso crítico de tradiciones reformistas en la región (p.7).

La confrontación entre este tipo de gobierno y los medios de comunicación estaría también ligada a la pérdida de legitimidad de los partidos políticos, con quienes los conglomerados mediáticos mantienen una estrecha relación. Además de compartir muchas veces un mismo origen social, el vínculo entre estos actores se asienta sobre acuerdos recíprocos que defienden los intereses particulares. El autor señala que, en ese contexto, la débil autonomía de los medios desaparece en el momento en que sus dueños utilizan los medios de comunicación para defender su posición. Al remplazar a las élites políticas, los nuevos gobiernos cierran el acceso al poder político, lo cual explicaría la agresividad y ‘cartelización’ que ha caracterizado a las reacciones del sector mediático (Kitzberger, 2010: 14) (36).

Efectivamente, el contexto histórico particular de la región ha influido en que los medios de comunicación se constituyan como un actor estrechamente vinculado a las élites políticas. Como muestra Elizabeth Fox (1988), en los años 70 hubo intentos a nivel regional de reformar y regular el sector mediático, que culminaron en la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación en América Latina y el Caribe, San José, 1976. Las propuestas de reforma y análisis crítico identificaron el poder monopolístico de los imperios mediáticos nacionales como obstáculos hacia una democracia más representativa. Sin embargo, en los gobiernos de transición, las propuestas de reforma de los medios de comunicación conformaron el punto de la agenda menos consensuado, sobre todo por la falta de apoyo de parte de la sociedad y fuerte resistencia de los empresarios privados. Todo ello se dio en un momento en que los nuevos regímenes se encontraban en una posición vulnerable, luchando por mantenerse en el poder e implementar cambios estructurales de mayor alcance (Fox, 1988: 180-181).

La experiencia boliviana responde también, en cierta medida, a las características del desarrollo histórico regional. En su análisis sobre la necesidad de reformar los medios de comunicación en Bolivia, el sociólogo y comunicador social José Luis Exeni explica que una de las grandes dificultades radica en la vigencia de la Ley de Imprenta, declarada ‘patrimonio’ por el sector (37). El problema radica en que dicha norma ha permanecido inoperante desde su promulgación, hace más de ochenta años, pero también carece de actualización (no contempla la labor de los medios audiovisuales) y es insuficientemente conocida. De tal modo, funge más bien como una suerte de licencia de impunidad, sobre todo dentro de un escenario en el que el sector mediá-

(36) Ver también Philip Kitzberger, 2012. Para análisis más detallados de las distintas experiencias, ver por ejemplo Trelles Cruz (2006) para el Perú y Rejo Delarbre (1994) sobre México.

(37) Esto ocurrió en una reunión gremial de periodistas y trabajadores en medios de comunicación, dentro de una lógica principista y dado el carácter histórico de la norma que data de 1925.

tico se encuentra dominado por actores privado-comerciales y donde los grandes ausentes son los medios públicos de comunicación (Exeni, 2010: 46-50).

La inoperancia y caducidad de la Ley de Imprenta se explica en parte por el hecho que Bolivia vivió un largo periodo de regímenes militares (entre los años '60 y '80) lo que significó una represión dura de los medios de comunicación. Así, por ejemplo, la televisión estuvo en manos exclusivas del Estado desde 1969. El largo periodo autoritario significó una degradación de la práctica de los medios de comunicación, sujeta al miedo, la autocensura y la cooptación. Fue sólo recién a partir de la caída del régimen de Hugo Bánzer en 1978 cuando los medios lograron una mayor independencia. En 1987, tres años después de la aparición del primer canal televisivo independiente, los medios de comunicación ya eran dominados por el sector privado.

Con el retorno a la democracia, la urgencia de otras reformas, junto a la pérdida de legitimidad del Estado como actor comunicacional, coincidió con que el sector privado tuviera un mayor espacio de acción. Sin embargo, como explica Rivadeneira Prada, 'la cura al mal manejo y manipulación gubernamental parecía peor que la enfermedad inicial' (1988: 166: traducción propia). Siguiendo la tendencia regional, la mayoría de los canales de televisión se constituyó en instrumento del consumismo, sirviendo a los intereses del sistema nacional político y económico (neoliberal) estrechamente vinculado a corporaciones transnacionales e industriales (Rivadeneira Prada, 1988: 166). Así, el sector mediático no desarrolló ningún servicio de interés a/de la comunidad nacional, lo que resultó en una cobertura superficial de las noticias, caracterizada por la banalidad y el sensacionalismo (Gómez Mallea, 2005: 29).

Con la llegada del gobierno del MAS al poder, y el consecuente cambio de elites políticas, la superficialidad y orientación mercantil, características de los medios de comunicación en Bolivia, ha dado lugar a que el sector haya devenido en un escenario más de la polarización política, expresado en la oposición entre los medios de comunicación privados y los recientemente creados en manos del Estado. Ambos informes del Observatorio Nacional de Medios de Comunicación se muestran sumamente críticos de la calidad informativa de los distintos medios y señalan con preocupación la politización del sector.

Los estudios realizados en el periodo 2009 dan cuenta que, en los diferentes episodios, en un escenario político bipolar, los medios realizaron su práctica informativa favoreciendo una u otra posición política. Además de prevalecer el foco sobre el sensacionalismo y la violencia, la cobertura parcializada significó la ausencia de pluralismo, análisis y profundidad en las temáticas abordadas. Los distintos estudios concluyen así que el papel de los medios de comunicación no sólo reprodujo la hostilidad política, sino que además contribuyó a la radicalización de las posiciones, impidiendo que se hagan visibles los espacios de comprensión y diálogo.

Así, por ejemplo, ante las elecciones presidenciales del 2009, una red privada de televisión fungió como propiciadora y posterior promotora de la principal candidatura de oposición (Torrice Villanueva, 2011: 18). La cobertura de las elecciones a

gubernaciones y alcaldías en abril del 2010 se caracterizó por ‘el enfrentamiento entre fuerzas políticas’ en el que el foco mediático ‘se centró principalmente en la confrontación entre el polo Evo Morales/MAS y el polo oposición política y regional’ (ONADEM, 2011: 127). El estudio sobre los nuevos medios estatales concluye que su oferta periodística no es suficientemente plural en términos de fuentes y temáticas. Las fuentes informativas que dominan a estos medios están vinculadas al gobierno o a sectores afines, además de que habría una priorización de temas políticos en desmedro de otros temas de interés público (Villegas Taborga, 2011: 93). Otro informe sobre el conflicto del TIPNIS identificaba entre los ‘potenciadores del conflicto’ a las ‘Distorsiones comunicacionales entre los actores y la amplificación mediática que acentúan el desacuerdo y la incompatibilidad entre las partes’ (UNIR, 2011: 19) (38).

De tal modo, Exeni concluye que, en el escenario actual, los medios no sólo son polarizados sino además polarizantes, con un claro activismo político. Al no lograr expresar la nueva realidad y sus sujetos, los medios se han ubicado en una posición de trincheras en relación al gobierno (39), lo cual ha afectado notoriamente su credibilidad (Exeni, 2010: 68-71). De tal modo, se ha logrado revertir la tradicional alianza del sector mediático con el poder político para que, en casos como el TIPNIS, causas ‘populares’ reciban una amplia cobertura – codificada como oposición al gobierno.

Esto obliga a pensar también en la relación entre los movimientos sociales y los medios de comunicación. Vale la pena notar que el crecimiento exponencial de los medios de comunicación privada en el periodo neoliberal se debe en parte al papel de los movimientos sociales durante los regímenes autoritarios. Como explica Fox, al principio de los años ’60, la iglesia en América Latina apoyó a las organizaciones populares en sus demandas por cambios estructurales, identificándose cada vez más con los movimientos populares. En ese contexto, la iglesia prestó sus estaciones de radio y otros recursos comunicativos, que se convirtieron en los medios de comunicación alternativos para los grupos rurales y marginales. Fue este desarrollo el que captó la atención de los líderes políticos para reconocer el papel central de los medios de comunicación en el ámbito económico, cultural y político de sus países. De tal modo, los movimientos sociales, partidos políticos y organizaciones lideradas por la iglesia incluyeron, entre sus demandas, reformas de los medios de comunicación (Fox, 1988: 177).

Desde los años ’70, el estudio de los movimientos sociales ha visto a los medios de comunicación como un espacio clave de contienda política, y la literatura

(38) UNIR (2011) *Análisis de la conflictividad del TIPNI y potenciales de paz*. Recurso digital consultado a través de www.unirbolivia.org (http://www.unirbolivia.org/nueva3/images/stories/cabecera/21oct2011_Analisis_conflictividad_TIPNIS_y_potenciales_de_paz_links.pdf), el 19 de febrero de 2014.

(39) Para un recuento más detallado de cómo los medios de comunicación ejercen una clara oposición política en los gobiernos de Bolivia y Venezuela, véase Pascal Lupien (2013).

ha señalado como estos actores hacen uso estratégico de los medios de comunicación con distintos objetivos (Carroll y Ratner, 1999: 2). Los movimientos sociales necesitan los medios de comunicación para lograr una mayor movilización, validación y la ampliación del alcance de sus demandas. Al hacer que un conflicto alcance a un mayor público, el movimiento logra mejorar su posición relativa de poder. En este sentido, no sólo es de importancia la cantidad de cobertura que recibe un movimiento social, sino también el contenido de la misma, ya que permite ganar la simpatía de terceros actores y abre la posibilidad a alianzas estratégicas. Para ello, los movimientos sociales dependen en gran medida de los medios de comunicación (Gamson y Wolsfeld: 1993: 116).

Más recientemente, y de mayor relevancia para este análisis, resulta la propuesta de Koopmans (2004). El autor argumenta que la parte decisiva de la interacción entre los movimientos sociales y las autoridades políticas no se dan más en la confrontación directa física en espacios concretos, sino más bien en los encuentros mediados entre contiendas en la arena del espacio público de los medios de comunicación. Según Koopmans (2004: 370):

‘... el discurso mediático es una fuente crucial de la información estratégica sobre la cual los activistas de los movimientos basan sus decisiones, como también una caja de resonancia para la evaluación de estrategias... Lo que es verdad para los movimientos sociales, se aplica también a aquellos actores con quienes interactúan, ya sean autoridades, contra-movimientos o aliados. Todos ellos utilizan los medios de comunicación como una fuente crucial de información de los distintos puntos de vista y comportamiento, y evalúan y adaptan sus propias estrategias como resultado de las interacciones que producen en la esfera pública.’

En este sentido, el papel de los medios de comunicación aparece como central para la relación entre Estado y movimientos sociales, debido a su gran espacio de acción en la selección de temáticas y en el contenido de la información (*framing*), pero también porque dichas prácticas no son independientes de las relaciones de poder exteriores al sector mediático (Koopmans, 2004: 376). Esta última constatación aparece de lo más relevante en el contexto boliviano, donde los medios de comunicación se encuentran altamente politizados. Así, los medios de comunicación no sólo fungen como fuentes de información –influyendo como efecto secundario en la relación Estado-movimientos sociales– sino que participan activamente del juego político, en constante negociación con los distintos actores y defendiendo sus propios intereses al decidir qué cubrir y cómo.

De ello se deduce que los medios de comunicación tienen un efecto real en la práctica de los movimientos sociales. Entre los efectos más importantes se identifica que los movimientos sociales, con el interés de llegar a un público más amplio, comprometan el sentido de sus demandas al quererlas formular en un lenguaje más atrac-

tivo. Asimismo, en tanto los medios de comunicación pongan mayor énfasis en valores de entretenimiento (en vez de valores periodísticos), es mucho más probable que las decisiones y acciones estratégicas del liderazgo social sean curvadas hacia esas exigencias para lograr cobertura. Por último, en tanto los medios de comunicación prioricen el material visual en su producción noticiosa, los movimientos sociales se ven incitados a adoptar estrategias que enfatizan el espectáculo, drama y la confrontación (Gamson y Wolsfeld, 1993: 123-124).

Como se señaló anteriormente, lo que aplica para la relación movimientos sociales-medios de comunicación, se aplica también para la relación entre los medios con cualquier otro actor del juego político. Esto quiere decir que los medios de comunicación influyen de la misma manera sobre las autoridades estatales; aspecto de especial pertinencia para el caso boliviano por dos razones. En primer lugar, dada la parcialización política de los medios, el gobierno siente la presión de mantener y/o restablecer su legitimidad en una posición más explícita de oposición en relación a ellos. En segundo lugar, como hemos podido ver a lo largo de los dos anteriores capítulos, los movimientos sociales se han constituido en el actor principal del actual escenario político boliviano. Ante una crisis de legitimidad de las instituciones políticas formales, la práctica del movimiento social ha emergido como una modalidad más – si no la de mayor legitimidad– de participación política. En la última década, la toma de decisiones se ha dado tanto al interior de las instituciones políticas formales como por fuera de ellas –incluso con mayor importancia– en la arena de los movimientos sociales. Por ello, la influencia de los medios de comunicación sobre los movimientos sociales se torna determinante para la toma de decisiones políticas.

Ciertamente, en la gran cobertura mediática que recibió el conflicto del TIPNIS, una gran parte de los medios de comunicación formó parte de la ‘red asociativa’ que se oponía a la construcción de la carretera. Los medios de comunicación fueron entonces no sólo efectivos en atizar la tensión con el gobierno, sino también en ejercer una fuerte presión sobre el mismo a través de la opinión pública, obligando al gobierno a re-enmarcar y reformular su plan. Al mismo tiempo, dicha presión instigó la reacción de otros sectores sociales a favor de la construcción de la carretera, que tomara el mismo formato que la acción a en contra: las marchas, el movimiento social y el conflicto. De tal modo, se puede argumentar que los medios de comunicación en este particular asunto tuvieron una alta incidencia en el desarrollo del conflicto.

Se ha demostrado entonces la relevancia de los medios de comunicación tanto para los movimientos sociales como para los actores políticos formales, y cómo este sector influye en la relación Estado-movimientos sociales. Esta dinámica de interrelacionamiento, que desde este análisis se conceptualiza como una dinámica de red, coincide con la crítica que se hace a la función de ‘definición de la agenda política’ (*agenda setting*) que ejercerían los medios de comunicación. Dicha crítica sostiene que las noticias no son seleccionadas, sino construidas como resultado de una acción conjunta entre periodistas y fuentes. Se sugiere, entonces, el concepto de ‘construcción

de la agenda política' (*agenda building*), el cual designa un proceso colectivo de elaboración que implica una reciprocidad entre medios de comunicación, los actores con poder de toma de decisión y el público en general (Charron, 1995: 79).

Si se comprende que los medios de comunicación pueden tener un rol político explícito, es pertinente preguntarse qué papel juegan en la profundización de la práctica democrática y la gobernabilidad. En este punto existen dos posiciones. Una primera, que identifica un efecto negativo de los medios de comunicación para la gobernabilidad democrática, justamente por su tendencia comercial y sensacionalista que resulta en informaciones distorsionadas, dilatadoras y manipuladoras. Desde una visión más positiva, los medios de comunicación forman el espacio a través del cual la ciudadanía puede mostrar su aceptación o rechazo hacia sus gobernantes, obligando a estos últimos a actuar de acuerdo a estas reacciones, mientras que los medios pueden atender a la ciudadanía a acciones políticas disfuncionales. De tal modo, la relación entre medios de comunicación y gobernabilidad es compleja, sobre todo si las disfunciones no son exclusivas del ente gubernamental, sino que se encuentran también en el mismo sector mediático (Trelles Cruz, 2006: 6).

Aun así, en Bolivia parece no haber duda de que, para una gobernabilidad democrática, es necesario garantizar los derechos a la información y a la comunicación de la ciudadanía, respetando las libertades de expresión y prensa (Exeni, 2010: 7; ONADEM, 2011). Asimismo, para el contexto latinoamericano, el PNUD señala que una agenda mínima de gobernabilidad democrática debe contemplar la democratización del espacio público mediático, garantizando un acceso igualitario (2008: 49). Esto apunta al papel político que desempeñan los medios de comunicación. Como explican Mastrini y de Charras (2005), la lucha por los derechos a la comunicación e información es política, ya que se basa en una disputa en torno a recursos económicos y simbólicos. Esto explica que la necesidad de democratizar los recursos comunicacionales ponga en tensión a gobiernos de izquierda y propietarios de medios de comunicación.

Desde una perspectiva de red, los medios de comunicación constituyen valiosos recursos políticos, por lo que cualquier objetivo político buscará incluir en su 'red asociativa' a dichos actores. En el caso boliviano, en la medida en que los medios de comunicación actúan como un actor político de oposición, el gobierno busca la redistribución y/o apropiación de sus recursos políticos para, de tal modo, articularlos en la 'red asociativa' que favorece su posición. Por otro lado, las temáticas o demandas que no sigan la línea gubernamental, encuentran en los medios de comunicación –en tanto actor político de oposición– un aliado importante por sus recursos políticos. A su vez, los medios de comunicación buscan articularse también con otros actores importantes para favorecer sus intereses. Esto deja en relieve una dinámica compleja de articulación de 'redes asociativas' en torno a objetivos políticos distintos, pero que bien pueden coincidir. Concretizando con el ejemplo del TIPNIS, los movimientos sociales indígenas que se oponían al plan gubernamental articularon una suerte de alianza con los medios de comunicación, ya que estos últimos aportaban a la 'red asociativa' el valioso

recurso de poder influir en la opinión pública y así validar mejor su demanda. Por su parte, los medios de comunicación —en tanto opositores del gobierno— al dar una cobertura amplia y parcializada del conflicto, integraron a un actor con grandes recursos políticos (a saber, un movimiento social indígena, i.e. actor político de alta legitimidad) en una 'red asociativa' articulada para oponer y deslegitimar el gobierno.

Se ha mostrado, entonces, cómo la relación entre el Estado y los movimientos sociales puede ser mejor apreciada desde una perspectiva de red. El contenido de la relación se define más en torno a temáticas específicas, objetivos políticos particulares en la articulación de 'redes asociativas', por lo que el tipo de relación puede variar de un momento político a otro y/o de una temática política a otra. Desde este tipo de análisis, se puede observar que, en la relación inciden también otros actores políticos, entre los que destacan las instituciones de apoyo y los medios de comunicación, que han sido el objeto de análisis. Desde una perspectiva de red, se puede observar también que otro factor importante en la articulación de 'redes asociativas' es el de los líderes políticos y la dirigencia social. El siguiente apartado reflexiona sobre este tipo de actores y la medida en la que influyen en la articulación y contenido de la relación Estado-movimientos sociales.

5.3 El papel de los líderes en las redes políticas

En el debate sobre la relación entre el Estado y los movimientos sociales bajo el gobierno de Evo Morales, un tema recurrente es el de la prebenda y presunta cooptación de dirigencias sociales, lo cual no sólo significaría una pérdida de autonomía de las organizaciones sociales, sino también un retroceso en el así llamado 'proceso de cambio'. A su vez, la centralidad que asume la figura de Evo Morales, primero como líder de los movimientos sociales y después como jefe de Estado, obliga a un análisis del papel que desempeña el liderazgo político, tanto para la relación entre el Estado y los movimientos sociales, como para entender el proceso político de la última década.

En un interesante artículo sobre la emergencia de movimientos de masa radicales, Pappas señala que, en el estudio de los movimientos sociales como 'contentious politics' (MacAdam, Tarrow y Tilly, 2001), al asumir que la acción es siempre colectiva, existe un gran vacío respecto del papel que juegan los liderazgos políticos individuales. El autor sostiene que, desde esa perspectiva, los líderes políticos son considerados como intermediarios, y tácticos de eventos, pero no como actores independientes capaces de definir el curso y los resultados de la lucha social (Pappas, 2007: 1121). Por otro lado, desde una perspectiva de red en gobernanza y producción de políticas públicas, el tema del liderazgo político ha sido objeto de reflexión por distintos autores (Silvia, 2011; Newman, 2005; Christopoulos, 2006; Balkundi y Kilduff, 2006).

Durante mi trabajo de campo, el tema del liderazgo social y político fue tocado con frecuencia en entrevistas con actores de distinta índole. Es por eso que, en esta última sección del capítulo, se incluye en el análisis de la relación entre el Estado

y los movimientos sociales, una visión del grado de influencia de este tipo de actores. En primer lugar, se discute la posición de la dirigencia social, que emerge como sumamente problemática y contradictoria en un proceso en el que el movimiento social resulta el actor principal en la arena política. En segundo lugar, se considera el liderazgo político de Evo Morales, aparentemente determinante para el proceso político actual. Utilizando un análisis de red, se pretende no sólo ilustrar el impacto de este liderazgo político, sino también comprender mejor el fondo o la base de su incidencia.

5.3.1 La dirigencia social: entre la espada y la pared

Como se mencionó anteriormente, la toma del poder político por parte del MAS en el año 2006 significó la inserción de una serie de líderes de movimientos sociales en posiciones de poder político, además de su reconocimiento como actores legítimos del ámbito político. Según Salman, la dirigencia de los movimientos sociales forma en realidad parte de la nueva élite política que ha desplazado a la élite tradicional, y se caracteriza por su origen mestizo e indígena, con énfasis en su proveniencia humilde —la cual le otorga una legitimidad casi exclusiva para hablar por los sectores populares— y su manifiesto rechazo del protocolo y pomposidad política (Salman, 2009).

Su inserción en las estructuras estatales se dio a través de su inclusión en las listas del MAS, ya sea como delegados de sus bases formando parte del Movimiento al Socialismo o bien por invitación. Según Fernando Molina, hay dos razones para formar la representación política de esta manera. En primer lugar, el candidato es invitado por su potencial electoral y; en segundo lugar, por la necesidad de redistribuir el poder político entre los movimientos —a manera de una conformidad u obediencia política— asegurando así el apoyo de la base social (Molina, 2010) (40). Lo cierto es que, de esta manera, por su origen en los movimientos sociales y su acceso al poder político, la dirigencia social se ubica en el cruce de la visión integral de la posición estatal y las demandas sectoriales características del movimiento social. La tensión que de ello emerge, produce una posición de contradicciones aparentemente irresolubles, ya que en su desempeño se encuentran sujetos a una crítica continua por las distintas partes.

Mis entrevistas con representaciones de distintas organizaciones sociales muestran que el papel de la dirigencia social es un tema de importancia. Es recurrente la denuncia de cooptación y malas prácticas que ejercen estos actores, pero existe una mayor diferenciación sobre el entendimiento de quién es cooptado por quién y quién no.

Las organizaciones sociales se han mostrado en los últimos años más críticas con la línea gubernamental, lo que ha dado como resultado un distanciamiento y hasta abiertas confrontaciones; características que señalan en general que existe una fuerte

(40) Las listas de candidatos fueron conformadas por liderazgos sociales delegados como invitados por la cúpula partidaria (Molina, 2010).

cooptación de la dirigencia social de las organizaciones sociales más afines, por parte del gobierno. Así, por ejemplo, un dirigente de las EJUVE sostiene: “Las FEJUVE están cooptadas por el gobierno. Es decir que el gobierno las maneja. Los dirigentes no tienen visión, sólo buscan beneficios personales” (41).’ Dichas organizaciones sociales reconocen que existe un relacionamiento muy directo con el gobierno, pero éste se limita a la dirigencia nacional de las organizaciones sociales, la cual –desde su percepción– sufre un serio problema de representatividad:

‘El otro sector del CONAMAQ, a nivel del Apu-Mallku, tiene directa relación con el gobierno, pero sin el consenso de la estructura institucional del CONAMAQ. Lo propio sucede con los Interculturales, el enlace era a nivel dirigenzial... Hay aparentemente una representación de los movimientos sociales, pero sólo se expresa en el nivel dirigenzial y no tanto con el consentimiento de toda la estructura de la organización hasta el nivel de las bases. Eso percibo por los conflictos... Los dirigentes no están ejerciendo efectivamente su labor dirigenzial, de esa comunicación, vinculación entre el nivel de las bases y la gestión. Los dirigentes más están ocupados en funciones de coordinación gubernamental, se han convertido en gestores de proyectos, pero todavía proyectos que vienen desde arriba. Hay una oferta pública desde Estado, un paquete de proyectos, donde los dirigentes directamente están observando y están queriendo agarrarse de estos paquetes. Estos no tienen consenso al nivel de las bases, porque las demandas son otras al nivel de las bases. Por eso creo que ahí hay una ruptura... Esta percepción de los dirigentes está haciendo que pierdan la relación a nivel local, niveles intermedios y a nivel nacional... Los dirigentes tienen toda una trayectoria de acumulación de su capital social, pero cuando ya están en esos niveles hay una tendencia de ser cooptados por el Estado.’ (42)

Esta tendencia de cooptación y falta de representatividad es vinculada principalmente a las organizaciones sociales que son identificadas como ‘militantes’ del Movimiento al Socialismo; es decir, la CSUTCB, las ‘Bartolinas’ y los ‘interculturales’:

‘Es en el discurso, ahí estamos representados, en lo teórico estamos representados. Pero en lo práctico no es así. Existe una diferencia entre la militancia que ellos tienen, que son adscritos al partido. Tienen más posibilidad de hacer representación. Para

(41) Entrevista a Carlos Berrera, Dirigente de la FEJUVE de El Alto (presidente de la FEJUVE en 2003). La Paz, 9 de mayo de 2012.

(42) Entrevista a Porfirio Kochi, ex dirigente de la CONAMAQ. La Paz, 18 de noviembre de 2010.

ellos es prohibido hablar en contra del gobierno. Para ellos es muerte decir que este gobierno no nos está atendiendo. Nosotros hemos dicho que si el presidente se equivocó, hay que decirle. Eso es tarea de nosotros como organización. Cuando hagamos asamblea, invitarlo y decirle: ‘presidente, ¿por qué?’ Para eso estamos nosotros, para mirar y ver qué se hace. Nosotros tenemos que estar en función, para seguir el mandato de los movimientos sociales.’ (43)

En esa misma línea crítica, el Jilir Apu Mallku (máxima autoridad) de la CONAMAQ sostenía:

‘En el periodo 2010-2011 hemos visto que tres organizaciones (CSUTCB, Colonizadores y las Bartolinas) están más ligados al gobierno. La CIDOB y el CONAMAQ ya no, porque se han mostrado más críticos. Los otros tres ocupan más espacio en el gobierno, contra dos nos han ganado. Entonces para el CONAMAQ ya no es ventajoso ser parte del Pacto de Unidad... Desde el año pasado [2011] las otras tres organizaciones están en todos los cargos, creen que son gobierno. Nosotros no tenemos ni el 1% en el gobierno.’ (44)

Efectivamente, la distribución provocó el distanciamiento de algunas de las organizaciones sociales, tanto en la estructura del Pacto de Unidad como del Movimiento al Socialismo, y afecta así a la relación Estado-movimientos sociales. El favorecer a la representación de los movimientos sociales de perfil ‘campesino’, como la CSUTCB, por encima de organizaciones identificadas como más ‘indígenas’, como el CONAMAQ y la CIDOB, responde a la necesidad de redistribuir el poder político al mismo tiempo de asegurar la base social. Hay que recordar que el ‘instrumento político’ nació en las organizaciones ‘campesinas’ y sólo fue apoyado por las organizaciones ‘indígenas’ en segunda instancia. Se considera que el mismo presidente Morales responde más a un perfil ‘campesino’ que a uno ‘indígena’ (45). El resultado es que esta distinción restringe la incidencia política de las organizaciones indígenas, empujándolas a posiciones más críticas.

(43) Entrevista a Diego Faldín, presidente de la Central de Pueblos Étnicos de Santa Cruz, afiliada de CIDOB. Santa Cruz, 5 de noviembre 2010.

(44) Entrevista a Félix Becerra, Jilir Apu Mallku (máxima autoridad) de CONAMAQ. La Paz, 19 de abril 2012.

