

Representación, participación y democratización en las relaciones estado-sociedad civil

Consideraciones sobre la composición política del país

En el caso de Bolivia, cabe considerar que para pensar la política en nuestra historia no es suficiente la clásica distinción entre estado y sociedad civil, que es una diferenciación analítica, históricamente producida en el proceso de constitución de sociedades modernas. De manera paralela a esta distinción en el país, existen también territorios en los que no se ha producido esta diferenciación; existen más bien estructuras comunitarias que forman parte de una amplia diversidad de pueblos y culturas, y que no han sido reconocidos políticamente durante siglos. Esto implica que la composición política del país es compleja; no sólo hay una sociedad civil ampliamente diferenciada y una diferenciación ideológico-política a través de partidos, sino que además existe un conjunto amplio de estructuras de autoridad que corresponden a culturas comunitarias. Estas estructuras, que no forman parte del estado boliviano, son los principales espacios donde se hace vida política en el seno de estos pueblos y culturas.

Esto tiene dos implicaciones. Por un lado, en Bolivia no se puede establecer la ecuación país=sociedad, ya que no sólo es un país multicultural, sino que se podría decir que es un país multisocietal. Contiene varias sociedades, que se articulan desde los procesos de transformación de la naturaleza en la producción hasta sus estructuras de autogobierno, que se han mantenido a pesar de la dominación colonial y liberal moderna.

Reconstruyo brevemente estas dos dimensiones en los rasgos más pertinentes para hacer una caracterización de las relaciones y los cambios en las relaciones políticas en el país.

Por un lado, en lo que concierne a la relación estado-sociedad civil, hubo desplazamientos en los núcleos predominantes en la vida política, que se pueden bosquejar de la siguiente manera, sin hacer toda la historia de estas relaciones. Durante un tiempo importante, la sociedad civil estuvo básicamente compuesta y articulada políticamente en torno a la COB. Es decir, había un núcleo predominantemente sindical que, a través de su central nacional, logró desarrollar una alta capacidad de ser una organización que ha articulado a la sociedad civil en el país. Esto fue así hasta inicios de los años ochenta, cuando la reforma neoliberal del estado trató explícitamente de desarticular este núcleo obrero introduciendo tendencias a la recomposición de la sociedad civil que, desde entonces, ha experimentado el despliegue de varios otros núcleos de organización. Se amplió la presencia e influencia de corporaciones empresariales que se habían venido perfilando desde los años setenta, que fueron las que de manera mucho más decisiva y directa influyeron en la composición del parlamento y el ejecutivo en los años ochenta y noventa, a través de la dirección de los diferentes partidos parlamentarios de la época.

De manera paralela, se desarrolló un otro polo de la sociedad civil, en términos de expansión o de origen, que es el sindicalismo campesino. Éste ha experimentados un constante crecimiento desde la década de los setenta, y mucho más en los ochenta y noventa. El sindicalismo campesino autónomo, que tenía su núcleo o su *locus* político central en las áreas kataristas del altiplano, logró expandirse al conjunto del país, al oriente y el sur. Es este proceso de crecimiento y fortalecimiento del sindicalismo campesino el que ha generado una de las más importantes recomposiciones en el seno del sistema de partidos. El MAS sale del sindicalismo cocalero y el Movimiento Indio Pachacuti (MIP), de otra fracción de la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, la CSUTCB. Ambos crecen electoralmente de manera significativa en 2002, y uno de ellos gana las elecciones nacionales en 2005.

Tenemos, entonces, que un partido organizado a partir de un sindicato campesino es el que ha logrado convertirse en un partido nacional, obtener una mayoría electoral y cambiar el rumbo de la política económica y social del estado boliviano. El desarrollo de un

núcleo de la sociedad civil ha sido una de las condiciones del cambio de la composición del sistema de partidos, el ejecutivo y el contenido de la dirección del estado.

Hay un otro tipo de proceso político que ha estado en la base de los cambios que estamos viviendo: la configuración de algunos movimientos sociales que han cuestionado el modelo de la privatización de los recursos naturales y los servicios públicos en el país. Aquí quiero introducir una distinción teórica, para luego hacer una caracterización de las relaciones del gobierno del MAS con la sociedad civil.

