



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

## Conclusión

El debate académico en América Latina sobre los movimientos sociales ha tendido a enfatizar la manifiesta oposición de dichos actores en relación a la institución estatal. Considerando el contexto sociohistórico de la región, se puede sostener que dicha visión antagónica responde a una tensión entre dos posiciones políticas. A diferencia de los nuevos movimientos sociales en Europa, los movimientos sociales latinoamericanos se articularon en pos en primera instancia en pos de la recuperación del régimen democrático (la experiencia con regímenes autoritarios), y sólo en segunda instancia en pos de la profundización del mismo. Al margen de esta constatación, la literatura académica más general ha ubicado a los movimientos sociales en el ámbito de lo social y/o de la política no-institucional. En ella se pueden distinguir dos posiciones respecto del efecto de la acción de los movimientos sociales para la práctica política democrática. Por un lado, al presionar la estructura estatal a través del activismo social, los movimientos sociales socavan la posición de las instituciones encargadas de representar y canalizar los intereses sociales hacia el Estado -el sistema de partidos políticos- lo cual vulneraría la consolidación de la democracia. Por otro, los movimientos sociales encarnarían proyectos emancipatorios de sectores excluidos del sistema dominante que, a través de formas y espacios alternativos de participación, son capaces de hacer valer sus intereses hacia el sistema político institucional haciendo que éste se torne más receptivo. De tal modo contribuirían a un proceso de profundización democrática. A pesar de las diferencias, en ambas posiciones persiste la oposición en la relación Estado-movimientos sociales.

El escenario político boliviano de los últimos quince años diverge considerablemente de los postulados de estos modelos. A partir del año 2000 la incidencia de los movimientos sociales en el ámbito político se ha hecho mucho más explícita, llegando a un punto álgido en la victoria electoral del Movimiento al Socialismo (MAS) en diciembre del 2005. Como se vio en el capítulo 2, en una suerte de relación ‘dialéctica’ entre el Estado y la sociedad, a partir del retorno de la democracia se dio un proceso gradual de articulación de movimientos sociales en oposición al Estado, con expresiones claras en el desarrollo de un fuerte movimiento indígena y los movimientos sociales urbanos que lograron la reversión de planes gubernamentales durante la Guerra del Agua (2000) y del Gas (2003), entre otros. De tal modo, la incapacidad del sistema político de representar los intereses de vastos sectores de la sociedad fue un factor determinante la creciente articulación de los movimientos sociales. El carácter político

se hace explícito con la creación del ‘instrumento político’ en la década de los ‘90, que más tarde en la forma del MAS alcanzaría a tomar el poder político institucional, llevando a su líder Evo Morales a la jefatura del Estado.

Desde ese momento la centralidad que adopta el movimiento social en la mediación entre el Estado y la sociedad comienza a tomar formas más concretas. La llegada del MAS al poder significó la penetración de los movimientos sociales en las estructuras estatales, con la inserción de dirigentes sociales en el poder ejecutivo. Sin embargo, como se demostró en el tercer capítulo de este trabajo, en el proceso constituyente queda en claro que los movimientos sociales dejaron de moverse en los márgenes del ámbito político al insertarse en él como el actor principal. En el proceso constituyente nuevamente se observa la relación ‘dialéctica’ en la que se entabla una redefinición de las relaciones Estado-movimientos sociales a través del concepto de ‘interfaz socioestatal’, entendido como un espacio de encuentro e interacción entre el Estado y la Sociedad que responde a la lucha de los movimientos sociales y se caracteriza por el conflicto, la negociación, relaciones asimétricas y la incidencia de ‘redes informales’, y que sugiere entender los procesos de democratización en el terreno de las vinculaciones, articulaciones y tránsitos entre la sociedad civil y el Estado. Considerando los debates relacionados en torno a la ‘judicialización’ de la política y el ‘nuevo constitucionalismo latinoamericano’, se postuló que el proceso constituyente conformó un espacio de intersección entre el Estado y la sociedad en el que, en el marco de un periodo limitado de tiempo que debía producir un resultado tangible (un nuevo texto constitucional)- se dio continuidad al encuentro de visiones y proyectos políticos conflictivos entre sí, a la proposición, la negociación y el consenso, de manera más intensa, y en el que ‘redes informales’ de movimientos sociales incidieron de manera significativa.

