

# Democracia/Estado/Ciudadanía

Hacia un **Estado**  
*de y para*  
la **Democracia**  
en **América Latina**



Serie Contribuciones al Debate  
Volumen II

Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina / Coordinado por Rodolfo Mariani – Lima: Sede PNUD

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2007  
Av. Benavides 786, Miraflores, Lima 18, Perú

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007 1 UN Plaza, New York, NY, 10017, Estados Unidos de América.

Copias electrónicas de esta publicación pueden accederse en:

**[www.democracia.undp.org](http://www.democracia.undp.org)**

530 de Páginas: 17 x 24 cms.

*Portada:* Camilo Jaramillo Rengifo

Primera edición, febrero 2008

Tiraje: 3000 ejemplares

Esta publicación ha sido posible gracias a la ayuda financiera de la Unión Europea. En ningún caso debe considerarse que los análisis y recomendaciones de la misma reflejan la opinión oficial de la Unión Europea.

El análisis y las recomendaciones de esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva, ni de sus Estados Miembros. Es una publicación independiente preparada por encargo de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD. Este libro es fruto de las contribuciones de un conjunto de prestigiosos expertos y del equipo coordinador del libro.

*Preprensa:*

Mirza Editores e Impresores S.A.C.

Teléfono: 330 6402 - 9834 1937

Lima - Perú

*Impresión:*

FIMART S.A.C.

Teléfono: 424 0662

Lima-Perú

Hecho el Depósito Legal 2007-12563

ISBN: 978-9972-612-30-5

# Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

*Administrador*

Kemal Dervis

*Administradora Auxiliar y Directora Regional  
para América Latina y el Caribe*

Rebeca Grynsperg

*Asesora Regional de Gobernabilidad Democrática*

Myriam Méndez Montalvo

*Coordinador del Libro "Contribuciones al Debate, Volumen II"*

Rodolfo Mariani

## *Autores*

Guillermo O'Donnell	Marcela Ríos Tobar
Laurence Whitehead	Maria Teresa Zegada
Rodolfo Mariani	George Gray Molina
Fátima Anastasia	Juan Carlos Moreno Brid
Nuria Cunill Grau	Martín Puchet Anyul
Marta Arretche	Álvaro García Hurtado
Celina Souza	Cecilia López Montañón
Isidoro Cheresky	Bernardo Kliksberg
Mitchell Seligson	Juan Gabriel Valdés
Federico Vázquez Calero	Luís Guillermo Solís
Rania Antonopoulos	David Ibarra
Francisco Cos Montiel	Jean Jacques Kourliandsky

## *Anexo Estadístico*

Gerardo Munck

Jeffrey Bosworth

Pamela Phillips

## *Equipo de Coordinación*

Daniel Mulet Lind

# ÍNDICE

## PRÓLOGOS

Kemal Dervis

*Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* 9

Benita Ferrero-Waldner

*Comisaria de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea* 13

Rebeca Grynspan

*Administradora Auxiliar y Directora Regional para América Latina y el Caribe del PNUD* 15

## PRESENTACIÓN

Myriam Méndez-Montalvo

*Asesora Regional de Gobernabilidad Democrática del PNUD* 19

## PROPUESTA DE REFLEXIÓN:

Guillermo O´Donnell: *“Hacia un Estado de y para la Democracia”* 25

## COMENTARIOS Y APORTES:

### ■ *Democracia y Estado*

Laurence Whitehead:

*“Variabilidad en la aplicación de derechos: una perspectiva comparada”* 65

Rodolfo Mariani:

*“Democracia, Estado y construcción del sujeto (ciudadanía)”* 79

Fátima Anastasia:

*“Estado, sociedad e institucionalidad democrática”* 99

### ■ *Democracia, Estado e Instituciones*

Nuria Cunill Grau:

*“La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada”* 113

Marta Arretche:	
<i>“Estado Nacional y Derechos de Ciudadanía: extrayendo lecciones de la parte llena del vaso”</i>	139
Celina Souza:	
<i>“Gobiernos Locales en el Brasil: experiencias y dilemas de la democracia participativa”</i>	153
■ <i>Democracia, Instituciones y Sociedad</i>	
Isidoro Cheresky:	
<i>“Comentario a propósito del Estado y la democracia”</i>	179
Mitchell Seligson:	
<i>“El Estado, la gobernabilidad y la legitimidad política en América Latina”</i>	189
Federico Vázquez Calero:	
<i>“México en el espejo latinoamericano: política, Estado y ciudadanía”</i>	201
■ <i>Democracia, Estado y Diversidad</i>	
Rania Antonopoulos y Francisco Cos Montiel:	
<i>“Estado, diferencia y diversidad: buscando un camino con mayor democracia e igualdad de género”</i>	233
Marcela Ríos Tobar:	
<i>“Género, Ciudadanía y Democracia”</i>	253
María Teresa Zegada:	
<i>“Democracia y diversidad: una visión desde la crisis boliviana”</i>	275
George Gray Molina:	
<i>“El Estado del interculturalismo en Bolivia”</i>	291
■ <i>Democracia, Estado y Economía</i>	
Juan Carlos Moreno-Brid y Martín Puchet Anyul:	
<i>“Objetivos, alcances y limitaciones de la intervención del Estado en la economía en América Latina y el Caribe para impulsar un desarrollo socialmente incluyente”</i>	309
Álvaro García Hurtado:	
<i>“Un Estado democrático en América Latina: de la visión a la acción. Una perspectiva económica”</i>	325
Cecilia López Montaña:	
<i>“Democracia y política social en América Latina”</i>	341

