



Documento de Trabajo

INFORME NACIONAL
SOBRE DESARROLLO HUMANO
EN BOLIVIA

Estado y Democracia en Bolivia

Fernando Mayorga

El contenido de este documento
es responsabilidad de sus autores
y no compromete la línea
de pensamiento del Programa
de las Naciones Unidas para
el Desarrollo (PNUD) en Bolivia.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007:
“El estado del Estado en Bolivia”

DOCUMENTO DE TRABAJO

ESTADO Y DEMOCRACIA EN BOLIVIA

Fernando Mayorga

INTRODUCCIÓN

Después del agotamiento de la “democracia pactada” y de la inclusión –en la normativa constitucional– de instituciones de democracia participativa y actores no partidistas en la competencia electoral, el debate sobre las modalidades que debe adoptar la democracia boliviana adquirió nuevos rumbos con la victoria del MAS en las elecciones generales de 2005 pero, sobre todo, a partir de su conversión en principal fuerza política en la Asamblea Constituyente y de su rechazo a la pregunta del referéndum por las autonomías departamentales que se tradujo en la victoria del NO en cinco de los nueve departamentos. ¿Estamos ante un nuevo proceso de ampliación de la democracia –el tercero en este ciclo democrático– que tiende a la configuración de una democracia ampliada -híbrida”- bajo nuevas pautas que trascienden las actualmente vigentes que implican una combinación entre representación y participación aunque las sitúan en ámbitos e instituciones separadas? Me refiero a la circunscripción de la representación política en el ámbito del parlamento (otros espacios análogos son los consejos municipales pero no los consideramos en este análisis) y de la participación ciudadana en el referéndum –incidiendo en el proceso decisonal político- y en la iniciativa legislativa ciudadana –incidiendo en el proceso legislativo. Considerar a la asamblea constituyente como una institución participativa es, por lo menos, problemático en la medida que está conformada por representantes electos. Su peculiaridad radica en su convocatoria específica para cumplir una finalidad expresa –la reforma total de la CPE- y su funcionamiento ajeno al parlamento y con prerrogativas para modificar las pautas de organización del sistema político.

Precisamente, en el debate constituyente se plantean algunas iniciativas de reforma política que, si bien, no llegan a discutir a profundidad los rasgos del régimen de gobierno –el parlamentarismo no es considerado una opción- ni la estructura del poder legislativo -aunque alguna propuesta apunta al unicameralismo o plantea modificaciones al bicameralismo existente, -apuntan a modificar el sistema de representación a partir de introducir nuevas modalidades de elección de parlamentarios -mediante “usos y costumbres”- vinculadas a una redefinición de las circunscripciones territoriales con base en identidades étnico-culturales. Este es el umbral mínimo de las propuestas vinculadas al oficialismo y al movimiento campesino e indígena en torno a cambiar algunas pautas de la representación política que permiten discutir las posibilidades de una democracia “híbrida”.

Con matices, estas iniciativas están presentes en un documento oficial del Movimiento Al Socialismo - Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP) titulado “Refundar Bolivia para vivir bien. Propuesta para la Asamblea Constituyente”, presentado en mayo de 2006, así como en la Propuesta para la Nueva Constitución Política del Estado elaborada por la Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas,

Originarias, Campesinas y de Colonizadores de Bolivia (en adelante, Asamblea Nacional de Organizaciones) bajo el título “Por un Estado plurinacional y la autodeterminación de los pueblos y naciones indígenas, originarias y campesinas” y difundido en agosto de 2006. A partir de reflexionar sobre estas propuestas que tienen el apoyo de la bancada mayoritaria de la Asamblea Constituyente indagamos acerca de la pertinencia conceptual y la viabilidad institucional de una configuración de la democracia sobre la base de la incorporación de reglas electorales que no están contempladas en la normativa constitucional vigente. Es preciso mencionar que estas propuestas invocan diversas modalidades de democracia: plural, representativa, participativa, comunitaria, consensual, deliberativa, directa; sin embargo, al margen de la proliferación de sentidos asociados a la democracia ninguna propuesta elimina la democracia representativa y ambas propuestas pretenden establecer nexos esta y otras que, supuestamente, comportan valores positivos diferenciados de la democracia representativa.