Considero que un movimiento social es un tipo de acción colectiva que se configura cuando la práctica política desborda los espacios institucionales del estado, pero también los de la sociedad civil. Es decir que hay un tipo de acción política que plantea un cuestionamiento a algún tipo de estructuras o un conjunto más amplio; plantea un problema que no pudo ser gestionado a través de las instituciones existentes de la sociedad civil y de aquellas que tiene el estado, ya sea para canalizar participación o intermediar con la sociedad civil.

Durante varios años hemos visto que en Bolivia se hacía política, y se hacía más política en espacios que no pertenecían al estado boliviano, es decir, que no forman parte del sistema de partidos ni de los municipios y que, más bien, conformaron una red en la que se hacía política en principio en el nivel del espacio público local, regional o sectorial. Es decir, en las asambleas de sindicatos campesinos, en las juntas vecinales y, sobre todo, en el espacio de articulación de las luchas antiprivatizaciones, que tienen como su forma más madura a la coordinadora del agua, que fue un espacio público de democracia directa y representativa, a la vez, en la que los ciudadanos de Cochabamba participaban en la deliberación sobre cómo llevar adelante el conflicto sobre la ley de aguas, que pronto se convirtió también en una demanda de la recomposición global del país a través de la consigna de una asamblea constituyente.

Uno de los rasgos de la experiencia de la coordinadora es que se trata de un espacio público en el que se reunían representantes de otros espacios locales de deliberación, y al que se asistía de manera rotativa. Así se convertía en una especie de asamblea de asambleas. Durante varios años —pero se puede decir también que esto ocurría con anterioridad— la vida política del país ha desbordado ampliamente el espacio de las

instituciones políticas del estado. De hecho, la política en el seno del parlamento y el sistema de partidos no es la sustantiva, y éste ya había entrado en un fuerte proceso de deslegitimización y de corrupción.

Hay un otro proceso importante que ha modificado la composición política de la sociedad civil boliviana. Se trata del proceso de articulación y organización de las centrales de pueblos indígenas o asambleas de pueblos indígenas de las tierras bajas del país —en la amazonía, en los llanos del oriente y en el chaco en el sur del país—, que durante los ochenta y noventa llegaron a configurar como ocho grandes centrales interétnicas, que durante algún momento estuvieron, a su vez, unificadas en la CIDOB, que fue la primera en demandar una asamblea constituyente para el país.

Este proceso implica primero un proceso de organización entre varias comunidades que hacen parte del mismo pueblo, que por su cultura habitan de manera discontinua estos territorios. A su vez, ha sido un proceso de unificación interétnica, es decir, que hay centrales o asambleas que reúnen a tres, cuatro o cinco pueblos que habitan la misma región, para luego conformar formas de unidad mayor que articulan la amazonía y el chaco. Esto tiene dos facetas, una hacia adentro, en términos de procesos de unificación en el seno de sus propias culturas e historias políticas, y otra que implica la organización de formas de representación y participación política en la sociedad civil boliviana y en relación al estado boliviano. La organización de estas asambleas de pueblos indígenas amplía la composición de la sociedad civil boliviana y la hace mucho más multicultural. Hasta inicios de la década de los noventa estos pueblos eran invisibles o inexistentes para el estado boliviano y también para una buena parte de la población del país.

En el resto del país también hay varios procesos de reorganización de estructuras de autoridad originaria, siendo la más visible políticamente el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyo (CONAMAQ). Sin embargo, hay varias experiencias de este tipo en territorios quechuas y aymaras, que tienen además esta doble faceta: procesos de unificación interna, entre ellos y articulación de organizaciones que llegan a ser parte de la sociedad civil boliviana y sujetos políticos que interaccionan con el estado boliviano y con otras instancias de la sociedad civil.