Bernardo Kliksberg:	
<i>“América Latina: la región mas desigual”</i>	357
■ <i>Democracia, Estado y Globalización</i>	
Juan Gabriel Valdés:	
<i>“Notas sobre globalización y política en América Latina”</i>	373
Luis Guillermo Solís:	
<i>“Estado y globalización”</i>	391
David Ibarra:	
<i>“México: democracia, Estado de derecho y globalización”</i>	405
Jean Jacques Kourliandsky:	
<i>“Europa, democracia y economía global”</i>	409
RESEÑA DE AUTORES	423
ANEXO ESTADÍSTICO	
Indicadores sobre Democracia y Ciudadanía del Proyecto para el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL) 2006	429
<i>Índice de tablas</i>	429

# DEMOCRACIA, ESTADO Y DIVERSIDAD

Rania Antonopoulos / Francisco Cos Montiel

Marcela Ríos Tobar

María Teresa Zegada

George Gray Molina

# Democracia y diversidad: una visión desde la crisis boliviana

*María Teresa Zegada C.\**

## INTRODUCCIÓN

La profunda crisis social y política desencadenada en Bolivia a partir del año 2000, cuestionó no solamente a los gobiernos de turno y la forma de administración de las políticas públicas, sino también al rol del Estado y las bases que sostienen el sistema democrático representativo instaurado hace poco más de dos décadas junto a la ola de democratización en América Latina.

Si bien en este periodo se lograron establecer las condiciones de funcionamiento de la “democracia electoral,” al mismo tiempo se reveló una serie de insuficiencias en relación con un necesario proceso paralelo de construcción de ciudadanía democrática y de la institucionalidad de la democracia como principio de organización de la sociedad<sup>1</sup>. En el caso de Bolivia, el cuestionamiento al sistema democrático en curso culminó en una profunda crisis societal que demandó –y aún demanda– la profunda transformación de un Estado que no ha respondido adecuadamente a los mínimos requerimientos de una sociedad con grandes fracturas sociales, culturales, desigualdades económicas e ineficiencia en la administración pública.

Por estas razones, la crisis boliviana ha tocado los sustratos profundos de la relación Estado sociedad poniendo en riesgo inclusive la estabilidad y regularidad de los procesos electorales. Es preciso, sin embargo, como señalaba O’Donnell,<sup>2</sup> asumir este desafío como parte de un proceso que consideramos debe ser dirigido responsablemente

\* Socióloga. Profesora e Investigadora de la Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba.



por las instancias y actores correspondientes. Lo sucedido en Bolivia definitivamente confirma la necesidad de construir un Estado orientado a institucionalizar las relaciones sociales conflictivas y diversas, generar respuestas efectivas para sostener y profundizar la democracia y asumir el conjunto de derechos que emergen de la sociedad civil, que en este caso, han rebasado los límites de un Estado que requiere recuperar su credibilidad.

Pero, ¿cuáles son las características y profundidad de la crisis boliviana?

Al cabo de veinte años de aplicación del modelo económico neoliberal, los índices de pobreza, desempleo y desigualdad social no se han modificado sustancialmente; los partidos políticos que alternaron en el poder en las distintas gestiones gubernamentales no lograron responder eficazmente a las múltiples necesidades sociales, produciendo el consecuente distanciamiento de la sociedad respecto del sistema político; por último, los patrones de comportamiento tanto de los actores políticos como de la sociedad y sus organizaciones, persistieron en conductas y prácticas autoritarias y poco institucionalizadas de convivencia e interrelación. Estos elementos socavaron las bases del sistema y cuestionaron sus estructuras fundamentales.

La crisis, por otra parte, reveló las principales fracturas no resueltas históricamente en el país, las mismas que actualmente articulan las posibilidades de construcción de un nuevo horizonte político; éstas tienen componentes económicos (desigualdad y pobreza), territoriales (cuestionamiento al centralismo estatal), socioculturales (exclusión y discriminación) y políticos (ineficiencia e ineficacia estatal y déficit de representación), que se sintetizan en un Estado desfasado de la dinámica social y política actual. El cuestionamiento a las bases estructurales del Estado y la expectativa de su transformación, se han concentrado en la demanda colectiva de convocatoria a una Asamblea Constituyente, como estrategia para construir un Estado más representativo de la diversidad y heterogeneidad estructural boliviana y como un mecanismo democrático para buscar una resolución concertada y dialogal a la crisis.

En el marco de reflexión planteado (“Un Estado como condición para la democracia”), nos proponemos desarrollar algunas reflexiones desde la diversidad y heterogeneidad de la sociedad boliviana y la actual crisis del sistema democrático, para enriquecer el debate de la región latinoamericana. La democracia boliviana se encuentra sujeta a un conjunto de tensiones no resueltas que ponen en cuestión la construcción de ciudadanía, los procesos de representación política, la gobernabilidad y la gestión pública, en lo cual nos concentraremos en las siguientes páginas.

## CIUDADANÍA Y DIVERSIDAD: ENTRE LO UNIVERSAL Y LO PARTICULAR

El ejercicio de la ciudadanía se encuentra estrechamente vinculado con el régimen político democrático, porque parte del reconocimiento formal de un conjunto de derechos fundamentales civiles, políticos y sociales y establece procedimientos y mecanismos de vinculación entre la sociedad y el Estado. Desde el punto de vista jurídico, el Estado se constituye en el garante de dichos derechos y obligaciones individuales. Pero además, la ciudadanía no se reduce a un conjunto de derechos adquiridos, sino que también da cuenta de un modo de pertenencia y participación en una determinada comunidad política (Held 1997).

En relación con su aplicabilidad, el primer cuestionamiento a estas definiciones generales surge de la capacidad de garantizar el cumplimiento efectivo de dichos derechos por parte del Estado, que en muchos casos no ha pasado de un nivel meramente enunciativo y normativo; el segundo responde a las limitaciones en la construcción de una cultura ciudadana que asimile y ejerza dichos derechos y deberes; y un tercer cuestionamiento sitúa la discusión en una dimensión normalmente olvidada de ciudadanía que está asociada al sentido de pertenencia a una nación. La inacabada construcción del Estado-nación es interpelada por procesos históricos como el boliviano, que intentó sin éxito cumplir con dicha tarea en la revolución del 52, pero no logró siquiera articular formas de pertenencia a una comunidad y menos materializarla en el ámbito institucional de lo público.