Para ordenar el análisis consideramos la democracia participativa y directa como análogas (en uno de los documentos se mencionan “otros mecanismos de democracia directa” entre las instituciones de la democracia participativa (Asamblea Nacional de Organizaciones: 4). Asimismo, la democracia comunitaria y la de consensos se refieren a la misma entidad en la medida que la primera se refiere a “la democracia consensual practicada en las comunidades” (MAS: 4). Por su parte, la deliberación puede ser entendida como un procedimiento que forma parte de la democracia representativa y no como su antítesis. Finalmente, la democracia “plural” no significaría sino la existencia de pluralismo político, un componente convencional de la democracia representativa, pese a que en ninguna de las propuestas se reconoce la mediación partidista –o de las agrupaciones ciudadanas actualmente vigentes- excepto en términos negativos, esto es, como rechazo a la “injerencia” o “patrocinio” partidista en la elección de jueces y magistrados “a partir de candidaturas ciudadanas o de la comunidad” y mediante voto universal y directo (MAS:13).

Bajo estos criterios, el margen del debate se reduce considerablemente y se afinca en la combinación de modalidades de elección para constituir los órganos de la democracia representativa, en particular, el parlamento, así como, en la incorporación de una política deliberativa en la democracia representativa y, finalmente, en la articulación entre democracia representativa y democracia participativa. En suma, representación, deliberación y participación se constituyen en los tres aspectos centrales del rediseño del sistema político.

Este documento pretende reflexionar sobre estos tres tópicos y sus relaciones, y asume un carácter de diálogo y polémica con los documentos señalados para intentar responder la interrogante que guía la reflexión general sobre la reforma política del Estado: ¿Es posible

avanzar hacia una *democracia ampliada* que, sobre los cimientos del principio de representación política, establezca relaciones de complementariedad (no sólo coexistencia) con formas, mecanismos y prácticas de democracia participativa y deliberativa en el horizonte de un Estado intercultural-autonómico con *governabilidad compleja* en Bolivia? ¿Es deseable? ¿Cómo hacerlo no sólo en términos de principios y aspiraciones sino en clave de diseño institucional y de cultura política?

Es obvio que nuestra atención está centrada de la *democracia ampliada* y no en la *governabilidad compleja*, puesto que la primera puede ser abordada de manera “estática”, es decir, como bosquejo y diseño que prescindan de la dinámica política y se circunscriben al ordenamiento institucional; en cambio, la gobernabilidad, si bien exige contemplar el ordenamiento institucional, está sometida a la “dinámica” política resultante del despliegue de las estrategias y de los comportamientos de los actores relevantes en función de un determinado marco institucional.

Para realizar nuestra lectura retomamos algunos criterios básicos acerca de la representación y la participación. En primer lugar, se trata de responder a la demanda constante por un sistema de representación política que exprese la diversidad de intereses e identidades de la sociedad, o sea, lo que Sousa denomina la “diferencia” (:15): en segundo lugar, se trata de responder a la demanda creciente por reglas e instituciones que permitan el control social en la gestión gubernamental mediante la participación ciudadana. Sin duda, al margen de la búsqueda de mayor eficacia y eficiencia en la gestión de lo público-estatal está en juego la legitimidad y la representatividad de las instituciones políticas. Es más, posiblemente estos dos últimos elementos –legitimidad y representatividad– son los factores que apuntalan las propuestas señaladas puesto que existen falencias en términos de diseño institucional respecto a la articulación de las diversas estructuras institucionales (gobierno, parlamento, pueblos indígenas) en un sistema coherente de gestión pública..

A partir de estos criterios, evaluamos la posibilidad y la pertinencia de una “tercera” ampliación de la democracia (las dos anteriores ampliaciones de la democracia fueron analizadas en un documento anterior) que se traduzca en una democracia ampliada o “híbrida” que articule de otra manera –distinta y complementaria a la establecida en la actual CPE– la democracia representativa y democracia participativa en la nueva normativa constitucional. Sin duda, el sustrato del debate es el cuestionamiento a la democracia electoral de corte liberal-representativo, esto es, basada en la fórmula de elección que reconoce el voto individual como método para seleccionar autoridades y representantes. Sin duda, aquello que Sousa define como la “diferencia” -para referirse a la diversidad de intereses e identidades de la sociedad que deben ser representadas– está en la base de las propuestas mencionadas y el énfasis se concentra en la presencia de representantes de agrupamientos poblacionales definidos por rasgos étnico-culturales que son elegidos

mediante procedimientos de distinta naturaleza –usos y costumbres– que, como vimos, no son excluyentes respecto a la democracia representativa puesto que no se desecha la función representativa sino se amplía la manera de elegir a los representantes.