Este ejemplo de ‘interfaz socioestatal’ tuvo dos aspectos que destacan. En primer lugar, como se pudo observar, los movimientos sociales demostraron la capacidad de modular efectivamente de la protesta a la propuesta, dando un salto cualitativo en sus repertorios de acción. Especialmente indicativo de este hecho es que las organizaciones del movimiento indígena –en la forma del Pacto de Unidad- fueran el único sector social que presentara una propuesta completa de texto constitucional, el que se leía una visión integral de Estado en oposición a propuestas que respondieran a reivindicaciones sectoriales. El ‘salto cualitativo’ refiere entonces no sólo a la capacidad de sentarse a la mesa del diálogo, negociación y consenso, sino también a la capacidad de trascender una visión particularista –supuestamente característica del movimiento social- para asumir una visión del ‘bien común’. La preponderancia de los movimientos sociales en este periodo se expresa también en el hecho que la propuesta del Pacto de Unidad haya formado la base del texto constitucional finalmente aprobado.

Igual de indicativo de la centralidad que adopta el movimiento social en el ámbito político durante el proceso constituyente es el hecho de que la tradicional élite política y económica –que veía perder su posición privilegiada- recurriera al formato

de movimiento social para defender sus intereses. La acción colectiva del movimiento cívico y autonómico en oposición al gobierno del MAS y la Asamblea Constituyente impactó significativamente el proceso político. Así, como se observó en el tercer capítulo, en el periodo 2006-2009 la lucha social se dio tanto en el espacio institucional de la Asamblea como, con igual o mayor incidencia, por fuera de él: en ‘las calles’ en la confrontación de fuertes movimientos sociales. Efectivamente, si bien los movimientos indígenas y populares se embarcaron en acciones propositivas en talleres y mesas de trabajo, al mismo tiempo mantuvieron la acción movilizadora en defensa del proceso constituyente. De tal modo, el salto cualitativo que se mencionó anteriormente no significó una desactivación de los repertorios de movilización que pudiera poner en cuestión la pertinencia de hablar de ‘movimientos sociales’, reforzando el argumento de que efectivamente el ‘movimiento social’ fue el protagonista de este ‘interfaz socioestatal’.

El segundo aspecto que destaca de este periodo es el resultado del mismo, es decir la nueva Constitución Política del Estado. Al reflejar en gran parte la propuesta del Pacto de Unidad y ser el resultado de intensas negociaciones y consensos – nuevamente tanto a través de normas institucionales como por fuera de ellas- permite hablar de una suerte de nuevo ‘pacto social’. Tomando en cuenta el debate sobre el ‘nuevo constitucionalismo latinoamericano’ dicho documento supone una serie de conquistas sociales en un proceso de establecimiento de nuevos equilibrios entre las distintas fuerzas políticas y sociales. Asimismo, dicho debate subraya la ‘transitoriedad’ de los nuevos textos constitucionales, al expresar más una suerte de deseo o proyecto que una realidad. Bajo este entendido, este trabajo concibe a la nueva Constitución Política del Estado boliviano, vigente desde enero del 2009, sobre todo como un proyecto, una intención de redefinir las relaciones entre el Estado y la sociedad.

De tal modo, la validación del nuevo texto, en tanto conquista de derechos, dice mucho sobre las luchas emancipadoras de los movimientos sociales que produjeron este hecho. Sin embargo, dicen poco respecto del efecto de la reforma normativa y legal sobre la práctica socio-política. Sin disminuir la potencialidad del documento, la historia tanto de Bolivia como de la región cuenta con numerosos ejemplos en los que la normativa no obtuvo una traducción concreta de alcance real. Tomando en cuenta estas reflexiones, resulta demasiado pronto para realizar un análisis del efecto real de la reforma legal. Por ello, en el cuarto capítulo se analizaron los cambios que la nueva Constitución proyecta para la relación Estado-sociedad/movimientos sociales en términos de las posibilidades o posibles alcances que advierten el documento y las leyes que pretenden implementarlo.