El proceso de construcción de ciudadanía en Bolivia ha implicado procesos paralelos y permanentemente desconectados; por un lado, la implementación vertical desde el Estado de un conjunto de normas jurídicas que fueron delineando la relación formal con la sociedad; y por otro, una serie de movilizaciones y luchas sociales en procura de un conjunto de derechos, no siempre explícitos, que sólo en determinados momentos lograron plasmarse en el ámbito institucional y en la gestión pública.

Coincidimos con O'Donnell<sup>3</sup> cuando señala que el Estado que hubo hasta ahora, no favoreció al reto de construir ciudadanía y la historia boliviana es una muestra contundente de dicha afirmación. Un breve recorrido histórico del reconocimiento de derechos civiles, políticos y sociales en el país permite constatar que durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, las mayorías nacionales y particularmente los pueblos indígenas, estuvieron totalmente ausentes del marco estatal. Si bien en la Asamblea Constituyente de 1938 se logró incorporar un conjunto de derechos fundamentalmente de naturaleza social<sup>4</sup>, la revolución de 1952 significó un hito fundamental por la incorporación del voto universal, la expansión de la categoría individual a través de la redistribución de la tierra y el fin del periodo hacendal y la participación social directa en la gestión estatal. No obstante, este proceso estuvo limitado por una incorporación

prebendal y subordinada de la sociedad en el Estado (Zavaleta 1983) y porque la obtención de ciudadanía se basó en una concepción liberal y homogenizante sobre una realidad diversa y abigarrada como la boliviana.

La revolución del 52 pretendió constituir un Estado-nación moderno cuyo núcleo duro se centraba en la idea de integración social, política y cultural con base en la noción homogenizadora de “pueblo”; pero como señala el mismo Zavaleta (1990), la formación del Estado nacional en Bolivia y de la nación en sí misma, es un proceso no concluido en absoluto. Esto ha conducido a la crisis temprana de dicho modelo de Estado y al cuestionamiento a la “comunidad imaginada” y al “espejismo del mestizaje” (Sanjinés 2005).

La reconquista de la democracia a principios de los ochenta implicó la recuperación y vigencia de los derechos fundamentales y al mismo tiempo permitió la manifestación de demandas sociales y culturales de una ciudadanía compleja, que puso en evidencia los déficits en los procesos de construcción de ciudadanía y la tensión entre lo universal y lo particular por la presencia explícita de diversos grupos minoritarios, comunidades indígenas y originarias regidas por su propia estructura organizativa, costumbres y tradiciones que cuestionaban estructuralmente la noción de Estado-nación.

Dichas reivindicaciones no se circunscriben a los espacios geográficos determinados por los treinta y seis pueblos indígenas existentes en el país, sino que, se remiten a una realidad aun más compleja por los permanentes procesos migratorios y la reconfiguración espacial entre lo urbano y lo rural, que ha producido el traslado de minorías étnicas a las ciudades, en unos casos manteniendo sus identidades originarias, en otros construyendo nuevas. En todo caso, en Bolivia la culminación del proceso de construcción nacional, entendida como un proceso político e ideológico, como un destino compartido que remite a un “nosotros” (O’Donnell 2004), es aún asignatura pendiente.

Con la modernidad, el sentimiento de pertenencia a determinada comunidad nacional se había convertido en el eje principal de la identidad social, es decir, se estableció un vínculo de unidad, homogeneidad e identificación entre personas alejadas entre sí (Gellner 1988); y a pesar de que los Estados-nación pretendían constituirse en una suerte de “superetnia,” no habrían conseguido completar este proyecto (Baumann 2001). Muchas comunidades originarias, que fueron obligadas a pertenecer a una estructura identitaria nacional –como minorías– reclaman ahora su identidad nacional original. Por otra parte, la concepción liberal de ciudadanía basada en una visión moderna, universal y homogenizante de la sociedad, prioriza los derechos y procedimientos republicanos sin tomar en cuenta las condiciones sociales y políticas históricas en que se aplican e ignorando las características multisociales<sup>5</sup> de contextos como el boliviano, que contiene múltiples referentes identitarios y sociales.

Desde algunas perspectivas discursivas indígenas, la idea de ciudadanía aparece vinculada a la integración estatal, es decir, a la exigencia de un reconocimiento legal de las

identidades originarias en el marco del Estado de derecho; pero desde otras concepciones se ha revelado un discurso tendiente a la autodeterminación de los pueblos como naciones independientes y al reforzamiento de la propia identidad indígena como instrumento de resistencia contra el avasallamiento del Estado colonial aún vigente<sup>6</sup>. Esta idea está presente, por ejemplo, en la propuesta constitucional de transformación estatal que susciben las nueve organizaciones indígenas más importantes de Bolivia de oriente y occidente, que es asumida por el gobierno como propuesta oficial, en la que proponen un Estado único, pero sostenido sobre su carácter plurinacional, pluriétnico, pluricultural y plurilingüe<sup>7</sup>.