(45) El contenido de estas categorías conoce un análisis que muestra su complejidad, en el que no podemos expandirnos aquí. Simplificando, marcamos una de las diferencias más importantes: la concepción de la tierra. El campesino ve la tierra como un suelo que debe producir, como un recurso económico. El indígena le concibe más como ‘territorio’, la Madre Tierra, de la que él se considera parte integral. Esto produce un conflicto de intereses entre ‘campesinos’ e ‘indígenas’ (Pino Jordán, 2010).

Asimismo, llama la atención que el problema de la cooptación de la dirigencia social sea también identificado por las organizaciones sociales más afines al gobierno. Las siguientes observaciones de una dirigente social de las 'Bartolinas' muestran cómo se reconoce el problema en el seno de la organización:

'Otra debilidad es la pelea entre nosotros, entre dirigentes, líderes, autoridades. No dejan crecer, en nuestras mismas organizaciones. Digamos, otra compañera no deja que estén más de ella... Las organizaciones están debilitadas por las peleas por cargos. Ha habido mucha confusión entre lo orgánico y lo político... Ahora todos van por su lado, buscan su propio liderazgo, quieren estar a la cabeza, quieren ser ministras. Están ya pensando en la próxima elección, formando grupitos. Ése no es el objetivo del instrumento, nos hemos convertido como cualquier partido político. Gente de derecha se ha infiltrado, fácilmente en nuestras organizaciones y han llegado a cargos. Y a nuestras dirigentes, que son capaces, que se ha invertido, no les dan cargo.' (46)

En la misma línea, un dirigente de la CSUTCB señala:

'Los dirigentes a veces no consultan a las bases. Cuando terminan su gestión en la CSUTCB y no llegan a un cargo, entonces desvían, se van con la derecha... Hay muchos que se olvidan de las organizaciones por muchos factores, quieren seguir su propio interés. Pero la mayoría cumple. Tenemos siete comisiones que coordinan con sus áreas. En el mismo MAS han ingresado sin consultar a las bases, algunos diputados están por favoritismo, más políticos. Éstas son debilidades que hay que mejorar... En la mayoría de los casos nos toman en cuenta. Los ministros a veces no nos escuchan... Es necesario que se consulte más con las organizaciones. Hacen falta intermediarios que hagan valer la información.' (47)

La falta de autonomía y representatividad de la dirigencia social en posiciones de poder político es entonces también reconocida por aquellas organizaciones sociales, que al mostrarse más afines con la línea gubernamental, son efectivamente calificadas como 'cooptadas'. Sin embargo, es interesante ver que, en la percepción

(46) Entrevista a Lorenza Quispe, Dirigente por el departamento de Potosí, Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Originarias de Bolivia 'Bartolina Sisa'. La Paz, 24 de abril de 2012.

(47) Entrevista a Leandro Belmonte, Dirigente por el departamento de La Paz, CSUTCB. La Paz, 24 de mayo de 2012.

de estas organizaciones, la cooptación y falta de representatividad no se limita a sus propias estructuras, sino que se encuentra también muy presente en las organizaciones y movimientos sociales que, por lo general, muestran mayor crítica al actual gobierno. Es decir, que la posición crítica u de oposición de estos movimientos sociales, no responde a una posición más autónoma en relación al gobierno, sino más bien justamente a la falta de representatividad y cooptación en la dirigencia social. Lorenza Quispe de las ‘Bartolinas’ explica:

‘Hay gente muy oportunista. Algunos dirigentes a nombre de las organizaciones hacen otras cosas que no han consensuado con las bases. Eso debilita. Por ejemplo, los dirigentes de la CIDOB dicen que ya no hay Pacto de Unidad, pero las bases siguen. El CONAMAQ, las cabezas ya no quieren, pero los departamentos, los afiliados, la mayoría está de acuerdo. Las bases están de acuerdo con el proceso de cambio, con el instrumento político. Entonces tiene que seguir adelante... Yo pienso que la CIDOB y el CONAMAQ están manejados por ONG. Las organizaciones sociales tienen ONG que apoyan, a nosotros también, pero no pueden decir o imponer. El apoyo tiene que ser sin condiciones. El CONAMAQ se ha hecho manejar. Antes de Evo, ya había dirigentes en contra, que cuando han visto que Evo ganaba, lo han apoyado, pero no era de corazón. Ahora se dan la vuelta. En cambio, la CSUTCB, las Bartolinas y los Colonizadores siempre han luchado, con fuerza. El CONAMAQ tiene representantes en el gobierno, pero eso no dicen... Ahora el problema es el TIPNIS, pero los que se oponen [a la construcción de una carretera que cruce por ese Parque Nacional, N. de la A.] ni siquiera saben. Yo pienso que es muy político. Dicen que el presidente ha subido a nombre de los pueblos indígenas y que ahora no está cumpliendo. Esos dirigentes quieren llegar a la presidencia, por eso hay oposición. Están manejados, por ejemplo, por el Fondo Verde [organización internacional dedicada a temas de medio ambiente, que está coordinada por Fondo Verde Internacional, ubicada en Perú, N. de la A.]. Hay otras intenciones, están agarrando plata, están manejados. Marchan bien comidos con autos por delante y por detrás, matando vacas. No es así la marcha. El problema es que quieren voltear al presidente, pero no limpiamente... El problema es que la gente cuando le dan, quiere más. No se conforman, como CIDOB y CONAMAQ, y más quieren, cuando ya han tenido tantos proyectos, tanto han recibido. Entonces otros se resienten. Como base están con nosotros, los dirigentes se hacen convencer con plata. La gente, con plata, se da vuelta no más.

Hay que ser fuertes y seguros para llevar el proceso. Siempre ha habido traiciones, siempre van a haber.’ (48)

Haciendo una observación parecida, un dirigente de la CSUTCB comenta sobre el conflicto del TIPNIS:

‘Es muy político. Todo está torcido. Madera sacan. El bosque ya no es virgen. Hay mucho saqueo y corrupción. Muchos negocios dentro de los parques. Hay documentos firmados vendiendo o dando concesiones. La gente que vive allá mendiga, y los dirigentes se aprovechan. Están financiados por ONG para desgastar al gobierno. Se cansarán. Si hay financiamiento van a seguir, si no, se cansarán. Yo creo que van a sacar documentos que muestren los malos negocios del dirigente.’ (49)

Esta observación es también la lectura que se hace desde la organización de los ‘interculturales’:

‘[Son] dirigentes pagados por ONG que, en nombre de comunidades, traen dinero de otros países. La gente que vive ahí quiere carretera. Es un juego político al que yo no quiero meterme. Muchos dirigentes se prestan a eso. Hay que sacar propias conclusiones.’ (50)

De tal modo, la compra de dirigentes sociales parece ser efectivamente una práctica común en la percepción de las organizaciones sociales, pero también en otros actores involucrados. Así, en mis entrevistas con distintas instituciones de apoyo y analistas políticos, se señaló con frecuencia el uso de prebendas como problema persistente, por parte del gobierno pero, ciertamente, también por parte de otros actores políticos (como ONG u organizaciones sociales calificadas como ‘de oposición’).

Desde este punto de vista, se relativiza el impacto de los dirigentes sociales en posiciones de poder político, observando que no existe una participación real de parte de este tipo de actores y que, más bien, cumplen una función instrumental de legitimación y validación de decisiones que se toman en otros espacios (51). En las palabras del analista político Jorge Komadina: ‘Algunos de sus dirigentes forman parte del gobierno o del partido de gobierno, entonces no tienen la suficiente distancia crítica como para evaluar el cumplimiento de sus propias demandas; entonces, están comple-

(48) Entrevista a Lorenza Quispe, Dirigente por el departamento de Potosí, Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Originarias de Bolivia ‘Bartolina Sisa’. La Paz, 24 de abril de 2012.

(49) Entrevista a Leandro Belmonte, Dirigente por el departamento de La Paz, CSUTCB. La Paz, 24 de mayo de 2012.

(50) Entrevista a Octavio Alarcón, Secretario de la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales Originarias de Bolivia. La Paz, 22 de mayo de 2012.

(51) Entrevistas con Walter Limache del Programa NINA (2010 y 2012), Marcelo Ortega de CARITAS, Miguel Lamas de Somossur y Karina Mariaca, asesora del Pacto de Unidad.

tamente neutralizados... No tienen un discurso, una identidad autónoma con relación a este gobierno. Están un poco subordinados al gobierno. Hay una relación un tanto instrumental desde mi punto de vista, y que es de largo plazo, no es una cuestión coyuntural.’ (52)

Todos estos testimonios dan a entender que la compra de dirigentes y la repartición de ‘pegas’ se encuentran efectivamente a la orden del día, como una de las prácticas comunes que define la relación entre el Estado y los movimientos sociales. Sin embargo, es necesario poner esta observación en perspectiva. Como explica Do Alto, el “prev

endalismo” no es sólo la expresión de la ‘pervivencia del clientelismo político, sino que es vivido por amplios sectores indígenas y campesinos como parte de la “descolonización” y de la construcción de igualdad de oportunidades” (Do Alto, 2011: 104). La relación corporativista responde así también a una lógica de justicia, de haber llegado el tiempo en que el sector popular se beneficie de los recursos del poder (53).

Se puede concluir, entonces, que tanto las organizaciones sociales (las más afines y más críticas del gobierno) como otros observadores exteriores se muestran considerablemente críticos sobre el papel que desempeña la dirigencia social en la mediación entre el Estado y los movimientos sociales. Los dirigentes sociales, sumergidos en prácticas clientelares, no contarían con la suficiente capacidad y autonomía para articular y hacer valer las demandas de sus bases hacia la estructura estatal. Pero la dificultad de su posición se visibiliza aún más, si se toma en cuenta la percepción de autoridades estatales sobre el funcionamiento de estos actores.

En una entrevista, el Viceministro de Coordinación con los Movimientos Sociales y Organizaciones de la sociedad civil hablaba de un ‘papel fallido de los dirigentes sociales como correa de transmisión’. La llegada al poder del Movimiento al Socialismo y la derrota de la oposición política con la aprobación de la Nueva Constitución, habría creado mucha expectativa en las organizaciones sociales, traducida en una explosión de demandas totalizantes. Según el Viceministro, dada la imposibilidad de satisfacer a todas ellas a la vez, los dirigentes sociales en posiciones gubernamentales tendrían la función de transmitir y hacer comprender a la base qué se hará en el tiempo de gestión. Lo dirigencia social no estaría pudiendo cumplir con este rol, lo cual es adjudicado a la falta de formación, orientación y visión política (54). En la misma línea, el Ministro de Trabajo, en una entrevista, señalaba que no todos los diri-

(52) Entrevista a Jorge Komadina, investigador del Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales CEADDESC. Cochabamba, 10 de noviembre de 2010.

(53) Entrevista a María Teresa Zegada, Profesora e investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Mayor de San Simón y de la Universidad Católica Boliviana. Cochabamba, 13 de noviembre 2010.

(54) Entrevista a César Navarro, Viceministro de Coordinación con los Movimientos Sociales y las Organizaciones de la Sociedad Civil. La Paz, 1 de diciembre de 2010.

gentes entienden qué es ser un gobierno popular, lo cual responde a la falta de formación política y a la incapacidad de modular de un *modus operandi* reivindicativo a uno de propuesta y construcción (55).

Entre todas estas percepciones –contradictorias entre sí– de los distintos actores sobre el papel de la dirigencia social, llama la atención una lectura común. Asimismo, mi última investigación en Bolivia, realizada entre abril y mayo del 2012, muestra que existe un nuevo elemento que marca la relación entre el Estado y el movimiento social, a saber, una diferencia generacional. La dirigencia social en las estructuras estatales sufre actualmente una transición, en una situación en la que la ‘vieja’ dirigencia no termina de salir, mientras que los ‘nuevos’ cuadros no terminan de entrar. Los viejos dirigentes son de mayor edad y, por ello, cuentan con un recorrido político más largo, esencialmente en el liderazgo sindical y en el de movimientos sociales (de base). Muchos de ellos vivieron la dictadura de cerca y sus secuelas y recuerdos continúan latentes. Más importante aún, es que este grupo responde en general a una formación en ‘la lucha’; es decir, que consolidaron su liderazgo en la resistencia y movilización social de los años noventa, y que protagonizaron la insurgencia social que dio origen al actual gobierno.

Esa formación muestra un gran contraste con la nueva generación. La nueva dirigencia de más jóvenes cuenta, por lo tanto, con un recorrido político considerablemente más constreñido. A ello se suma el hecho de que estos jóvenes dirigentes se hayan formado políticamente en la ‘era de Evo’; es decir, en un contexto en el que los movimientos sociales desempeñan un papel central –ya no marginal– en la política, desde dentro de las estructura estatales. En su periodo formativo, la joven dirigencia vivió el ambiente de ‘posibilidades ilimitadas’, lo cual habría redefinido el liderazgo social reemplazando su contenido de lucha y reivindicación, por uno de posibilidades políticas. Este desarrollo me fue indicado en varias de mis entrevistas, tanto con representantes de las organizaciones sociales, como de las instituciones que les acompañan y autoridades estatales (56). Se podría decir que los nuevos cuadros conciben la dirigencia social como un ‘trampolín’ para alcanzar posiciones en el Estado, entendido como un salto económico sustancial para personas de bajos recursos. Esta actitud se ve a su vez acentuada (o estimulada) por las variadas prebendas y compra de dirigentes que se apegan al gobierno.

Mis entrevistas con representantes de los movimientos sociales muestran, además, que estos desarrollos han derivado en una fuerte competencia por las dirigencias al interior del movimiento social, creando escenarios de pugna, como también en una falta de compromiso y lealtad al mandato social una vez que se obtiene la posición

(55) Entrevista a Daniel Santalla Torres, Ministro de Trabajo, Empleo y Previsión Social, ex dirigente de la Central Obrera Boliviana COB. La Paz, 25 de mayo de 2012.

(56) Aquí destaco la entrevista al director del Programa NINA, dirigido a la formación de liderazgos sociales. La Paz, 24 de abril de 2012.

de poder. Esto se ve reforzado por la creciente demanda de dirigencias sociales del aparato estatal con la llegada del MAS al poder. Según Walter Limache, dicha demanda ha despojado a las organizaciones y movimientos sociales de sus liderazgos más fuertes, lo que ha significado una debilitación en relación al gobierno. Al mismo tiempo, la necesidad de suplir los espacios dejados, ha estimulado la ascensión de dirigencias con menor recorrido político, menor compromiso social y menor legitimidad dentro de sus organizaciones (57).

Entonces, las características de la nueva generación de dirigentes repercuten en la relación Estado-movimiento social de dos maneras. Por un lado, debilitan la posición del movimiento, al mostrarse menos comprometidos con su mandato social y al crear pugnas a su interior. Por otro lado, en relación al gobierno –si bien son más proclives a prebendas–, al carecer de un sólido apoyo de su base, no producen el respaldo social sustancial que el gobierno deseara.

El análisis presentado devela la complejidad de la posición de la dirigencia social en la relación Estado-movimiento sociales bajo el gobierno de Evo Morales. Las distintas percepciones críticas, pero contradictorias entre sí, obligan a preguntarse si el actual escenario político permite en realidad un funcionamiento ‘positivo’ de estos actores. Desde una perspectiva de red, no parece haber acuerdo sobre lo que un buen dirigente social significa entre los distintos actores que se interconectan a través de la dirigencia social. Del mismo modo, la denuncia general de ‘cooptación’ adquiere significados distintos de acuerdo al actor que la emite. Las organizaciones sociales ven en ello la falta de compromiso y lealtad hacia su base social, pero desde la perspectiva del Estado, la reivindicación de la demanda social es indicativa de la falta de visión y formación política necesaria para la construcción de un nuevo tipo de Estado. Asimismo, las posiciones más críticas al gobierno son muchas veces entendidas tanto por el gobierno como por las organizaciones sociales y actores externos (instituciones de apoyo y analistas políticos) también como cooptación, esta vez por parte de instancias de la oposición política.

La dirigencia social, como el cruce de la relación Estado-movimientos sociales, se caracteriza así por una serie de tensiones y contradicciones que no parecen poder resolverse. En mi opinión, esto es justamente la expresión de la diversidad conflictiva de principios, identidades e intereses característicos de la sociedad boliviana moderna. Al mismo tiempo, la complejidad de esta posición es indicativa de una cultura política que no permite, o en la que no hay espacio para posiciones ‘neutras’ o ‘autónomas’, ya que toda posición se ve automáticamente politizada. Así, para comprender qué significa que un dirigente social o un movimiento social sean calificados como ‘cooptado’, ‘autónomo’ o ‘crítico’, es necesario tomar en cuenta quién emite dicho juicio. Dicho ejercicio deja ver que, en el actual escenario político boliviano, este tipo de

(57) Entrevista a Walter Limache, Director del Programa NINA. La Paz, 24 de abril de 2012.

términos se refieren más a posiciones políticas que a calificativos analíticos.

La posición del dirigente social como mediador se entiende entonces como ‘estar entre la espada y la pared’, ya que se encuentra en el cruce entre la visión integral de Estado y las demandas sectoriales del movimiento social. En este punto, resulta de particular interés analizar el papel que desempeña el ‘dirigente social’ más importante de la última década, quien se encuentra actualmente en el más alto nivel del poder político institucional: el Presidente Evo Morales. Esto es lo que se presenta en la siguiente y última sección de este capítulo.

5.3.2 El liderazgo político de Evo Morales

Las contradicciones y tensiones –aparentemente inconmensurables o irresolubles– de la dirigencia social en el poder político, bosquejadas en la anterior sección, parecen ser un tanto solventadas en la figura de Evo Morales. Vale la pena recordar que Morales ascendió al poder después de haber obtenido un 52 % de la votación, hecho inédito, pero que además fue re-electo con un porcentaje aún mayor, del 64%. El incremento sustancial del electorado de Morales ha sido notado como histórico (Oviedo Obarrio, 2010). En general, su persona suscita más admiración que desapruebo, como lo demuestran una y otra vez las encuestas de opinión, que aún es sus puntos más bajos, continúan superando las mejores cifras de sus antecesores. De la misma manera, nadie parece dudar su re-elección en los venideros comicios de octubre del 2014. Todo esto parece indicar que Morales tiene mucho éxito en lidiar con las contradicciones y tensiones de su posición como dirigente social y jefe de Estado.

Evo Morales ha sido asociado con frecuencia con otros líderes latinoamericanos como Correa y Chávez en distintos marcos, ya sea como la emergencia de ‘la nueva izquierda’ (Barret *et al.*, 2008; Cameron *et al.*, 2010; Levitsky *et al.*; 2011), como ‘el socialismo del siglo XXI’ (Burbach *et al.*, 2013) y, con más frecuencia, como un líder populista (Seligson, 2007; Del Tronco, 2013; de la Torre: 2013; Collins, 2014).

La caracterización del liderazgo de Morales como populista ciertamente ofrece algunas pautas de cómo entender su fuerte presencia en el escenario político actual. Así, la emergencia de líderes populistas en los últimos años estaría relacionada con los resultados deficientes de las políticas públicas y con la ausencia de una rendición de cuentas eficiente. Estos factores conllevarían a la desconfianza ciudadana en las instituciones representativas que el líder popular resuelve al presentar una rendición de cuentas simbólica más directa (Del Tronco, 2013). Como se ha podido ver en el capítulo 2, la crisis de legitimidad de las instituciones políticas y el modelo económico de desarrollo fueron efectivamente un factor determinante en la creación del Movimiento al Socialismo y la llegada de Morales al poder.

En un estudio de alcance regional, Seligson también adjudica la tendencia populista en la región latinoamericana al característico bajo nivel de confianza en las instituciones de la democracia liberal. Haciendo hincapié en encuestas de opinión, el

autor advierte que existe una tendencia regional en permitir medidas populistas que pueden tener efectos negativos en la democracia liberal (Seligson, 2007). Efectivamente, la lectura dominante identifica a la autoridad carismática, la tendencia a concentrar el poder en el ejecutivo, la instrumentalización de un discurso oposicional que crea una división hostil entre ‘el pueblo’ y las elites partidarias tradicionales, como rasgos del populismo, que son en general entendidos como desarrollos negativos para la práctica democrática. Desde esta visión, la emergencia de un líder populista se entiende como un desarrollo disfuncional para un proceso de consolidación o profundización democrática.

Sin embargo, justamente desde la experiencia boliviana, la caracterización populista emerge un tanto problemática. Analizando los casos de Bolivia y Ecuador, Collins (2014) señala que el hecho de que Morales y Correa hayan emergido de fuertes movimientos sociales contradice el entendido común que la emergencia del populismo es propio de una sociedad civil débil y desorganizada. La autora muestra que en los casos de Ecuador y Bolivia, la identidad de ‘el pueblo’ en torno al cual se forja el discurso populista, no fue formulada por el líder carismático como prescribe la teoría, sino que se construyó en el activismo de fuertes movimientos sociales. El papel del líder llega en segunda instancia, por su capacidad de apelar a un grupo más amplio y asegurar así la llegada al poder por vía electoral.

En línea con mi análisis, la autora sostiene que particularmente en el caso boliviano, la presencia de fuertes y activos movimientos sociales constriñe la autonomía de acción del líder político, en lo que se presenta como una compleja relación con los movimientos sociales caracterizada por heterogeneidad y conflicto (p. 85). Según la autora, los casos de Ecuador y Bolivia desafían el modelo populista que centraliza el papel del líder carismático, proponiendo la visión de Laclau para una mejor apreciación. Desde ella, la esencia del populismo es la construcción de la identidad, la cual no puede ser adjudicada a una sola persona, y se entiende como un proyecto político transformativo. Así, el papel determinante de los movimientos sociales en la construcción del proyecto populista, implica que el discurso no se constituye únicamente como vehículo para la elección del líder carismático, sino que también encierra el potencial de formar el medio a través del cual se imponen cambios radicales, más allá del status quo pero dentro de los confines democráticos (Collins, 2014).

Otra visión más positiva, respecto de un liderazgo fuerte y carismático, es presentada por Van Cott (2008). La autora estudia el papel de alcaldes proveniente de partidos políticos ‘indígenas’ en Ecuador y Bolivia (el MAS), y su efecto en la innovación institucional y profundización democrática. El estudio concluye que el liderazgo político es un factor decisivo para la innovación democrática en la región andina, en particular en contextos de una baja o débil institucionalidad, como son los casos boliviano y ecuatoriano (2008: 59). La autora identifica una serie de características que permiten dicho efecto positivo que, si bien se basan sobre sus observaciones de liderazgos locales, se prestan sorprendentemente bien para analizar el liderazgo de Mora-

les, a saber: carisma; una presencia continua y visible en la comunidad con una interacción frecuente con sus constituyentes; el apoyo de grupos de la sociedad civil; un grado de autonomía en relación sus benefactores organizacionales; la capacidad y voluntad de negociar de manera efectiva más allá de las divisiones étnicas y con actores externos; y la habilidad de ser reelegido (63).

En un artículo específico sobre su liderazgo, Morales es descrito como ‘carismático situacional’; permitiéndole transitar de la esfera de la sociedad civil hacia la del Estado en negociaciones y situaciones complejas (Mayorga, 2009). Esta lectura es congruente con la observación de Van Cott, que el carisma del líder le hace posible negociar las ambigüedades y complejidades de las prerrogativas institucionales de nuevas instituciones democráticas, característicamente débiles (2008: 66). Del mismo modo, Van Cott señala la práctica del líder de involucrarse directamente con su base de apoyo fuera de los espacios institucionales, creando así relaciones de confianza a nivel personal (67), lo cual ha sido identificado como una de las estrategias de Morales para consolidar su liderazgo (Zegada et al, 2011: 286; Harten, 2010: 81).

Asimismo, Van Cott sostiene que el liderazgo es efectivo en innovar las instituciones y profundizar la democracia en la medida en que es capaz de tratar efectivamente con una serie de actores. Así, señala que es de gran importancia el contar con alianzas con actores de la sociedad civil que tengan una visión pro-democrática, que produzcan una ‘sinergia’ (Evans, 1997) entre el Estado y la Sociedad, permitiendo menos obstáculos en la implementación de reformas o innovaciones institucionales. Al mismo tiempo, ya que en su posición el líder debe perseguir objetivos que trasciendan las visiones particulares, es necesario que pueda mostrar cierta distancia (autonomía) respecto de su base de apoyo para mostrarse como una contraparte de negociación creíble hacia distintos tipos de actores en distintos contextos.

Estos rasgos pueden ser reconocidos en el liderazgo de Morales. Como se mostrado en capítulos anteriores, los movimientos sociales –en particular los movimientos sociales indígenas– se han constituido en actores políticos principales de la última década, como formuladores y portadores de un proyecto político nuevo y con un alto nivel de legitimidad. Si en un momento, la figura de Morales fue crucial para llevar a la coalición de movimientos sociales –el MAS– a la victoria electoral, la agencia y el apoyo de los movimientos sociales se ha visto imprescindible para implementar grandes reformas: entre los casos más indicativos están la formulación y aprobación de un nuevo texto constitucional (porque contó con el sustento de los movimientos sociales), y el intento gubernamental trunco de retirar la subvención a los combustibles (por la fuerte oposición de los movimientos sociales).

Por otro lado, las quejas recurrentes entre los movimientos sociales indígenas en sentido de que el presidente no atiende sus demandas y que con frecuencia toma decisiones de manera autoritaria o que incluso promueve políticas en contra de sus intereses (entrevistas), dejan en evidencia que el presidente cuenta con un espacio considerable de acción al margen de los movimientos sociales (indígenas). Esto le permite

apelar a –y negociar con– otros tipos de actores, que no responden necesaria o primordialmente a una identidad o intereses ‘indígenas’, como ser otros sectores populares o más importante aún, actores de la elite económica (58).

En realidad, las cualidades enumeradas por Van Cott muestran una coincidencia con las características proyectadas por la literatura sobre el liderazgo político en la gobernanza de red. Dicho de otra manera, el éxito del liderazgo político de Morales puede ser entendido por su capacidad de funcionar como eje articulador de redes políticas en un contexto de gobernanza de red.

En relación específica al liderazgo político, la gobernanza de red se entiende como resultado de la erosión del poder del Estado-nación, por lo cual los procesos de gobernanza se caracterizan por interacciones en múltiples niveles, tanto dentro como fuera del Estado-nación. Dichas formas de coordinación en red estuvieran remplazando las jerarquías y el mercado como los modos dominantes de interacción (Newman, 2005: 719). Las redes políticas emergen entonces ‘como forma específica de relación compleja entre Estado y sociedad civil (entre instituciones políticas y las organizaciones sociales), que responde tanto a presiones de la sociedad civil (que al movilizarse promueve el desarrollo de las instituciones públicas) como a la capacidad estatal para reaccionar a las presiones sociales y modificar su relación con las organizaciones de la sociedad civil’ (Licha, 2001: 2).

La interdependencia que emerge entre actores gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil para la producción de políticas públicas, hace que el liderazgo político se torne más complejo, ya que el líder se ve obligado a modular entre el liderazgo tradicional jerárquico (característico de las instituciones políticas) y un liderazgo ‘colaborativo’ en la articulación de redes. Asimismo, el líder jugaría un papel importante en la articulación de las redes, definiendo qué actor se incluye y cuál queda excluido (de acuerdo a los recursos necesarios), como también en la formulación del objetivo (*framing*) de la red (Silvia, 2011: 66-69).

Desde una perspectiva de liderazgo de red, se resuelven muchas de las contradicciones que emergen en las distintas lecturas sobre el liderazgo político de Morales. La necesidad de modular entre distintos roles de acuerdo al espacio de acción y

(58) Es notable constatar que Morales haya logrado negociar y pactar con poderes económicos que inicialmente se oponían a su régimen; por ejemplo, con la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (Confederación de Empresarios Privados de Bolivia: ‘Comunicado de Prensa. Presidente Evo Morales destaca reunión “histórica” con el sector privado’, La Paz, 23 de Agosto de 2012; ‘Empresarios privados aceptar pagar el doble aguinaldo; falta definir modalidad’.