El conjunto de movilizaciones de estos núcleos de trabajadores campesinos, de movimientos antiprivatización y de asambleas de pueblos indígenas contra el modelo económico y político neoliberal

es lo que puso en crisis a los anteriores gobiernos y llevó, a través de las salidas electorales, a la recomposición que estamos viviendo. La condición de posibilidad de que la movilización política de núcleos de vida política no estatales —algunos corporativos, otros comunitarios y algunos movimientos sociales— se haya podido canalizar a través de las instituciones políticas y del sistema de partidos, fue la presencia del MAS, creado como un partido electoral de los cocaleros, y que había sido consecuente en la defensa de la soberanía nacional. Fue una fuerza moderada en el conjunto de las movilizaciones de la época y, por esta acumulación histórica, fue llevado a la condición de ganar las elecciones nacionales. En este sentido, esto no es algo labrado totalmente por el MAS —que tiene sus méritos—; es producto de sendos procesos de organización y movilización en este amplio conjunto de espacios de vida política no estatal.

En el momento de elaborar las listas de candidatos a diputados y representantes en la asamblea constituyente, el MAS configura una red de alianzas bastante amplia, con varios núcleos corporativos de la sociedad civil, sobre todo en el campo de las organizaciones laborales y populares. La base político-electoral del MAS es una red de alianzas corporativas con núcleos importantes de la sociedad civil. Continúan, en nuevas condiciones, algunas prácticas ya desplegadas previamente por el sistema de partidos.

Cuando se restauró el sistema de partidos y, sobre todo, cuando se amplía el ámbito de la ciudadanía electoral a través de la municipalización, hay un primer momento en que los partidos llevan o importan desde las ciudades candidatos que se definen en las direcciones de los partidos. En un segundo momento, las instancias de la sociedad civil más importantes en algunos territorios, es decir, juntas vecinales, gremios, sindicatos, estructuras comunitarias, negocian con los partidos la inclusión de los representantes que ellos han escogido. En la medida en que los partidos necesitan una base electoral, ya que han abandonado la vida política en el seno de la sociedad civil, incluyen en sus listas a estos representantes de la sociedad civil como producto de esta red de intercambio político, en la que, sin embargo, los representantes de la sociedad civil acaban subordinados al partido, generándose fuertes tensiones, en términos de alejamiento entre representantes y representados.

Se puede decir que hay una tercera fase, que tiene que ver con la emergencia o crecimiento del MAS, en la que estos grupos corporativos y comunitarios deciden votar por alguien de su clase, de su cultura, por así decirlo, pero también lo hacen a través de una red de alianzas corporativas. El MAS reproduce, en mejores condiciones y de manera ampliada, las prácticas de intercambio político que vincula sociedad civil con sistema de partidos, en el sentido de que el núcleo duro de la vida política y la base electoral está articulado por las organizaciones de la sociedad civil y no por los partidos, que luego negocian con estos núcleos organizativos su inserción en el sistema de partidos a través de las diputaciones y de los cargos de representación a nivel municipal. Se puede decir que el actual gobierno del MAS no es un gobierno de los movimientos sociales, aunque reivindique esta figura para legitimar al nuevo gobierno en relación a la historia política previa que lo llevó a esa condición de gobernante.

En torno a este núcleo de relaciones, se puede describir y argumentar que la configuración de las alianzas y las candidaturas en 2005 y en 2006 giraron básicamente en torno a cuotas, es decir, en la medida en que iban a entrar en el frente electoral estos diferentes núcleos de la sociedad civil, organizaciones de trabajadores y otros sectores populares organizados. No hubo un proceso de discusión sobre programa y plan del gobierno. Probablemente, lo que permitió centrarse en la negociación corporativa de cuotas de participación política haya sido el hecho de que las movilizaciones previas habían planteado como programa político de la época la nacionalización y la realización de la asamblea constituyente. Esto hizo posible que el MAS se dedique a articular una red de alianzas electorales, que no incluyó la configuración de una instancia de representación del conjunto de esas organizaciones, en la que se reúnan de manera permanente, como una especie de representación y dirección colectiva de los aliados y el MAS.

Esta red de alianzas electorales se complementó con el hecho de que al configurar el gabinete, el MAS invitó a algunos líderes importantes de algunas organizaciones a título personal y no como parte de un vínculo político más orgánico entre las organizaciones, el MAS y el gobierno. En este sentido, no llega a configurarse un gobierno de los movimientos sociales, es decir, uno en el que los movimientos sociales u organizaciones de la sociedad civil que estén incluidos mantengan una interlocución constante con los espacios políticos de sus organizaciones.