Ahora bien, no resultan nada desdeñables los avances que, durante la última década, se lograron en términos de reconocimiento de derechos colectivos e incorporación de la diversidad étnico-cultural. Los sucesivos procesos de reforma institucional incluyeron en las normas jurídicas aspectos relacionados con el tema, como por ejemplo, la definición de Bolivia como República “multiétnica y pluricultural” en la reforma Constitucional de 1994, o la inclusión del artículo 171 en la misma Carta Magna, que reconoce y protege los derechos colectivos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas, modificando de manera importante la concepción homogenizante de las constituciones previas, así como la ratificación, mediante Ley, del Convenio 169 de la OIT. Del mismo modo, se incorporaron aspectos específicos en instrumentos legales como la Ley de Participación Popular, la Ley de Reforma Educativa, la Ley Forestal y la Ley INRA (de reforma agraria), en el marco de las denominadas reformas de segunda generación. No obstante, estas disposiciones tuvieron un efecto parcial y limitado, por una parte porque no se encuentran transversalizadas en el resto del texto constitucional, ni en el espíritu de las leyes y por otra, porque se han restringido a un plano meramente formal y no han tenido un impacto real en el cambio de los patrones de comportamiento en la relación Estado sociedad.

Por ello, no es suficiente hablar de diversidad e incorporar dichos registros en las normas legales. Hace falta pensar en una nueva relación entre el Estado y la sociedad en los marcos de la democracia y la vigencia de derechos. El carácter plural de la democracia permite la representación de ideas e intereses diversos y la posibilidad de un desarrollo de ciudadanía plena; pero ello requiere de una nueva articulación entre lo universal y lo particular, entre la ciudadanía como categoría individual y lo comunitario como concepto colectivo.

Cabe añadir que el ejercicio de la ciudadanía implica también la construcción de un espacio público, de deliberación y generación de propuestas desde la sociedad civil. En este sentido, el concepto de ciudadanía se desvincula de la noción de Estado y sus aproximaciones legales y formales, para situarse en la vida cotidiana (Martinat 2004), para desplazarse hacia el ámbito ciudadano. De ahí deriva el concepto de ciudadano como sujeto activo, que forma parte de manera regular y comprometida en la formación de la opinión y la responsabilidad con lo público. Sin duda, la idea de una ciudadanía plural, activa y propositiva marca el horizonte de profundización de la democracia.

Pero no hay que olvidar que el ejercicio de la democracia y el proceso de construcción ciudadana es prioritariamente un hecho político, en la medida en que se define como “una práctica conflictiva vinculada a las relaciones de poder, que refleja las luchas acerca de quiénes podrán decir qué, definir cuáles serán los problemas comunes y cómo serán abordados” (Jelín 1995). En otras palabras, la conquista de derechos y su cumplimiento se resuelven en el campo político; por esta razón se espera que la Asamblea Constituyente defina una nueva estructura estatal y normativa adecuándola a la complejidad social y cultural y a la vez logre rehacer los pactos políticos y sociales fracturados, mediante mecanismos dialogales y de concertación.

Uno de los desafíos para el Estado boliviano, es la reformulación de derechos civiles, políticos, sociales y culturales. Esta nueva construcción de derechos debe situarse en el marco de la triangulación entre: Estado, ciudadanía (derechos individuales y universales) y comunidad (derechos colectivos), buscando equilibrio en la relación entre lo universal y lo particular<sup>8</sup>.

Se trata de generar una nueva articulación entre estas esferas, recreada, distinta y que impida la reproducción de un esquema que, si bien nos ha llevado hasta este punto, no parece encontrar otra respuesta que diluir lo comunitario en el prometido bienestar individual que ofrece la sociedad moderna o, desde una perspectiva opuesta, la afirmación autoexcluyente de las particularidades identitarias. La resolución de este aparente trilema<sup>9</sup> y su expresión en el ejercicio real de los derechos civiles y políticos, se procesa en el ámbito político y sobre la base de un sistema democrático compartido.

Lo que está en juego, siguiendo a Mouffe (1999), es pensar “cómo compatibilizar nuestra pertenencia a diferentes comunidades de valores, idioma, cultura, con nuestra pertenencia común a una comunidad política cuyas reglas tenemos que aceptar”. En otras palabras, pensar en un modelo de Estado de derecho articulado sobre la base de las diferencias.

## LA DEMOCRACIA: ENTRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y LA AUTORREPRESENTACIÓN SOCIAL

Los problemas vinculados a la representación política han sido abordados de manera extensiva en América Latina, sin embargo existe un agotamiento de los parámetros habituales de lectura de dicha realidad. Los problemas recurrentes de la representación política vinculados al desprestigio de los partidos, los patrones de interacción del sistema partidario y sus tendencias, la ausencia de democracia interna o los problemas de institucionalización, resultan secundarios ante las demandas estructurales de una relación renovada entre el Estado, el sistema de representación política y la sociedad.

La democracia demanda de los sujetos representativos el cumplimiento de determinadas funciones mediante las cuales el sistema político se relaciona con la sociedad. Tradicionalmente, las exigencias funcionales de la democracia (Lavau 1991) a los partidos políticos se han circunscrito a tres ámbitos principales: a) la conformación de gobiernos y la gestión pública institucional (elecciones regulares, selección de elites y administración institucional del Estado con base en la Ley); b) la mediación y representación de intereses (procesamiento de conflictos, representación de la diversidad en el sistema de decisiones, canalización de demandas sociales); y c) la agregación y organización de la sociedad (articulación de intereses sociales, movilización, expresión de demandas, generación de opinión y construcción de una ciudadanía democrática activa).

En Bolivia, los partidos que han alternado en el ámbito estatal durante las dos últimas décadas, se han restringido al cumplimiento de las primeras exigencias, es decir, a las funciones relacionadas con la competencia electoral, la conformación de poderes y la gestión pública, –tema al cual nos referiremos más adelante–, dejando de lado las funciones de mediación y representación de intereses, así como las de articulación social y formación de opinión pública. Estas funciones han sido asumidas espontáneamente por otros actores de la sociedad civil como los medios de comunicación, la iglesia, las ONG, sindicatos y gremios u organizaciones comunitarias indígenas, desplazando a los partidos políticos y ampliando la brecha entre el sistema de representación política y la sociedad. En consecuencia, en el caso boliviano, no se puede hablar de crisis del sistema de representación cuando éste no ha logrado una existencia plena.