Página Siete, 26 de noviembre de 2013; ‘Empresarios se suman al plan para traer al G77’. *La Razón*, 16 de diciembre de 2013). Esto le ha causado también mucha crítica al gobierno. Ver, por ejemplo ‘Se refuerza la alianza de Evo Morales con empresarios privados’. *Bolpress*, 20 de junio de 2013 (consultado a través de <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2013062001>, el 10 de marzo de 2014).

formular discursos que apelen a los actores sociopolíticos indicados para su inclusión en una red política, explican por qué Morales es a veces percibido como un líder autoritario que toma las principales decisiones (entrevistas); y otras como un líder con capacidad de consenso (Molina, 2013: 12) que opera en un contexto institucional que ‘exige concertación política’ (Laserna, 2007: 115) (59). En una lectura similar, Anria observa que, en ausencia de canales formales de rendición de cuentas, el último poder de decisión del MAS reside en Evo Morales, pero que al mismo tiempo esto no significa que él tenga completa autonomía para gobernar. La ausencia de canales formales de participación no implica que éstos no existan de manera informal, creando un margen de influencia de las organizaciones sociales que limita el accionar del presidente (Anria, 2010: 112-113).

Asimismo, Morales juega un papel importante en la articulación de una identidad común en torno al ‘pueblo’ que permite sellar alianzas o contar con el apoyo de diversos actores sociales. Ésta es la lectura común que resulta de un análisis del liderazgo de Morales como una expresión de populismo, en la que un discurso oposicional sirve para la cohesión de la identidad común en aversión al ‘enemigo común’ (Harten, 2011: 154-173; Collins, 2014; de la Torre, 2013), el cual se identifica en una retórica antiimperialista y anti-neoliberal (Postero, 2010b; Gomez Bruera, 2006).

Pero esta misma lectura se dificulta al tomar en cuenta las ‘contradicciones’ y críticas que el MAS y Morales reciben desde distintos sectores. La izquierda tradicional, en particular la COB, no ha implementado los cambios radicales necesarios, incluso haciendo pactos con la sectores de la derecha en detrimento de sus intereses. Ésta es, en parte, también la posición de algunos analistas académicos y los intelectuales de izquierda, otrora afines al MAS, pero que ahora argumentan que el ‘proceso de cambio’ se ha desviado (60). La oposición política, en particular la de derecha en las regiones de la ‘media luna’, ubican a Morales junto a Chávez como líderes extremistas determinados a acabar con la democracia y con el capitalismo (Postero, 2010a:

(59) En su artículo, Roberto Laserna explica cómo el Estado boliviano, bajo la presidencia de Evo Morales, atraviesa su periodo de mayor descentralización institucional, lo que en la práctica significa que Morales, con la mayoría absoluta de la votación, tiene menos poder que cualquier presidente elegido en la segunda vuelta en los años 80. Las autonomías departamentales y las alcaldías del país, que manejan importantes recursos fiscales, no fueron designados por el oficialismo, sino por votación. Por último, las empresas estatales cuentan ahora con autonomía de gestión (Laserna, 2007: 114). Junto a la considerable incidencia política de los movimientos sociales, todo ello esboza un escenario de constreñimientos complejos para el poder ejecutivo nacional.

(60) Véase por ejemplo el artículo muy crítico de Pablo Regalsky (2010) que concluye que los movimientos sociales han sido cooptados, el sistema de representación política partidaria ha terminado reforzado, mientras que el buen clima económico ha permitido la incorporación del sector empresarial. De tal modo, la inicial demandad de una asamblea constituyente que democratice de verdad la propiedad y control sobre los recursos naturales, como fue demandada por los movimientos sociales indígenas, no ha tenido lugar.

30). Las organizaciones sociales del CONAMAQ y la CIDOB, representando a pueblos indígenas de tierras altas y tierras bajas, han criticado al gobierno de Morales de haber comprometido en repetidas ocasiones los intereses de sus bases. Esto demuestra que, si bien existe un discurso gubernamental oposicional en torno a una identidad indígena-popular –que sirve para articular a distintos actores en torno a Morales y el MAS– éste no es a prueba de agua y suficiente por sí mismo.

Más que ‘incongruencias’ en la gestión gubernamental (Zegada *et al.*, 2011: 294) o la falta de una coherencia ideológica/horizonte político (entrevistas), en mi opinión las contradicciones son aparentes y expresan en realidad un modo de hacer política en el que una diversidad de actores son articulados y re-articulados en función de objetivos específicos cambiantes. La severa crisis de legitimidad institucional que atravesó el país en el periodo 2000-2005, junto al empoderamiento político de fuertes movimientos sociales, hacen muy factible para Bolivia un escenario político en el que el aparato estatal depende de una interacción y colaboración constante con actores de la sociedad civil para la formulación e implementación de la política; es decir, un escenario de ‘gobernanza de red’. En este escenario, Morales emerge como actor clave en la articulación de las redes políticas, por tener la capacidad de unir en su figura las distintas tendencias que existen al interior del MAS (Laserna, 2007: 101), pero también articular a actores que existen por fuera de los confines del ‘instrumento’. Como explican Do Alto y Stefanoni, Morales consolida su posición en tanto (2009: 4): ‘...se impone como una figura imprescindible en la medida en que... se vuelve un articulador entre estos nuevos sectores cada vez más diversos y heterogéneos, y los grupos sociales de base del “instrumento”.’

Según Gray Molina, la dinámica al interior del MAS gira en torno a la figura ‘conciliadora’ del presidente para contener las tensiones de las distintas corrientes (Gray Molina, 2010: 74) (61). Se podría decir entonces que el papel del presidente es un tanto funcional al ‘instrumento’ de los movimientos sociales. Como se ha observado con anterioridad, éste fue efectivamente el caso, en el que el instrumento ve en Morales el vehículo hacia la victoria electoral. Sin embargo, en el segundo término del MAS, podría decirse que el vínculo ha sido un tanto invertido. Mis entrevistas con representantes de distintas organizaciones sociales, analistas políticos y representantes del gobierno, adjudican un papel central al liderazgo de Evo Morales, aún los más críticos de su gobierno. Esto muestra que Morales es un personaje político con mucho peso en distintos sectores de la sociedad, incluso al punto de sostener que él forma el pivote del actual proceso político. En las palabras del Viceministro Cesar Navarro:

‘Hoy la política genera en torno al presidente. Una opinión, una acción del presidente Evo es el acto político más importante que

(61) Una lectura similar hacer Pablo Stefanoni (2010) observando un papel de árbitro de Morales que sirve para que se mantenga el ‘complejo e inestable tinglado’ que es el MAS (pp. 158-159).

se da en cualquier lugar. No vas a ver una nota política determinante en los medios si no hay una opinión del presidente... Yo creo que vivimos una época en donde la interpelación que hace el presidente a la sociedad, la interpelación ética (con su etos de trabajo), hace la interpelación cultural por su origen, y la interpelación ideológica a la izquierda que hace por ser imperialista. Entonces hoy en día la política gira en torno al presidente, por tanto, los conflictos se dan también en torno a su base constitucional el MAS.’ (62)

En un tono un poco más matizado, Jorge Dulón, de la Fundación por la Democracia Multipartidaria, observa también la fuerza del liderazgo de Morales:

‘Hoy es un líder político que sostiene el proceso, proceso desordenado y a veces ineficiente, pero el liderazgo también a nivel internacional hace que legitime y pueda sostener todo esto. Todavía tiene mucho musculo, mucha presencia. Es el reflejo del líder que se necesitaba históricamente para poder generar los cambios desde una clase social que siempre ha sido postergada. Los cambios simbólicos primero antes que nada.’ (63)

De manera similar el sociólogo Jorge Komadina explica:

‘La figura de Morales es absolutamente central, por el grado simbólico que tiene, su papel político, la capacidad de articular estas organizaciones. Es un símbolo, es un estratega, un rol central, de tal manera que si él desapareciera de la escena política, el MAS se resquebrajaría porque no tendría la capacidad ninguno de los otros líderes del MAS, de articular o confederar grupos sociales tan diversos, con demandas tan diversas, regiones, liderazgos, sensibilidades políticas tan diferentes. Entonces el rol de Morales es central porque es un rol de articulación de estos movimientos, de estos grupos y liderazgos. Él está por encima de estas organizaciones y que de alguna manera él, acompañado de una cúpula burocrática, toma decisiones estratégicas y que deben ser acatadas por las redes de organizaciones sociales que sustentan al gobierno y al partido.’ (64)

Esto muestra que Morales tiene una notoria capacidad de articular a actores diversos en torno a su figura, definiendo y avanzando objetivos comunes. Dado el con-

(62) Entrevista a Cesar Navarro, Viceministro de Coordinación con los Movimientos Sociales y la Sociedad Civil. La Paz, 26 de abril de 2012.

(63) Entrevista a Jorge Dulón, investigador de la Fundación por la Democracia Multipartidaria. La Paz, 23 de septiembre de 2010.

(64) Entrevista a Jorge Komadina, investigador del Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales CEADDESC. Cochabamba, 10 de Noviembre de 2010.

texto político, en el que los movimientos sociales populares e indígenas adquieren la mayor preponderancia, no es raro que dicha capacidad emerja en parte de su origen étnico y popular. El discurso indigenista es sintetizado en la figura del presidente (Mayorga, 2009: 122), y Morales ha visto los beneficios de cultivar su imagen de líder popular e indígena (Postero, 2010:26). Este componente étnico resulta clave para generar una fuerte adhesión por parte de las organizaciones sociales. Fernando Garcés explica: ‘Otro elemento fuerte que es ese doble juego identitario del propio Evo, que funciona muy con los discursos temporales. ¿Por qué decimos que Evo Morales es el primer presidente indígena? En la época de Villarroel no, pero Villarroel hablaba quechua y procedía de una comunidad quechua, etc. El ícono discursivo no era ‘el indígena’ en aquel momento...’ (65).

Siendo ahora el momento de ‘lo indígena’ para un contexto nacional, el vínculo étnico entre las organizaciones y la figura presidencial adquiere mucha fuerza: ‘Como única esperanza [los movimientos sociales] ven a una persona, humilde, sencilla, sincera, que ha emergido desde los movimientos sociales. Piensan que él podría ser quién sabe. Ya que hemos creído en estos otros señores, que durante tanto tiempo han tenido sus oportunidades y que no han hecho nada por el país. Aquí hay un nuevo líder, que al haber salido desde el pueblo, como entiende las necesidades del pueblo, ha de ser capaz de responder a las necesidades del pueblo.’ (66) Una misma lectura hace Pamela Cartagena del CIPCA, observando que el componente étnico de Evo Morales tiene mucho arrastre en las organizaciones indígenas, al crear un sentido de identificación de ‘Evo es igual que yo’ (67).

La identificación étnica pudo ser observada en todas mis entrevistas con representantes de las organizaciones sociales, demostrando que el solo origen indígena suscita un alto nivel de confianza: ‘Sólo un líder de nuestro origen puede hacer cambio.’ (68) Y que al mismo tiempo, al compartir un mismo origen, existe el espacio para un relacionamiento directo: ‘Antes era como un privilegio sentarse con un presidente o con un ministro, era no más para sacarse la foto y se acabó la historia. Ahora nosotros ya tenemos ese privilegio de sentarnos y hablar de “vos a vos”.’ (69)

Pensando en términos de la autonomía de las organizaciones, el alto grado de identificación y confianza que reside en la figura de Morales, tiene el efecto negativo de no permitir una crítica hacia su persona: ‘También nos equivocamos. Frente al pre-

(65) Entrevista a Fernando Garcés, académico y asesor del Pacto de Unidad. Cochabamba, 11 de noviembre de 2010.

(66) Entrevista a Marcelo Ortega de CEPES-CARITAS. La Paz, 21 de octubre de 2010.

(67) Entrevista a Pamela Cartagena, investigadora del CIPCA. La Paz, 23 de mayo de 2012.

(68) Entrevista a Leandro Belmonte, dirigente por el departamento de La Paz, 24 de mayo 2012.

(69) Entrevista a Diego Faldín, presidente de la Central de Pueblos Étnicos de Santa Cruz, afiliada de CIDOB. Santa Cruz, 5 de noviembre 2010.

(70) Entrevista a Lorenza Quispe, Dirigente por el departamento de Potosí, Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Originarias de Bolivia ‘Bartolina Sisa’. La Paz, 24 de abril de 2012.

sidente, por no quedar mal con él, no le decimos que está mal.’ (70); ‘No podemos traicionarle porque Evo es un afiliado más.’ (71) La ascendencia de Morales sobre los movimientos sociales es también percibida por las instituciones que acompañan y trabajan con las organizaciones sociales, observando que la crítica a Morales es imposible, ya que uno no puede pelearse con uno mismo, (72) o en las palabras del director del Programa NINA:

‘Hoy los dirigentes no interpelan de manera directa el modelo o el presidente. En su corazón está todavía la relación identitaria “el indio es mi presidente, no importa que no nos de bola, él es indio y vamos a defender”’ (73)

El hecho de que, en general, no se ventile una crítica directa a la persona de Morales, no quiere decir que no existan posiciones reservadas respecto del desempeño de su gobierno. En varias de mis entrevistas sus representantes expresaron descontentos y desacuerdos con la línea gubernamental, pero en ello llama la atención que la figura de Morales permaneciera exenta de culpa. En general, los errores o desvíos gubernamentales son adjudicados al entorno del presidente. Porfirio Kochi, ex dirigente de la CONAMAQ, explica: ‘Nadie duda de la honestidad, transparencia y compromiso de Evo Morales, pero el entorno, los gestores de la política nacional, son los que entorpecen la aplicación de la Nueva CPE.’ (74) En particular, la crítica se dirige a la línea gubernamental identificada con el Vicepresidente y también con el cuerpo de ministros. En las palabras de Lázaro Taco, de la CIDOB:

‘Cuando el presidente llega, lo resuelve en una reunión... Los que empiezan a confrontar son los ministros y gentes del vicepresidente, cuando tranquilamente el presidente que tiene un liderazgo pudiera ir a hablar con ellos y solucionar el problema. Estos son los que lo rodean al presidente y no le permiten que él vaya al encuentro con su gente.’ (75)

Sobre todo, en la medida en que estos actores no son reconocidos como portadores de una identidad indígena, la crítica se agudiza, lo cual nuevamente apuntala a la centralidad del discurso indigenista y la representación simbólica que Morales conserva. Así, Octavio Alarcón, de la organización ‘afin’ señala:

‘Hemos trabajado hasta consolidar el primer presidente indígena, Evo Morales Ayma. Los ministros no son así. No hablamos el

(71) Entrevista a Leandro Belmonte, Dirigente por el departamento de La Paz, CSUTCB. La Paz, 24 de mayo 2012.

(72) Entrevista a Ivan Bascopé, investigador del CEJIS. La Paz, 16 de noviembre de 2010.

(73) Entrevista a Walter Limache, Director nacional del Programa NINA. La Paz, 27 de abril de 2012.

(74) Entrevista a Porfirio Kochi, ex dirigente de la CONAMAQ. La Paz, 18 de noviembre de 2010.

(75) Entrevista a Lázaro Taco, dirigente de la CIDOB. Santa Cruz, 4 de noviembre de 2010.

mismo idioma, no tienen el mismo sentimiento, no conocen nuestras necesidades. Todavía no se tiene todo el poder, sino sólo un representante, por eso se debilita.’ (76)

Este permite ver que existe un alto nivel de confianza en la persona de Morales, que evita que la crítica le toque directamente. Según el sociólogo Jorge Komadina, esto determina que los recursos de decisión política se concentren en la presidencia en detrimento de la incidencia política de los movimientos sociales (entrevista). Asimismo, la preponderancia del liderazgo de Morales en detrimento del ‘proceso de cambio’ es también reconocido desde el interior del gobierno. César Navarro explica:

‘... es un liderazgo que se construye no paralelamente a otros, sino destruyendo a otros. Lo cual también es grave. Es por encima de otros liderazgos campesinos... No hemos desarrollado liderazgos políticos locales, departamentales. Todos estamos bajo la sombra de Evo, incluso los de la derecha... Ése es el desafío. Necesitamos construir liderazgos... Si no tienes liderazgo, eres un simple administrador tratando de contentar a todos.’ (77)

Desde mi lectura, el liderazgo en relación al poder político de los movimientos sociales muestra una interacción más compleja, en una dinámica cambiante y de interdependencia mutua, que se concretiza en torno a tiempos y temáticas específicas. En este modus operandi dinámico, Morales funciona como la constante a través de la cual se hace posible seguir apelando a los distintos sectores a pesar de las contradicciones y conflictos que emergen entre intereses particulares y las líneas gubernamentales. Ubicar el error en el equipo que rodea al presidente permite a Morales seguir funcionando como eje articulador, al mismo tiempo que da lugar a que las organizaciones de la sociedad civil canalicen su descontento. Al respecto, César Navarro sostiene:

‘Eso llega a generar conflicto. No es un conflicto que genera crisis, es un conflicto que genera malestar social. Crisis entendida como la pérdida de legitimidad de la autoridad estatal. Los dirigentes dicen “si los ministros no nos escuchan, queremos hablar con el presidente”. Así, implícitamente, reconocen que hay una autoridad que tiene que resolver. Antes era ‘que se vayan’, desconociendo la autoridad.’ (78)

Efectivamente, la crítica no cuestiona tanto la legitimidad del gobierno en

(76) Entrevista a Octavio Alarcón, Secretario de la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales Originarias de Bolivia. La Paz, 22 de mayo de 2012.

(77) Entrevista a César Navarro, Viceministro de Coordinación con los Movimientos Sociales y las Organizaciones de la Sociedad Civil. La Paz, 1 de diciembre de 2010.

(78) Entrevista a César Navarro, Viceministro de Coordinación con los Movimientos Sociales y las Organizaciones de la Sociedad Civil. La Paz, 26 de abril de 2012.

general, sino el desempeño del gobierno en torno a temáticas particulares. En mi entrevista con la máxima autoridad de la CONAMAQ, organización que en ese momento se encontraba en una de sus posiciones más críticas hacia el gobierno en torno a la cuestión del TIPNIS, aún se sostenía: ‘No decimos “fuera el gobierno”. El cambio sigue, estamos en proceso de cambio.’ En mi opinión, la crítica y el conflicto forman en realidad parte de un modelo político en el que –en tanto actor político principal– el movimiento social marca los formatos de participación política. A través de ellos se pretende captar la atención del presidente por la afinidad de intereses que se percibe (la relación identificatoria), pero sobre todo, por su capacidad de articular redes políticas en torno a temáticas específicas para alcanzar los objetivos fijados. Y es ahí donde la visión política hace la diferencia, rebalsando un papel de ‘mediador’, ‘conciliador’ o ‘árbitro’.

Morales puede ser entendido entonces como el ‘líder visionario’ en la tipología desarrollada por John y Cole (2008). En su artículo sobre el liderazgo político en contextos de gobernanza de red, los autores identifican los desafíos que se presentan a la autoridad política en la necesidad de sintetizar y unificar la complejidad de diversos actores, potencialmente conflictivos entre sí, en un entorno político caracterizado por la fragmentación institucional, la participación de nuevos actores y un patrón de toma de decisiones más abierto y flexible (p. 99). En su tipología, el líder visionario se caracteriza por la capacidad de reunir cabezas, de romper algunas de las posturas más recalcitrantes y divisorias, y de establecer políticas creativas y coordinaciones efectivas. La complejidad del escenario político es confrontada por la voluntad del líder, que es capaz de forjar coaliciones fuertes aunque disparejas (pp. 102-103).

Asimismo, Silvia (2011) afirma que una de las actividades más importantes del líder de red es el generar el apoyo tanto de actores internos como externos. En ese punto, la confianza funge como el pegamento que preservar la red (79). Al venir de distintos contextos organizacionales y culturales, en la red se juntan procesos operativos y perspectivas de distinta índole, que pueden obstaculizar la articulación de la red. La confianza que el líder pueda generar hacia su persona, pero también entre los distintos actores de la red, constituye un elemento para mitigar estas tendencias (p. 70). La capacidad de evocar confianza en las distintas organizaciones de la sociedad, en particular en las organizaciones de los movimientos indígenas, explican también por qué Morales se perfila como el líder político de mayor incidencia en el actual escenario político.

Por último, la experiencia política, entendida como la capacidad de mantenerse en su puesto político, es otra cualidad importante para un liderazgo de red, ya que permite la mejora y/o consolidación de mecanismos de formación de coaliciones (Kjaer, 2013: 267). En el contexto específico de la región andina y de los partidos po-

(79) Véase también el artículo de Hidle y Henning (2013) sobre la importancia de la confianza (trust) en el liderazgo de gobernanza de red.

líticos ‘orgánicos’, Van Cott señala también que la incidencia del liderazgo político en la innovación y profundización democrática se ve beneficiada por la habilidad del líder de extender su posición por un periodo prolongado de tiempo: ‘En ausencia de instituciones fuertes, la reelección permite a los acaldes velar por la realización de sus proyectos y utilizar su capital político personal para institucionalizar procesos participativos, ya que la gente cuenta así con más tiempo para involucrarse y generar un sentido de apropiación. (Van Cott, 2008: 69).

Entonces, el liderazgo central de Morales se explica también en relación a la tradicional debilidad institucional que caracteriza al Estado boliviano, pero también en relación a las complejas reformas políticas que el gobierno del MAS ha puesto en marcha, empezando por un nuevo pacto social. Este contexto hace que los mecanismos formales de participación y ejecución política se tornen un tanto secundarios a procesos menos formales o en proceso de formalización. A este se suma el hecho de que actores como los movimientos sociales, hayan asumido centralidad en el quehacer político en el que priman las relaciones de identificación y/o confianza más personales, contribuyendo y reforzando así el liderazgo social y político de Morales.

5.4 Reflexiones finales

La relación Estado-movimientos sociales en la Bolivia actual muestra una dinámica compleja, que en primera instancia aparece contradictoria o incoherente. Así, un mismo movimiento social puede parecer altamente ‘autónomo’ en un momento y muy ‘cooptado’ en otro. Dicha lectura presume una división clara entre los actores del Estado y la Sociedad, la cual –desde la experiencia empírica boliviana– resulta problemática. Esto explica que un fenómeno como el MAS resulte difícil de definirse como partido político o movimiento social. Aun la aproximación más cercana de ‘partido movimiento’ resulta insuficiente para apreciar cómo esta coalición de movimientos sociales, ahora partido de gobierno, transita entre el activismo social y la institucionalidad estatal de manera constante.

Un análisis de red permite una mejor apreciación de la relación entre el Estado y los movimientos sociales en particular, y la Sociedad en general. Desde esta lectura se puede ver que la temática que reúne a la autoridad gubernamental y el movimiento social es la que define el contenido de la relación, determinando que ésta se presente como en conflicto o bien en acuerdo con la línea gubernamental. Se trata en realidad de cómo se articulan ‘redes políticas’ en torno a asuntos específicos en función de la formulación de objetivos comunes como ‘redes asociativas’. De esta manera, en cuanto el objetivo que persigue el gobierno sea identificado como coherente, en acuerdo o compatible con el interés particular, el movimiento social se articula en la ‘red asociativa’ que pretende alcanzar tal objetivo. Si bien esto puede ser –y es a veces– interpretado como ‘cooptación’, el análisis presentado ha mostrado cómo ese mismo movimiento social, en una temática distinta, puede manifestar una actitud de mayor

‘autonomía’ por la oposición que presenta al gobierno.

En esa línea de análisis, se puede entender al MAS como una gran ‘red política’ en la que, en primera instancia, los movimientos sociales indígenas lograron formular intereses y objetivos comunes que, a través del ‘instrumento’, pudieran ser perseguidos en el ámbito de la política institucional. Este proceso de formulación y articulación atravesó en segunda instancia un proceso de reforzamiento y ampliación, incluyendo a una serie de actores populares, en parte a causa del liderazgo de Morales y en parte en oposición o resistencia a una suerte de enemigo común, ubicado discursivamente en los comités cívicos, la ‘derecha’, la elite económica, el neoliberalismo, el imperialismo y el colonialismo. Esta formulación de intereses y objetivos comunes tiene una máxima expresión en la demanda por la Asamblea Constituyente, en la que el proyecto político adquiere una dimensión nacional. Esto explica los altos niveles de aprobación y votación obtenidos por la ‘red política’ en el referéndum aprobatorio del 2009 y las subsiguientes elecciones generales, ambos mayores al porcentaje alcanzado en las elecciones de finales del 2005.

Como se ha observado en los distintos episodios políticos, la existencia de una gran ‘red política’ en la forma del MAS, no impide que los distintos actores formen parte de otras constelaciones/redes en torno a temáticas específicas. Esto explica que, en el discurso altamente polarizado y politizado de la Bolivia actual, sean frecuentes las acusaciones de traiciones entre el Estado y los movimientos sociales (por ejemplo, la dirigencia de la CIDOB fue acusada por el gobierno de tener vínculos con la Embajada estadounidense en el conflicto del TIPNIS, o bien la acusación por parte del movimiento obrero de que no hubo una verdadera ‘nacionalización’ de los recursos de hidrocarburos, sino simplemente una renegociación de contratos que continúan favoreciendo a transnacionales). El análisis de red permite ver un relacionamiento altamente dinámico, ya que varía de acuerdo a políticas específicas, pero también visibiliza la incidencia de otros actores sociopolíticos. Éstos se articulan en las distintas ‘redes asociativas’ de acuerdo a intereses particulares y de esa manera, afectan el relacionamiento entre el Estado y los movimientos sociales. En este capítulo nos limitamos sólo a dos de los más sobresalientes: las instituciones de apoyo y los medios de comunicación.

Estos actores cuentan con valiosos recursos políticos, por lo cual constituyen aliados importantes para la realización de objetivos políticos a través de la articulación de ‘redes asociativas’. Así, la creación del MAS no puede entenderse al margen del papel que jugaron las instituciones de apoyo en la formación política y formulación de un discurso político común, como también en la facilitación de espacios de encuentro y diálogo. De la misma manera, el proceso constituyente, a pesar del innegable protagonismo de los movimientos sociales, no habría sido el mismo sin la participación de los respectivos ‘técnicos’ de las organizaciones de apoyo. Asimismo, los medios de comunicación, por su habilidad de influir sobre la opinión pública y –en parte– construir la agenda política, tienen una incidencia en el ámbito político que, desde un análisis de red, puede ser mejor apreciado. Justamente en un contexto como el boliviano, en el que dichos ac-

tores muestran un alto nivel de politización –donde no parece existir un medio campo entre los medios de comunicación en manos estatales y aquellos que responder a la élite político-económica ahora remplazada– el impacto de su participación activa en la articulación de ‘redes políticas’ debe ser considerado. En este punto, el concepto de ‘gobernanza de red’ –entendido como la respuesta a la necesidad moderna de colaborar con una diversidad de actores por fuera de las instituciones políticas para la formulación e implementación de políticas públicas– parece altamente apto para el bosquejo de la relación Estado-movimientos sociales bajo el gobierno de Evo Morales. El concepto resulta aún más relevante si se considera la tradicional debilidad institucional, la crisis de legitimidad de los partidos políticos y del sistema institucional en general por la que atravesó el país, y la preponderancia que adoptan los movimientos sociales en la arena política. En este escenario, los procesos políticos –es decir, la articulación de ‘redes políticas’ que involucran a una diversidad de actores sociopolíticos– tiene una igual o mayor importancia que lo que ocurre en los confines de la política institucional. En ese sentido, la emergencia de una ‘gobernanza de red’ refuerza la propuesta de Goldstein en sentido de que la diferenciación analítica entre movimiento y partido, o política institucional y política no-institucional, carece de soporte empírico. Así, el análisis presentado refuerza el cuestionamiento de la dicotomía Estado-Sociedad.

