



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

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 aflore 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 trata 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 movilizada 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 Ostria, 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.