Para comprender los problemas de representación del sistema de partidos boliviano, proponemos diferenciar los conceptos de sistema de partidos y sistema de representación que en general son utilizados indistintamente.<sup>10</sup> El sistema partidario estuvo organizado durante casi dos décadas en torno a tres fuerzas políticas principales: Acción Democrática Nacionalista (ADN), el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), que alternaron en el poder en un sistema de alianzas denominado “democracia pactada” apoyada por algunas organizaciones pequeñas como UCS, CONDEPA, NFR y MBL.<sup>11</sup> Si bien la democracia pactada permitió mantener en funcionamiento la denominada “democracia electoral” es decir, una regularidad en los comicios nacionales y locales y una relativa estabilidad política, al mismo tiempo desvirtuó los principios ideológicos programáticos de los partidos en función de gobierno por la conformación de coaliciones indiscriminadas, en muchos casos, vulnerando la confianza y lealtad hacia los electores.

A raíz del divorcio entre el sistema de partidos y la sociedad, los movimientos sociales y los actores de la sociedad civil optaron por recurrir de manera permanente a formas de autorepresentación social para buscar la atención a sus demandas, con medidas de presión abierta contra el Estado y desestimando los canales de mediación partidaria establecidos, lo cual le restó aún más legitimidad al sistema de representación. No obstante, desde las elecciones nacionales del 2002, la incorporación de movimientos

políticos alternativos primero en el parlamento y luego en el ejecutivo, fue transformando progresivamente el sistema desde adentro y por la vía electoral, ya que partidos como el Movimiento al Socialismo (MAS) y el Movimiento Indígena Pachacuti (MIP) lograron sumar alrededor del 27% de los votos en los comicios nacionales del 2002 y, en las elecciones del 2005, el MAS con un discurso contestatario y de rechazo al sistema partidario rebasó de manera inédita en el país la mayoría absoluta de votación (obtuvo el 53,4%).<sup>12</sup> Estas organizaciones políticas de raíz sindical se encuentran muy distantes de las formas de organización tradicional de los partidos,<sup>13</sup> aunque no están exentas de reproducir una cultura política caudillista, poco institucionalizada y comportamientos similares a los partidarios.

En suma, la crisis de los partidos antes hegemónicos dio curso a un proceso de transformación hacia formas de agregación política de naturaleza social, tanto sindical como cívica o empresarial, en detrimento de las formas político-partidistas. El sistema de partidos boliviano que tuvo un carácter más o menos permanente durante quince años, ha sufrido modificaciones determinadas por la desaparición y/o declinamiento de sus principales unidades constitutivas, y la emergencia de nuevos sujetos representativos. Así, hemos transitado –en los últimos cinco años– de un sistema multipartidista moderado hacia un sistema multipartidista ideológicamente polarizado (el 2002) y luego, a partir de las elecciones del 2005, hacia un sistema de partido hegemónico o unipartidismo pluralista (2005),<sup>14</sup> pues los partidos de oposición han perdido su capacidad de agregación y se encuentran debilitados, sin que ello quiera decir que ésta sea una tendencia definitiva; dependerá de la capacidad del sistema político de establecer vínculos renovados, ya sea mediante nuevos sujetos de representación, o en su caso, de la capacidad de las organizaciones políticas actuales de rearticularse con la sociedad, sus conflictos y contradicciones.

El triunfo contundente del MAS está sostenido en una legitimidad de origen otorgada por los movimientos sociales que lo sustentan (cocaleros y campesinos) que expresa políticamente las contradicciones socio-económicas del modelo, pero además, ha articulado con éxito el clivaje étnico-cultural de exclusión social histórica de los pueblos indígenas –evocando la identidad étnica del líder– y, finalmente, ha interpelado a estratos sociales medios mediante un discurso de renovación y cambio sustitutivo del anterior modelo de gestión político-partidaria altamente desgastado.

No obstante, los problemas para el actual movimiento político gobernante han surgido durante el proceso de gestión pública, vale decir en funciones de gobierno; por una parte, por la composición del gabinete, en el cual se han incluido representantes de organizaciones sociales, otorgándole un sesgo participacionista y simbólico pero altamente corporativo al gobierno; por otro, por algunas políticas gubernamentales, como la “nacionalización de los hidrocarburos” o la “revolución agraria” que generaron una gran expectativa social pero no logran un correlato con su aplicación efectiva; y por último, por los problemas relacionados con la recurrente falta de eficiencia y eficacia en la gestión y administración pública.

En consecuencia, en el caso de Bolivia, para reposicionar el sistema de representación política, es preciso partir de una adecuación del sistema de partidos al entramado social, es decir, propender a la construcción de un sistema de representación política sustentado en una nueva articulación entre Estado y sociedad, que recoja las fracturas estructurales que emergen de la sociedad con sus contradicciones, subjetividades y representaciones simbólicas para luego trasladarlas al ámbito institucional de la política. Los conflictos sociales son inmanentes a la realidad social, son parte de su propia dinámica, además de que revelan los dilemas cruciales de la sociedad (Melucci 1994). El desafío es construir alternativas políticas institucionalizadas que expresen los conflictos propios de la naturaleza social.

## GESTIÓN PÚBLICA: ¿DEMOCRÁTICA E INSTITUCIONALIZADA?

A la debilidad representativa del sistema político, se suman las deficientes gestiones gubernamentales y la arbitrariedad en el manejo del poder. La primera contradicción en este ámbito reside en un desarrollo democrático institucional acompañado por una cultura política que continúa estructurada en torno a comportamientos autoritarios, caudillistas y poco transparentes. El patrón de interacción partidaria denominado “democracia pactada” ha provocado importantes distorsiones en la administración y gestión institucional del régimen, pues ha reproducido prácticas políticas como el “cuoteo” o repartija de cargos, el clientelismo, el prebendalismo, el patriomonalismo y la excesiva injerencia de intereses político-partidistas en la gestión pública, convirtiendo al Estado en una entidad alejada de las necesidades sociales y orientada a beneficiar a quienes circunstancialmente ocupan espacios de poder. En otras palabras, la gestión gubernamental democrática ha propendido a la inercia del patrimonialismo corporativo del pasado (Calderón 2004).