De ese modo, un gabinete con pocos cambios, compuesto en un principio por una fuerte presencia de gente con experiencia sindical, que provenía de los sectores más estigmatizados, como las trabajadoras domésticas, ha ido incluyendo luego a gente que ha estado vinculada a los mineros y los fabriles, pero siempre en términos de una invitación personal a conformar el gabinete.

A esto cabría añadir un otro rasgo del MAS, sobre todo en su fase de crecimiento y de condición de minoría en el parlamento. El MAS era un partido fuertemente ligado a la vida de los sindicatos y federaciones de cocaleros del Chapare, es decir, una vida partidaria que tenía como referente más fuerte no la vida del partido, sino la vida política de la matriz sindical. En su fase de conversión en un partido nacional, electoralmente mayoritario a través de la red de alianzas, no ha dado signos de configurar una estructura partidaria que genere una vida política interna e intensa, o que corresponda al grado de complejidad que adquirió la nueva coyuntura, y que, además, sería el espacio de diálogo constante con los movimientos. Durante un tiempo, al principio de su gobierno, Evo Morales mantuvo reuniones diarias —bien temprano cada día— con los diferentes movimientos sociales y reuniones de evaluación del gabinete sobre todo con aquellas organizaciones de la sociedad civil aliadas. Hay un vínculo, más continuo antes, sobre todo entre Evo Morales y estas organizaciones de la sociedad civil, pero eso no equivale a un gobierno de los movimientos sociales.

Hay una fuerte identificación de los trabajadores, sobre todo campesinos e indígenas, con el presidente, pero esto tampoco equivale a un gobierno de los movimientos. En ese sentido se ha perfilado otra faceta del MAS que vale la pena recalcar, que consiste en el hecho de que es un partido electoral, con la peculiaridad de que está fuertemente arraigado al núcleo sindical campesino. En ese sentido, el MAS ha funcionado como un partido electoral antineoliberal, pero un partido electoral a fin de cuentas. El MAS se ha esforzado por procesar su participación, y una buena parte de la política, a través de las instituciones políticas existentes. Ha apostado seriamente por hacer política en y a través de las instituciones existentes, inclusive aquellas que criticaba con la intención de ir las reformando a través de los mecanismos previstos, sin abandonar sus vínculos con la vida política que se hace fuera del estado, sobre todo con los núcleos sindicales.

El MAS ha apostado por lo que se llama democracia representativa, aunque no tenga una cultura política liberal predominante, sino más bien una cultura política nacional-popular y en parte comunitaria. Sin embargo, esta apuesta del MAS por la democracia representativa tiene que ver también con que el lugar que ocupa hoy en el gobierno responde al hecho de que una vez que la política está organizada en esas condiciones institucionales, se necesita un representante y mediador, que llegó a ser el MAS. El MAS está ahí y tiene el poder que tiene por aparecer como el representante de una diversidad de núcleos autoorganizados de la sociedad civil, que no forman parte del MAS, aunque éste procesa su participación en el estado y los poderes del estado a través de su organización y representantes. El MAS puede tener poder en la medida en que haya un régimen de democracia representativa en las condiciones modernas liberales, que parece que van a continuar.

Teniendo en cuenta que cuando se habla de representación no necesariamente se habla de democracia, considero que lo más representativo que hay en el país es el nivel corporativo. Las corporaciones son las que han logrado articular una vida política pública sectorial mucho más intensa y, por lo tanto, relaciones en las que hay un contenido de representación más fuerte que en las mediaciones partidarias. Esto es así tanto en el mundo de los trabajadores, como en el mundo de los poderes empresariales. De hecho, hoy en Bolivia el nivel corporativo de los núcleos empresariales, en su forma de dominio en el seno de la sociedad civil, que son los comités cívicos, es mucho más importante que los partidos políticos, que están decreciendo electoralmente. Esto tiene que ver con que los núcleos corporativos de la sociedad civil son espacios donde se hace mucho más política que a través de partidos y otros espacios diseñados para la participación política que forman parte del estado.