Por último, el análisis de red permite explicar la centralidad de la dirigencia social, en particular la preponderancia del liderazgo político de Morales, para la relación Estado-movimientos sociales. La dirigencia social, al ubicarse en la intersección entre Estado y movimientos sociales en esas ‘redes políticas’, refleja las tensiones y contradicciones de articular objetivos comunes desde visiones particulares. Bajo el gobierno de Morales, la dirigencia social debe responder a la doble y contradictoria exigencia de reivindicar los intereses particulares de su base social, al mismo tiempo de portar un proyecto político de país; es decir, una visión de Estado. En la mayoría de los casos, las contradicciones se muestran irresolubles, lo que explica que los dirigentes sociales sean objeto de una severa crítica por parte de los distintos actores sociopolíticos.

El ‘quebrantamiento’ del bloque de movimientos sociales indígenas, es decir, el hecho de que no se articulen como colectivo sino de manera más ‘individual’, se explica en relación a la realización de una gran parte de los objetivos comunes de la gran ‘red política’ de MAS. Como se mencionó anteriormente en relación a la diferencia generacional en la dirigencia social, el movimiento social se muestra más vulnerable a pugnas internas por los altos liderazgos, y a prebendas y compra de dirigentes. La falta de un espacio de acción común hace así que la dirigencia se preste más fácilmente a la cooptación alrededor de asuntos específicos, ya sea por el gobierno o bien,

(80) En lo que concierne al conflicto del TIPNIS, ha habido denuncias de que los dirigentes de la marcha en contra de la carretera estarían patrocinados por la oposición (e incluso por la embajada estadounidense), y que la marcha indígena a favor de la construcción de la carretera habría sido financiada por el gobierno.

por ejemplo, por las fuerzas políticas de la oposición (80). A su vez, el gobierno sufre también el 'quebrantamiento', ya que la relación con las diferentes organizaciones se torna más compleja (ya no se trata con un ente sino con diferentes fracciones), al mismo tiempo que pierde el sustento y respaldo sólido de lo que constituía una amplia base social.

Evo Morales parece reunir una serie de cualidades que le permiten lidiar relativamente 'bien', 'bien' porque aún persiste en esa ambigua posición de máxima dirigencia social y jefatura de Estado. Desde una perspectiva de liderazgo de red, se aprecia que la preponderancia de su figura responde a su cualidad como 'líder visionario' de contener y canalizar los conflictos y contradicciones del proceso político, y de articular a una diversidad de actores en 'redes políticas' para la realización de objetivos. Si bien es cierto que esto deriva en una situación en la que el poder de decisión político se concentra en su persona —lo cual en términos de democracia es preocupante—, se puede considerar el hallazgo Van Cott que señala que, en el contexto de debilidad e innovación institucional, el liderazgo político emerge como necesario para la consolidación de reformas institucionales que innoven y profundicen la práctica democrática.

Conclusión

El debate académico en América Latina sobre los movimientos sociales ha tendido a enfatizar la manifiesta oposición de dichos actores en relación a la institución estatal. Considerando el contexto sociohistórico de la región, se puede sostener que dicha visión antagónica responde a una tensión entre dos posiciones políticas. A diferencia de los nuevos movimientos sociales en Europa, los movimientos sociales latinoamericanos se articularon en pos en primera instancia en pos de la recuperación del régimen democrático (la experiencia con regímenes autoritarios), y sólo en segunda instancia en pos de la profundización del mismo. Al margen de esta constatación, la literatura académica más general ha ubicado a los movimientos sociales en el ámbito de lo social y/o de la política no-institucional. En ella se pueden distinguir dos posiciones respecto del efecto de la acción de los movimientos sociales para la práctica política democrática. Por un lado, al presionar la estructura estatal a través del activismo social, los movimientos sociales socavan la posición de las instituciones encargadas de representar y canalizar los intereses sociales hacia el Estado -el sistema de partidos políticos- lo cual vulneraría la consolidación de la democracia. Por otro, los movimientos sociales encarnarían proyectos emancipatorios de sectores excluidos del sistema dominante que, a través de formas y espacios alternativos de participación, son capaces de hacer valer sus intereses hacia el sistema político institucional haciendo que éste se torne más receptivo. De tal modo contribuirían a un proceso de profundización democrática. A pesar de las diferencias, en ambas posiciones persiste la oposición en la relación Estado-movimientos sociales.

El escenario político boliviano de los últimos quince años diverge considerablemente de los postulados de estos modelos. A partir del año 2000 la incidencia de los movimientos sociales en el ámbito político se ha hecho mucho más explícita, llegando a un punto álgido en la victoria electoral del Movimiento al Socialismo (MAS) en diciembre del 2005. Como se vio en el capítulo 2, en una suerte de relación ‘dialéctica’ entre el Estado y la sociedad, a partir del retorno de la democracia se dio un proceso gradual de articulación de movimientos sociales en oposición al Estado, con expresiones claras en el desarrollo de un fuerte movimiento indígena y los movimientos sociales urbanos que lograron la reversión de planes gubernamentales durante la Guerra del Agua (2000) y del Gas (2003), entre otros. De tal modo, la incapacidad del sistema político de representar los intereses de vastos sectores de la sociedad fue un factor determinante la creciente articulación de los movimientos sociales. El carácter político

se hace explícito con la creación del ‘instrumento político’ en la década de los ‘90, que más tarde en la forma del MAS alcanzaría a tomar el poder político institucional, llevando a su líder Evo Morales a la jefatura del Estado.

Desde ese momento la centralidad que adopta el movimiento social en la mediación entre el Estado y la sociedad comienza a tomar formas más concretas. La llegada del MAS al poder significó la penetración de los movimientos sociales en las estructuras estatales, con la inserción de dirigentes sociales en el poder ejecutivo. Sin embargo, como se demostró en el tercer capítulo de este trabajo, en el proceso constituyente queda en claro que los movimientos sociales dejaron de moverse en los márgenes del ámbito político al insertarse en él como el actor principal. En el proceso constituyente nuevamente se observa la relación ‘dialéctica’ en la que se entabla una redefinición de las relaciones Estado-movimientos sociales a través del concepto de ‘interfaz socioestatal’, entendido como un espacio de encuentro e interacción entre el Estado y la Sociedad que responde a la lucha de los movimientos sociales y se caracteriza por el conflicto, la negociación, relaciones asimétricas y la incidencia de ‘redes informales’, y que sugiere entender los procesos de democratización en el terreno de las vinculaciones, articulaciones y tránsitos entre la sociedad civil y el Estado. Considerando los debates relacionados en torno a la ‘judicialización’ de la política y el ‘nuevo constitucionalismo latinoamericano’, se postuló que el proceso constituyente conformó un espacio de intersección entre el Estado y la sociedad en el que, en el marco de un periodo limitado de tiempo que debía producir un resultado tangible (un nuevo texto constitucional)- se dio continuidad al encuentro de visiones y proyectos políticos conflictivos entre sí, a la proposición, la negociación y el consenso, de manera más intensa, y en el que ‘redes informales’ de movimientos sociales incidieron de manera significativa.

Este ejemplo de ‘interfaz socioestatal’ tuvo dos aspectos que destacan. En primer lugar, como se pudo observar, los movimientos sociales demostraron la capacidad de modular efectivamente de la protesta a la propuesta, dando un salto cualitativo en sus repertorios de acción. Especialmente indicativo de este hecho es que las organizaciones del movimiento indígena –en la forma del Pacto de Unidad- fueran el único sector social que presentara una propuesta completa de texto constitucional, el que se leía una visión integral de Estado en oposición a propuestas que respondieran a reivindicaciones sectoriales. El ‘salto cualitativo’ refiere entonces no sólo a la capacidad de sentarse a la mesa del diálogo, negociación y consenso, sino también a la capacidad de trascender una visión particularista –supuestamente característica del movimiento social- para asumir una visión del ‘bien común’. La preponderancia de los movimientos sociales en este periodo se expresa también en el hecho que la propuesta del Pacto de Unidad haya formado la base del texto constitucional finalmente aprobado.

Igual de indicativo de la centralidad que adopta el movimiento social en el ámbito político durante el proceso constituyente es el hecho de que la tradicional élite política y económica –que veía perder su posición privilegiada- recurriera al formato

de movimiento social para defender sus intereses. La acción colectiva del movimiento cívico y autonómico en oposición al gobierno del MAS y la Asamblea Constituyente impactó significativamente el proceso político. Así, como se observó en el tercer capítulo, en el periodo 2006-2009 la lucha social se dio tanto en el espacio institucional de la Asamblea como, con igual o mayor incidencia, por fuera de él: en ‘las calles’ en la confrontación de fuertes movimientos sociales. Efectivamente, si bien los movimientos indígenas y populares se embarcaron en acciones propositivas en talleres y mesas de trabajo, al mismo tiempo mantuvieron la acción movilizadora en defensa del proceso constituyente. De tal modo, el salto cualitativo que se mencionó anteriormente no significó una desactivación de los repertorios de movilización que pudiera poner en cuestión la pertinencia de hablar de ‘movimientos sociales’, reforzando el argumento de que efectivamente el ‘movimiento social’ fue el protagonista de este ‘interfaz socioestatal’.

El segundo aspecto que destaca de este periodo es el resultado del mismo, es decir el la nueva Constitución Política del Estado. Al reflejar en gran parte la propuesta del Pacto de Unidad y ser el resultado de intensas negociaciones y consensos – nuevamente tanto a través de normas institucionales como por fuera de ellas- permite hablar de una suerte de nuevo ‘pacto social’. Tomando en cuenta el debate sobre el ‘nuevo constitucionalismo latinoamericano’ dicho documento supone una serie de conquistas sociales en un proceso de establecimiento de nuevos equilibrios entre las distintas fuerzas políticas y sociales. Asimismo, dicho debate subraya la ‘transitoriedad’ de los nuevos textos constitucionales, al expresar más una suerte de deseo o proyecto que una realidad. Bajo este entendido, este trabajo concibe a la nueva Constitución Política del Estado boliviano, vigente desde enero del 2009, sobre todo como un proyecto, una intención de redefinir las relaciones entre el Estado y la sociedad.

De tal modo, la validación del nuevo texto, en tanto conquista de derechos, dice mucho sobre las luchas emancipadoras de los movimientos sociales que produjeron este hecho. Sin embargo, dicen poco respecto del efecto de la reforma normativa y legal sobre la práctica socio-política. Sin disminuir la potencialidad del documento, la historia tanto de Bolivia como de la región cuenta con numerosos ejemplos en los que la normativa no obtuvo una traducción concreta de alcance real. Tomando en cuenta estas reflexiones, resulta demasiado pronto para realizar un análisis del efecto real de la reforma legal. Por ello, en el cuarto capítulo se analizaron los cambios que la nueva Constitución proyecta para la relación Estado-sociedad/movimientos sociales en términos de las posibilidades o posibles alcances que advierten el documento y las leyes que pretenden implementarlo.

Examinando en primera instancia el nuevo texto constitucional, se advirtió la proyección hacia un modelo democrático más participativo, es decir con una mayor participación en la toma de decisiones por parte de actores de la sociedad. La literatura académica respecto de dicho modelo lo ubica como el resultado de la lucha de los movimientos sociales, lo cual efectivamente parece ser el caso de Bolivia. Asimismo, la

literatura identifica dos factores claves para la implementación de un modelo más participativo, a saber: la ‘rendición de cuentas’ (accountability) y la representación política. A raíz de ello, el cuarto capítulo tomó como objeto de análisis las dos leyes que pretenden implementar dichos factores en el marco de la nueva Constitución: la Ley de Participación y Control Social, y la Ley de Organizaciones Políticas. En ambas instancias se identificó un referente claro al movimiento social como formato de participación y representación política. El análisis presentado mostró que existen muchas reservas o dificultades al momento en que el movimiento social se proyecta como el vehículo de mediación entre el Estado y la sociedad en la innovación institucional que constituyen estas leyes. Sin embargo, como se observó, existen también cualidades y antecedentes positivos que no permiten de antemano deducir un efecto negativo. En otras palabras, ambos dispositivos encierran un potencial democratizador el cual sólo podrá evaluarse sobre experiencias concretas.

En este punto, los antecedentes permiten cierto optimismo. Como se mostró en el cuarto capítulo, en realidad la mediación entre el Estado y la sociedad a través del movimiento social, tanto en la forma de participación y control como también en la representación política, tuvo experiencias concretas mucho antes de la promulgación de la nueva Constitución y de las leyes discutidas (por ejemplo los movimientos sociales durante las Guerras del Agua y del Gas, y su papel durante el proceso constituyente). En otras palabras, al mismo tiempo de instaurar una innovación institucional que proyecta una relación más cercana y horizontal entre la estructura estatal y las organizaciones de la sociedad, la nueva Constitución y las leyes tratadas constituyen un intento de dar cabida institucional en mecanismos de participación y representación política que incidían de facto en el ámbito político. Desde la conceptualización de una relación ‘dialéctica’ de mutua formación entre el Estado y la sociedad, el papel político más explícito de los movimientos sociales es correspondido con una transformación del aparato estatal que refleje mejor el proceso sociopolítica, al llevar al ámbito de la formalidad prácticas que permanecían en el ámbito de lo ‘no institucional’. En ese sentido podría hablar de una suerte de ‘institucionalización’ del movimiento social.

En este sentido, la preponderancia del formato de movimiento social en la participación y representación política puede entenderse como el desarrollo de una ‘gobernanza de red’. La amplitud (o ambigüedad) con la que se define a los actores de la participación y el control social, y la posibilidad de entablar alianzas circunstanciales entre los distintos tipos de organizaciones políticas, pueden entenderse como la emergencia de ‘redes asociativas’ (Chalmer *et al.*, 1997) -como un tipo más de estructura de representación que interconecta a los actores estatales y societales- o bien, como la emergencia de ‘redes de gobernanza’, caracterizadas por la articulación horizontal e interdependiente de actores que interactúan a través de las negociaciones dentro de un marco de reglas, normas y conocimiento relativamente institucionalizado (Sørensen y Torfing, 2005a; 2005b). La gobernanza de red sugiere así la fusión entre actividades de articulación de intereses, agregación de intereses, formulación de demandas y la

elaboración de políticas públicas, coincidiendo en buena parte con lo que proyectan las leyes de Participación y Control Social y de Organizaciones Políticas dentro de un modelo de democracia participativo.

La 'gobernanza de red' puede ser observada en el proceso político boliviano, al margen de la demasiado reciente institucionalidad que pretende llevar a (parte de) ella a la formalidad de la política institucional. Como se mostró en el último capítulo, el Movimiento al Socialismo resulta un fenómeno difícil de apreciar como 'partido político' o 'movimiento social', e incluso el híbrido 'movimiento partido' no capta de manera convincente cómo esta articulación de movimientos sociales transita entre el activismo social y la institucionalidad estatal de manera constante. Sin embargo, desde un análisis de red tanto el MAS como la relación entre el Estado y los movimientos sociales se muestran mucho más comprensibles en una dinámica de articulación de 'redes políticas' en torno a asuntos específicos.

La aparente contradicción o incoherencia que podría representar el hecho de que un mismo movimiento social pueda parecer 'cooptado' por el gobierno en un momento, y altamente 'autónomo' en relación a él en otro, resulta perfectamente lógico en el marco de la 'gobernanza de red'. La temática específica que reúne al actor estatal y el movimiento social define el contenido de la relación en la medida en que permite o no la articulación de una 'red política' o 'red asociativa'. En otras palabras en cuanto el objetivo perseguido por el gobierno se identificado como coherente, en acuerdo o compatible con el interés particular, la relación con el movimiento social puede calificarse como de 'colaboración' o bien de 'cooptación'. En cuanto no haya un suficiente alineamiento de intereses, la relación será caracterizada como 'conflictiva' o de 'autonomía'. De tal modo, el nivel de 'autonomía' o 'cooptación' que un movimiento pueda sostener en relación con el gobierno, denota más un momento específico en tiempo y un posicionamiento determinado en torno a una temática, que una caracterización del tipo de relacionamiento que se sostiene bajo un régimen político particular.

En esa línea de análisis, en el capítulo se propuso conceptualizar al MAS como una gran 'red política' que se articuló a raíz del alineamiento de un conjunto de intereses como también en torno a la oposición a un 'enemigo común' ubicado discursivamente en los comités cívicos, la 'derecha', la elite económica, el neoliberalismo y el colonialismo. Dicha conceptualización explica con mayor precisión el hecho de que una vez que se hubiera conseguido una buena parte de los objetivos comunes y que se hubiera dado una suerte de 'derrota' del 'enemigo común', hayan sido frecuentes las acusaciones de traiciones entre el gobierno y los movimientos sociales. El análisis de los distintos episodios políticos muestra que la existencia de una fuerte 'red política' como el MAS no impide que los distintos actores formen constelaciones/redes alternativas alrededor de asuntos específicos, a veces en línea y otras en oposición a la posición gubernamental. Efectivamente, un conjunto cambiante de alianzas y colaboraciones entre actores estatales y actores sociales es una de las características de la 'gobernanza de red'.

Asimismo, dentro de un marco de ‘gobernanza de red’, el análisis de red hace posible la visibilización de otros actores sociopolíticos que inciden de manera efectiva en la relación Estado-movimientos sociales. Así se pudo ver que el asunto específico que reúne al actor estatal y al movimiento social, articula también a otros actores que tienen un impacto significativo sobre el desarrollo del proceso político. En el capítulo 5 se analizó a dos de estos actores, que destacaron en los resultados de mi trabajo de campo: las instituciones de apoyo y los medios de comunicación. Su importancia radica en que cuentan con valiosos recursos políticos de distinta índole que constituyen un aporte importante para las ‘redes asociativas’. Así, sin disminuir la preponderancia de los movimientos sociales (indígenas), la creación del MAS y el resultado del proceso constituyente no pueden apreciarse en plenitud al margen del rol de las instituciones de apoyo. De la misma manera, los medios de comunicación continúan influyendo el proceso político por su capacidad de impacto sobre la opinión pública y la agenda política, pero sobre todo por el particular contexto boliviano en el que dichos actores muestran un alto nivel de politización y así ejercen una participación activa en la articulación de ‘redes políticas’.

La ‘gobernanza de red’, entendida como la necesidad moderna del aparato estatal de colaborar con una diversidad de actores por fuera de los canales institucionales para la formulación y la implementación de políticas públicas, caracteriza la relación entre el Estado y los movimientos sociales bajo el gobierno de Evo Morales como una constante articulación y rearticulación de ‘redes políticas’. En este punto se hace visible también la importancia de la dirigencia social como punto de intersección entre el Estado y los movimientos sociales, y se explica también la dominancia de la figura de Morales en el contexto político actual. La posición de la dirigencia social condensa las tensiones y contradicciones que emergen en el intento de articular objetivos comunes a partir de intereses particulares. Bajo el gobierno de Morales, la dirigencia social debe responder a la doble y contradictoria exigencia de reivindicar los intereses particulares de su base social, al mismo tiempo de portar un proyecto político de país, es decir una visión de Estado. En otras palabras, desde el análisis de red, la dirigencia social se encuentra ante la complicada tarea de articular y articularse en ‘redes políticas’ capaces de formular e implementar políticas públicas que incluyan la promoción y realización de los intereses o reivindicaciones de sus bases sociales. La complejidad de esa labor se expresa en el hecho que en la mayoría de los casos el desempeño de los dirigentes sociales sea sujeto a una severa crítica por parte de actores estatales, sus bases sociales y otros actores de la sociedad.

Efectivamente, la variedad de actores que se interrelacionan a través de liderazgo social no parecen compartir un mismo entendimiento sobre en qué consiste un desempeño óptimo de esta posición. Esto explica que las frecuentes acusaciones sobre prácticas de cooptación y prebendas adquieran significados distintos dependiendo del actor que las formula. Así, las organizaciones sociales identifican como ‘manipulación’, ‘cooptación’ o ‘prebenda’ cuando sus intereses no son representados

de manera efectiva hacia el aparato estatal, lo que se interpreta como una falta de compromiso y lealtad hacia la base social. Sin embargo, desde la perspectiva del Estado, la reivindicación intransigente de la demanda social se interpreta como una falta de visión y formación política, necesarias para la construcción de un nuevo tipo de Estado. Del mismo modo, en la medida que un actor se exprese crítico de la línea gubernamental en torno a una temática específica –a tiempo de mostrarse en una posición ‘autónoma’ para unos- es también acusado por el gobierno y las organizaciones sociales que en ese punto comparten su postura de estar sujeto a prácticas de cooptación y manipulación, esta vez por de instancias de la oposición política.

Considerando lo anterior, se puede concluir que en el actual escenario político boliviano, términos como ‘cooptación’ y ‘autonomía’ denotan más una postura política respecto de una temática específica, que un mecanismo o característica del relacionamiento entre el Estado y los movimientos sociales. En realidad, dicha terminología responde a una conceptualización dicotómica de Estado y sociedad, en la que el movimiento social al pertenecer al ámbito social, se concibe de manera independiente de la estructura estatal. Como se ha visto a lo largo de este trabajo, dicha separación no encuentra asidero empírico y la dicotomía Estado-sociedad ha sido altamente cuestionada en el debate académico más reciente sobre los movimientos sociales. El análisis de red que se realizó para analizar las relaciones entre el gobierno de Evo Morales y los movimientos sociales en Bolivia hace visible un relacionamiento más dinámico y entrelazado, en el que los límites entre el ámbito político y social se tornan borrosos al punto de que dichas categorías analíticas oscurecen, más que aclaran, el análisis. La interacción de distintos tipos de actores en ‘redes políticas’ muestra que, en un proceso de formación mutua y continua, la ‘autonomía’ o ‘cooptación’ de un actor determinado es relativa o dependiente de los intereses y objetivos de los actores que se ven involucrados a través de una temática específica. Esto explica las contradicciones que caracterizan la posición de la dirigencia social, y que en la mayoría de los casos llevan inevitablemente a ser calificados como fracasos.

La gran excepción es sin duda Evo Morales, ya que al persistir en esa ambigua posición de máxima dirigencia social y jefatura de Estado, obliga a reconocerle la capacidad de lidiar de manera relativamente exitosa con la complejidad de su posición. Esto explica también el carácter imprescindible de su figura para el ‘proceso de cambio’, como me fue expresado en repetidas ocasiones durante mi investigación de campo. Un análisis de liderazgo de red atribuye a la figura de Morales una serie de cualidades o habilidades como ‘líder visionario’, que le permiten contener y canalizar los conflictos y contradicciones, y de tal manera articular a una diversidad de actores en ‘redes políticas’. Estas capacidades se entienden como un factor determinante para el avance de la agenda política del gobierno del MAS en escenarios conflictivos y de polarización, y en los que la realización de dicha agenda –justamente por instaurar reformas institucionales- no permite contar con un respaldo institucional que coadyuve o sostenga el proceso político.

La llegada de Morales al poder político es el resultado de la relación ‘dialéctica’ entre el Estado y la sociedad, entendida como un proceso constante de mutua formación y reformación. De tal modo, las reformas institucionales que el gobierno del MAS ha venido implementado son a su vez resultado y causa de una redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad. En cuanto a su impacto sobre la construcción o profundización de la práctica democrática, este trabajo sostiene que se puede ser optimista. Como sus contrapartes en la región, los movimientos sociales bolivianos en general encarnan un proyecto democratizador al crear espacios de participación e incidencia política para sectores sociales que permanecían excluidos del sistema político formal. En Bolivia, las reformas recientes han significado sin duda una gran mejora de la posición de los pueblos indígenas y han sentado un marco legal innovador que permita seguir avanzado en ese sentido. El impacto de este sector social sobre el nuevo ‘pacto social’ (la nueva Constitución), sobre el cual se pretende construir una nueva estatalidad, al ser el resultado de un espacio de ‘interfaz socioestatal’, sugiere una mayor correspondencia entre los proyectos políticos existentes en la sociedad y aquel encarnado por el Estado. En términos de Tilly, la nueva Constitución refleja en mayor grado la voluntad ciudadana, lo cual permite hablar de un proceso de democratización.

Asimismo, y versando sobre el foco de estudio de esta investigación: la relación Estado-movimientos sociales-, se ha propuesto entender la redefinición de la relación entre el Estado y la sociedad en Bolivia como el despliegue de una ‘gobernanza de red’ con un papel principal para el formato de movimiento social. Dicha forma de gobernanza respondería a las exigencias de las sociedades modernas, entendidas como diversas y complejas. Las redes que se articulan para la formulación e implementación de políticas públicas tendrían la virtud de reunir a los actores con conocimiento y grado de involucración relevante para la toma de decisiones, capaces de identificar los problemas y producir respuestas negociadas, flexibles y reales. Igualmente, el hecho que el proceso de toma de decisiones involucre a los actores afectados tendría el efecto positivo de reducir los riesgos de resistencia a la implementación de las políticas, contribuyendo a su grado de legitimidad y eficacia. La potencialidad para dichas ventajas pudo ser observada tanto en lo proyectado por la participación y control social como en la representación política en el marco del Estado Plurinacional de Bolivia, como también en las experiencias concretas de ‘redes políticas’ que produjeron políticas públicas antes de y durante el gobierno de Morales –al margen de la institucionalidad.

Justamente esa combinación entre formas espacios institucionales y no institucionales de gobernanza de red, según la literatura, hacen posible que se evite los mayores peligros que pueden encerrar las redes de gobernanza. Como cualquier posición de poder, existe el riesgo que la posición privilegiada manipule el sistema para priorizar intereses particulares. A esto se suma la posibilidad de que las redes de gobernanza hagan menos transparente el proceso de gobierno y produzca una atomización y fragmentación de la gobernanza pública. El establecimiento de una estructura institucional que regule en parte la gobernanza de red, como se pudo observar en el capítulo

4, es una de los elementos de la metagobernanza mencionada en el primer capítulo, que disminuye estos riesgos. Al contribuir a que las 'redes políticas' incluyan la participación de agentes estatales, se garantiza de cierto modo que dichas redes constituyan espacios de 'interfaz socioestatal', caracterizados por el conflicto, la negociación y el consenso, y por ende, portadores de un potencial democratizador. Desde una perspectiva de modelos de democracia, no se trata de suplantación de un modelo representativo por uno participativo. La gobernanza de red observada en Bolivia se muestra más bien como un modelo un tanto complejo que combina las nuevas formas de participación y representación más directas –en la forma del movimiento social- con las instituciones más convencionales de la democracia.

En este punto, es necesario destacar que dicha combinación no constituye el resultado de una ingeniería estatal brillante y pre-diseñada. Es más bien la suma de efectos intencionados y no intencionados de la interacción de actores sociopolíticos, en un proceso que se entiende como de continuaformación y transformación mutua al que se encuentran sometidos el Estado y la sociedad como partes de un mismo sistema. En ese sentido se entiende también que la figura de Estado Plurinacional que refleja estos procesos, tampoco constituya su culminación. Como explica Tilly, la construcción democrática se caracteriza por un acaecimiento constante de procesos de democratización y de 'de-democratización', condenados a un final incierto. Bajo ese entendido, el grado o los alcances de una profundización democrática sólo pueden ser fijados en comparación con determinados momentos pasados y posibles escenarios futuros. En esa línea de análisis, concluyo que en relación al periodo de la 'democracia pactada' y el modelo neoliberal, las reformas bajo el gobierno de Morales han significado una mayor apertura del espacio político para sectores que permanecían históricamente excluidos y reflejan una mayor correspondencia entre la voluntad ciudadana y la política pública: profundización democrática.

Sin embargo, la misma línea de análisis obliga a considerar los retrocesos o procesos paralelos de 'de-democratización', los riesgos y las posibles mejoras. Partiendo de una concepción más integrada entre Estado y sociedad, como se ha hecho en este trabajo, el concepto de gobernabilidad –al llevar un componente normativo– resulta útil para dibujar ese escenario del futuro posible, y de tal modo visibilizar las deficiencias en el proceso actual. La gobernabilidad, entendida como un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político de atenderlas de manera legítima y eficaz. La gobernabilidad no es entonces una cualidad de un gobierno determinado, sino de sistema en el que se enmarca la relación entre el Estado y la sociedad y refiere así cambie al conjunto de mecanismos y procesos a través de los cuales los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad articulan y avanzan sus intereses, y median sus diferencias. Considerar ambas partes de la relación se torna de particular importancia en el momento en el que actores 'sociales' adquieren un papel político más explícito como es el caso de los movimientos sociales en Bolivia.