Sin embargo, paralelamente a este cuestionamiento al procedimiento electoral del voto individual se plantea la extensión de este mecanismo (que, además, formaría parte de las obligaciones ciudadanas –Asamblea Nacional de Organizaciones: 18) hacia otros ámbitos para la elección de autoridades que no están contempladas en la institucionalidad vigente (autoridades judiciales, representantes del “Poder Social Plurinacional”, Asamblea Nacional de Organizaciones: 6) en un afán de establecer criterios de legitimidad a través de la participación electoral de la ciudadanía. Asimismo, la incorporación de la segunda vuelta electoral para la elección del presidente de la República y la posibilidad de su revocatoria implica derivar a la voluntad del pueblo, en tanto cuerpo electoral, la legitimidad de su mandato, eliminando la mediación congresal actualmente vigente como una posibilidad institucional que dio origen al carácter presidencialista parlamentarizado del sistema de gobierno y a la formación de coaliciones de gobierno y parlamentarias.

En suma, la democracia liberal representativa basada en el ejercicio del voto individual, universal y directo no solamente es preservada sino que se extiende para elegir otro tipo de autoridades y para definir de manera exclusiva el acceso a –y la permanencia en– la presidencia y vicepresidencia de la República. Bajo estos argumentos, y aunque las posibilidades de combinación no se limitan al método para elegir representantes, ¿dónde radicaría el carácter ampliado o híbrido de la democracia representativa?

1. ¿HACIA UNA DEMOCRACIA AMPLIADA “HÍBRIDA”)?)

Para encarar este análisis, abordamos de manera central el tema de la representación política y los procedimientos electorales, la convivencia entre representación y deliberación democrática, la articulación entre democracia representativa y democracia participativa. A partir de estas reflexiones intentamos, luego, pensar en los rasgos de la democracia ampliada en clave intercultural y en los desafíos de la relación entre Estado, nación y sociedad.

1.1. Representación política y procedimentalismo

El cuestionamiento a la democracia representativa pone en tapete de discusión la definición de los actores y las reglas de la competencia electoral. ¿Es posible una democracia sin partidos y elecciones bajo otros principios y no solamente el voto universal? La inclusión de otras lógicas de elección –en este caso, la denominación genérica de “usos y

costumbres” para referirse a diversos y variados métodos circunscritos, además, a determinados grupos sociales que tienen algún rasgo cultural homogéneo y comparten un determinado espacio geográfico- para la selección de representantes y autoridades implica ampliar la heterogeneidad de las formas organizativas y relativizar la necesidad de un formato determinado (partidos políticos y agrupaciones ciudadanas). Es decir, no se podría formalizar un sistema de representación política por la vaguedad de la noción de “usos y costumbres”, y las prácticas que involucra, con la consiguiente segmentación de los “ámbitos sociales” susceptibles de ser representados ya sea mediante el voto universal o mediante usos y costumbres. Más aún, el carácter indeterminado de los usos y costumbres resulta menos impreciso que el derecho colectivo de los pueblos indígenas “al reconocimiento de sus sistemas políticos y sistemas de conformación de autoridades practicados como forma de elección y toma de decisiones” (MAS:7).

Si el punto de partida es la necesidad de la complementariedad entre la democracia representativa y la democracia practicada en “los territorios de las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos” (Asamblea Nacional de Organizaciones: 5), es preciso advertir que las dificultades para enlazar de manera coherente ambos registros son mayores que las posibilidades debido a los riesgos de concluir en un dualismo en la representación por la inexistencia de reglas generales. Así, por ejemplo, los representantes elegidos por voto universal y directo estarían sometidos al “principio de revocatoria del mandato”, figura que no se establece para los representantes elegidos por usos y costumbres (Asamblea Nacional de Organizaciones: 5).

Este es un ejemplo del sesgo que presenta este tema en el debate político boliviano porque pone en evidencia la predominancia del asunto del “sujeto” de la representación (quién representa y en base a qué principios) respecto al “sistema” de representación de la totalidad social. Y ello debido a que prevalece una visión étnico-cultural que se expresa en una “política de la identidad” que convierte la “diferencia” en diferenciación que, a su vez, se contraponen a la integración social que debe promover cualquier sistema institucional... representativo. Este es el punto central del abordaje del tema, empero, antes de considerar su (in)viabilidad es preciso efectuar un recorrido sobre el tema de representación.