En historia política boliviana, por lo general, ha habido un predominio de los núcleos corporativos por sobre los partidos políticos, con la excepción del MNR en sus mejores momentos —que fue fuerte articulador de la sociedad civil antes del 52—. Este problema lo experimentó el sistema de partidos en los ochenta y noventa, es decir, tratar de ser el monopolio de la política en un país donde de facto la mayor parte de la política se hace en el seno de la sociedad civil y de espacios comunitarios que están más allá de la sociedad civil y el estado.

Se puede pensar que una de las tareas de la asamblea constituyente era compatibilizar significativamente esa complejidad de la composición política del país, que ampliamente ha desbordado el estado y las instituciones políticas, a través de las cuales el estado podría contener, comunicar o sintonizarse con esa diversidad de espacios políticos históricamente desplegados.

Hasta ahora no ha habido un reconocimiento y despliegue de formas de democracia participativa diferentes a las que ya habían existido antes, por lo general fuera del estado, lo que nos lleva a la consideración de varias cosas.

Por un lado, se puede pensar que en el caso boliviano no hay una correspondencia entre democracia, régimen político, sistema de partidos y estado. De hecho, los espacios donde se hace vida política democrática han estado por un buen tiempo por fuera del estado: en algunos núcleos de la sociedad civil y, sobre todo, en ámbitos comunitarios, a través de sus estructuras de autoridad que no formaban parte del estado boliviano. En Bolivia, la idea de democracia no sirve para caracterizar el régimen político, ya que hay política hecha por fuera del régimen con mayor sustancia que aquella que las instituciones del estado contenían. Además, debido a la diversidad cultural existente en el país, cabe pensar —usando la categoría de democracia como término de traducción— que había varios espacios o tipos de democracia; es decir que la democracia existe en plural, y existe diseminada dentro y fuera del estado. De modo que no es un término que sirva, incluso hasta hoy, para nombrar la forma de unidad de la vida política del país, sino que puede servir, en todo caso, para pensar un pluriverso organizado y diseminado a través de varias formas en el país, una composición multicultural desarticulada, en la que unos espacios han entrado en conflicto con otros.

La condición democrática o de la democracia en Bolivia se relaciona con esta condición de pluriverso político, no unificado y en conflicto. Varios de estos espacios que han puesto en crisis al estado boliviano antes de la victoria electoral del MAS, o los que propusieron nacionalización y asamblea constituyente, son núcleos de democracia directa y representativa, pero son núcleos fragmentados existentes en la sociedad civil, algunos más allá de la sociedad civil, cuando se configura como un movimiento social; es el caso de la coordinadora del agua.

Estos núcleos de democracia participativa entraron en conflicto con los núcleos de la llamada democracia representativa y el sistema de partidos, que tenía un bajísimo grado de representatividad —alrededor del 2%, según las encuestas— y estaba altamente deslegitimado hacia fines del siglo pasado. La recomposición de este sistema de partidos se ha hecho a través de la victoria electoral del MAS, que ha renovado y ha salvado, en parte, al sistema de partidos al haber reintroducido la representación de núcleos populares y de trabajadores sin haber sustituido el tipo de instituciones, en el sentido de que ha introducido mayor representación, que es una composición de representación político-cultural y corporativa, que al parecer sigue siendo el componente más fuerte. También lo fue en la época del predominio de los partidos neoliberales, que era la representación partidaria de núcleos corporativos empresariales de manera casi monopólica, a través de un oligopolio de los cinco partidos parlamentarios.