Examinando en primera instancia el nuevo texto constitucional, se advirtió la proyección hacia un modelo democrático más participativo, es decir con una mayor participación en la toma de decisiones por parte de actores de la sociedad. La literatura académica respecto de dicho modelo lo ubica como el resultado de la lucha de los movimientos sociales, lo cual efectivamente parece ser el caso de Bolivia. Asimismo, la

literatura identifica dos factores claves para la implementación de un modelo más participativo, a saber: la ‘rendición de cuentas’ (accountability) y la representación política. A raíz de ello, el cuarto capítulo tomó como objeto de análisis las dos leyes que pretenden implementar dichos factores en el marco de la nueva Constitución: la Ley de Participación y Control Social, y la Ley de Organizaciones Políticas. En ambas instancias se identificó un referente claro al movimiento social como formato de participación y representación política. El análisis presentado mostró que existen muchas reservas o dificultades al momento en que el movimiento social se proyecta como el vehículo de mediación entre el Estado y la sociedad en la innovación institucional que constituyen estas leyes. Sin embargo, como se observó, existen también cualidades y antecedentes positivos que no permiten de antemano deducir un efecto negativo. En otras palabras, ambos dispositivos encierran un potencial democratizador el cual sólo podrá evaluarse sobre experiencias concretas.

En este punto, los antecedentes permiten cierto optimismo. Como se mostró en el cuarto capítulo, en realidad la mediación entre el Estado y la sociedad a través del movimiento social, tanto en la forma de participación y control como también en la representación política, tuvo experiencias concretas mucho antes de la promulgación de la nueva Constitución y de las leyes discutidas (por ejemplo los movimientos sociales durante las Guerras del Agua y del Gas, y su papel durante el proceso constituyente). En otras palabras, al mismo tiempo de instaurar una innovación institucional que proyecta una relación más cercana y horizontal entre la estructura estatal y las organizaciones de la sociedad, la nueva Constitución y las leyes tratadas constituyen un intento de dar cabida institucional en mecanismos de participación y representación política que incidían de facto en el ámbito político. Desde la conceptualización de una relación ‘dialéctica’ de mutua formación entre el Estado y la sociedad, el papel político más explícito de los movimientos sociales es correspondido con una transformación del aparato estatal que refleje mejor el proceso sociopolítico, al llevar al ámbito de la formalidad prácticas que permanecían en el ámbito de lo ‘no institucional’. En ese sentido podría hablar de una suerte de ‘institucionalización’ del movimiento social.

En este sentido, la preponderancia del formato de movimiento social en la participación y representación política puede entenderse como el desarrollo de una ‘gobernanza de red’. La amplitud (o ambigüedad) con la que se define a los actores de la participación y el control social, y la posibilidad de entablar alianzas circunstanciales entre los distintos tipos de organizaciones políticas, pueden entenderse como la emergencia de ‘redes asociativas’ (Chalmer *et al.*, 1997) -como un tipo más de estructura de representación que interconecta a los actores estatales y societales- o bien, como la emergencia de ‘redes de gobernanza’, caracterizadas por la articulación horizontal e interdependiente de actores que interactúan a través de las negociaciones dentro de un marco de reglas, normas y conocimiento relativamente institucionalizado (Sørensen y Torfing, 2005a; 2005b). La gobernanza de red sugiere así la fusión entre actividades de articulación de intereses, agregación de intereses, formulación de demandas y la

elaboración de políticas públicas, coincidiendo en buena parte con lo que proyectan las leyes de Participación y Control Social y de Organizaciones Políticas dentro de un modelo de democracia participativo.

La 'gobernanza de red' puede ser observada en el proceso político boliviano, al margen de la demasiado reciente institucionalidad que pretende llevar a (parte de) ella a la formalidad de la política institucional. Como se mostró en el último capítulo, el Movimiento al Socialismo resulta un fenómeno difícil de apreciar como 'partido político' o 'movimiento social', e incluso el híbrido 'movimiento partido' no capta de manera convincente cómo esta articulación de movimientos sociales transita entre el activismo social y la institucionalidad estatal de manera constante. Sin embargo, desde un análisis de red tanto el MAS como la relación entre el Estado y los movimientos sociales se muestran mucho más comprensibles en una dinámica de articulación de 'redes políticas' en torno a asuntos específicos.