Sobre la representación y su crisis

De manera formal, la democracia moderna se sustenta en la representación como el sustrato de las instituciones políticas. La representación es definida mediante reglas electorales que establecen los procedimientos para la selección de los gobernantes y las modalidades organizativas que intervienen en esa disputa. A la lógica del voto y la regla de la mayoría como procedimientos para dirimir la disputa política corresponden los partidos políticos como modalidades organizativas que

aúnan las preferencias políticas en torno a programas de gobierno que pretenden responder a las demandas de los ciudadanos. Sin embargo, los cambios en la sociedad han provocado un descentramiento de la política y han puesto en cuestión la capacidad de la democracia representativa afincada en partidos políticos para, precisamente, representar la diversidad de intereses e identidades sociales (Abal Medina 2004).

La crítica a la democracia como procedimiento electoral ha sido motivo de amplia y variada crítica como aquellas que advierten su tendencia a reducir la disputa política a una pugna entre élites y el ejercicio de gobernar a una rutina burocrática que distancia al Estado de la sociedad. Más aún si las expectativas respecto al desempeño de las instituciones políticas tienen que ver más con la capacidad de resolución de las demandas sociales –empleo, seguridad, servicios públicos- que con su adscripción a valores –tolerancia, honestidad, respeto-, aunque las formas de la organización de la política, entre ellas la representación, se convierten en el foco de atención cuando la política gubernamental -y sus actores, particularmente los partidos- no resuelven las necesidades.

Los cambios que han incidido con mayor fuerza en la crisis de la representación política están vinculados a la modificación del rol del Estado en la era de la globalización y al predominio de los mass media en la arena pública. La globalización económica y cultural, pero también política y jurídica (Held 1997 y Giddens 1999), han reducido la soberanía estatal y con ello la autonomía de las decisiones estatales y su correspondencia con la voluntad ciudadana expresada en las urnas. La massmediatización ha separado más nítidamente la representación institucional y la representación simbólica (Landi 1996) antes conjugadas en y por los partidos políticos y, ahora, escindidas sin posibilidades de retorno. A esta disociación, en la cual la escenificación de la política es tarea mediática, se suma la debilidad de los partidos para canalizar institucionalmente las demandas sociales debido a la pérdida de centralidad del sistema de partidos que son desplazados por otros actores (corporativos, sindicales, cívicos, regionales, movimientos sociales) como nexo entre la sociedad civil y el Estado. Y la crisis de los partidos se ha transformado en una crisis de la representación política.

Este que es un rasgo general en las democracias actuales presenta características específicas en la situación boliviana puesto que el cuestionamiento no está dirigido al procedimiento electoral de corte liberal democrático –cuyos resultados en los diez últimos años, además, son demostrativos de su capacidad para incorporar la “diferencia” de la sociedad- sino a la cualidad de la representación política. Concretamente, a los sujetos que deben ser elegidos como representantes y los sujetos que deben ser representados, así como, al lazo representativo entre elegidos y electores, en términos de mandato imperativo, un aspecto que fue eliminado por la política moderna en el proceso de formación de los Estados nacionales.

Como señala Sartori, la representación –como acto de “hacer presente algo o alguien que no está presente”- puede asociarse a la idea de mandato o delegación (enfoque jurídico), a la idea de representatividad, es decir, de semejanza o similitud (enfoque sociológico) y a la idea de responsabilidad (vinculada a los actos de gobierno (Sartori 1999:257). El enfoque sociológico es el más cercano a la representación política porque implica la representatividad, es decir, el grado de representación, la posibilidad o necesidad de que la sociedad se vea reflejada en las instituciones políticas, en el parlamento. Según esta perspectiva, el sistema de representación debe ser un espejo de la sociedad y, como señala Bobbio, se centra en el efecto de conjunto más que en el papel de los representantes individuales y uno de los problemas es definir qué características del cuerpo social merecen ser reflejadas en el organismo representativo. Esta perspectiva: “Concibe el organismo representativo como un microcosmos que reproduce fielmente las características del cuerpo político, según otra imagen recurrente lo compara con un mapa geográfico que precisamente representa a escala la realidad (en este caso el territorio) que debe representar” (Bobbio 1981: 1384-1385).