El caso boliviano muestra que una incursión de los movimientos sociales en el ámbito político ha significado la participación efectiva de grupos de la sociedad que antes permanecían excluidos por el sistema político dominante. Las reformas legales que pretenden dar cabida institucional a este desarrollo permiten pensar en la posibilidad de mejores mecanismos de articulación y atención de intereses, en el sentido en que el mayor grado de participación directa y la involucración de los actores inmediatamente implicados en las ‘redes políticas’, produciría políticas públicas mejor sintonizadas con las demandas y las necesidades y con un mayor grado de legitimidad. En otras palabras, el sistema de ‘gobernanza de red’ cumpliría con la segunda parte de la definición de gobernabilidad: un sistema capaz de atender demandas de manera eficiente y legítima.

Las reservas ocurren al momento de considerar el ‘equilibrio dinámico’ entre las demandas sociales y la capacidad de atenderlas. Dicho equilibrio apunta hacia la importancia de la estabilidad del sistema en el que inevitablemente entran en tensión los objetivos de corto y largo plazo, es decir la tensión entre una necesaria visión integral y de largo plazo (encarnada por el Estado) y la necesidad de satisfacer demandas de carácter particular e inmediato de los actores de la sociedad. Si bien es cierto que en el caso boliviano ha habido sin duda importantes ejemplos en los que los movimientos sociales –en particular los movimientos indígenas- han sabido trascender el particularismo adoptando una visión de país, lo cierto es que es la movilización y protesta social como mecanismo de articulación de demandas sectoriales sea característico en gobierno de Morales. De ahí los altos niveles de conflictividad observados en el país. El formato del movimiento social es esencialmente agitador y combativo, y propicia así la polarización y la exacerbación política en detrimento del diálogo y el consenso. La cabida institucional que las reformas institucionales puedan brindar a este canal de participación y representación política, puede contribuir a mitigar esas tendencias, pero la probada efectividad de la presión social no permitirá que se anule del todo. De tal modo, la centralidad que adopta el movimiento social en el ámbito político atiza la dificultad de satisfacer la demanda social al mismo tiempo de mantener una visión de Estado que permita que el sistema político se pueda sostener en el tiempo: el equilibrio dinámico.

Considerando lo anterior y tomando en cuenta que un sistema de ‘gobernanza de red’ implica también la irrupción de una diversidad de actores en la articulación e implementación de políticas públicas –como se pudo observar en el capítulo 4- se puede adivinar que la complejidad del sistema puede verse acompañada de una debilitación de un centro articulador de la vida sociopolítica, especialmente en un contexto de tradicional debilidad, e innovación institucional como es el boliviano. De tal modo, la preocupación por los excesos del poder –tan presente en los contextos latinoamericanos con los que el gobierno del MAS ha sido asociado con frecuencia y en el debate académico sobre la democratización en América Latina- sobre los resultados de este trabajo y en términos de gobernabilidad, dan más bien lugar a una preocupación sobre como acrecentarlo.

La gobernanza de red conlleva una visión desagregada del Estado, que al momento de ser penetrado por grupos de intereses sectoriales, se ve socavado en su posición como eje del poder político. En los peores escenarios, una mayor capacidad de reflejar los intereses y conflictos sociales podría resultar en que la institución estatal se vea reducida a una destilación de los conflictos sociales, dislocado por discordias internas. De esta manera, la reflexión sobre una ‘gobernanza de red’ moderna en términos de ‘governabilidad’ reintroduce el viejo problema Europeo de la ‘razon de Estado’. Vale la pena notar, que dicha cuestión ha sido retomada en la discusión académica más reciente a raíz de los procesos de globalización que plantearían serias dificultades para la posición tradicional del Estado. En otras palabras, los posibles riesgos de un Estado debilitado o demasiado dependiente de actores externos (a nivel nacional e internacional) a él, no es específico del contexto boliviano con fuertes movimientos sociales, sino más bien un tema de alcance general.

Justamente a raíz del tema de la globalización, Castells ha introducido el concepto de ‘Estado-red’ para caracterizar a los Estados que sufren una serie de transformaciones para adecuarse a las necesidades modernas de pérdida de soberanía en el marco global y descentralización en el contexto nacional. De tal modo, el Estado sería capaz de recapitarse en la medida en que se legitima como el eje articulador de en unanegociación constante e interactiva entre gobiernos nacionales, gobiernos co-nacionales, entidades supranacionales, instituciones internacionales, gobiernos regionales, gobiernos locales, movimientos sociales y ONG. La toma de decisiones y representación tiene lugar a lo largo de toda esta cadena y no sigue necesariamente un orden jerárquico prescrito. El Estado funciona como una red, en la que todos los puntos interactúan entre sí y son igualmente necesarios para el desempeño de las funciones estatales.

Dado que este trabajo se ha concentrado en las relaciones Estado-movimientos sociales, no presenta suficientes bases como para decir que el Estado Plurinacional de Bolivia es efectivamente una suerte de ‘Estado-red’, pero si sugiere que la preocupación sobre la autonomía del Estado hace necesario pensar en un contexto más amplio que el nacional, sugiriendo un análisis de red y concepciones de sistemas entrelazados e integrados. De esta manera, refuerza nuevamente el cuestionamiento del Estado entendido como ente unitario y homogéneo que se mueve por encima de la sociedad (nacional e internacional) y se inscribe así también en el cuestionamiento de la dicotomía Estado-Sociedad y las distinciones que se enmarcan en esa división, como ‘representación vs. Participación política’, ‘política institucional vs. Política no institucional’, ‘movimientos sociales vs. Partidos políticos’, ‘autonomía vs. Cooptación’. Como lo demuestra el análisis de la relación entre el Estado y los movimientos sociales bajo el gobierno de Evo Morales, dichas oposiciones oscurecen más que esclarecen la compleja y dinámica interacción entre una diversidad de actores que participan del juego político en las sociedades modernas.

De tal modo, la ‘gobernanza de red’ con la que hemos tipificado el relacionamiento en el Estado Plurinacional, no presenta tanto la singularidad (o anomalía)

del caso boliviano, sino más bien al expresión o versión propia de un fenómeno mucho más general. Ello indica también la necesidad de dar un seguimiento del desarrollo e impacto de las transformaciones del sistema político boliviano, no solo en relación las posibilidades y riesgos para la construcción y profundización democrática de ese país, sino también por la relevancia que dichas experiencias pueden tener para otros contextos.

Bibliografía

- Adams, J. (2001). *Party competition and responsible party government*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Agirakis, H. (2012) 'La conflictividad social como epistemología del poder'. Documentos de Análisis. La Paz: PNUD-Bolivia.
- Albó, X. (2002) *Identidad étnica y política*. La Paz, Bolivia: Serie de Cuaderno de Investigación, CIPCA.
- Albó, X. (2008) 'El perfil de los constituyentes'. *T'inkazos, Revista Boliviana de Ciencias Sociales*, 23/24, pp. 49-63. La Paz, Bolivia: CIEB.
- Albó, X. et al. (1995) *Votos y wiphalas. Campesinos y pueblos originarios en democracia*. La Paz, Bolivia: CIPCA y Fundación Milenio.
- Albó, Xavier (2008) *Movimientos y poder indígena en Bolivia, Ecuador y Perú*. La Paz, Bolivia: CIPCA, Garza Azul 'Impresores&Editores'.
- Albro, R. (2005) 'The Indigenous in the Plural in Bolivian Oppositional Politics'. *Bulletin of Latin American Research*, 24 (4), pp. 433-453.
- Albro, R. (2010) 'Confounding Cultural Citizenship and Constitutional Reform in Bolivia'. *Latin American Perspectives*, 172, Vol. 37 (3), pp. 71-86.
- Alfred Stepan (1986) 'Paths toward Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations' en O'Donnell, G. et al. *Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy*, pp. 64-84. Londres: The Johns Hopkins University Press.
- Almaraz, A. et al. (2012) *La MAScarada del Poder*. Cochabamba, Bolivia: Textos Rebellés.
- Alvarez, S. et al. (1998) 'Introduction: The Cultural and the Political in Latin American Social Movements' en Alvarez, S. et al. *Cultures of Politics and Politics of Cultures*, pp. 1-29. Boulder: Westview Press.
- Alvarez, S. et al. (1998) *Cultures of Politics and Politics of Cultures*. Boulder: Westview Press.
- Anria, S. (2010) 'Bolivia's MAS: Between Party and Movement' en Cameron, M.A. y Hershberg, E. (eds.) *Latin America's Left Turns. Politics, Policies and Trajectories of Change*, pp. 101-126. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Anria, S. (2013) 'Social Movements, Party Organization and Populism: Insights from the Bolivian MAS'. *Latin American Politics and Society*, 55 (3), pp. 19-46.
- Arellano-López, S. y Petras, J.F. (1994) 'Non-Governmental Organizations and Poverty Alleviation in Bolivia'. *Development and Change*, 25, pp. 555-568.
- Argirakis, H. (2012) *La Conflictividad Social como Epistemología del Poder*. La Paz: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Assies, W. (2003) 'David versus Goliath in Cochabamba: Water Rights, Neoliberalism, and the Revival of Social Protest in Bolivia'. *Latin American Perspectives*, 30 (3), Popular Participation against Neoliberalism, pp. 14-36.
- Assies, W. (2005) 'Some Notes on Citizenship, Civil Society and Social Movements' en Assies, W. et al. *Citizenship, Political Culture and State Transformation in Latin America*, pp. 93-110. Amsterdam: Dutch University Press.

- Assies, W. (2011) 'Bolivia's New Constitution and its Implications' en Pierce, A.J. *et al. Evo Morales and the Movimiento al Socialismo in Bolivia. The first term in context, 2006-2010*, pp. 93-116. Londres: Institute of the Studies of the Americas, School of Advances Study, University of London.
- Assies, W. *et al.* (2005) 'Citizenship, Political Culture and State Transformation in Latin America' en Assies, W. *et al. Citizenship, Political Culture and State Transformation in Latin America*, pp. 3-26. Amsterdam: Dutch University Press.
- Atkinson, M.M. y Coleman, W.D. (1989) 'Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies'. *British Journal of Political Science*, 19 (1), pp. 47-67.
- Axford, B. y Huggins, R., eds. (2001) *New Media and Politics*. Londres: Sage Publications.
- Ayo, D. (2004) *El Control Social en Bolivia. Una reflexión sobre el Comité de Vigilancia, el Mecanismo de Control Social y demás formas de control social*. Santa Cruz, Bolivia: Editorial El País
- Barragán R., R. (2009) 'Hegemonías y "Ejemonías": las relaciones entre el Estado Central y las Regiones (Bolivia, 1825-1952)'. *Íconos*, 34, pp. 39-51.
- Barret, P. *et al.* (2008) *The New Latin American Left. Utopia Reborn*. Londres: Pluto Press.
- Bebbington, A. *et al.* (1993) *Non-governmental organization and the State in Latin America: Rethinking roles in sustainable agricultural development*. Londres: Routledge.
- Berger, S. (1979) 'Politics and Anti-Politics in Western Europe in the Seventies'. *Daedalus*, 108, pp. 27-50.
- Berg-Schlosser, D. (2004) 'Concepts, Measurements and Sub-Types in Democratization Research' en Berg-Schlosser, D. (ed.) *Democratization. The State of the Art*, pp. 53-64. The World of Political Science: The Development of the Discipline Book Series. Volume 1, Mayo. VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden.,
- Bigs, S. y Matsuert, H. (1999) 'An actor-oriented approach for strengthening research and development capabilities in natural resource systems'. *Public Administration and Development*, 19 (3), pp. 231-262.
- Bogason, P. y Musso, J.A. (2006) 'The Democratic Prospects of Network Governance'. *American Review of Public Administration*, 36 (1), pp. 3-18.
- Boggs, C. (1986) *Social Movements and Political Power*. Philadelphia, PA: Temple University Press.
- Böhm, S. *et al.* (2010) 'Impossibilities of Autonomy: Social Movements in and beyond Capital, the State and Development'. *Social Movement Studies*, 9 (1), pp. 17-32.
- Börzel, T.A. (1997) 'What's So Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance'. *European Integration online Papers (EIoP)*, 1 (016); <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>.
- Boulding, C.E. (2010) 'NGOs and Political Participation in Weak Democracies: Sub-national Evidence on Protest and Voter Turnout from Bolivia'. *The Journal of Politics*, 72 (2), pp. 456-468.
- Boulding, C.E. y Gibson, C.C. (2008) 'Supporters or Challengers? The Effects of Non-governmental Organizations on Local Politics in Bolivia'. *Comparative Political Studies*, 42, pp. 479-500.

- Brand, K.W. (1986) 'New Social Movements as a Metapolitical Challenge: The Social and Political Impact of a New Historical Type of Protest'. *Thesis Eleven*, 15, pp. 60-68.
- Brown, D.S. *et al.* (2007) 'Promoting and Preventing Political Change through Internationally Funded NGO Activity'. *Latin American Research Review*, 42 (1), pp. 126-138.
- Burbach, R. *et al.* (2013) *Latin America's Turbulent Transitions. The Future of Twenty-First-Century Socialism*. Londres: Zed Books Ltd.
- Burstein, P. y Linton, A. (2002) 'The Impact of Political Parties, Interest Groups and Social Movement Organizations on Public Policy: Some Recent Evidence and Theoretical Concerns'. *Social Forces*, 81 (2), pp. 381-408.
- Bustamante, R. (sf) *The Water War: Resistance Against Privatisation of Water in Cochabamba, Bolivia*. Cochabamba, Bolivia: Centro-Agua, Global Water Partnership South America.
- Calderón, F. *et al.* (1992) 'Social Movements: Actors, Theories, Expectations' en Escobar, A. *et al.* *The Making of Social Movements in Latin America. Identity, Strategy and Democracy*, pp. 19-36. Boulder: Westview Press.
- Calla, R. (2008) 'Indigenous peoples, the law of popular participation and changes in government: Bolivia 1994-1998' en Assies, W. *et al.* *The Challenges of Diversity. Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America*, pp. 77-94. Amsterdam: Thela Thesis.
- Cameron, M.A. y Hershberg, E., eds. (2010) *Latin America's Left Turns*. Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Camou, A. (2000) 'La múltiple (in)governabilidad: elementos para un análisis conceptual'. *Revista Mexicana de Sociología*, 62 (4), pp. 159-188.
- Camou, A. y Castro M., J.E., eds. (1997) *La sociedad compleja. Ensayos en torno a la obra de Niklas Luhmann*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Triana Editores.
- Cañizales, A. (2003) 'De mediadores a protagonistas: crisis política, medios y comunicación en Venezuela'. *Revista Iconos*, 16, pp. 30-36.
- Cannon, B. y Kirby, P., eds. (2012) *Civil Society and the State in Left-led Latin America. Challenges and Limitations to Democratization*. London: Zed Books.
- Carnoy, M. y Castells, M. (2001) 'Globalization, the knowledge society, and the Network State: Poulantzas at the millennium'. *Global Networks*, 1 (1), pp. 1-18.
- Carrasco Alarrude, I.V. y Albó, X. (2008) 'Cronología de la Asamblea Constituyente'. *Tinkazos*, 11 (23-24), pp.101-128.
- Carroll, W.K. y Ratner, R.S. (1999) 'Media Strategies and political Projects: A Comparative Study of Social Movements'. *Canadian Journal of Sociology*, 24 (1), pp. 1-34.
- Castells, M. (2000 [1996]) *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Castells, M. (2008) 'Hacia el Estado Red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información'. Ponencia presentada en el Seminario sobre "Sociedad y reforma del Estado", organizado por el Ministerio de Administracao Federal e Reforma Do Estado, República Federativa do Brasil, Sao Paulo, 26-28 marzo 1998.

- Castillo Gallardo, M. (2004) 'Movimiento cocalero en Bolivia. Violencia, discurso y hegemonía'. *Gaceta de Antropología*, 20, pp. 20-35.
- Cavarozzi, M. (1992) 'Beyond Transitions to Democracy in Latin America'. *Journal of Latin American Studies*, 24, pp. 661-684.
- CEPAL (2003) *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*. Santiago: Publicación de las Naciones Unidas.
- Chalmers, D.A. et al. (1997) *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation*. Nueva York: Oxford University Press.
- Charron, J. (1995) 'Les médias et les sources. Les limites du modèle de l'agenda-setting'. *Hermès*, 17-18, pp. 73-92.
- Chavero, P. et al. (2013) 'La mediatización de la agenda política: la discusión del pacto social como conflicto de agendas, 2009-2011'. *Revista Latina de Comunicación Social*, 68, pp. 639-655.
- Collins, J.N. (2014) 'New Left Experiences in Bolivia and Ecuador and the Challenge to Theories of Populism'. *Journal of Latin American Studies*, 46, pp. 59-86.
- Cook, T. E. (2005) *Governing with the News. The news media as a political institution*. Londres: The University of Chicago Press.
- Cortéz Hurtado, R. (2010) 'Control Social vs. Control Político, Pugna Continua'. *Fichas Constitucionales*, No. 29, 20 de diciembre de 2010, Instituto Prisma.
- Couso, J. (2004) 'Consolidación democrática y poder judicial: los riesgos de la judicialización de la política'. *Revista de Ciencia Política*, XXIV (2), pp. 29-48.
- Couso, J. (2011) 'Models of Democracy and Models of Constitutionalism: The Case of Chile's Constitutional Court, 1970-2010'. *Texas Law Review*, 89(7), pp. 1517-1537.
- Coy, P.G. y Hedeem, T. (2005) 'A Stage Model of Social Movement Co-optation: Community Mediation in the United States'. *The Sociological Quarterly*, 46, pp. 405-435.
- Crabtree, J. (2011) 'Electoral Validation for Morales and the MAS (1999-2010)' en Pearce, A.J. ed. *Evo Morales and the Movimiento al Socialismo in Bolivia*, pp. 93-142. Londres: Institute for the Study of the Americas.
- Craig Jenkins, J. (1995) 'Social Movements, Political Representation and the State: An Agenda and Comparative Framework' en Craig Jenkins, J. y Klandermans, B. *The Politics of Social Protest*, pp. 14-35. Minnesota: University of Minnesota Press.
- Crespo Flores, C. et al. (2004) *Informe Final. Estado, Movimientos Sociales y Recursos Hídricos. Presión Social y Negociaciones luego de la Guerra del Agua en Cochabamba*. Cochabamba, Bolivia: Programa de Conflictos y Colaboración Universidad de la Paz Costa Rica, Centro de Estudios Superiores Universitarios CESU-UMSS.
- Cunill Grau, N. (2000) 'Responsabilización por el Control Social' en Consejo Científico del CLAD, (coord.) *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, pp. 269-327. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Dagnino, E. (1998) 'Culture, Citizenship and Democracy: Changing Discourses and Practices of the Latin American Left' en Alvarez, S. et al. *Cultures of Politics and Politics of Cultures*, pp. 33-63. Boulder: Westview Press.

- Dagnino, E. et al. (2006) *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- Dahl, R. (1971) *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Dahl, R. (1989) *Democracy and its Critics*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Dahlgren, P. (2001) 'The Transformation of Democracy?' en Huggins, R., ed. *New Media and Politics*, pp. 64-88. Londres: Sage Publications.
- Dalton, R. (1985) 'Political parties and political representation: Party supporters and party elites in nine nations'. *Comparative Political Studies*, 18, pp. 267-299.
- Deheza, G.I. (2008) 'Bolivia: es posible la construcción de un nuevo Estado? La Asamblea Constituyente y las autonomías departamentales'. *Revista de Ciencia Política*, 28 (1), pp. 61-79. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Del Tronco, J. (2011) 'Desconfianza y Accountability. Las causas del populismo en América Latina'. *Latin American Research Review*, 48 (2), pp. 55-78.
- Desai, M. (2003) 'From Movement to Party to Government. Why Social Policies in Kerala and West Bengal are so Different' en Goldston, J.A. *State, Parties and Social Movements*, pp. 170-196. Cambridge: Cambridge University Press.
- Díaz, A. (1997) 'New Developments in Economic and Social Restructuring in Latin America' en Smith, W. C. et al. *Politics, Social Change and Economic Restructuring in Latin America*, pp. 37-56. Miami: North-South Center Press, University of Miami.
- Do Alto, H. (2008) 'El MAS-IPSP boliviano, entre movimiento social y partido político'. *Análisis Político*, 62, pp. 25-43.
- Do Alto, H. (2011) 'Un partido campesino en el poder. Una mirada sociológica del MAS boliviano'. *Nueva Sociedad*, 234, pp. 95-111.
- Do Alto, H. y Stefanoni, P. (2010) 'El MAS, las ambivalencias de la democracia corporativa'. *Coloquio de Análisis y estudios políticos: "El MAS, un partido en tiempo heterogéneo"*. PNUD - Idea Internacional.
- Do Alto, H. y Stefanoni, P. (2010) 'El MAS: las ambivalencias de la democracia corporativa'. Documento de trabajo, Segundo Coloquio PNUD: *Democracia interna en la elección de candidatos del Movimiento al Socialismo*, La Paz, 23 de febrero.
- Domingo, P. (2009) 'Ciudadanía, derechos y justicia en América Latina. Ciudadanización-judicialización de la política'. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 85/86, pp. 33-52.
- Doowon, S. (2006) 'Civil Society in Political Democratization: Social Movement Impacts and Institutional Politics'. *Development and Society*, 35 (2), pp. 173-195.
- Earle, L. (2013) 'Drawing the Line between State and Society: Social Movements, Participation and Autonomy in Brazil'. *The Journal of Development Studies*, 49 (1), pp. 56-71.
- Equipo ONADEM (2011) 'Las elecciones del 4 de abril de 2010. Lo hecho y lo dicho en diarios y TV' en ONADEM *Medios a la Vista 2*. Análisis sobre el Derecho a la Información y la Comunicación y el Periodismo en Bolivia 2009-2011. La Paz: Fundación Unir Bolivia, Observatorio Nacional de Medios ONADEM, pp. 119-130.

- Errejón Galván, I. (2011) 'Evo Pueblo. La construcción hegemónica del MAS en Bolivia' en Errejón Galván, I. y Serrano, A. (eds.) *Del asalto a la transformación del Estado en Bolivia*. Barcelona: Viejo Topo, pp. 111-141.
- Escáraga, F. (2012) 'Comunidad indígena y revolución en Bolivia: el pensamiento indianista-katarista de Fausto Reinaga y Felipe Quispe'. *Política y Cultura*, 37, pp. 185-210.
- Escárzaga, F. (2012) 'El Ejército Guerrillero Tupak Katari (EGTK), la insurgencia aymara en Bolivia'. Pacarina del Sur [En línea], año 3, núm. 11, abril-junio, 2012. ISSN: 2007-2309. {module 61}. Disponible en Internet: [www.pacarinalesur.com/nuestra-america/oleajes/441-el-ejercito-guerrillero-tupakkatari-egtk-la-insurgencia-aymara-en-bolivia\[/div2\]](http://www.pacarinalesur.com/nuestra-america/oleajes/441-el-ejercito-guerrillero-tupakkatari-egtk-la-insurgencia-aymara-en-bolivia[/div2])
- Escobar, A. (1992) 'Culture, Economics, and Politics in Latin American Social Movements Theory and Research' en Escobar, A. *et al.* (1992) *The Making of Social Movements in Latin America. Identity, Strategy and Democracy*, pp. 62-88. Boulder: WestviewPress.
- Escobar, A. *et al.* (1992) *The Making of Social Movements in Latin America. Identity, Strategy and Democracy*. Boulder: WestviewPress.
- Eva Sørensen (2002) 'Democratic Theory and Network Governance'. *Administrative Theory & Praxis*, 24 (4), pp. 693-720.
- Evans, P. *et al.* (1985) *Bringing the State back in*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Exeni, J.L. (2010) *Mediocracia de alta intensidad. Bolivia: Medios de comunicación y democracia en contextos de cambio*. La Paz, Bolivia: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral IDEA.
- Fals Borda, O. (1992) 'Social Movements and Political Power in Latin America' en Escobar, A. *et al.* *The Making of Social Movements in Latin America. Identity, Strategy and Democracy*, pp. 303-316. Boulder: Westview Press.
- Farrea Bravo, G. (2012) 'La judicialización de la política. El caso de México en perspectiva comparada'. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 30, pp. 172-203.
- Farthing, L. y Kohl, B. (2010) 'Social Control: Bolivia's New Approach to Coca Reduction'. *Latin American Perspectives*, 37, pp. 197-213.
- Farthing, L. y Kohl, B. (2012) 'Supply-side harm reduction strategies: Bolivia's experiment with social control'. *International Journal of Drug Policy*, 23, pp. 488-494.
- Fernando, J.L. y Heston, A.W. (1997) 'NGOs between States, Markets, and Civil Society'. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 554, pp. 46-65.
- FIDH/APDHB-Bolivia (2013) *Bolivia: Informe de Verificación de la Consulta realizada en el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro-Secure*. La Paz, Bolivia.
- Fleury, S. (2002) 'El desafío de la gestión de las redes de políticas'. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 12-13, pp. 221-247. Barcelona, España: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. <http://www.iigov.org>
- Forewaker, J. (1995) *Theorizing Social Movements*. Londres: Pluto Press.
- Fornillo, B. (2007) 'Encrucijada del cogobierno en la Bolivia actual'. *OSAL*, VII (22), pp. 131-141.
- Foweraker, J. (2002) 'Grassroots Movements and Political Activism in Latin America:

- A Critical Comparison of Chile and Brazil'. *Journal of Latin American Studies*, 33 (4), pp. 843-845.
- Fox, E. ed. (1988) *Media and Politics in Latin America. The Struggle for Democracy*. Londres: Sage Publications.
- Fuente Jeria, J. de la (2010) 'El difícil parto de otra democracia: La Asamblea Constituyente de Bolivia'. *Latin American Research Review*, 45, pp. 5-26.
- Gamboa Rocabado, F. (2010) 'Transformaciones constitucionales en Bolivia. Estado indígena y conflictos regionales'. *Colombia Internacional*, 71, pp. 151-188.
- Gamson, W.A. y Wolfsfeld, G. (1993) 'Movement and Media as Interacting Systems'. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 528, pp. 114-125.
- Garcés, F. (2007) 'Ordenamiento territorial, recursos naturales y Asamblea Constituyente en Bolivia: hacia un Estado plurinacional?' *Comentario Internacional*, 7, II semestre 2006/I semestre 2007, pp. 229-239.
- Garcés, F. et al. (2010) *El Pacto de Unidad y el Proceso de Construcción de una Propuesta de Constitución Política del Estado*. La Paz, Bolivia: Preview Gráfica.
- García Linera et al. (2010) *Sociología de los Movimientos Sociales en Bolivia*. La Paz, Bolivia: Plural Editores/AGRUCO/NCCR Norte-Sur. Cuarta Edición.
- García Linera, A. (2011) *El 'oenegismo', enfermedad infantil del derechismo (O como la "reconducción" del Proceso de Cambio es la restauración neoliberal)*. La Paz, Bolivia: Vicepresidencia del Estado Plurinacional, Presidencial de la Asamblea Legislativa Plurinacional.
- Gargarella, R. y Courtins, C. (2009) *El Nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Garretón, M.A. (1989) 'Popular Mobilization and the Military Regime in Chile: The Complexities of the Invisible Transition' en Eckstein, S. (ed.) *Power and Popular Protest: Latin American Social Movements*, pp. 259-277. Berkeley: University of California Press.
- Gianotten, V. (2006) *CIPCA y poder campesino indígena. 35 años de historia*. La Paz: Plural Editores.
- Gomez Bruera, H. (2006) 'Evolandia no es Hugolandia'. *Nexos: Sociedad, Ciencia y Literatura*, 28 (346), pp. 41-52.
- Goldstone, J.A. (2003) *States, Parties and Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gómez Mallea, A. (2005) 'Comunicación y conflictos culturales en Bolivia. El papel de los comunicadores en la reconstrucción de la hegemonía'. *Punto Cero*, 10 (11), pp. 23-32.
- Gray Molina, G. (2004) 'Comentario de George Gray Molina' en PNUD-Bolivia Crisis y Reforma de los Partidos en Bolivia. La Paz, Bolivia: Cuaderno del Futuro, No. 19, Informe del Desarrollo Humano, pp. 45-56.
- Gray Molina, G. (2010) 'The Challenge of Progressive Change under Evo Morales' en Weyland, K. et al. *Leftist Governments in Latin America. Successes and Shortcomings*, pp. 57-76. Nueva York: Cambridge University Press.
- Gurza Lavalle, A. y Isunza Vera, E. (2010) '1. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación' en Isunza Vera, E. y Gurza Lavalle, A. (Eds.) *La innovación de-*

- mocrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, pp. 17-80. México D. F., México and Veracruz, México: CIESAS and Universidad Veracruzana.
- Gustafson, B. (2002) 'The Paradoxes of Liberal Indigenism: Indigenous Movements, State Processes, and Intercultural Reform in Bolivia' en Maybury-Lewis, D. *et al. The Politics of Ethnicity: Indigenous Peoples in Latin American States*, pp. 267-306. Cambridge: Harvard University Press.
- Gutiérrez Aguilar, R. (2008) *Los ritmos del Pachakuti. Movilización y levantamiento indígena-popular en Bolivia*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Hagopian, F. y Mainwaring, S., eds. (2005) *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hahn, D.R. (1996) 'The Use and Abuse of Ethnicity: The Case of the Bolivian CSUTCB'. *Latin American Perspectives*, 23 (2), pp. 91-106.
- Handler, J.F. (1992) 'Postmodernism, Protest, and the New Social Movements'. *Law and Society Review*, 26 (4), pp. 697-731.
- Harten, S. (2011) 'Towards a "Traditional Party"? Internal Organization and Change in the MAS in Bolivia' en Pearce, A.J., ed. *Evo Morales and the Movimiento al Socialismo in Bolivia*, pp. 63-91. Londres: Institute for the Study of the Americas.
- Harten, S. (2011) *The rise of Evo Morales and the MAS*. Londres: Zed Books Ltd.
- Healy, K. (1991) 'Political Ascent of Bolivia's Peasant Coca leaf Producers'. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 33 (1), pp. 87-121.
- Held, D. (2006) *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hidle, K. y Normann, R.H. (2013) 'Who Can Govern? Comparing Network Governance Leadership in Two Norwegian City Regions'. *European Planning Studies*, 21 (2), pp. 115-130.
- Holloway, J. (2002) *Change the World without Taking Power. The Meaning of Revolution Today*. Londres: Pluto Press.
- Hurtado, J. (1986) *El Katarismo*. La Paz, Bolivia: Instituto de Historia Social Bolivia ISBOL.
- Ibáñez Rojo, E. (2000) 'The UDP Government and the Crisis of the Bolivian Left (1982-1985)'. *Journal of Latin American Studies*, 32, pp. 175-205.
- Isuani, F. (2005) 'Los desafíos de la gestión intergubernamental en la implementación de programas sociales', trabajo preparado para el Tercer Congreso Nacional de Administración Pública. Tucumán, Argentina.
- Isunza Vera, E. (2005) 'Interfaces socioestatales y proyectos políticos. La disputa entre rendición de cuentas y participación ciudadana desde la perspectiva de la igualdad compleja' en Monsiváis C., A. (comp.) *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, pp. 17-30. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Isunza Vera, E. (2006) 'Capítulo 9. Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas' en Isunza Vera, E. y Olvera, A.J. (coords.) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, pp. 265-291. México: CIESAS-UV-Miguel Angel Porrúa.
- Isunza Vera, E. (2006) 'El reto de la confluencia. Las interfaces socioestatales en el

- contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)' en Dagnino, E. *et al. La disputa por la construcción democrática en América Latina*, pp. 275-329. México: Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- Jelin, E. (1997) 'Emergent Citizenship or Exclusion? Social Movements and Non-Governmental Organizations in the 1990s' en Smith, W. C. *et al. Politics, Social Change and Economic Restructuring in Latin America*, pp. 79-104. Miami: North-South Center Press, University of Miami.
- Jelin, E. (1998) 'Toward a Culture of Participation and Citizenship: Challenges for a More Equitable World' en Alvarez, S. *et al. Cultures of Politics and Politics of Cultures*, pp. 405-414. Boulder: Westview Press.
- John, P. y Cole, A. (2008) 'Political leadership in the new urban governance: Britain and France compared'. *Local Government Studies*, 25 (4), pp. 98-115.
- Johnston, H. (2011) *States and Social Movements*. Cambridge: Polity Press.
- Jordan, G. y Weedon, C. (1995) *Cultural Politics: Class, Gender, Race and the Post-Modern World*, Oxford: Blackwell.
- Kahler, M. *et al.* (2009) *Networked politics: agency, power and governance*. Nueva York: Cornell University Press.
- Kauffman, L.A. (1990) 'The Anti-Politics of Identity'. *Socialist Review*, 20, pp. 67-80.
- Kenis, P. y Schneider, V. (1991) 'Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox' en Marin, B. y Mayntz, R. (eds) *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, pp. 25-59. Frankfurt a.M./Boulder: CO, Campus/Westview.
- Kitschelt, H. (2006) 'Party Movements' en Katz, R.S. y Crotty, W., eds. *Handbook of Party Politics*, pp. 278-291. Londres: Sage Publications Ltd.
- Kitzberger, P. (2010) 'The Media Activism of Latin America's Leftist Governments: Does Ideology Matter?' *GIGA Research Unit*, Institute of Latin American Studies, No. 151.
- Kitzberger, P. (2012) 'The Media Politics of Latin America's Leftist Governments'. *Journal of Politics in Latin America*, 3, pp. 123-139.
- Kjaer, U. (2013) 'Local Political Leadership: The Art of Circulating Political Capital'. *Local Government Studies*, 39 (2), pp. 253-272.
- Kliksberg, B. (1998) 'Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos'. *Reforma y Democracia*, Vol. 008. Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo – www.iadb.org/etica
- Kohl, B. (2003) 'Nongovernmental organizations as intermediaries for decentralization in Bolivia'. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 21, pp. 317-331.
- Kohl, B. y Farthing, L. (2007) *El bumerán Boliviano*. La Paz, Bolivia: Plural Editores.
- Komadina, J. (2011) *El debate sobre el Control Social en Bolivia*. Cochabamba, Bolivia: Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos Sociales y Culturales CEADDESC.
- Komadina, J. (2012) 'Conflictos y desafíos políticos e institucionales del segundo go-

- bierno de Evo Morales'. *Andamios*, Boletín de Análisis y Perspectiva Política del Proyecto de Fortalecimiento Democrático de Organizaciones Políticas de Bolivia del PNUD, No. 6; Bolivia, Julio-Octubre de 2012.
- Kooiman, J. (2008) 'Exploring the Concept of Governability'. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 10 (2), pp. 171-190.
- Koopmans, R. (2004) 'Movements and media: Selection processes and evolutionary dynamics in the public sphere'. *Theory and Society*, 33, pp. 367-391.
- Kymlicka, W. (2001) *Politics of the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, W. y Straehle, C. (2001) 'Cosmopolitanism, Nation-States, and Minority Nationalism' en Kymlicka, W. et al. *Politics of the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*, pp. 221-223. Oxford: Oxford University Press.
- Larraín, J. (2000) *Identity and Modernity in Latin America*. Cambridge: Polity Press.
- Laserna, R. (1993) 'Integración y gobernabilidad. Los nuevos desafíos de la democracia en Bolivia'. *Nueva Sociedad*, 128, pp. 120-131.
- Laserna, R. (2007) 'El caudillismo fragmentado'. *Nueva Sociedad*, 209, pp. 100-117.
- Lazarte, J. (2010) *Nuevos códigos de poder en Bolivia*. La Paz, Bolivia: Plural Editores.
- Ledebur, K. y Youngers, C.A. (2013) 'From Conflict to Collaboration: An Innovative Approach to Reducing Coca Cultivation in Bolivia'. *Stability: International Journal of Security and Development* 2(1), pp. 1-11.
- Levitsky, S. y Roberts, K.M., eds. (2011) *The Resurgence for the Latin American Left*. Baltimore, Maryland: the Johns Hopkins University Press.
- Lewis, T. (2008) "'Evo Morales" hollow victory'. Socialistworker.org. Artículo consultado el 11 de febrero, 2013 a través de: <http://socialistworker.org/2008/08/12/evo-morales-hollow-victory>.
- Licha, I. (2001) 'Las redes políticas sociales: un desafío de la gerencia social'. Paper presentado en el VI Congreso Internacional del CLAS sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 de noviembre 2001. Consultado a través de <http://courseware.url.edu.gt/PROFASR/Docentes/Facultad%20de%20Ciencias%20Pol%C3%ADticas%20y%20Sociales/Gu%C3%ADa%20Docente%20Gerencia%20Social%201/Bibliograf%C3%ADa%20digital/Gu%C3%ADa%20Unidad%206/Licha,%20Las%20redes%20de%20pol%C3%ADticas%20sociales.pdf>, el 11 de marzo, 2014.
- Loayza Bueno, R. y Datta, A. (2011) *The politics of Evo Morales' rise to power in Bolivia. The role of social movements and think tanks*. Londres: Overseas Development Institute.
- Long, N. (1990) 'From Paradigm Lost to Paradigm Regained? The case of an actor-oriented sociology of development.' *European Review of Latin American and Caribbean Studies / Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 49, pp. 3-24.
- Long, N. (1999) 'The Multiple Optic of Interface Analysis'. *Background paper on Interface Analysis*, UNESCO, s.l.
- Long, N. (2001) *Development Sociology: actor perspectives*. Londres: Routledge.
- Lora, G. (2008 (1977)) *A history of the Bolivian labour movement*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Luna, J.P. y Zechmeister, E.J. (2005) 'Political Representation in Latin America: A

- Study of Elite-Mass Congruence in Nine Countries'. *Comparative Political Studies*, 38 (4), pp. 388-416.
- Lupien, P. (2013) 'The media in Venezuela and Bolivia: Attacking the "Bad Left" form Below'. *Latin American Perspectives*, 40, pp. 226-246.
- Macassi, S. (2010) 'Medios y conflictos sociales entre el rating y el activismo'. *Diálogos de la Comunicación*, 78, pp. 1-11.
- Macdonald, L. (1997) *Supporting Civil Society: The Political Role of Non-Governmental Organizations in Central America*. Londres: Macmillan.
- Madrid, R.L. (2008) 'The Rise of Ethnopolitism in Latin America'. *World Politics*, 60 (3), pp. 475-508.
- Mainwaring, S. y Scully, T.R. (1995) *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Makaran-Kubis, G. (2009) 'El nacionalismo étnico en los Andes. El caso de los ay-maras bolivianos'. Latinoamérica. *Revista de Estudios Latinoamericanos*, 49, pp. 35-78.
- Malavisi, A. (2010) 'A critical analysis of the relationship between southern non-governmental organizations and northern non-governmental organizations in Bolivia'. *Journal of Global Ethics*, 6 (1), pp. 45-56.
- Martínez Dalmau, R. (2008) 'La integración en el nuevo constitucionalismo latinoamericano' en Tremolada Álvarez, E. *Crisis y perspectiva comparada de los procesos de integración*, pp. 73-93. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Martínez Escamilla, V.H. (1996) 'Las políticas públicas desde la perspectiva de las redes sociales: un nuevo enfoque metodológico'. *Política y Cultura*, 7, pp. 37-60. Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco Distrito Federal, México.
- Martínez Escamilla, V.H. (1996) 'Las políticas públicas desde la perspectiva de las redes sociales: un nuevo enfoque metodológico'. *Política y Cultura*, no. 7, pp. 37-60. Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco Distrito Federal, México.
- Mastrini, G. y Charras, D. de (2005) 'Twenty years mean nothing'. *Global Media and Communication*, 1, pp. 273-288.
- Mayorga, F. (2007) 'Movimientos Sociales, Política y Estado'. *Opiniones y Análisis*, Nr. 84, Temas de coyuntura nacional, Tomo I. La Paz: Fundemos/Hans Seidel Stiftung.
- Mayorga, F. (2007) 'Movimientos Sociales, Política y Estado'. *Opinión y Análisis*, 84 (I), pp. 1-17. La Paz: Fundemos/Hans Seidel Stiftung.
- Mayorga, F. (2009) 'Evo: ¿Liderazgo sin fronteras?'. *Umbrales*, 19, pp. 119-133.
- Mazzuca, S. L. (2007) 'Reconceptualizing Democratization: Access to Power versus Exercise of Power' en Munck, G. L. et al. *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, pp. 39-50. Oxford: Oxford University Press.
- McNeish, J.A. (2006) 'Stones on the Road: The Politics of Participation and the Generation of Crisis in Bolivia'. *Bulletin of Latin American Research*, 25 (2), pp. 220-240.
- Medeiros, C. (2001) 'Civilizing the Popular?: The Law of Popular Participation and the Design of a New Civil Society in 1990s Bolivia'. *Critique of Anthropology*, 21 (104), pp. 401-425.
- Melucci, A. (1980) 'The new social movements: a theoretical approach'. *Social Science*

- Information*, 19, pp. 199-226.
- Mesa de Concertación (sf) 'Experiencia Boliviana Participación y Control Social'. Documento accedido a través del sitio web de Mesa de Concertación: www.mesa-deconcertacion.org.
- Migdal, J.S. (2001) *State in Society*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Mirza, C.A. (1995) *Movimientos Sociales y Sistemas Políticos en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO LIBROS.
- Mokrani Chávez, D. (2009) 'Reflexiones sobre la democracia y el significado de un gobierno de los movimientos sociales en Bolivia' en Favela Gavia, M. y Guillén, D. (coords.) *América Latina. Los derechos y las prácticas ciudadanas a la luz de los movimientos populares*, pp. 191-213. Buenos Aires: CLACSO.
- Moldíz, H. (2009) *Bolivia en los tiempos de Evo. Claves para entender el proceso boliviano*. México, D.F.: Ocean Press y Ocean Sur.
- Molina, F. (2010) 'El MAS en el centro de la política boliviana' en PNUD-Bolivia (2010) *Mutaciones del Campo Político en Bolivia*, pp. 241-302. La Paz, Bolivia: Impresiones Gráficas "Virgo".
- Molina, F. (2011) 'El modelo de resolución política del MAS' en Cortéz Hurtado, R. (coord.) *Cuaderno de Futuro* 26. Claves de la transición del poder. La Paz: PNUD, EDOBOL, pp. 251-300.
- Molina, F. (2013) '¿Por qué Evo Morales sigue siendo popular? Las fortalezas del MAS en la construcción de un nuevo orden'. *Nueva Sociedad*, 245, pp. 4-14.
- Morales, W.Q. (2010) *A brief history of Bolivia*. Nueva York: Facts on Life.
- Morales, W.Q. (2013) 'The TIPNIS Crisis and the Meaning of Bolivian Democracy under Evo Morales'. *The Latin Americanist*, 57 (1), pp. 79-90.
- Moura, S. (1996) 'Redes de acción pública en la gestión local: tendencias actuales'. *América Latina Hoy*, 14, pp. 61-67. Salamanca, España.
- Munck, G. L. (2004) 'Democracy Studies: Agendas, Findings, Challenges' en Dirk Berg-Schlosser (ed.) *Democratization. The State of the Art*, pp. 80-94. Wiesbaden: The World of Political Science: The Development of the Discipline Book Series, Volume 1, Mayo. VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH.
- Naciones Unidas, Derechos Humanos (2009) *Informe Público de la Oficina del Alto Mando Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Bolivia sobre los Hechos de Violencia ocurridos en Pando en Septiembre de 2008*. La Paz, Bolivia: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Bolivia, marzo 2009.
- Newman, J. (2005) 'Enter the Transformational Leader: Network Governance and the Micro-politics of Modernization'. *Sociology*, 39, pp. 717- 734.
- Nolte, D. y Schilling-Vacaflor, A., Eds. (2012) *New Constitutionalism in Latin America*. German Institute for Global and Area Studies GIGA, Ashgate Publishing.
- O'Donnell, G. (1992) 'Transitions, Continuities and Paradoxes' en Mainwaring, S. *et al. Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, pp. 17-56. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- O'Donnell, G. (1993) 'Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas

- conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas'. *Desarrollo Económico*, 130, pp. 163-184.
- O'Donnell, G. (1999) *Counterpoints: selected essays on authoritarianism and democratization*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- O'Donnell, G. et al. (1986) *Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy*. Londres: The Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, G. y Schmitter, P. C. (1986) 'Resurrecting Civil Society (and Restructuring the Political Space)' en O'Donnell, G. et al. *Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy*, pp. 48-56. Londres: The Johns Hopkins University Press.
- Offe, C. (1985) 'New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics'. *Social Research*, 52 (4), pp. 817-868.
- Orellana Halkyer, R. (2008) 'Municipalization and indigenous peoples in Bolivia: impacts and perspectives' en Assies, W. et al. *The Challenges of Diversity. Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America*, pp. 181-194. Amsterdam: Thela Thesis.
- Our Water Commons (sf) 'Water Solutions. Case 5: "Social Control" and Public-Collective Partnerships with Community-Run Systems in Cochabamba, Bolivia'. www.ourwatercommos.org/water-solutions.
- Oviedo Obarrio, F. (2010) 'Evo Morales and the Altiplano: Notes for an Electoral Geography of the Movimiento al Socialismo, 2002-2008'. *Latin American Perspectives*, 37, pp. 91-106.
- Pacto de Unidad (2010) *El Pacto de Unidad y el Proceso de Construcción de una Propuesta de Constitución Política de Estado*. La Paz, Bolivia: Programa NINA.
- Page, B.I. (1996) 'The Mass Media as Political Actors'. *PS: Political Science and Politics*, 29 (1), pp. 20-24.
- Pappas, T.S. (2007) 'Political Leadership and the Emergence of Radical mass Movements in Democracy'. *Comparative Political Studies*, 41, pp. 1117-1140.
- Patzi, P. F. (1999) *Insurgencia y sumisión: Movimientos indígena-campesinos, 1983-1998*. La Paz, Bolivia: Muela del Diablo Editores.
- Paz Patiño, S. (2007) 'Una mirada retrospectiva sobre la Asamblea Constituyente en Bolivia'. RIPS. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 6 (002), pp. 161-176. Universidad de Santiago de Compostela.
- Pelletier, R. y Guérin, D. (1998) 'Les nouveaux mouvements sociaux constituent-ils un défi por les partis politiques? Le cas du Québec'. *Canadian Journal of Political Science*, 31 (2), pp. 311-338.
- Perreault, T. (2006) 'From the Guerra del Agua to the Guerra del Gas: Resource Governance, Neoliberalism and Popular Protest in Bolivia'. *Antipode*, 38 (1), pp. 150-172.
- Petras, J. (1997) 'Imperialism and NGOs in Latin America'. *Monthly Review*, 49 (7), pp. 10-27.
- Philip, G. (2003) *Democracy in Latin America: Surviving Conflict and Crisis*. Cambridge: Polity Press.
- Pichardo, N. A. (1997) 'New Social Movements: a Critical Review'. *Annual Review of Sociology*, 23, pp. 411-430.
- Pino Jordán, A.M. *¿Qué es lo indígena y qué lo campesino?* Disertación en el Foro de

- Presentación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Puno, Febrero del 2010. Extraído de ‘Servindi’: <http://servindi.org/actualidad/31111>.
- Plattner, M.F., eds. (1999) *The Self-restraining State: Power and accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- PNUD (2008) *Una brújula para la democracia. Aportes para una agenda de gobernabilidad en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Postero, N. (2005) ‘Movimientos indígenas bolivianos: articulaciones y fragmentaciones en la búsqueda del multiculturalismo’ en Postero, N. *et al. La Lucha por los Derechos Indígenas en América Latina*, pp. 265-310. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Postero, N. (2010a) ‘Morales’s MAS Government: Building Indigenous Popular Hegemony in Bolivia’. *Latin American Perspectives*, 37, pp. 18-34.
- Postero, N. (2010b) ‘The Struggle to Create a Radical Democracy in Bolivia’. *Latin American Research Review*, 45, pp. 59-78.
- Prada, Raúl (2008) *Subversiones indígenas*. La Paz, Bolivia: Muela del Diablo Editores, Comuna y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Prats, J. (2001) ‘Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico’. *Instituciones y desarrollo*, No. 10. IIG/PNUD/Generalitat de Catalunya.
- Proietto, R. (1995) ‘New social movements: issues for sociology’. *Social Science Information*, 34, pp. 355-388.
- Proyecto de Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente presentada por el Pacto de Unidad. http://www.gobernabilidad.org.bo/images/stories/documentos/PIOCs/Docshistoricos/8_prop_ley_conv_ac_pactounidad.pdf
- Przeworski, A. (1992) ‘The games of Transition’ en Mainwaring, S. *et al.* (1992) *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, pp. 105-152. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Przeworski, A., Stokes, S. y Manin, B., eds. (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Quiroz, M. y Sandoval, L. (2012) ‘Conflicto intrahegemónico en Bolivia en el bloque en el poder MAS/movimientos sociales’. *Anuario del Conflicto 2011*. Barcelona: Universidad de Barcelona, pp.341-366.
- Ranney, A. (2001) ‘Political Parties’. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, pp. 11684-11687.
- Recondo, D. (2012) ‘Participatory Decentralization in Bolivia: The Genealogy of an Institutional Transplant’ en Petric, B. *et al. Democracy at Large. NGOs, Political Foundations, Think Tanks, and International Organizations*, pp. 125-146. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Regalsky, P. (2010) ‘Political Processes and the Reconfiguration of the State in Bolivia’. *Latin American Perspectives*, 36, pp. 35-50.
- Revilla, M. (1994) ‘Gobernabilidad y Movimientos Sociales, una Relación difícil’. *América Latina Hoy*, 8, pp. 21-25.
- Rivadeneira Prada, R. (1988) ‘Bolivian Television: When Reality Surpasses Fiction’ en Fox, E. ed. *Media and Politics in Latin America. The Struggle for Democracy*, pp. 164-170. Londres: Sage Publications.
- Rivera Cusicanqui, S. (1993a) ‘Democracia liberal y democracia de ayllu’ en Pacheco,

- M. et al. (1993) *Bolivia en la hora de su modernización*, pp. 257-284. México: Universidad Autónoma de México.
- Roberts, B.R. (2001) *Las nuevas políticas sociales en América Latina y el desarrollo de ciudadanía: una perspectiva de interfaz*. Documento elaborado para el taller "Agencia, conocimiento y poder: nuevas direcciones", Universidad de Wageningen, Holanda.
- Roberts, K.M. (1998) *Deepening Democracy? The Modern Left and Social Movements in Chile and Peru*. Stanford: Stanford University Press.
- Rodríguez Ostría, G. (1991) *El Socavón y el Sindicato. Ensayos históricos sobre los trabajadores mineros, siglos XIX-XX*. La Paz, Bolivia: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- Rodríguez-Carmona, A. (2009) *El proyectorado. Bolivia tras 20 años de ayuda externa*. La Paz: Plural Editores. Primera edición: Intermón Oxfam, 2008.
- Rojas Ríos, C. (2012) 'Carta del director: pausa movilizadora'. *Turbulencias*, 1 (1).
- Rojas, G. (1994) 'Democracia en Bolivia hoy y mañana. Enraizando la democracia con las experiencias de los pueblos indígenas'. La Paz, Bolivia: *Cuadernos de Investigación*, no. 41. CIPCA.
- Romero Ballivián, S. (2003) 'CONDEPA y UCS: El declive del neopopulismo boliviano'. *Revista de Ciencia Política*, XXIII (001), pp. 67-98. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Roxborough, I. (1997) 'Citizenship and Social Movements under Neoliberalism' en Smith W.C. et al. *Politics, Social Change and Economic Restructuring in Latin America*, pp. 57-75. Miami: North-South Center Press, University of Miami.
- Salman, T. (2009) 'Searching for Status: New Elites in the New Bolivia'. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 86, pp. 97-105.
- Salman, T. (2011) 'Entre protestar y gobernar. Movimientos sociales en Bolivia en tiempos del MAS'. *Tinkazos*, 29, pp. 21-43.
- Salman, T. (2013) 'El Estado, los movimientos sociales y el ciudadano de a pie: exploraciones en Bolivia entre 2006 y 2011'. *América Latina Hoy*, 65, pp. 141-160.
- Sánchez Gómez, L. y Terhorst, P. (2005) 'Cochabamba, Bolivia: Public-Collective Partnership After The Water War' en Balanyá, B. et al. *Reclaiming Public Water: Achievements, Struggles and Visions form around the World*, pp. 121-130. Transnational Institute TNI&Corporate Europe Observatory (CEO). Amsterdam: drukkerij Mittelmeijer.
- Sartori, G. (1976) *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Scholte, J.A. (2005) 'The Sources of Neoliberal Globalization'. *United Nations Research Institute for Social Development, Overarching Concerns, Programme Paper Number 8*.
- Schultz, J. (2005) *Lecciones de Sangre y Fuego. El Fondo Monetario Internacional y el "Febrero Negro Boliviano"*. La Paz, Bolivia: Centro para la Democracia.
- Schumpeter, J. (1943) *Capitalism, Socialism and Democracy*. Londres: George Allen&Unwin.
- Scott, A. (1990) *Ideology and the New Social Movements*. Londres: Routledge.
- Seferiades, S. y Johnston, H. (2012) *Violent protest, contentious politics and the neo-*

- liberal state*. Farnham: Ashgate Publishing Limited.
- Seligson, M.A. (2007) 'The Rise of Populism and the Left in Latin America'. *Journal of Democracy*, 18 (3), pp. 81-95.
- Shugart, M. y Mainwaring, S. (1997) *Presidentialism in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Silva, P. (1999) 'The New Political order in Latin America: Towards technocratic democracies?' en Gwynne, R. y Kay, C (Eds.) *Latin America transformed: Globalization and modernity*, pp. 157-170. Nueva York: Oxford University Press.
- Silva, P. (2006) 'The Politics of Neo-liberalism in Latin America: Depoliticization and Technocratic Rule in Chile' in Richard Robinson (ed.), *The Neoliberal Revolution: Forging the Market State*, pp. 39-57. London and New York: Palgrave.
- Silva, P. y Rojas Aravena, F., eds. (2013) *Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina: Las Dimensiones regionales, nacionales y locales*. Costa Rica: FLACSO.
- Silvia, C. (2011) 'Collaborative Governance Concepts for Successful Network Leadership'. *State and Local Government Review*, 43 (1), pp. 66-71.
- Slater, D. (1985) 'Social Movements and a Recasting of the Political' en Slater, D. et al. *New Social Movements and the State in Latin America*, pp. 1-21. Amsterdam: CEDLA.
- Slater, D. et al. (1985) *New Social Movements and the State in Latin America*. Amsterdam: CEDLA.
- Smith, P. H. (2005) *Democracy in Latin America. Political Change in Comparative Perspective*. Nueva York: Oxford University Press.
- Solheim, H. (2013) 'Legitimidad, eficacia y relación interinstitucional entre autoridades civiles y Policiales en Bogotá, 1995-2012' en Silva, P. y Rojas Aravena, F. (eds.) *Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina: Las Dimensiones regionales, nacionales y locales*, pp. 127-156. Costa Rica: FLACSO.
- Sørensen, E. y Torfing, J. (2005) 'Network Governance and Post-Liberal Democracy'. *Administrative Theory & Praxis*, 27 (2), pp. 197-237.
- Sørensen, E. y Torfing, J. (2005b) 'The Democratic Anchorage of Governance Networks'. *Scandinavian Political Studies*, 28 (3), pp. 195-218.
- Sørensen, G. (2008) *Democracy and Democratization. Processes and Prospect in a Changing World*. Boulder: Westview Press.
- Souto Maior Fontes, B.A. et al. (2008) 'Redes, gobernanza urbana y prácticas asociativas: el ejemplo del Programa de Salud de la Familia'. *Estudios Sociológicos*, XXVI (1), pp. 33-63.
- Stefanoni, P. (2010) "Qué hacer con los indios..." *Y con otros traumas irresueltos de la colonialidad*. La Paz, Bolivia: Plural Editores.
- Stepan, A. (1978) *State and Society: Peru in comparative perspective*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Steyn, I. (2012) 'The State and Social Movements: Autonomy and its Pitfalls'. *Politikon: South African Journal of Political Studies*, 39 (3), pp. 331-351.
- Street, J. (2001) *Mass Media, Politics and Democracy*. Nueva York: Palgrave.
- Ströbele-Gregor, J. (1994) 'From Indio to Mestizo... to Indio: New Indianist Movements in Bolivia'. *Latin American Perspectives*, 21 (2), pp. 106-123.
- Tapia, L. (2009) *La coyuntura de la autonomía relativa del Estado*. La Paz, Bolivia:

CLACSO, Muela del Diablo Editores.