Vuelvo al eje de relaciones entre gobierno y organizaciones laborales de la sociedad civil, para bosquejar algunas facetas. Por un lado, se combinó una concentración de la política en los miembros del ejecutivo que han intentado controlar a la asamblea constituyente que, a su vez, es una concentración de la política con relación al resto de los espacios políticos activados. Esto se combina con una red de relaciones, de alianzas y negociación corporativa con el conjunto de sus aliados, muchos de ellos representados en la asamblea constituyente o/y en el parlamento, pero no en espacios públicos. En algunas coyunturas, sobre todo respecto a la asamblea constituyente, el MAS ha tenido que relacionarse con algunas formas de articulación de organizaciones, sobre todo agrarias, como el Pacto de Unidad, que agrupa a las principales organizaciones de trabajadores campesinos y asambleas de los indígenas. Para articular una propuesta de constitución, se ha ido presionando sobre el MAS para que se introduzca sus propuestas en la asamblea constituyente. El MAS interactúa y negocia con una instancia de articulación de la sociedad civil, sobre todo en el ámbito campesino e indígena, que se da de manera autónoma y paralela a las alianzas con este partido. Muchos miembros del Pacto de Unidad están aliados con el MAS, pero algunos otros no. Esto implica que también se reproducen y se continúan algunas prácticas anteriores. En la medida en que el MAS no contiene orgánicamente a las organizaciones y movimientos

y no es el partido del conjunto de las organizaciones, éstas siguen articulándose de manera paralela a través de algunas formas que ya habían articulado y experimentado previamente, que le sirven para negociar en los últimos tiempos, de manera agregada con el MAS, los temas de la reforma constitucional.

En este sentido, el MAS hoy no es un lugar de la democracia participativa. En muchos ámbitos hubo desmovilización como producto de esas alianzas e inclusión de representantes vía MAS en los espacios estatales. En varios otros, la democracia participativa es algo que todavía se despliega en espacios políticos que están fuera del estado, fuera del MAS y fuera de su red de alianzas corporativas. Se podría decir, más bien, que el MAS es el canal de participación política de los representantes de esta senda social civil y de algunas estructuras comunitarias en las instituciones políticas del estado, pero esa participación no se podría caracterizar como democracia participativa. En todo caso, en tanto ese ha sido el canal de ampliación política en el seno del estado, es una faceta de la democratización del mismo. Durante estos años no se ha vivido la configuración de nuevos espacios de democracia participativa; lo que sí ha ocurrido es la ampliación de la participación política de pueblos y culturas subalternos, de campesinos y trabajadores en los poderes legislativo y ejecutivo del país, pero todavía en el formato liberal de democracia representativa.

En los informes de las comisiones de trabajo de la asamblea constituyente se contemplaba el reconocimiento de una democracia representativa, participativa y comunitaria, que implicaría el reconocimiento de estructuras de autoridad y espacios de vida política que corresponden a núcleos de la sociedad civil y, sobre todo, a las estructuras comunitarias de los diferentes pueblos y culturas existentes en el país. Este reconocimiento no va acompañado del diseño de nuevos espacios institucionales para ampliar la participación o la democracia participativa. Se reconoce como democracia participativa a estructuras y espacios políticos ya existentes que no necesariamente llegarían a ser parte del estado. El estado reconoce que hay política más allá de él, como espacios legítimos, pero este tipo de diseño es algo que todavía está en discusión.

La victoria electoral del MAS es resultado de una acumulación histórica producida desde espacios no estatales de democracia

directa, participativa, pero no ha llevado a que ésta se amplíe en el seno del mismo estado. La victoria electoral del MAS ha llevado a que una parte significativa de esa política, que se hace por fuera del estado, desbordándolo, se canalice más bien en el seno de las instituciones llamadas representativas del estado. En este sentido, el MAS, en tanto partido electoral desde su origen, es un medio de canalización de la política hacia el seno de las instituciones representativas. Es la principal forma política que está reorientando y reintroduciendo la política en el seno de las instituciones representativas, en vez de ser una fuerza política que continúe o amplíe la democracia participativa —que se dio por fuera del estado— en el espacio estatal.

En una coyuntura en que las fuerzas sociales reclamaban una asamblea constituyente no realizada bajo la modalidad de monopolio de la representación a través de los partidos, el MAS fue el que impuso un diseño de convocatoria de asamblea constituyente a través de representación partidaria. En las discusiones sobre el diseño de la forma de composición de la representación política, el MAS es de los que sostiene que ésta debería seguirse realizado a través de partidos políticos, y se ha negado a incorporar la demanda de una representación directa de pueblos y culturas. En este sentido, una buena parte de la acción política del MAS y de su visión en el diseño de las instituciones políticas para el país caben dentro de lo genérica y comúnmente llamamos democracia representativa.