La segunda tensión se refiere a la ausencia de gobernabilidad democrática<sup>15</sup> y el resultado han sido gestiones estatales ineficientes e ineficaces, que no responden a las necesidades sociales insatisfechas. Pero, además, se percibe un débil funcionamiento de los sistemas de control horizontal y vertical, por ejemplo, cabe mencionar que durante casi dos décadas, y en mérito a la denominada “democracia pactada”, el parlamento ha sido una institución totalmente funcional a los intereses del oficialismo, se ha convertido en una caja de resonancia de este poder del Estado. El poder judicial, por su parte, ha sido conformado mediante “cuoteo” político parlamentario y en base a presiones partidistas, poniendo en duda su credibilidad e imparcialidad ante la ciudadanía. Finalmente no existen mecanismos de participación y control social institucionalizados –salvo a nivel municipal– y con escasos resultados.



Por último, los gobernantes en tanto conductores de las políticas nacionales, no han asumido una responsabilidad clara respecto de la aplicación de modelos externos impuestos. Lejos de asumir una postura crítica, por ejemplo, en relación con el Consenso de Washington o la aplicación de las medidas neoliberales que no tendían a mejorar los problemas estructurales del país, han persistido en su aplicación y reproducción adscribiéndose de manera mecánica y dogmática a diseños liberales ortodoxos, sin capacidad de cuestionarlos ni vincularlos con los problemas cotidianos de la población (Toranzo 2004). De esta manera, han persistido los problemas de falta de inversión, pobreza y carencias económicas. Los gobiernos de turno simplemente han intentado buscar soluciones paliativas a los conflictos sociales, desplazando las decisiones estructurales a las siguientes gestiones gubernamentales y provocando una acumulación de demandas que luego derivó en un profundo cuestionamiento, no sólo a los gobiernos de turno sino también al Estado y sus instituciones.

En suma, a lo largo de las dos últimas décadas de ejercicio democrático, la gestión pública y política ha transcurrido alejada de las necesidades y demandas sociales y carente de un marco institucional efectivo de vinculación con la sociedad. Las relaciones episódicas entre el Estado y la sociedad se han producido por un lado, en épocas electorales cuando los partidos acuden presurosos a la sociedad para lograr dividendos políticos; por otro, en los espacios de planificación y control social propiciados por la participación popular, particularmente en los gobiernos locales; por último, en los escenarios de “diálogo nacional” o negociación entre gobierno y sectores sociales en medio de intensos conflictos. En todo caso, la presión y movilización social han funcionado como dispositivos políticos para resquebrajar las barreras del sistema institucional, pero en ningún caso para fortalecerlo.

Desde distintas perspectivas teóricas se han buscado soluciones a problemas relacionados con la gobernabilidad y la gestión pública en democracia. Como puntualiza O'Donnell,<sup>16</sup> retomando un texto de Heredia, Schneided y otros autores, se distinguen tres tipos de diagnóstico y estrategia de reformas en relación al funcionamiento del aparato del Estado. El primero, tendiente a eliminar administraciones patrimonialistas y clientelistas, el segundo orientado a reformas basadas en la rendición de cuentas (*accountability*) o tendientes a una mayor democratización y control democrático y transparencia en la gestión; y finalmente, la búsqueda de soluciones por la vía “gerencial” buscando mejorar la eficiencia de la administración pública mediante el traslado de criterios del sector empresarial privado. Estas iniciativas pueden lograr resultados parciales, no obstante, consideramos que no resolverán los aspectos fundamentales de la gestión pública y política si no se remiten a las condiciones de la sociedad sobre la cual se sostienen, es decir, a las contradicciones y conflictos económicos, sociales e institucionales que se constituyen en la base, y al mismo tiempo en los límites, del funcionamiento del Estado.

## ESTADO E INSTITUCIONALIDAD PARA LA DEMOCRACIA

La constitución de los Estados modernos se afianzó con el desarrollo de la burocracia y las instituciones públicas, pero fundamentalmente con un conjunto de sustentos ideológicos y hegemónicos. En ese sentido, el Estado moderno remite a la totalidad social: “La sociedad es un sistema de relaciones de poder cuyo carácter puede ser político, social, religioso, económico, cultural y de otro tipo; en ese marco, el Estado se presenta como la forma exclusiva de cohesión de los diferentes niveles de la sociedad, como el ejercicio efectivo del poder que ordena, agrupa y cohesiona a la sociedad...” (Lowerstein 1986). En ese sentido, el Estado se puede definir como un conjunto de instituciones y relaciones sociales que penetra y controla el territorio y los habitantes que se establecen en cierta delimitación geográfica; dichas instituciones tienen, como último recurso para efectivizar sus decisiones, el control de los medios de coerción física (O’Donnell 2004).

Ahora bien, la sociedad, que por naturaleza es conflictiva y diversa, requiere de estructuras estatales adecuadas que logren un mínimo cumplimiento de los requisitos expuestos; sin embargo, al menos en Bolivia, al no existir una vinculación óptima, la sociedad y los movimientos sociales han tendido a generar estructuras paralelas que se confrontan permanentemente con el Estado, poniendo en duda inclusive el éxito de sus dispositivos coercitivos.<sup>17</sup> El nuevo diseño institucional implica una responsabilidad, fundamentalmente estatal, de construcción progresiva de derechos, recreada, dinámica y acorde con las características y transformaciones societales. De lo que se trata, de una u otra forma, es de institucionalizar las prácticas ciudadanas individuales y colectivas, dotarles de una materialización y regularidad y otorgarles un lugar en la estructura del Estado.