- Tarrow, S. (1998) *Power in movement: social movements and contentious politics. Cambridge studies in comparative politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor, L. (2005) ‘Citizenship and Political Culture: The Political Agent and the Natural Hierarchy’ en Assies, W. *et al. Citizenship, Political Culture and State Transformation in Latin America*, pp. 241-255. Amsterdam: Dutch University Press.
- Thompson, L. y Tapscott, C. (eds.) (2010) *Citizenship and Social Movements: Perspectives from the Global South*. London: Zed Books.
- Tilly, C. (2007) *Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Tilly, C. y Tarrow, S. (2007) *Contentious Politics*. Colorado: Paradigm Publishers.
- Torre, C. de la (2013) ‘In the name of the People: Democratization, Popular Organizations and Populism in Venezuela, Bolivia and Ecuador’. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 95, pp. 27-48.
- Torre, J. C. (1997) ‘The Politics of Transformation in Historical Perspective’ en Smith, W. C. *et al. Politics, Social Change and Economic Restructuring in Latin America*, pp. 21-36. Miami: North-South Center Press, University of Miami.
- Torres-Rivas, E. (1993) ‘América Latina. Gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis’. *Nueva Sociedad*, 128, pp. 88-101.
- Torrico Villanueva, E.R. (2011) ‘La Información y la Comunicación como derechos fundamentales en la transición política boliviana’ en ONADEM *Medios a la Vista 2. Análisis sobre el Derecho a la Información y la Comunicación y el Periodismo en Bolivia 2009-2011*, pp. 17-20. La Paz: Fundación Unir Bolivia, Observatorio Nacional de Medios ONADEM.
- Torrico Villanueva, E.R. (2011) ‘La reconfiguración del campo mediático boliviano desde la política (2006-2011)’ en ONADEM *Medios a la Vista 2. Análisis sobre el Derecho a la Información y la Comunicación y el Periodismo en Bolivia 2009-2011*, pp. 251-260. La Paz: Fundación Unir Bolivia, Observatorio Nacional de Medios ONADEM.
- Trejo Delarbre, R. (1994) ‘Videopolítica vs. Mediocracia? Los medios y la cultura democrática’. *Revista Mexicana de Sociología*, 56 (3), pp. 23-58.
- Trelles Cruz, M.E. (2006) ‘Medios de comunicación y gobernabilidad. Escenarios de interdependencia en la comunicación política’. *UNIrevista*, 1 (3), pp. 1-9.
- Uharte Pozas, L.M. (2013) ‘La disputa política por la hegemonía democrática en Bolivia’. *Intersticios*, 7 (2), pp. 149-166.
- UNASUR (2008) *Declaración de la Moneda. Santiago de Chile, septiembre 2008*. Consultado a través de http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=446:declaracion-de-la-moneda-santiago-de-chile-septiembre-de-2008&catid=96:declaraciones el 7 de marzo, 2013.
- UNASUR (2008) *Informe de la Comisión de UNASUR sobre los sucesos de Pando. Hacia un alba de justicia para Bolivia*. Noviembre del 2008.
- Unión Europea (2006) Bolivia. *Elecciones a la Asamblea Constituyente y Referéndum sobre las Autonomías Departamentales. 2 de julio de 2006. Informe Final*. La Paz, Bolivia: Misión de Observación Electoral de la Unión Europea. Consultado a través de <http://aceproject.org>, 28 enero 2013.
- UNIR (2011) Análisis de la conflictividad del TIPNI y potenciales de paz. Recurso digital

- consultado a través de www.unirbolivia.org (http://www.unirbolivia.org/nueva3/images/stories/cabecera/21oct2011_Analisis_conflictividad_TIPNIS_y_potenciales_de_paz_links.pdf), el 19 de febrero 2014, 13.08 hrs.
- UNODC (2012) *Estado Plurinacional de Bolivia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2011*. United Nations Office on Drugs and Crime; UNODC Coca crop cultivation “falls significantly” in Bolivia, according to 2011 coca monitoring survey’, 17 de septiembre, 2010 (<http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2012/September/coca-crop-cultivation-falls-significantly-in-bolivia-according-to-2011-coca-monitoring-survey.html>)
- Uprimny, R. (2011) ‘The Recent Transformation of Constitutional Law in Latin America: Trends and Challenges’. *Texas Law Review*, 89 (7), pp. 1587-1609.
- Van Cott, D.L. (2000) ‘Party System Development and Indigenous Populations in Latin America: the Bolivian case’. *Party Politics*, 6 (2), pp. 155-174.
- Van Cott, D.L. (2005) *From Movements to Parties in Latin America. The evolution of Ethnic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Van Dyke, V. (1995) ‘The Individual, the State, and Ethnic Communities in Political Theory’ en Kymlicka, W. et al. *The Rights of Minority Cultures*, pp. 31-56. Oxford: Oxford University Press.
- Viaña, J. (2009) ‘La compleja trama de permanente interlocución/ruptura entre movimientos sociales y el gobierno del MAS en Bolivia 2006-2009’ en Cortéz Hurtado, R. (coord.) *Cuaderno del futuro* N° 26. Claves de la Transición del Poder. La Paz: PNUD, EDOBOL.
- Viciano Pastor, R. y Martínez Dalmau, R. (2010) ‘¿Se puede hablar de un nuevo constitucionalismo latinoamericano como corriente doctrinal sistematizada?’ Universidad de Valencia, pp. 4-5. Ponencia presentada en el VIII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional, 6-10 de diciembre 2010. Documento consultado a través de <http://www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/13/245.pdf> (15.01.2012).
- Villegas Taborga, S. (2011) ‘Fuentes oficiales y temática política prevalecen en los medios gubernamentales’ en ONADEM *Medios a la Vista* 2. Análisis sobre el Derecho a la Información y la Comunicación y el Periodismo en Bolivia 2009-2011, pp. 93-98. La Paz, Bolivia: Fundación Unir Bolivia, Observatorio Nacional de Medios ONADEM.
- Von Freyberg, D. (2012) ‘Movimientos sociales y ONG locales e internacionales. Historia de un desencuentro’ en Piris Lekuiona, S. (coord.) *Movimientos Sociales y Cooperación. Ideas para el debate*, pp. 81-106. España: Universidad del País Vasco, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional.
- Webber, J.R. (2011) *From Rebellion to Reform in Bolivia. Class Struggle, Indigenous Liberation and the Politics of Evo Morales*. Chicago, Illinois: Haymarket Books.
- Weyland, K. (2004) ‘Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed Record’. *Latin American Politics and Society*, 46 (1), pp. 135-157.
- Whitehead, L. (2002) *Democracy. Theory and Experience*. Nueva York: Oxford University Press.
- Willems, T. y Van Dooren, W. (2012) ‘Coming to Terms with Accountability’. *Power Management Review*, 14 (7), pp. 1011-1036.
- Wils, F. (1995) ‘Las ONGs y sus redes en Bolivia: hacia una síntesis. Conclusiones y

- Recomendaciones' en Wils, F. *et al. Organizaciones No Gubernamentales y sus Redes en Bolivia*, pp. 268-296. La Paz: Gemeenschappelijk Overleg Medefinanciering GOM, Centro de Estudios y Proyectos CEP.
- Yudice, G. (1998) 'The Globalization of Culture and the New Civil Society' en Alvarez, S. *et al. Cultures of Politics and Politics of Cultures*, pp. 325-352. Boulder: Westview Press.
- Zegada, M.T. *et al.* (2011) *La democracia desde los márgenes: transformaciones en el campo político boliviano*. La Paz, Bolivia: Muela del Diablo Editores, CLACSO.
- Zuazo, M. (2009) *1*. La Paz, Bolivia: Fundación Ebert.
- Zurbriggen, C. (2003) 'Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica'. Instituto de Ciencia Política, Montevideo, Uruguay; Institut internacional de Governabilitat de Catalunya. <http://www.politicaspUBLICASysalud.org/documentos/gestion-social-del-conocimiento/finish/23-gestion-social-del-conocimiento/213-las-redes-de-politicas-publicas-una-revision-teorica.html>, extraído el 08.08.2011.

Anexo

Entrevistas (cronológico)

- 01.09.2010 Juan José Ávila, Director ONG Desafío - Santa Cruz.
- 22.09.2010 Ximena Valdivia, Directora del Centro Canadiense de Estudios y Cooperación Internacional CECI - La Paz.
- 23.09.2010 Jorge Dulón, Director de Investigación y Formación de la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria - La Paz.
- 29.09.2010 Daniela Sánchez, investigadora del PNUD-IDH - La Paz.
- 30.09.2010 Karina Mariaca, Directora de la Fundación Reciprocidad Sistema RTP, asesora del Pacto de Unidad - La Paz.
- 30.09.2010 Hilvert Timmer, Director General de ONG Chakana - La Paz.
- 05.10.2010 Adolfo Mendoza, Senador del MAS por Cochabamba, Profesor de Sociología en la Universidad Mayor de San Simón - La Paz.
- 08.10.2010 Iván Egido de la Fundación Tierra, experto en asuntos indígenas, economista que trabaja diez años en la temática de varios ámbitos: el Estado, la academia y con organizaciones indígenas - La Paz.
- 11.10.2010 Walter Limache, Director nacional del Programa NINA-UNITAS - Cochabamba.
- 21.10.2010 Juan Araos, Periodista del periódico nacional La Razón - La Paz.
- 21.10.2010 Marcelo Osvaldo Ortega Aramayo, Encargado nacional del Programa 'Tierra', CARITAS - La Paz.
- 04.11.2010 Lázaro Taco, Dirigente indígena de la Confederación Indígena del Oriente Boliviano CIDOB - Santa Cruz.
- 05.11.2010 Diego Faldín, máximo representante de la Central de Pueblos Étnicos de Santa Cruz CEPES - Santa Cruz.
- 05.11.2010 Eulogio Nuñez Aramayo, Director del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado CIPCA-Santa Cruz - Santa Cruz.
- 08.10.2010 Soledad Delgado, Asambleísta departamental de Cochabamba por el MAS -Cochabamba.
- 11.11.2010 Jorge Komadina, Profesor e Investigador en la Carrera de Sociología de la Universidad Mayor de San Simón, Consultor en el Programa de Transparencia del Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos Sociales y Culturales CEADDESC -Cochabamba.
- 11.11.2010 Fernando Garcés, Investigador en la Universidad Mayor de San Simón, Instituto de Investigaciones Antropológicas y Museo INIAM-UMSS - Cochabamba.
- 12.11.2010 Alejandro Almaraz, Ex-Viceministro de Tierras, considerado 'hombre fuerte' del MAS hasta que se distanció del mismo. Ex-Director del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social CEJIS - Cochabamba.

- 13.11.2010 María Teresa Zegada, Socióloga y profesora en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Mayor de San Simón y de la carrera de Comunicación de la Universidad Católica Boliviana. Investigadora y coordinadora del área del Centro Cuarto Intermedio CCI, investigadora del Centro Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO -Cochabamba.
- 16.11.2010 Bienvenido Zacu Mborobainchi, Diputado guarayo, Presidente de la Comisión de Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesino C.E.I. - La Paz.
- 16.11.2010 Emilio Uquillar, Director-representante de la Corporación Andina de Fomento CAF en Bolivia - La Paz.
- 16.11.2010 Ivan Bascopé, Responsable regional del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social - La Paz.
- 17.11.2010 Martín Pérez, Coordinador de la Ayuda Obrera Suiza AOS en Bolivia, ex-Director del Programa de Apoyo a la Democracia Municipal PADEM - La Paz.
- 17-18.11.2010 To Tjoelker, Consejera y Jefa de la Cooperación Embajada de los Países Bajos - La Paz.
- 18.11.2010 Laura Villalba, Experta en Descentralización y Medio Ambiente de la Embajada de los Países Bajos - La Paz.
- 18.11.2010 Fernando Montes Ruiz, Antropólogo y autor del libro 'La Máscara de Piedra. Simbolismo y Personalidad Aymaras en la Historia' - La Paz.
- 18.11.2010 Porfirio Elías Cochi Villca, sociólogo y ex-dirigente del Consejo Nacional de Ayllus y Marcas CONAMAQ (1997-2008), asesor de la Articulación de Mujeres por la Equidad y la Igualdad AMUPEI- La Paz.
- 18.11.2010 Javier Hurtado, Senador suplente del MAS por La Paz hasta mayo del 2010, ex-ministro de Producción y la Microempresa, presidente de Irupana Andean Organic Food, S.A. - La Paz.
- 23.11.2010 Moira Zuazo, Coordinadora del Programa de Descentralización y Política Internacional del Frederick Erbert Stiftung-Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales FES-ILDIS, politóloga - La Paz.
- 30.11.2010 Ramiro Condori, Secretario de Finanzas y dirigente de la Central Obrera Boliviana COB - La Paz.
- 30.11.2010 Pedro Montes, Secretario Ejecutivo de la Central Obrera Boliviana COB - La Paz.
- 10.12.2010 César Navarro Miranda, Viceministro de Coordinación con los Movimientos Sociales y Sociedad Civil, ex-diputado por el departamento de Potosí - La Paz.
- 19.04.2012 Félix Becerra, Jiliri Apu Mallku (máxima autoridad) del Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu, CONAMAQ - La Paz.
- 24.04.2012 Lorenza Quispe, Dirigente por el Departamento de Potosí, Secretaría de Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia – Bartolina Sisa, CNMCIOB-BS - La Paz.
- 26.04.2012 César Navarro Miranda – Viceministro de Coordinación con los Movimientos Sociales y la Sociedad Civil, Ministerio de la Presidencia - La Paz.
- 27.04.2012 Walter Limache, Director Nacional del Programa NINA – Unitas. Programa de formación política y liderazgo social de campesinos indígenas originarios de Bolivia, de la Unión de Instituciones por la Acción Social Unitas - La Paz.
- 03.05.2012 Olivia Román, Investigadora asociada del Comunidad de Estudios Sociales

- y Acción Pública ‘Ciudadanía’, Coordinadora del Proyecto ‘Cultura política y diversidad cultural’ - Cochabamba.
- 04.05.2012 Miguel Lamas, Periodista e investigador de ‘Somossur’ Centro de Información - Cochabamba.
- 05.05.2012 Daniel Moreno, Sociólogo, Coordinador Nacional del Área de Investigación Social y Cultura Política de la Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública ‘Ciudadanía’ - Cochabamba.
- 09.05.2012 Carlos Barrera, Dirigente de la Federación de Juntas Vecinales FEJUVE, fue presidente de la FEJUVE en el 2003 (organización que lideró el movimiento social de ese año que protagonizó la Guerra del Gas) - La Paz.
- 15.05.2012 Antonio Aramayo, Director Ejecutivo de la Fundación UNIR, instancia independiente que trabaja en el desarrollo de ciudadanía democrática y gestión de conflictos - La Paz.
- 22.05.2012 Bienvenido Zacú, Diputado Indígena del MAS por la Circunscripción Especial Indígena de Santa Cruz, ex dirigente de la Confederación Indígena del Oriente Boliviano CIDOB - La Paz.
- 22.05.2012 Octavio Alarcón, Secretario Ejecutivo de la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales Originarias de Bolivia CSCIOB - La Paz.
- 23.05.2012 Pamela Cartagena, Investigadora y Responsable de la Unidad Nacional de Desarrollo del Centro de Investigación para la Promoción del Campesinado CIPCA - La Paz.
- 24.05.2012 Leandro Belmonte, Dirigente y ejecutivo de la Comisión Social de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia - La Paz.
- 25.05.2012 Daniel Santalla Tórres, Ministro de Trabajo, Empleo y Previsión Social, ex dirigente de la Central Obrera Boliviana COB - La Paz.
- 30.05.2012 Fernando Garcés, sociólogo de la Universidad Mayor de San Simón, ex directivo del Centro de Comunicación y Desarrollo Andino y asesor del Pacto de Unidad - Cochabamba.
- 30.05.2012 Sergio Velásquez, Secretario e Investigador del Centro de Comunicación y Desarrollo Andino y asesor del Pacto de Unidad - Cochabamba.

Samenvatting

De presidentiële verkiezingen van december 2005 in Bolivia vormen een keerpunt in de geschiedenis van het land. Niet alleen werden de verkiezingen voor het eerst met een absolute meerderheid gewonnen, ook werd de sociale leider Evo Morales hiermee de eerste president van inheemse afkomst. De singulariteit van dit voorval wordt verder onderstreept door de Movimiento al Socialismo MAS ('Beweging naar het Socialisme'), een coalitie van linkse sociale bewegingen die de leider van de cocaboerenbeweging Morales als zijn politieke leider aanwees. Deze verzameling van verschillende sociale bewegingen wist op deze manier de politieke macht te veroveren, wat zowel grote verwachtingen schepte als vragen over de toekomst opriep bij verschillende sectoren van de maatschappij. Aangezien de overwinning van Morales zich na een periode van sociale onrust voltrok (waarbij het hele politieke systeem een legitimiteitscrisis onderging) was politieke stabiliteit een centrale en een van de meest relevante zorgen van het land. Tussen 2000 en 2005 werd de sociale oproer gekenmerkt door een groeiende samenwerking van sociale beweging in oppositie tot de staat, waarbij in meerdere voorvallen overheidsplannen noodgedwongen werden teruggetrokken en twee constitutionele presidenten werden weggestuurd. Zodoende, mondde de sociale en politieke crisis uit op een situatie van 'onbestuurbaarheid' die grote vraagtekens plaatste bij het niveau van consolidering van het democratische regime –twintig jaar later na zijn terugkeer in het land.

De regering Morales heeft vanaf zijn installatie in januari 2006 een reeks hervormingen ingevoerd die een substantiële transformatie van de relatie tussen staat en maatschappij met zich hebben meegebracht. Dit proefschrift handelt over de veranderingen in de relatie tussen staat en sociale bewegingen, die zowel oorzaak als gevolg van de regering van Morales vormen. Specifiek betreft het object van studie de relatie tussen de staat en de (inheemse) sociale bewegingen in Bolivia en de invloed daarvan op het proces van democratisering van het land.

In het academische debat over sociale bewegingen, in het bijzonder over de sociale bewegingen in Latijns-Amerika, worden deze actoren gekenmerkt door hun oppositie tegenover de staat en hun 'a-politieke' karakter. Daarbij gaat de aandacht naar de autonomie van de sociale bewegingen ten aanzien van het staatsapparaat en het politieke systeem, omdat een grotere mate van autonomie het realiseren van de doelen van de beweging zou bevorderen. Door op autonome wijze druk uit te oefenen op de staat, kunnen de sociale bewegingen het politieke systeem dwingen om gehoor te geven aan de eisen van bepaalde sectoren uit de maatschappij. Deze sectoren zouden

anders de staat niet kunnen bereiken via de formele of institutionele kanalen van politieke vertegenwoordiging en participatie. Daarbij bestaat er altijd het risico dat de sociale beweging door de staat gecoöpteerd wordt, wat onvermijdelijk ten koste gaat van de realisatie van de doelen van de sociale beweging. Anderzijds wordt de sociale beweging een emancipatorisch vermogen toegekend, juist omdat het zich geheel op afstand houdt van de traditionele politiek en de staat. Vanuit deze conceptualisering houdt de sociale beweging zich vooral bezig met het ver- en heroveren van sociale ruimtes waar de staat en de politiek buiten de deur blijven en zo dus ook al de ongewenste aspecten van het politieke spel. In beide gevallen wordt het belang van de autonomie van de sociale beweging benadrukt.

De relatie tussen de staat en de sociale beweging wordt op zijn minst door spanning gekenmerkt, maar is vaak ook als vijandelijk te karakteriseren. Dat laatste is kenmerkend in de Latijns-Amerikaanse literatuur. In dit proefschrift wordt dit in verband gebracht met de specifieke regionale context waarin de opkomst van 'nieuwe sociale bewegingen' plaatsvond. In tegenstelling tot hun Europese tegenhangers die zich sterk maakten voor het verdiepen van de democratie, kwamen de sociale bewegingen in Latijns-Amerika op om het democratische regime te herstellen. Het verzet tegen de autoritaire regimes van de jaren 60 en 70 hield in dat er een werkelijke tegenstelling bestond in de verhouding staat-maatschappij.

Met het herstel van de democratie kwam hier géén wezenlijke verandering in. Na de terugkeer van de democratie was er sprake van een aanvankelijk enthousiasme met de veronderstelde deugden van de civiele maatschappij, die immers dat herstel mogelijk hadden gemaakt. Echter, dat maakte snel plaats voor bedaardheid, daar de sociale bewegingen ook de prille democratische regimes in gevaar konden brengen. In een context van imminente risico van terugval, moesten de civiele maatschappij en daarmee de sociale bewegingen zich gedeisd houden om de herstelde politieke instituties de ruimte en rust te geven om zich te consolideren en zo het democratische regime te kunnen waarborgen. Er werd impliciet gesteld dat er een spanning of tegenstelling bestond tussen democratisering en een al te actieve civiele maatschappij.

De tegenstelling werd in de Latijns-Amerikaanse context verder benadrukt door de ervaring met een neoliberaal ontwikkelingsmodel. Vanaf de jaren 80, in het kader van structurele aanpassingen voor herstel van de economie, voerden de nieuwe democratische regeringen neoliberale hervormingen door die, samen met de terugkeer van de democratie, grote verwachtingen onder de bevolking schepten. De neoliberale regeringen slaagden er over het algemeen echter niet in om deze waar te maken, en in vele gevallen betrof de neoliberale periode een sterke achteruitgang van de leefomstandigheden van grote delen van de maatschappij. Het onvermogen van de staat om hun bevolking in de meest primaire behoeften te voorzien, het negeren van sociale problemen, de politieke marginalisatie en de corruptie binnen het politieke systeem, leidde ertoe dat de getroffen actoren in de vorm van collectieve mobilisaties zich tot

de staat richtten om hun belangen te vertegenwoordigen. De tegenstelling in het academische debat werd geschetst door aan de ene kant democratische en autonome sociale bewegingen te zetten, en aan de andere kant de staat en de politiek, die gekenmerkt werd door corruptie, en voor uitsluiting zorgden.

Deze studie stelt dat het debat dat hierboven kort wordt geschetst, zich berust op de dichotomie staat-maatschappij en stelt deze ter discussie. De dichotomie schept het beeld dat er een duidelijk scheiding te maken is tussen twee sferen van actie met elke zijn eigen soort actoren en wijze van werken. Zo behoort de institutionele politiek bij de staat, met de legale kaders en actoren als de politieke partijen, die volgens bepaalde regels ordelijk handelen in het belang van de gemeenschap. Daartegenover staat de maatschappij, waar de interactie tussen mensen wordt gekenmerkt door een 'sociale' en/of 'culturele' inhoud rond particuliere belangen, waarbij hiërarchie, instituties of wettelijke regels minder een rol spelen.

Dit proefschrift stelt dat de dichotomie staat-maatschappij slechts een analytische differentiatie is zonder empirische onderbouwing, die het begrip van politieke processen en democratisering niet bevordert. Daarbij steunt het op het meer recentelijke debat over sociale bewegingen die vraagtekens plaatst bij de scheiding tussen 'institutionele politiek' en de 'niet institutionele politiek', die voortvloeit uit de dichotomie. Volgens meer conventionele begrippen over de relatie staat-maatschappij, behoren de politieke partijen tot de 'institutionele politiek' en zijn daarmee een formele tussenschakel die volgens het principe van politieke vertegenwoordiging, de belangen en eisen vanuit de maatschappij tot de staat weten te brengen. Sociale bewegingen zouden daarentegen een 'niet institutionele' medium van politieke participatie zijn, die door hun directe en ongeregeld appel op de staat, het systeem van politieke partijen ondermijnen. Daarmee vormen 'niet institutionele' vormen van politieke participatie een gevaar voor goed werkende democratieën.

Het recentelijke debat over sociale bewegingen stelt dat de empirie toont dat de scheidslijnen zodanig vaag zijn, dat zulke differentiaties niet kunnen worden gerechtvaardigd. Het geval van de MAS in Bolivia, een coalitie van sociale bewegingen die als politieke partij de politiek macht in handen krijgt en daarmee 'Staat' wordt, vormt een veelzeggend voorbeeld. Het laat zien hoe de sociale beweging in een politieke partij en staatsinstituties overloopt, zonder dat het daarbij duidelijk is aan te geven waar de een begint en de andere eindigt. In dezelfde lijn en in algemenere zin wordt er gesteld dat de staat en de maatschappij deel uitmaken van één systeem, die in een 'dialectische relatie' elkaar continu beïnvloeden en vormgeven.

In het eerste hoofdstuk worden deze debatten omtrent de sociale bewegingen en de verhouding staat-maatschappij besproken in relatie tot een proces van democratisering, vooral in de Latijns-Amerikaanse context. De conclusie is dat het hier om een 'dialectische relatie' tussen twee delen uit een zelfde systeemgaat. Dit leidt tot de introductie van een tweetal concepten die een meer geïntegreerde visie van de relatie laten zien. Hiermee zijn ze meer geschikt voor het analyse van het object van studie

(de relatie staat-sociale bewegingen in Bolivia onder de regering van Evo Morales). Deze concepten zijn 'State/society interface' (interfaz socioestatal) en 'politieke netwerken' (political networks). Als laatste wordt het concept van 'bestuurbaarheid' (governability) besproken die nuttig is om het effect te bestuderen van de relatie –gekenmerkt door bovengenoemde concepten- op het proces van democratisering.

Hoofdstuk twee handelt over de specifieke socio-historische context waarin de sociale bewegingen in Bolivia tot meest centrale politieke actor zijn geworden. Het toont hoe de politieke articulatie van de sociale bewegingen, het resultaat is van hun constante interactie met de staat. Daarbij wordt de ontwikkeling vanaf de jaren '80 gevolgd waar de dominante Marxistische analyse en de centrale rol van de vakbond steeds meer plaats maken voor een culturalistisch discours rondom de inheemse identiteit. In deze ontwikkeling vindt de stichting van de Movimiento al Socialismo (MAS) plaats als 'politieke instrument van de sociale bewegingen'. Vanuit het idee van een 'dialectische relatie' stelt deze studie dat de zware confrontaties tussen de staat en de cocaboeren beweging, het beleid van politieke decentralisatie en een groeiende wantrouw in het systeem van politieke partijen als gevolg van corruptie, ten grondslag liggen aan de intrede van sociale bewegingen als belangrijke politieke actoren. De periode 2000-2005, die gekenmerkt werd door intense confrontaties tussen de staat en de sociale bewegingen en succesvolle verkiezingsuitslagen voor de MAS in 2002 en 2005, vormen zo hoogtepunten van deze politieke articulatie.