Parece evidente que esta es una idea dominante en los debates actuales en el país y el énfasis en los aspectos identitarios étnico-culturales responde al afán de caracterización de la sociedad a partir de su composición étnico-lingüística que se traduce, a su vez, en el ejercicio cuantitativo de establecer porcentajes de “indígenas” para que, a partir del número, se definan circunscripciones territoriales con mayoría de pueblos indígenas donde se elegirá a los diputados uninominales “según las instituciones comunitarias de elección por asambleas” (MAS:12) o a miembros de un “congreso unicameral plurinacional, de participación directa de representantes de todas las naciones y pueblos indígenas, originarios, campesinos (por usos y costumbres) y de participación de representantes urbanos con alternancia de representación de hombres y mujeres (Asamblea Nacional de Organizaciones:5). Entre paréntesis, porque excede los límites de este trabajo, vale destacar la imprecisión conceptual de las definiciones utilizadas en el documento de la Asamblea Nacional de Organizaciones... para dar cuenta de los sujetos de la representación porque, en algunos casos, “pueblos indígenas” y “naciones originarias” son sinónimos –en realidad, se trata de un uso convencional que designa a los mismos actores sociales en tierras altas, “naciones originarias”, y en tierras bajas, “pueblos indígenas”-, por eso se los incluye en el sujeto: “naciones y pueblos indígenas originarios”, pero en esta definición se incluye a continuación el término “campesinos”, que, como se sabe, remite a relaciones de producción y no necesariamente a componentes étnico-culturales. En cambio, en el documento del MAS las cosas son más claras, puesto que el único sujeto colectivo que es interpelado como portador de derechos específicos son “los pueblos indígenas”, denotando mayor precisión taxonómica pero sin eliminar los problemas del particularismo como principio de organización de la representación política.

En suma, la “diferencia” se convierte en el principio que ordena el diseño del sistema de representación política y, a partir de la diversidad cultural con referentes exclusivamente étnicos –pese a la ambigüedad que despierta la inclusión de “campesinos”-, se plantea la combinación de métodos de elección y la diferenciación de circunscripciones territoriales que son definidas como distritos electorales. Así, se señala que “los mecanismos de la democracia representativa son los siguientes: Elección de representantes por voto universal y directo, bajo el principio de revocatoria de mandato [se supone que para el ámbito nacional] y Elección de representantes por usos y costumbre “en los territorios de las naciones y pueblos indígenas, originarios y campesinos, para los distintos niveles de gobierno” (Asamblea Nacional de Organizaciones: 5).

No es incongruente plantear la combinación de dos o más modalidades de elección puesto que la forma de elección no define el carácter de la representación. Es posible elegir de múltiples maneras y los seleccionados pueden asumir el papel de representantes independientemente si el método utilizado es el voto universal y directo u otro(s) procedimiento(s). Si duda, la forma resulta importante si está en juego la representatividad, empero, no debe perderse de vista las implicaciones que tiene definir el lazo representativo a partir de referentes identitarios particulares que remiten a la “representación espejo” porque se podría discutir, igualmente, si la identidad étnica es el único criterio para definir la composición identitaria en la sociedad boliviana.

Retomando el hilo del argumento se puede señalar que el cuestionamiento se dirige los sujetos colectivos que son invocados para –sobre la base de su identidad-, diseñar el sistema de representación política. Antes de referirnos de manera precisa a las propuestas en cuestión es preciso efectuar un breve recorrido sobre los riesgos de diseñar la representación política sobre los supuestos de la “diferencia” como único referente y como cuestionamiento a las pretensiones “universalistas” de la democracia representativa.

La propuesta de establecer un sistema de representación política sobre la base de las identidades particulares –cualquiera sea su signo y es bueno recordar que todo signo es arbitrario y que toda identidad es relacional, no esencial- implica un predominio de lo que se entiende “compromiso con la diferencia” y se denomina “política de la identidad”. Como señala Arditi: “la política de la identidad tiende a cerrarse en un esquema particularista donde eventualmente todo, o casi todo lo que no es enunciado desde un grupo particular, puede ser visto como un agravio para sus integrantes... La reivindicación de la igualdad deje de ser concebida en términos de una lucha por una sociedad más justa y solidaria. En vez de eso, los excesos endogámicos de la política de la identidad llevan a un escenario de acción y una forma de concebir la intervención política que dificulta las articulaciones horizontales entre los distintos particularismos (2000:10-11).