Del mismo modo, los partidos o las organizaciones representativas que sólo tienen existencia relacional (Bordieu 2001), se encuentran vinculados de manera permanente tanto con el Estado y la institucionalidad política, como con la sociedad en sus diversas dimensiones. Ante su actual depreciación simbólica e inoperancia en el escenario de la representación, se precisa concebir o recrear formas organizativas que se adecuen a una concepción renovada de la democracia como expresión de la diversidad y como un proceso que se construya de abajo hacia arriba, lo cual implica un cambio en la forma y contenido de la representación.

Un factor imprescindible en la transformación de la “forma” de hacer política está referido al comportamiento y las lógicas de acción. Las instituciones políticas se asocian generalmente con los aparatos estatales, las organizaciones representativas y el conjunto de normas y leyes que rigen en determinado territorio, pero para comprender integralmente la acción política es preciso abordar las instituciones también como patrones de comportamiento, reglas o valores que estructuran las relaciones (Knight), patrones regulares de interacción (O’Donnell) o bien estructuras extendidas en el tiempo y espacio (Giddens).

Las instituciones son construcciones sociales que tienen independencia respecto de los actores, continuidad en el tiempo y en el espacio, carácter simbólico y, al mismo tiempo, son patrimonio compartido de toda una organización o comunidad e inciden en ella estableciendo constricciones o límites, al mismo tiempo que crean o reducen incertidumbres (Schedler 1995). Por ello, el conjunto de reformas y ajustes institucionales realizados particularmente en la década de los noventa, resultaron limitados e insuficientes, por una parte, por la concepción fragmentaria y dispersa de las medidas, por otra, por su inadecuada lectura de la realidad, pero también por los problemas de aplicación y adscripción de los actores involucrados en la gestión, lo cual tiene directa relación con la cultura política y los patrones de interacción. En ese contexto, es preciso comprender que "...un representante no es sólo responsable ante, sino también responsable por..." (Sartori 1996), por tanto existe una estrecha relación entre la calidad de la democracia y la capacidad y calidad de los gobernantes.

Es evidente que la democracia requiere de reglas jurídicas claras y normas sociales adecuadas para generar un clima de confianza y un Estado capaz de regular los conflictos y establecer un marco institucional estable, pero estos factores no son suficientes. Una profunda reforma estatal implica una serie de condiciones, entre ellas la vinculación con las estructuras económicas y socio-políticas, las relaciones de poder y la conflictividad en un marco común basado en la pluralidad, lo cual implica "ciudadanos integrados en la comunidad política como partes de un todo, es decir de una forma tal que sólo pueden constituir su identidad personal y social en un horizonte de tradiciones compartidas y de reconocimiento institucional intersubjetivo" (Habermas 1998).

En otras palabras, la institucionalidad democrática no sólo debe cumplir con las tareas de representación formal de la política asociada a la idea de democracia electoral —condiciones absolutamente necesarias para su funcionamiento—, sino además tener la capacidad de articular la multiplicidad, la diversidad y las contradicciones, así como responder a las necesidades y expectativas sociales, que son la base de la legitimidad y consolidación institucional.

## BIBLIOGRAFÍA

- BAUMANN, GERD. *El enigma multicultural. Un replanteamiento de las identidades nacionales, étnicas y religiosas*. Ed. Paidós, Barcelona, 2001.
- BORDIEU, PIERRE. *El campo político*. Ed. Plural, La Paz, 2001.
- CALDERÓN, FERNANDO. "Notas sobre la crisis de legitimidad del Estado y la democracia" en: PNUD *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadano*. Ed. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004.

- GELLNER, ERNEST. *Naciones y nacionalismo*. Ed. Alianza, Madrid, 1988.
- HABERMAS, JÜRGEN. *Facticidad y validez. Sobre el derecho, el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Ed. Trotta, Madrid, 1998.
- HELD, DAVID. “Ciudadanía y autonomía”. En. *Revista Ágora No. 7*, Buenos Aires, 1997.
- LAVAU, GEORGES. “Partidos y sistemas políticos: interacciones y funciones” en Calanchini (comp.): *Partidos políticos y sistema político*. Cuadernos de Ciencia Política No. 2. Fundación de Cultura Universitaria –Instituto de Ciencia Política, Montevideo, 1991.
- LOWERSTEIN, KARL. *Teoría de la Constitución*, Ed. Ariel, Barcelona, 1986.
- MARIANI, RODOLFO. “*Democracia, Estado y construcción del sujeto (ciudadanía)*”, en: PNUD (2007) Contribuciones al Debate II.
- MARTINAT, FRANCOISE. “Crisis de la representación y nuevas ciudadanía: los cambios de Colombia, Argentina y Venezuela” en Cheresky, Isidoro y Blanquer, Jean– Michel (comp.): *¿Qué cambio en la política Argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada*, Ed. Homo Sapiens, Buenos Aires, 2004.
- MELUCCI, ALBERTO. “Asumir un compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales”, en *Zona Abierta No. 69*, Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 1994.
- MOUFFE, CHANTAL. *El retorno de lo político*. Ed. Paidós, España, 1999.
- O’DONNELL, GUILLERMO. “Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión”. En: PNUD *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadano*. Ed. Aguilar-Altea-Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004.
- “Hacia un Estado de y para la democracia”, en: *La democracia en América Latina; hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Contribuciones al Debate Vol. II, PNUD, 2007.
- RODRICK, DANI. “Feasible globalizations”, Harvard University, 2002.
- SANJINÉS, JAVIER. *El mestizaje*, Ed. IFEA- PIEB. La Paz, 2005.
- SARTORI, GIOVANNI. “¿Hay una crisis de representación?” en: *Revista Este País, No. 65*. Agosto 1996, México, 1996.
- SCHEDLER, ANDREAS. “Under and overinstitutionalization: some ideal typical propositions concerning new and old party system” (working paper No. 213), Kellogg Institute from International Studies, University of Notre Dame, Indiana, 1995.
- TAPIA, LUIS. *La condición multisocietal. Multiculturalidad, pluralismo, modernidad*. Ed. CIDES-Muela del Diablo, La Paz, 2002.