In het derde hoofdstuk wordt het politieke proces van de Grondwetgevende Vergadering (2006-2009) door middel van het concept van 'state/society interface' geanalyseerd. De periode wordt uitgelegd als een plaats van ontmoeting tussen de staat en de maatschappij in een proces van democratisering, die gekenmerkt wordt door conflicten, tegenstrijdigheden en onderhandelingen. Op basis van het genoemde concept wordt de analyse niet beperkt tot wat er binnen de institutionele grenzen van de Wetgevende Vergadering gebeurde. Dit maakt mogelijk om ook daarbuiten te kijken, in het domein van het zogenaamde 'niet institutionele'. Daarbij wordt wederom een zeer belangrijke rol voor de sociale bewegingen gesignaleerd –vooral de inheemse sociale bewegingen- waar de straatconfrontaties even of meer bepalend blijken voor het resultaat van het politieke proces. Dit proefschrift stelt dat in dit scenario de sociale beweging als het meeste effectieve vehikel van politieke participatie optreedt en daarmee de grenzen tussen het formele terrein van politieke besluitvorming en het terrein van de sociale strijd op zijn minst laat vervagen.

Hierbij zijn een aantal aspecten op te merken. In deze periode is te zien dat de sociale bewegingen effectief aan de onderhandelingstafel aanschoven en daarbij inhoudelijke voorstellen konden maken die voorbij hun particuliere belangen reikten. Dat was in het bijzonder het geval bij de inheemse sociale bewegingen. Tegelijkertijd werd de collectieve mobilisatie niet gedeactiveerd: het activisme en de dialoog vonden naast elkaar plaats en hadden beide invloed op het uiteindelijke resultaat. Ook opmerkelijk is het feit dat de traditionele politieke en economische elite, die zijn bevoorrechte

positie begon te verliezen, zich ook tot het formaat van sociale beweging wendde om zijn belangen te verdedigen. Vormen van sociaal activisme die van oudsher tot de volksbewegingen hadden behoord, werden door de 'burgerbeweging' (movimiento cívico) en de 'beweging voor autonomie' (movimiento autonómico) ingezet. Daarmee kan de nieuwe grondwet gezien worden als het resultaat van de onderhandelingen binnen het institutionele kader van de Grondwetgevende Vergadering alsmede van de confrontaties die op straat tussen verschillende sociale bewegingen plaatsvonden.

Het resultaat van de 'state/society interface' die de Grondwetgevende Vergadering vormde, i.e. de nieuwe grondwet die sinds januari 2009 geldig is, kan daarmee worden opgevat als een nieuw 'sociaal pact' dat een herformulering van de relatie tussen de staat en maatschappij met zich mee brengt.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de implicaties van de nieuwe grondwet. In beschouwing van het academische debat rondom de 'judicialisation of politics' en het 'nieuwe Latijns-Amerikaanse constitutionalisme' (nuevo constitucionalismo latinoamericano), wordt er gesteld dat de nieuwe grondwet aan de ene kant het welslagen van sociale strijden veronderstelt, en dat het aan de andere kant gekenmerkt wordt door zijn 'vergankelijkheid', i.e. het betreft meer een wens of project dan een concrete werkelijkheid. In die zin, stelt dit proefschrift dat de nieuwe Boliviaanse grondwet beter begrepen wordt als een 'project' of 'intentie' om de relaties tussen staat en maatschappij te herschikken.

Gezien het feit dat in de Latijns-Amerikaanse context de wettelijke stellingen niet altijd een concrete vertaling hebben gevonden, wordt in het vierde hoofdstuk gekeken naar de veranderingen waarvoor dit document in principe de basis legt. De analyse draait om twee belangrijke elementen die voortvloeien uit het theoretische debat over sociale bewegingen en democratisering, te weten 'politieke vertegenwoordiging' (representation) en 'politieke verantwoording' (accountability). Om die reden worden de wet van Sociale Participatie en Controle (Ley de Participación y Control Social) en de wet van Politieke Organisaties (Ley de Organizaciones Políticas) onder de loep genomen. Daarbij wordt geconstateerd dat beide wetten een centrale rol aan het formaat van sociale beweging toeschrijven. De belangrijkste conclusies zijn ten eerste dat de sociale beweging als voornaamste schakel tussen staat en maatschappij zowel positieve als negatieve kanten heeft t.a.v. een proces van democratisering. Ten tweede, deze wetten betreffen enerzijds een vorm van institutionele vernieuwing maar zijn anderzijds slechts het formaliseren van praktijken die, buiten de wettelijke en institutionele kaders, het politieke proces al langere tijd op effectieve wijze beïnvloedden. Op deze manier kan worden geconstateerd dat, in een 'dialectische relatie' met elkaar, de staat zich hervormt voor een betere afstemming met de maatschappelijke werkelijkheid, en dat deze hervorming tegelijkertijd de sociale actoren en daarmee de maatschappij beïnvloedt en deels vormgeeft.

De centrale rol die de sociale beweging aanneemt, suggereert de opkomst van 'politieke netwerken' en daarmee een ander model van bestuur, namelijk 'netwerk

bestuur' (network governance). In hoofdstuk 5 wordt er om deze reden een netwerkanalyse uitgevoerd voor een complexer en meer inzichtelijk beeld van de relaties tussen de staat en de sociale bewegingen. Hierbij wordt opgemerkt dat, net als in het verleden, deze relaties zich niet alleen via de formele kanalen voordoen, maar dat ze evenwel informeel plaatsvinden. Dit legt uit waarom de MAS zich niet laat vatten door concepten als 'sociale beweging' of 'politieke partij'. Zelfs hybride vormen als 'politieke beweging' of 'partij-beweging' schieten tekort. Dit proefschrift stelt dat de MAS moet worden begrepen in een scenario waarin 'politieke netwerken' de relaties tussen staat en sociale bewegingen kenmerken. Daarin is de MAS weliswaar een zeer groot en belangrijk 'politek netwerk', maar niettemin één van de vele actoren die in het politieke proces een rol spelen.

De conceptualisering van de relatie op basis van 'politek netwerken' lost veel van de problemen op die zich voordoen op het moment dat er vanuit meer conventionele aannames naar de relatie wordt gekeken. In termen van 'autonomie' en 'coöptatie' ontstaan tegenstrijdigheden over de grenzen tussen de sociale beweging en zijn autonomie en de staat en zijn praktijken van coöptatie. Zo lijkt een sociale beweging op een gegeven moment zeer autonoom ten opzichte van de staat, op een andere weer 'gecoöpteerd' door de staat, en op een ander moment is de scheiding tussen de beweging en de staat niet mogelijk. Vanuit het concept van 'politieke netwerken' stelt dit proefschrift dat de verhoudingen bepaald worden door de specifieke kwestie die de staat en de sociale beweging bij elkaar brengt. Dit verklaart de ogenschijnlijke paradox dat een sociale beweging rondom een bepaalde kwestie de lijn van de regering volgt of deelt (coöptatie) en bij een andere recht tegenover de staatsstellingsname staat (autonomie).

De relatie staat-maatschappij tekent zich zo als een complexe dynamiek van steeds veranderende 'politieke netwerken' rondom specifieke thematieken. In een scenario van 'netwerk bestuur' wordt de ideologie, als spil voor de articulatie van de politieke vertegenwoordiging en participatie, door een meer pragmatische benadering vervangen. Daarin lijken concrete interesses leidend in het politieke proces en de productie van publiek beleid, waarbij de betrokkenheid van alle relevante actoren (ook die door kwestie getroffen worden), de scheiding tussen identificeren, formuleren, implementeren en controleren van beleid moeilijk laat maken.

Door het concept van 'politieke netwerken' te gebruiken, wordt ook zichtbaar dat bij de relatie tussen staat en sociale bewegingen ook andere actoren een belangrijk rol spelen, omdat ze ook deelnemen aan de 'politieke netwerken'. In de Boliviaanse politieke arena vallen er twee op, te weten de media en nationale NGO's, de zogenaamde 'steuninstituties' (instituciones de apoyo). Deze actoren beschikken over belangrijke politieke middelen waardoor hun deelname aan een bepaalde 'politieke netwerk' rondom een specifiek onderwerp invloedrijk is. Zonder de overwicht van de sociale bewegingen te ondermijnen, stelt dit proefschrift dat de MAS en het resultaat van het proces van de Grondwetgevende Vergadering niet in zijn geheel begre-

pen kunnen worden zonder daarbij de rol van de 'steuninstituties' te beschouwen. Op dezelfde manier oefenen de media grote invloed uit op het politieke proces door hun impact op de publieke opinie en de politieke agenda. Dit is voornamelijk het geval in de Boliviaanse context waar deze actoren een grote mate van politisering laten zien en actief deelnemen aan de articulatie van 'politieke netwerken'.

In hoofdstuk 5 wordt als laatste de rol van de sociale leiders geanalyseerd. De relatie tussen de staat en de sociale bewegingen in de vorm van 'politieke netwerken' maakt het belang zichtbaar van de sociale leiders op politieke posten, als punt van intersectie tussen staat en maatschappij. Dit verklaart tevens het overwicht van de figuur van Morales in het actuele politieke scenario in Bolivia. In deze positie worden de conflicten en tegenstrijdigheden gecondenseerd, die opduiken in de poging om op basis van particuliere interesses algemene belangen te articuleren en formuleren. In de regering Morales, moeten de sociale leiders aan de haast onmogelijk eis voldoen van tegelijkertijd de interesses van hun specifieke politieke en sociale achterban te behartigen én een staatsvisie te dragen. Deze actoren lijken dus gedoemd tot mislukking en worden inderdaad continu uit allerlei hoeken onder vuur genomen. De grote uitzondering lijkt de figuur van Evo Morales wiens leiderschap met relatief succes de tegenstrijdigheden en complexiteit van zijn positie het hoofd weet te bieden.

In de conclusie wordt gereflecteerd op de bevindingen van elk hoofdstuk. Daarbij wordt gekeken naar de impact en implicaties van een model van 'politieke netwerken' en 'netwerk bestuur', waarmee de actuele Boliviaanse scenario gekarakteriseerd wordt in relatie tot een proces van democratisering en 'bestuurbaarheid'. Naast de positieve ontwikkelingen wordt nogmaals gewezen naar de risico's die de komst van sociale bewegingen als centrale politieke actoren met zich meebrengt. De belangrijkste constatering daarbij is dat sociale bewegingen, ondanks hun democratiserend vermogen, in essentie strijdlustig en polariserend blijven, wat processen van dialoog en consensus op zijn minst bemoeilijken en daarmee de 'bestuurbaarheid' in gevaar brengen. Ten aanzien van de rol van staat wordt gewezen op de constatering dat, in een 'dialectische relatie', de hervorming van de staat plaatsvindt om de maatschappelijke veranderingen en belangen beter te kunnen weergeven. In de Boliviaanse context heeft dit geleid tot de integratie in het politieke proces van sociale groepen, die tot voor kort gemarginaliseerd werden en is er, in die zin, sprake van een positieve ontwikkeling in termen van democratisering.

Een staatapparaat die meer in toon is met de interesses en conflicten van de maatschappij, brengt echter het gevaar met zich mee dat de staat door interne tweedracht ontwricht wordt. Daarmee wordt in feite het oude debat rondom de 'raison d'état' opnieuw actueel. Een model van 'netwerk bestuur' impliceert de intrede van diverse actoren in de formulering en implementatie van publiek beleid. De karakteristieke complexiteit kan leiden tot een verzwakking van de Staat als articulerende spil van het sociale en het politieke, voornamelijk in een context van zwakke instituties. Daarnaast wordt de penetratie van de Staat door andere actoren niet beperkt tot natio-

naal niveau, maar kan er ook aan een grotere, internationale context gedacht worden: instanties als de IMF, de Wereldbank e.d. Hoewel die context buiten het bereik van dit onderzoek valt, onderstreept het idee dat in een context van 'netwerk bestuur' de vraag hoe de staatsmacht kan worden verhoogd wellicht meer op zijn plaats is dan de vraag hoe deze beperkt kan worden. Dit proefschrift stelt zo het idee ter discussie dat de staat een homogene eenheid is die zich boven de maatschappij bevindt. De verhoudingen tussen staat en maatschappij kunnen beter begrepen worden als een 'dialectische relatie' tussen twee delen van een systeem. De 'politieke netwerken' en het 'netwerk bestuur' waarmee de relatie onder de regering van Morales gekenmerkt wordt, tonen dus niet zo zeer de singulariteit (of anomalie) van de Boliviaanse casus, maar meer dat het hier gaat om de eigen versie van een meer algemeen fenomeen. Om die reden is het belangrijk om vervolg te geven aan de analyse van het Boliviaanse politieke proces, niet alleen in relatie tot het democratisering van dat land, maar ook voor de inzichten en lessen die gewonnen kunnen worden en die voor andere contexten relevant kunnen zijn.

Summary

The December 2005 presidential elections represented a milestone in Bolivian history. For the first time, the elected president won with an absolute majority and, even more importantly, socialist leader Evo Morales became the first indigenous president. The singularity of this event is further emphasised by the presence of the Movimiento al Socialismo (MAS or 'Movement towards Socialism'), a coalition of left-wing, socialist groups that appointed the leader of the coca growers' movement, Morales, as their political leader. This is how different social movements were able to take power, generating great expectations and also serious concerns among different sectors of society. Given that Morales' electoral victory took place after a period of social uprisings, during which the political system as a whole suffered a legitimacy crisis, political stability has been one of the main concerns in Bolivian politics in recent years. Between 2000 and 2005, a growing number of social movements publicly opposed the state. Governmental policies were rewritten more than once and two constitutional presidents were forced out of office as a result of growing social turmoil. The social and political crises occurred among a scenario of increasing 'ungovernability', raising questions about the extent of democratic consolidation just 20 years after democracy returned to the country.

Since the beginning of Morales' administration in January 2006, a series of reforms have been launched, involving a substantial transformation to state-society relations. This study deals with the changes in the relationship between the state and social movements, involved both at the beginning and in the results of Morales' government. More precisely, the aim is to study the relationship between the state and (indigenous) social movements and the impact of this relationship on the democratisation process in Bolivia.

In academic discussions on social movements, particularly concerning Latin America, there is a strong tendency to characterise these actors by their manifest opposition vis-à-vis the state and their 'non-partisan' nature. The focus is on the autonomy of these actors in relation to the state and the political system, as a high level of autonomy allows the movement's aims to be carried out. A more autonomous position enables social movements to wield pressure on the state and force the political system to meet their demands which otherwise remain unable to reach the state through the formal or institutional channels of political representation and participation. In this process, there is always a risk that social movements are 'co-opted' by the state, a practice

that is inevitably detrimental to them achieving their goals. An alternative analysis gives social movements the potential for emancipation because of the distance that separates them from traditional politics and the state. According to this line of argument, social movements engage mainly on the reconquering of the public arena. In that way restrain the reach of the state and politics and are able to preserve social space free from the vices of the political game. According to both visions, the autonomy of social movements is emphasised.

The relationship between the state and social movements is, at the very least, characterised by tension, if not plain hostility, particularly in Latin America. This essay relates this enmity to the specific regional context in which 'new social movements' emerge. As opposed to their European counterparts, who mobilised in order to strengthen democracy, Latin American social movements struggled to recover democratic rule. Resistance to authoritarian regimes in the 60s and 70s denoted real opposition to the state.

The return of democratic rule, however, did not produce significant changes in this respect. At first there was enthusiasm for the strong and virtuous civil society that had contributed considerably to restoring democracy, but this only lasted for a short time. Soon after, the initial wave of optimism gave way to a more tempered view, according to which social movements had the potential to threaten the region's new democratic governments. Faced with the imminent risk of regression, civil society had to maintain a low profile so that the reinstated political institutions could consolidate democratic rule. From this perspective, there was serious tension between the goal of consolidating democratic rule and the existence of a civilian society that was overly mobilised and active.

This tension was further emphasised by the neoliberal economic policies applied in Latin America. From the early 1980s onwards, many of the new democratic governments applied so-called structural adjustment programmes to open up their economies to foreign competition. Together with the return to democracy, the effect of this new economic model was to create great expectations among the population, which foresaw the improvement of their situation. However, the majority of neoliberal governments were unable to meet these projections and, in many cases, the neoliberal period involved a decline in the standard of living of most of the population. Neoliberalism failed to guarantee and meet the most basic social needs of its citizens and simply denied the large-scale, existing social problems. Together with this, the political marginalisation of the masses and corruption within the political party system resulted in the collective mobilisation of those affected as a means of making their demands known to the state. In academic debate, the opposition was once again made up of autonomous democratic social movements on one hand and the state and politicians on the other, with the latter being characterised by both corruption and marginalisation.

In this study, I will argue that the aforementioned debate builds on the state-society dichotomy which I strongly question. This dichotomy presumes a clear division

between two fields of action, each with its own players and *modus operandi*. On the state's side, we find institutional politics with their legal frameworks, as well as players such as political parties. These function according to set rules in an orderly manner, in the best interests of the community. On the other side is society, whose interaction is characterised by its 'social' and/or 'cultural' content on particular issues and in which hierarchy, institutions and legal rules are considerably less important.

This study shows that the state-society dichotomy is an analytical distinction that is not backed up by empirical evidence and does not contribute to the understanding of political processes and democratisation. This is supported by the recent debate on social movements that questions the separation between 'institutional politics' and 'non-institutional politics' defined by this dichotomy. More conventional conceptualisations of state-society relations suggest that political parties are part of 'institutional politics' and function as a formal channel that, following the principle of political representation, proposes social issues to the state. On the other hand, social movements are the 'non-institutional' way of participating in politics and undermine the system of political parties by directly and occasionally appealing to the state. According to this point of view, forms of 'non-institutional' political participation pose a risk to democracies that are functioning well.

Recent studies of social movements show that such distinctions cannot be justified, given the fact that their boundaries are blurred. The case of the Bolivian MAS, a coalition of social movements that, as a party, seized political power and became the 'state', is certainly a telling example. It shows how a 'social movement' can become first a 'political party' and then the 'state', with it being impossible to say where one begins and the other ends. Following this line of thought, it has been stated that both state and society are parts of a system and shape and influence each other in a 'dialectical relationship'.

Chapter 1 reviews the debate on social movements and the relationship between state and society in a process of democratisation, with a focus on the Latin American region. This chapter identifies the existence of a 'dialectical relationship' between state and society. Two concepts that, in my opinion, demonstrate a more integrated relationship and thus prove to be more beneficial to the aim of this study (i.e. the relationship between social movements and the Morales' administration in Bolivia) are also introduced. These concepts are the 'state/society interface' and 'political networks' and are suggestions for ways of characterising the relationship. Additionally, this chapter discusses the concept of 'governability', enabling the impact of the relationship on the democratisation process to be studied.

Chapter 2 deals with the specific socio-historical context in which Bolivian social movements appear to have evolved into the dominant political actor. It shows that the political articulation of these social movements can be understood as being the result of their persistent interaction with the state. As a result of events in the 80s, it can be argued that the dominant Marxist analysis was replaced by a cultural discourse

based on indigenous identity. The creation of the Movimiento al Socialismo (MAS) - a 'political instrument of the social movements' - responded to this development. Assuming a 'dialectical relationship', this study contends that the combination of intense confrontations between the state and the coca growers' movement, the neoliberal policies of political decentralisation and growing distrust of the political party system due to corruption formed the basis for the incursion of social movements as important political players. The serious confrontations between the state and social movements between 2000 and 2005, together with the electoral success of the MAS in 2002 and 2005, represent the high points of the social movements' political involvement.

Chapter 3 includes an analysis of the political process involved in establishing the Constituent Assembly (2006-2009). Using the concept of a 'state/society interface', it is argued that this period was characterised by conflict, contradictions and negotiations between state and society as part of a process of democratisation. This concept enables us to expand our analysis beyond the institutional borders of the Constituent Assembly and thus take a closer look into the 'non-institutional' domain, where social movements - particularly indigenous social movements - are yet again identified as being highly influential. It can be argued that any confrontation on the streets was just as decisive - if not more so - for the political process than what took place within formal political institutions. This work contends that, in this new reality, social movements are the most effective way in which to participate in politics and, at the very least, blur the boundaries between formal political decision-making and social struggle.

A few things stand out in this respect. During the Constituent Assembly, social movements approached the negotiation table by putting forward substantial proposals beyond their specific, traditional interests. This was particularly the case for the indigenous social movements. At the same time, collective mobilisations continued: social activism and dialogue occurred simultaneously, with both influencing the final result. Just as remarkable was the fact that the traditional political and economic elites, who had started to lose their hold on their privileged positions, also appealed to the social movement format to promote their interests. This is exemplified by how the 'civic movement' (*movimiento cívico*) and the 'autonomous movement' (*movimiento autonómico*) made use of the kinds of social activism that had traditionally belonged to working-class and popular movements. The new Constitution can thus be understood as the result of the negotiations that took place within the institutional framework of the Constituent Assembly, as well as during the confrontations between social movements on the street. In the 'state/society interface' scenario, the result of the Constituent Assembly's political process - the new constitution in force since 2009 - can be seen as a new 'social pact' that redefines the relationship between state and society.

Thus, the new constitution has had important implications. Considering the academic debate on 'judicialisation of politics' and the 'new Latin American constitutionalism' (*nuevo constitucionalismo latinoamericano*), the new constitution incorporates the achievements of social struggle. Academic debate also emphasises the

'transitory' nature of this kind of document, suggesting that it constitutes more something wished for or a project than reality. Supported by this line of thinking, this essay argues that the new Bolivian constitution is indeed a 'project' or an 'intention' to rearrange state-society relations.

Given the fact that there are several cases in Latin American history in which legal provisions have not been fully implemented, Chapter 4 looks at the probable changes as envisioned by the new Constitution. Analysis is based on the two elements identified in the theoretical debate on social movements and democratisation, namely 'representation' and 'accountability'. For this reason, the chapter also examines in more detail the Law of Social Participation and Control (*Ley de Participación y Control Social*) and the Law of Political Organisations (*Ley de Organizaciones Políticas*), ascertaining that both legal reforms project a central role for the social movement format. The most important conclusions reached are that the changes in the state-society relationship, which present the social movement as the most important link between state and society, have both positive and negative effects on democratisation. Secondly, the laws made up a kind of institutional innovation on one hand, and, on the other, served to formalise the practices that took place outside the legal framework, effectively influencing the political process for a longer period of time. In this manner, it can be said that, in the 'dialectical relationship', the state suffers transformations in order to become more attuned to social reality and that these transformations, in turn, influence and create social actors and thus society.

The central role of social movements suggests the emergence of 'political networks' and thus a different model of governance, namely 'network governance'. For this reason, Chapter 5 embarks on a network analysis that offers a more complex and insightful view into the relationship between the state and social movements. As in the past, it can be noted that these relationships occur through formal and informal channels. This explains why MAS cannot be understood through concepts such as 'social movements' or 'political parties' and even hybrid terms such as 'movement parties' or 'political movements' are insufficient. This study proposes that MAS needs to be understood within a scenario in which the state-society relationship is characterised by 'political networks'. In this context, the MAS emerges as a large and important 'political network', one of many that participate in the political process.

This conceptualisation solves many of the problems that arise from more conventional views of the relationship. When looking at the Bolivian case in terms of 'autonomy' and 'co-optation', contradictions emerge regarding the boundaries that separate the 'autonomous' social movement and the 'co-optative' state. In the Bolivian scenario, a social movement can look quite 'autonomous' at one moment and 'co-opted' the next and it is sometimes impossible to make the distinction between the social movement and the state. By making use of the concept of 'political networks', this dissertation contends that this relationship is determined by the specific issue that brings things between the state and the social movement to a head. This would explain

the paradox of a social movement following or sharing the government line on a particular issue (co-optation) while being totally opposed to the government's position on another (autonomy).

In this way, the state-society relationship is conceived as a complex dynamic of ever-changing 'political networks' based on specific issues. In these types of political processes, called 'network governance', a more pragmatic approach replaces ideology as the way of articulating political representation and participation. Concrete interests determine political processes and the formulation of public policies, in which the involvement of all relevant players (and also those affected by the issue), blur the lines that separate policy identification, formulation, implementation and control.

The concept of 'political networks' also brings to the fore the role other actors play in the state-social movements' relationship that otherwise go unnoticed, inasmuch as they appear in 'political networks'. In the Bolivian political arena, two stand out, namely the media and national NGOs, the so-called 'supporting institutions' (*instituciones de apoyo*). These actors possess influential political resources that make them valuable allies in the 'political network'. Without diminishing the preponderance of social movements, this study suggests that the result of the Constituent Assembly was significantly shaped by 'supporting institutions' and therefore cannot be fully understood without considering their role in the political process. Similarly, the media exerted a great influence due to their capacity to shape both public opinion and the political agenda. This is certainly the case in Bolivia, where these actors have been highly politicised and where one can observe their active involvement in 'political networks'.

Finally, Chapter 5 deals with the role played by social leaders. Characterising the relationship between the state and social movements as 'network governance' highlights the importance of social leaders who occupy political posts and where state and society collide. This also explains the prevalence of the political figure of Morales in the current political scenario in Bolivia. Their position consolidates the contradictions and conflicts that arise from attempts to articulate and formulate common interests on the basis of particular concerns. In the Morales administration, social leaders have to meet the virtually impossible task of acting in the interests of their social and political followers, while at the same time embodying a vision of the state. In this respect, social leaders seem doomed to fail and are, indeed, the subject of constant criticism, with Evo Morales being the exception. He alone has been successful in dealing with the complexities of his position as the head of both the social movements and the state.

The findings of all these chapters are brought together in the conclusion, which reflects on the impact and implications of a 'political network' and 'network governance' model on the process of democratisation and in terms of 'governability'. As well as the positive developments, the risk of social movements emerging as the main political actors is once again pointed out. The main observation that can be made in this sense is that social movements, despite their potential for creating democracy, remain essentially belligerent and polarising. It is thus necessary to consider how these

traits may hamper dialogue and consensus, as well as how they may threaten the 'governability' of the political system. Regarding the role of the state, it can be observed that, in the framework of a 'dialectical relationship', state transformations occur to better reflect social changes and interests. In the Bolivian context, this has led to the integration of social groups that, until recently, were marginalised from the political process, undoubtedly constituting a positive development in terms of democratisation.

However, along with a greater capacity to reflect the interests and conflicts present in society also comes the danger of the state being compromised through internal discord. This consideration reignites the old 'raison d'état' debate. A 'network governance' model implies the emergence of a diverse range of actors in the formulation and implementation of public policies. Its characteristic complexity may lead to the state being weakened as the articulating heart of social and political life, especially when there is a tradition of weak institutions. In addition, the appearance of non-state actors in the workings of the state is not confined only to a national level, which indicates the need to consider a wider international context, in which bodies such as the IMF and the World Bank exert considerable influence on the political decision-making of nation-states. Although that context goes beyond the scope of this study, it does reinforce the idea that, in a setting of 'network governance', the question of how to increase state power might be more relevant than the question of how to constrain it. Following this line of argument, this dissertation questions the concept of the state as a homogenous entity above society and suggests the 'dialectical' frame as a more insightful approach. The 'political networks' and the 'network governance' according to which the Morales administration is described thus show not so much the singularity (or anomaly) of the Bolivian case, but more a specific version of a more widespread phenomenon. For these reasons, it is important that there is continuity to the analysis of the political process, not only regarding a particular country's process of democratisation but also when appreciating the insights and lessons to be learned and which may prove relevant in other contexts.

Curriculum Vitae

Soledad Valdivia was born in Cochabamba, Bolivia on 10 April 1985. She obtained a Bachelor degree on Cultural Anthropology in 2007 and received an MPhil degree cum laude in Latin American Studies in 2009, both at Leiden University.

In 2009 she was awarded a grant by the Dutch Organization for Scientific Research NWO to carry out a four year doctoral research. She has worked as study coordinator at the department of Latin American Studies and as a tutor in the bachelor International Studies of Leiden University, campus The Hague. She is currently a lecturer in modern history in the bachelor and master programme of the Department of Latin American Studies and in the bachelor International Studies of Leiden University.