En otras palabras, el reconocimiento de la diferencia tiene el reverso de un particularismo a ultranza que puede conducir a perder de vista no solamente la necesidad de las “articulaciones horizontales entre los distintos particularismos” sino a rechazar la posibilidad de la existencia de una institucionalidad homogénea en algún sustrato –en este caso, el voto individual- sin negar la existencia de fórmulas electorales que permitan la integración de la “diferencia”. Un ejemplo es la introducción de una “ley de cuotas” en relación a la participación de las mujeres como candidatas que responde a una diferencia de género. Es evidente que las propuestas que discutimos no son excluyentes respecto al voto universal y contemplan la combinación de formas de elección –por voto universal y por usos y costumbres -, sin embargo, el problema no estriba en esa posibilidad sino en la lógica de representación subyacente.

Las propuestas de un sistema mixto de elección apuntan a establecer una lógica particularista de la representación que conduce a la coexistencia de normas disímiles que provocarían resultados distintos convirtiendo la “hibridez” en un sistema de diferencias. Como señalamos, los diputados elegidos por voto universal estarían sometidos a la revocatoria del mandato y los elegidos por usos y costumbres a otras normas internas que no incluyen esta figura de revocatoria.

En este punto es preciso llamar la atención sobre la ausencia, en las propuestas, de referencias acerca del rol de los partidos políticos y de las agrupaciones ciudadanas, siendo los pueblos indígenas las únicas “personas jurídicas de derecho público” (Art. 223, CPE) que son interpeladas para la conformación de los órganos de gobierno. Aunque puede colegirse que los partidos políticos y agrupaciones ciudadanas serán las entidades que mediarán en la elección de autoridades y un porcentaje de representantes políticos a través del voto individual y directo, no son mencionados como organizaciones políticas para el ejercicio de la representación popular, tal como se estableció en la reforma constitucional de febrero de 2004. En esta última reforma se incorporó en la competencia electoral a las agrupaciones ciudadanas y a los pueblos indígenas –en un afán de eliminar el monopolio partidista en la representación política-, sin embargo, en las propuestas mencionadas solamente los pueblos indígenas son invocados como “sujetos” con prerrogativas para elegir representantes. Estaríamos ante una definición paradójica: no se rechaza la democracia representativa pero se elimina el rol de los partidos políticos y las agrupaciones ciudadanas en la representación política. Esta omisión es resultado del predominio de la “política de la identidad” asentada en la “diferencia” como criterio rector de las propuestas de reforma política.

Empero, este aspecto circunscrito a los aspectos procedimentales no agota los problemas derivados del intento de establecer la armazón institucional del sistema político a partir de visiones particularistas porque, igualmente, se invoca la necesidad de “reafirmar nuestras estructuras de gobierno, elección de autoridades y administración de

justicia.... La estructura del nuevo modelo de Estado Plurinacional implica que los poderes públicos tengan una representación directa de los pueblos y naciones originarias y campesinas, según usos y costumbres, y de la ciudadanía a través del voto universal” (Asamblea Nacional de Organizaciones: 3, subrayados nuestros). Esta apelación a un nosotros excluyente –nosotros, los pueblos y naciones indígenas y campesinas- que se distingue de la ciudadanía –un nosotros incluyente que remite a la comunidad nacional- como otra entidad pone en evidencia los riesgos de la política de la identidad como reverso de la diferencia. Como señala Arditi, “se trata de la exaltación de una modalidad acotada del “nosotros” y la devaluación de otra más amplia. La lengua de los tupi guaraní de Paraguay y Brasil tiene dos pronombres para estas modalidades: el *oré* o nosotros excluyentes (nosotros los inmigrantes, nosotras las mujeres) y el *ñandé* o nosotros incluyente (nosotros los latinoamericanos, nosotros los demócratas). La política de la identidad tiende a privilegiar el *oré* sobre el *ñandé*, y a concebir el campo de la acción colectiva como un universo de múltiples *oré*. Cuando eso ocurre el grupo –y no una categoría más incluyente como la ciudadanía- pasa a ser el polo necesario y principal de la identidad, la solidaridad y la acción colectiva” (Arditi: 9).