La aparente contradicción o incoherencia que podría representar el hecho de que un mismo movimiento social pueda parecer 'cooptado' por el gobierno en un momento, y altamente 'autónomo' en relación a él en otro, resulta perfectamente lógico en el marco de la 'gobernanza de red'. La temática específica que reúne al actor estatal y el movimiento social define el contenido de la relación en la medida en que permite o no la articulación de una 'red política' o 'red asociativa'. En otras palabras en cuanto el objetivo perseguido por el gobierno se identificado como coherente, en acuerdo o compatible con el interés particular, la relación con el movimiento social puede calificarse como de 'colaboración' o bien de 'cooptación'. En cuanto no haya un suficiente alineamiento de intereses, la relación será caracterizada como 'conflictiva' o de 'autonomía'. De tal modo, el nivel de 'autonomía' o 'cooptación' que un movimiento pueda sostener en relación con el gobierno, denota más un momento específico en tiempo y un posicionamiento determinado en torno a una temática, que una caracterización del tipo de relacionamiento que se sostiene bajo un régimen político particular.

En esa línea de análisis, en el capítulo se propuso conceptualizar al MAS como una gran 'red política' que se articuló a raíz del alineamiento de un conjunto de intereses como también en torno a la oposición a un 'enemigo común' ubicado discursivamente en los comités cívicos, la 'derecha', la elite económica, el neoliberalismo y el colonialismo. Dicha conceptualización explica con mayor precisión el hecho de que una vez que se hubiera conseguido una buena parte de los objetivos comunes y que se hubiera dado una suerte de 'derrota' del 'enemigo común', hayan sido frecuentes las acusaciones de traiciones entre el gobierno y los movimientos sociales. El análisis de los distintos episodios políticos muestra que la existencia de una fuerte 'red política' como el MAS no impide que los distintos actores formen constelaciones/redes alternativas alrededor de asuntos específicos, a veces en línea y otras en oposición a la posición gubernamental. Efectivamente, un conjunto cambiante de alianzas y colaboraciones entre actores estatales y actores sociales es una de las características de la 'gobernanza de red'.

Asimismo, dentro de un marco de ‘gobernanza de red’, el análisis de red hace posible la visibilización de otros actores sociopolíticos que inciden de manera efectiva en la relación Estado-movimientos sociales. Así se pudo ver que el asunto específico que reúne al actor estatal y al movimiento social, articula también a otros actores que tienen un impacto significativo sobre el desarrollo del proceso político. En el capítulo 5 se analizó a dos de estos actores, que destacaron en los resultados de mi trabajo de campo: las instituciones de apoyo y los medios de comunicación. Su importancia radica en que cuentan con valiosos recursos políticos de distinta índole que constituyen un aporte importante para las ‘redes asociativas’. Así, sin disminuir la preponderancia de los movimientos sociales (indígenas), la creación del MAS y el resultado del proceso constituyente no pueden apreciarse en plenitud al margen del rol de las instituciones de apoyo. De la misma manera, los medios de comunicación continúan influyendo el proceso político por su capacidad de impacto sobre la opinión pública y la agenda política, pero sobre todo por el particular contexto boliviano en el que dichos actores muestran un alto nivel de politización y así ejercen una participación activa en la articulación de ‘redes políticas’.