TORANZO, CARLOS. “La relación de los partidos políticos y la sociedad civil” en: FBDM *Los partidos políticos ante la crisis*” FBDM, La Paz, 2004.

ZAVALETA, RENÉ. *Las masas en noviembre*. Ed. IESE-UMSS, Cochabamba, 1983.

“Notas sobre la cuestión Nacional en América Latina”. En: *El Estado en América Latina*. Ed. Los Amigos del Libro, La Paz, 1990.

ZEGADA, MARÍA TERESA. “Partidos en el poder: La ausencia de un sistema de representación política en Bolivia” en: Zegada (Coord.) *La representación política en Bolivia. Tendencias y desafíos*. IDEA – PNUD - FBDM, La Paz, 2006.

“Ciudadanía civil y política en Bolivia” en: Zegada, Farah y Albó *Ciudadanías en Bolivia*, Corte Nacional Electoral, La Paz, 2006.

---

## NOTAS

- <sup>1</sup> Mariani en un texto elaborado para la discusión de los autores del presente volumen y otros expertos, llama la atención sobre éstos dos aspectos como los actuales desafíos de la gobernabilidad democrática en la región
- <sup>2</sup> Comentarios realizados en el Taller de análisis y discusión con los autores del presente libro, organizado por el PNUD con el apoyo de la Unión Europea y realizado en Buenos Aires en mayo de 2007.
- <sup>3</sup> O'Donnell, Guillermo 2007 “Hacia un Estado de y para la democracia”, en el presente volumen.
- <sup>4</sup> La Constitución de 1938 expresó la ideología emergente de la época que propugnaba el fin del constitucionalismo clásico regido por el individualismo liberal y la propiedad privada, e introducía el constitucionalismo social –o derechos de segunda generación–; se incorporaron, por ejemplo, el derecho a la reunión, a la asociación y a la huelga, se otorgaba por primera vez al Estado responsabilidades sociales, se desconocía cualquier tipo de servidumbre y se reconocía y garantizaba la existencia legal de las comunidades indígenas y sus derechos específicos.
- <sup>5</sup> Este concepto se encuentra fuertemente conectado con el concepto de sociedad abigarrada de Zavaleta, y se refiere a “la coexistencia y sobre posición de diferentes sociedades o matrices de relaciones sociales de diversa cualidad y tiempos históricos”, (cfr. Tapia 2002)
- <sup>6</sup> Estas visiones se vinculan con posiciones de intelectuales bolivianos como Silvia Rivera, Álvaro García Linera, Esteban Ticona, Raúl Prada, entre otros.
- <sup>7</sup> Propuesta para la nueva Constitución Política del Estado “Por un Estado plurinacional y la autodeterminación de los pueblos y naciones indígenas, originarias y campesinas” suscrita por la Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores de Bolivia, compuesta por nueve organizaciones, entre ellas la CSUTCB, CIDOB, CONAMAQ, CPES. Sucre, 5 de agosto de 2006.
- <sup>8</sup> Zegada, Ma. Teresa “Ciudadanía civil y política en Bolivia” en: *Ciudadanías en Bolivia*. Corte Nacional Electoral, La Paz, 2006
- <sup>9</sup> La idea de trilema se basa en la permanente incompatibilidad de los tres dispositivos históricos mencionados: Estado, ciudadanía y comunidad que no logran armonizar entre sí; es una relación

en que prevalecen dos en detrimento siempre de uno. El trilema fue concebido por Dani Rodrick (2002) aplicado al funcionamiento político de la economía global (The political trilemma of de World Economy).

- <sup>10</sup> Esta diferenciación conceptual guió la reflexión sobre la crisis del sistema de representación en Bolivia Cfr. Zegada, María Teresa, 2006
- <sup>11</sup> Unión Cívica Solidaridad, Conciencia de Patria, Nueva Fuerza Republicana y el Movimiento Bolivia Libre, entre los principales, que participaron en acuerdos políticos para conformar coaliciones gubernamentales con los partidos grandes y con cuyas votaciones lograron alcanzar mayorías parlamentarias.
- <sup>12</sup> Desde la reconquista democrática en la década de los ochenta, los partidos políticos lograban un promedio del 25 a 26% de los votos; excepcionalmente el MNR logró en las elecciones de 1993 el 33,8%.
- <sup>13</sup> El MAS, por ejemplo, es una organización política constituida por organizaciones sindicales con lógicas de tipo corporativo, y no es propiamente un partido político. El MIP es una derivación o un instrumento político del movimiento sindical indígena-campesino del altiplano. Dada la ubicación política actual del MAS en función gubernamental, sus desafíos son, además de romper con las lógicas del pasado y cumplir con la oferta de transformar el país, permanecer en el ámbito político y consolidarse como sujeto representativo, para lo cual requerirá un mínimo de institucionalidad organizativa.
- <sup>14</sup> Clasificación que corresponde a las clásicas tipologías de los sistemas de partidos políticos construidas por Sartori, y Laparombara y Weiner.
- <sup>15</sup> Entendemos la gobernabilidad como la capacidad estatal de satisfacer las necesidades, demandas y expectativas sociales, por ello su estrecha vinculación con el concepto de legitimidad.
- <sup>16</sup> Cfr: O'Donnell "Hacia un Estado de y para la democracia", en el presente volumen.
- <sup>17</sup> Por ejemplo, durante el gobierno de Banzer (1997-2001), se impuso un Estado de Sitio que tuvo que ser rápidamente suprimido ante el desacato generalizado de la sociedad.