Este es el riesgo que se debe evitar en el rediseño del sistema de representación política y las posibilidades de combinación de diversas modalidades de elección deben partir del principio de representación basado en el voto universal y en la disputa electoral sin exclusión y con competencia en las diversas circunscripciones territoriales que no pueden, en un determinado porcentaje, ser definidas como cotos de caza de organizaciones sociales en los cuales no tienen cabida otras expresiones políticas. La autorepresentación de algunos grupos sociales a los cuales corresponden determinadas identidades y ciertas circunscripciones territoriales no tiene justificación sino como parte de un “metadiscurso”, el discurso de lo plurinacional que implica la autodeterminación: “nuestra decisión de construir el Estado Plurinacional basado en las autonomías indígenas, originarias y campesinas, debe ser entendida como un camino hacia nuestra autodeterminación como naciones y pueblos...”(Asamblea Nacional de Organizaciones:3, subrayado nuestro). O como un derecho colectivo: “Los pueblos indígenas tienen derecho a la autodeterminación y la territorialidad” (MAS:7). En esa medida, es explicable la debilidad de las propuestas de rediseño del sistema de representación política sobre la base de una “política de la identidad” que lejos de propiciar la complementariedad entre la democracia representativa y otras formas de democracia “directa” exacerba la “diferencia” y menoscaba la integración social.

1.2. Deliberación y “experimentalismo democrático”

Política deliberativa y democracia representativa

Si existen reparos para articular de manera complementaria principios democráticos liberales y “comunitarios” en el tema de la representación política, veamos las posibilidades de combinación entre la democracia representativa y la democracia deliberativa que, como es obvio, remite a los rasgos del proceso decisional. No solamente *quiénes* toman decisiones en representación del cuerpo político sino *cómo* deciden en atención a parámetros de legitimidad y eficacia. En el tema anterior, a partir de los rasgos identitarios de *quiénes* se pretende organizar la representación, en este caso, la diversidad socio-cultural también entra en juego para establecer el *cómo* del proceso decisional. Y la deliberación como procedimiento está en el sustrato de esta reflexión.

En los últimos años, junto con la crisis de la representación política centrada en los partidos que derivó en la apelación a la democracia participativa y su institucionalización, afloró una demanda de democracia deliberativa como contrapuesta a la democracia de partidos. Es decir, implicaba un componente participativo y, de manera indirecta, presentaba connotaciones étnico-culturales puesto que era asociada a –o era utilizada como argumento de la superioridad de– la democracia de consenso practicada en las comunidades campesinas e indígenas. Antes de indagar acerca de la relación entre democracia deliberativa y diversidad cultural efectuamos un recorrido sobre las concepciones de democracia deliberativa (Elster 2001) y las relaciones entre la democracia representativa y la política deliberativa (Habermas 1997).

La noción de democracia deliberativa remite a la “toma de decisiones a través de la discusión entre ciudadanos libres e iguales” (Elster 2001:13) y se vincula con la idea de que “la elección política, para ser legítima, deber ser el resultado de una deliberación acerca de los fines entre agentes libres, iguales y racionales” (:18). Antes de evaluar las ventajas y desventajas de la deliberación es preciso mencionar que su defensa como componente de la democracia está directamente vinculada a la negación del mandato imperativo, esto es, a la pretensión de que los electores tengan tuición sobre sus representantes o que estos actúen en función de las instrucciones de sus mandantes. Es decir, la deliberación es el intercambio de argumentos entre representantes para tomar decisiones a partir de la calidad de los juicios e implica, por lo tanto, la posibilidad de que estos modifiquen sus puntos de vista y adopten las posiciones de sus adversarios o terminen innovando, es decir, tomando definiciones distintas a las inicialmente esgrimidas por los participantes.

La faceta democrática de la democracia deliberativa implica que la “toma colectiva de decisiones [debe darse] con la participación de todos los que han de ser afectados por la decisión o por sus representantes”, en cambio, la faceta deliberativa de la democracia deliberativa implica que “la toma de decisiones [debe darse] por medio de argumentos ofrecidos *por y para* los participantes que están comprometidos con los valores de

la racionalidad y la imparcialidad” (Elster: 21). Empero, la racionalidad y la imparcialidad se yuxtaponen con los intereses en juego y, más aún, cuando se trata de relaciones de poder provocando que la racionalidad sustantiva –orientada por valores- sea desplazada por una racionalidad instrumental que se orienta por intereses.