La ‘gobernanza de red’, entendida como la necesidad moderna del aparato estatal de colaborar con una diversidad de actores por fuera de los canales institucionales para la formulación y la implementación de políticas públicas, caracteriza la relación entre el Estado y los movimientos sociales bajo el gobierno de Evo Morales como una constante articulación y rearticulación de ‘redes políticas’. En este punto se hace visible también la importancia de la dirigencia social como punto de intersección entre el Estado y los movimientos sociales, y se explica también la dominancia de la figura de Morales en el contexto político actual. La posición de la dirigencia social condensa las tensiones y contradicciones que emergen en el intento de articular objetivos comunes a partir de intereses particulares. Bajo el gobierno de Morales, la dirigencia social debe responder a la doble y contradictoria exigencia de reivindicar los intereses particulares de su base social, al mismo tiempo de portar un proyecto político de país, es decir una visión de Estado. En otras palabras, desde el análisis de red, la dirigencia social se encuentra ante la complicada tarea de articular y articularse en ‘redes políticas’ capaces de formular e implementar políticas públicas que incluyan la promoción y realización de los intereses o reivindicaciones de sus bases sociales. La complejidad de esa labor se expresa en el hecho que en la mayoría de los casos el desempeño de los dirigentes sociales sea sujeto a una severa crítica por parte de actores estatales, sus bases sociales y otros actores de la sociedad.

Efectivamente, la variedad de actores que se interrelacionan a través de liderazgo social no parecen compartir un mismo entendimiento sobre en qué consiste un desempeño óptimo de esta posición. Esto explica que las frecuentes acusaciones sobre prácticas de cooptación y prebendas adquieran significados distintos dependiendo del actor que las formula. Así, las organizaciones sociales identifican como ‘manipulación’, ‘cooptación’ o ‘prebenda’ cuando sus intereses no son representados

de manera efectiva hacia el aparato estatal, lo que se interpreta como una falta de compromiso y lealtad hacia la base social. Sin embargo, desde la perspectiva del Estado, la reivindicación intransigente de la demanda social se interpreta como una falta de visión y formación política, necesarias para la construcción de un nuevo tipo de Estado. Del mismo modo, en la medida que un actor se exprese crítico de la línea gubernamental en torno a una temática específica –a tiempo de mostrarse en una posición ‘autónoma’ para unos- es también acusado por el gobierno y las organizaciones sociales que en ese punto comparten su postura de estar sujeto a prácticas de cooptación y manipulación, esta vez por de instancias de la oposición política.

Considerando lo anterior, se puede concluir que en el actual escenario político boliviano, términos como ‘cooptación’ y ‘autonomía’ denotan más una postura política respecto de una temática específica, que un mecanismo o característica del relacionamiento entre el Estado y los movimientos sociales. En realidad, dicha terminología responde a una conceptualización dicotómica de Estado y sociedad, en la que el movimiento social al pertenecer al ámbito social, se concibe de manera independiente de la estructura estatal. Como se ha visto a lo largo de este trabajo, dicha separación no encuentra asidero empírico y la dicotomía Estado-sociedad ha sido altamente cuestionada en el debate académico más reciente sobre los movimientos sociales. El análisis de red que se realizó para analizar las relaciones entre el gobierno de Evo Morales y los movimientos sociales en Bolivia hace visible un relacionamiento más dinámico y entrelazado, en el que los límites entre el ámbito político y social se tornan borrosos al punto de que dichas categorías analíticas oscurecen, más que aclaran, el análisis. La interacción de distintos tipos de actores en ‘redes políticas’ muestra que, en un proceso de formación mutua y continua, la ‘autonomía’ o ‘cooptación’ de un actor determinado es relativa o dependiente de los intereses y objetivos de los actores que se ven involucrados a través de una temática específica. Esto explica las contradicciones que caracterizan la posición de la dirigencia social, y que en la mayoría de los casos llevan inevitablemente a ser calificados como fracasos.

La gran excepción es sin duda Evo Morales, ya que al persistir en esa ambigua posición de máxima dirigencia social y jefatura de Estado, obliga a reconocerle la capacidad de lidiar de manera relativamente exitosa con la complejidad de su posición. Esto explica también el carácter imprescindible de su figura para el ‘proceso de cambio’, como me fue expresado en repetidas ocasiones durante mi investigación de campo. Un análisis de liderazgo de red atribuye a la figura de Morales una serie de cualidades o habilidades como ‘líder visionario’, que le permiten contener y canalizar los conflictos y contradicciones, y de tal manera articular a una diversidad de actores en ‘redes políticas’. Estas capacidades se entienden como un factor determinante para el avance de la agenda política del gobierno del MAS en escenarios conflictivos y de polarización, y en los que la realización de dicha agenda –justamente por instaurar reformas institucionales- no permite contar con un respaldo institucional que coadyuve o sostenga el proceso político.

La llegada de Morales al poder político es el resultado de la relación ‘dialéctica’ entre el Estado y la sociedad, entendida como un proceso constante de mutua formación y reformación. De tal modo, las reformas institucionales que el gobierno del MAS ha venido implementado son a su vez resultado y causa de una redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad. En cuanto a su impacto sobre la construcción o profundización de la práctica democrática, este trabajo sostiene que se puede ser optimista. Como sus contrapartes en la región, los movimientos sociales bolivianos en general encarnan un proyecto democratizador al crear espacios de participación e incidencia política para sectores sociales que permanecían excluidos del sistema político formal. En Bolivia, las reformas recientes han significado sin duda una gran mejora de la posición de los pueblos indígenas y han sentado un marco legal innovador que permita seguir avanzado en ese sentido. El impacto de este sector social sobre el nuevo ‘pacto social’ (la nueva Constitución), sobre el cual se pretende construir una nueva estatalidad, al ser el resultado de un espacio de ‘interfaz socioestatal’, sugiere una mayor correspondencia entre los proyectos políticos existentes en la sociedad y aquel encarnado por el Estado. En términos de Tilly, la nueva Constitución refleja en mayor grado la voluntad ciudadana, lo cual permite hablar de un proceso de democratización.

Asimismo, y versando sobre el foco de estudio de esta investigación: la relación Estado-movimientos sociales-, se ha propuesto entender la redefinición de la relación entre el Estado y la sociedad en Bolivia como el despliegue de una ‘gobernanza de red’ con un papel principal para el formato de movimiento social. Dicha forma de gobernanza respondería a las exigencias de las sociedades modernas, entendidas como diversas y complejas. Las redes que se articulan para la formulación e implementación de políticas públicas tendrían la virtud de reunir a los actores con conocimiento y grado de involucración relevante para la toma de decisiones, capaces de identificar los problemas y producir respuestas negociadas, flexibles y reales. Igualmente, el hecho que el proceso de toma de decisiones involucre a los actores afectados tendría el efecto positivo de reducir los riesgos de resistencia a la implementación de las políticas, contribuyendo a su grado de legitimidad y eficacia. La potencialidad para dichas ventajas pudo ser observada tanto en lo proyectado por la participación y control social como en la representación política en el marco del Estado Plurinacional de Bolivia, como también en las experiencias concretas de ‘redes políticas’ que produjeron políticas públicas antes de y durante el gobierno de Morales –al margen de la institucionalidad.

Justamente esa combinación entre formas espacios institucionales y no institucionales de gobernanza de red, según la literatura, hacen posible que se evite los mayores peligros que pueden encerrar las redes de gobernanza. Como cualquier posición de poder, existe el riesgo que la posición privilegiada manipule el sistema para priorizar intereses particulares. A esto se suma la posibilidad de que las redes de gobernanza hagan menos transparente el proceso de gobierno y produzca una atomización y fragmentación de la gobernanza pública. El establecimiento de una estructura institucional que regule en parte la gobernanza de red, como se pudo observar en el capítulo

4, es una de los elementos de la metagobernanza mencionada en el primer capítulo, que disminuye estos riesgos. Al contribuir a que las ‘redes políticas’ incluyan la participación de agentes estatales, se garantiza de cierto modo que dichas redes constituyan espacios de ‘interfaz socioestatal’, caracterizados por el conflicto, la negociación y el consenso, y por ende, portadores de un potencial democratizador. Desde una perspectiva de modelos de democracia, no se trata de suplantación de un modelo representativo por uno participativo. La gobernanza de red observada en Bolivia se muestra más bien como un modelo un tanto complejo que combina las nuevas formas de participación y representación más directas –en la forma del movimiento social- con las instituciones más convencionales de la democracia.

En este punto, es necesario destacar que dicha combinación no constituye el resultado de una ingeniería estatal brillante y pre-diseñada. Es más bien la suma de efectos intencionados y no intencionados de la interacción de actores sociopolíticos, en un proceso que se entiende como de continuaformación y transformación mutua al que se encuentran sometidos el Estado y la sociedad como partes de un mismo sistema. En ese sentido se entiende también que la figura de Estado Plurinacional que refleja estos procesos, tampoco constituya su culminación. Como explica Tilly, la construcción democrática se caracteriza por un acaecimiento constante de procesos de democratización y de ‘de-democratización’, condenados a un final incierto. Bajo ese entendido, el grado o los alcances de una profundización democrática sólo pueden ser fijados en comparación con determinados momentos pasados y posibles escenarios futuros. En esa línea de análisis, concluyo que en relación al periodo de la ‘democracia pactada’ y el modelo neoliberal, las reformas bajo el gobierno de Morales han significado una mayor apertura del espacio político para sectores que permanecían históricamente excluidos y reflejan una mayor correspondencia entre la voluntad ciudadana y la política pública: profundización democrática.

Sin embargo, la misma línea de análisis obliga a considerar los retrocesos o procesos paralelos de ‘de-democratización’, los riesgos y las posibles mejoras. Partiendo de una concepción más integrada entre Estado y sociedad, como se ha hecho en este trabajo, el concepto de gobernabilidad –al llevar un componente normativo– resulta útil para dibujar ese escenario del futuro posible, y de tal modo visibilizar las deficiencias en el proceso actual. La gobernabilidad, entendida como un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político de atenderlas de manera legítima y eficaz. La gobernabilidad no es entonces una cualidad de un gobierno determinado, sino de sistema en el que se enmarca la relación entre el Estado y la sociedad y refiere así cambie al conjunto de mecanismos y procesos a través de los cuales los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad articulan y avanzan sus intereses, y median sus diferencias. Considerar ambas partes de la relación se torna de particular importancia en el momento en el que actores ‘sociales’ adquieren un papel político más explícito como es el caso de los movimientos sociales en Bolivia.

El caso boliviano muestra que una incursión de los movimientos sociales en el ámbito político ha significado la participación efectiva de grupos de la sociedad que antes permanecían excluidos por el sistema político dominante. Las reformas legales que pretenden dar cabida institucional a este desarrollo permiten pensar en la posibilidad de mejores mecanismos de articulación y atención de intereses, en el sentido en que el mayor grado de participación directa y la involucración de los actores inmediatamente implicados en las ‘redes políticas’, produciría políticas públicas mejor sintonizadas con las demandas y las necesidades y con un mayor grado de legitimidad. En otras palabras, el sistema de ‘gobernanza de red’ cumpliría con la segunda parte de la definición de gobernabilidad: un sistema capaz de atender demandas de manera eficiente y legítima.

Las reservas ocurren al momento de considerar el ‘equilibrio dinámico’ entre las demandas sociales y la capacidad de atenderlas. Dicho equilibrio apunta hacia la importancia de la estabilidad del sistema en el que inevitablemente entran en tensión los objetivos de corto y largo plazo, es decir la tensión entre una necesaria visión integral y de largo plazo (encarnada por el Estado) y la necesidad de satisfacer demandas de carácter particular e inmediato de los actores de la sociedad. Si bien es cierto que en el caso boliviano ha habido sin duda importantes ejemplos en los que los movimientos sociales –en particular los movimientos indígenas- han sabido trascender el particularismo adoptando una visión de país, lo cierto es que es la movilización y protesta social como mecanismo de articulación de demandas sectoriales sea característico en gobierno de Morales. De ahí los altos niveles de conflictividad observados en el país. El formato del movimiento social es esencialmente agitador y combativo, y propicia así la polarización y la exacerbación política en detrimento del diálogo y el consenso. La cabida institucional que las reformas institucionales puedan brindar a este canal de participación y representación política, puede contribuir a mitigar esas tendencias, pero la probada efectividad de la presión social no permitirá que se anule del todo. De tal modo, la centralidad que adopta el movimiento social en el ámbito político atiza la dificultad de satisfacer la demanda social al mismo tiempo de mantener una visión de Estado que permita que el sistema político se pueda sostener en el tiempo: el equilibrio dinámico.

Considerando lo anterior y tomando en cuenta que un sistema de ‘gobernanza de red’ implica también la irrupción de una diversidad de actores en la articulación e implementación de políticas públicas –como se pudo observar en el capítulo 4- se puede adivinar que la complejidad del sistema puede verse acompañada de una debilitación de un centro articulador de la vida sociopolítica, especialmente en un contexto de tradicional debilidad, e innovación institucional como es el boliviano. De tal modo, la preocupación por los excesos del poder –tan presente en los contextos latinoamericanos con los que el gobierno del MAS ha sido asociado con frecuencia y en el debate académico sobre la democratización en América Latina- sobre los resultados de este trabajo y en términos de gobernabilidad, dan más bien lugar a una preocupación sobre como acrecentarlo.

La gobernanza de red conlleva una visión desagregada del Estado, que al momento de ser penetrado por grupos de intereses sectoriales, se ve socavado en su posición como eje del poder político. En los peores escenarios, una mayor capacidad de reflejar los intereses y conflictos sociales podría resultar en que la institución estatal se vea reducida a una destilación de los conflictos sociales, dislocado por discordias internas. De esta manera, la reflexión sobre una ‘gobernanza de red’ moderna en términos de ‘governabilidad’ reintroduce el viejo problema Europeo de la ‘razon de Estado’. Vale la pena notar, que dicha cuestión ha sido retomada en la discusión académica más reciente a raíz de los procesos de globalización que plantearían serias dificultades para la posición tradicional del Estado. En otras palabras, los posibles riesgos de un Estado debilitado o demasiado dependiente de actores externos (a nivel nacional e internacional) a él, no es específico del contexto boliviano con fuertes movimientos sociales, sino más bien un tema de alcance general.

Justamente a raíz del tema de la globalización, Castells ha introducido el concepto de ‘Estado-red’ para caracterizar a los Estados que sufren una serie de transformaciones para adecuarse a las necesidades modernas de pérdida de soberanía en el marco global y descentralización en el contexto nacional. De tal modo, el Estado sería capaz de recapitarse en la medida en que se legitima como el eje articulador de en unanegociación constante e interactiva entre gobiernos nacionales, gobiernos co-nacionales, entidades supranacionales, instituciones internacionales, gobiernos regionales, gobiernos locales, movimientos sociales y ONG. La toma de decisiones y representación tiene lugar a lo largo de toda esta cadena y no sigue necesariamente un orden jerárquico prescrito. El Estado funciona como una red, en la que todos los puntos interactúan entre sí y son igualmente necesarios para el desempeño de las funciones estatales.

Dado que este trabajo se ha concentrado en las relaciones Estado-movimientos sociales, no presenta suficientes bases como para decir que el Estado Plurinacional de Bolivia es efectivamente una suerte de ‘Estado-red’, pero si sugiere que la preocupación sobre la autonomía del Estado hace necesario pensar en un contexto más amplio que el nacional, sugiriendo un análisis de red y concepciones de sistemas entrelazados e integrados. De esta manera, refuerza nuevamente el cuestionamiento del Estado entendido como ente unitario y homogéneo que se mueve por encima de la sociedad (nacional e internacional) y se inscribe así también en el cuestionamiento de la dicotomía Estado-Sociedad y las distinciones que se enmarcan en esa división, como ‘representación vs. Participación política’, ‘política institucional vs. Política no institucional’, ‘movimientos sociales vs. Partidos políticos’, ‘autonomía vs. Cooptación’. Como lo demuestra el análisis de la relación entre el Estado y los movimientos sociales bajo el gobierno de Evo Morales, dichas oposiciones obscurecen más que esclarecen la compleja y dinámica interacción entre una diversidad de actores que participan del juego político en las sociedades modernas.

De tal modo, la ‘gobernanza de red’ con la que hemos tipificado el relacionamiento en el Estado Plurinacional, no presenta tanto la singularidad (o anomalía)

del caso boliviano, sino más bien al expresión o versión propia de un fenómeno mucho más general. Ello indica también la necesidad de dar un seguimiento del desarrollo e impacto de las transformaciones del sistema político boliviano, no solo en relación las posibilidades y riesgos para la construcción y profundización democrática de ese país, sino también por la relevancia que dichas experiencias pueden tener para otros contextos.