Existen también otros factores que influyen en la toma de decisiones. En política, un elemento que impele a la negociación y/o a la votación es la restricción temporal y precisamente las fórmulas de votación en la democracia representativa buscan reducir la incertidumbre mediante la eficacia decisional –asumir definiciones en un tiempo razonable porque la discusión debe llegar a su fin- y la legitimidad –la aceptación de la mayor parte de los participantes: por mayoría simple, mayoría absoluta, dos tercios, etc. hasta el ideal de la unanimidad-. La búsqueda de un punto de equilibrio entre la dictadura –una sola persona decide en el menor tiempo posible con mínima legitimidad- y la unanimidad –la legitimidad es incuestionable si la decisión es compartida por todos pero exige, a mayor cantidad de participantes, mayor tiempo destinado para arribar a la decisión- es el desafío de la democracia representativa y eso conduce a debatir el asunto de escalas. Así, el espacio local es más propenso a la toma de decisiones mediante la deliberación. También porque lo que está en juego no son los fines de la sociedad en general sino las preferencias de los participantes. También un órgano representativo como el parlamento puede ser un escenario de deliberación con estas características pero, como vimos, sin las restricciones del mandato imperativo.

Este recorrido sobre la democracia deliberativa relativiza las bondades intrínsecas de la deliberación y la sitúa como un procedimiento para tomar decisiones que se combina o reemplaza con otros procedimientos cuando resulta ineficaz para cumplir su cometido. Por ello, algunos autores apuntan a rescatar el resultado de la deliberación para evaluar su carácter positivo (es decir, si se produce “el cambio endógeno de preferencias que resulta de la comunicación” (Stokes, en Elster: 21) mientras que otros la valoran en tanto proceso (esto es, si se produce “una conversación por la cual los individuos hablan y escuchan consecutivamente antes de tomar una decisión colectiva” (Gambetta, en Elster: 21). En otras palabras, si se produce un buen resultado como efecto de un proceso dialogal estaríamos ante una decisión eficaz y legítima, independientemente del ámbito –una comunidad local- o de la institución –un congreso- pero realizado en el espacio público.

Ahora bien, si la democracia deliberativa presupone participantes “libres, iguales y racionales” es necesario complejizar la reflexión cuando esta condición no se cumple debido a la diversidad cultural que impide la existencia del requisito de igualdad ciudadana –que puede estar establecida formalmente pero no se cumple en la interacción social por diversos factores como la exclusión de facto por discriminación de diverso cuño- y se convierte en un desafío. Para abordar nuestro análisis

optamos por utilizar la noción de política deliberativa y no la de democracia deliberativa puesto que tiene menores componentes normativos. Así la política deliberativa es “entendida como una modalidad de formación de la voluntad política con base en la participación en el espacio público” y, en esa medida, excede los ámbitos institucionales de la política.

La relación entre política deliberativa y diversidad cultural presenta diferencias de acuerdo al grado de complejidad y heterogeneidad sociocultural de sociedades como la boliviana, a la concentración o disgregación espacial de los grupos étnicos, así como, de su peculiar vinculación con el ordenamiento jurídico y la gestión estatal. Esta “heterogeneidad” empírica de la diversidad étnico-cultural, sin embargo, no impide que este tema se aborde en términos abstractos, más aún, si lo que está en juego es la necesaria conexión entre derecho y democracia bajo nuevas pautas a ser definidas en la Asamblea Constituyente. Para efectuar nuestro análisis consideramos la distinción habermasiana entre principio de discurso –más afín a la deliberación- y forma legal de las pautas de acción en referencia al tema de la diversidad cultural e identitaria para, luego, pensar las modalidades y espacios de articulación entre la política deliberativa y la democracia representativa.

Principio de discurso e diversidad cultural

Las constituciones modernas contienen un sistema de derechos que incluyen: derechos individuales de libertad, derecho de pertenencia a una comunidad jurídica, derecho a la aplicación imparcial de justicia, derechos políticos y derechos sociales (Habermas 1998:185). Todo sistema de derechos se asienta en dos elementos: el “principio de discurso”, que establece que solamente son legítimas aquellas normas de acción aceptadas por todos los individuos que pueden ser afectados por su aplicación; y las formas legales de las normas de acción, que no necesitan de la aceptación de los individuos a la hora de su cumplimiento y se abstraen de la complejidad de la vida cotidiana donde se manifiesta la heterogeneidad social.

Nos interesa enfatizar en el papel que juega el “principio de discurso” en la legitimación de las normas de acción porque “sólo con ayuda del principio de discurso se percibe que *cualquiera* tiene derecho a la mayor medida posible de *iguales* libertades subjetivas de acción” (Habermas: 189). Ahora bien, el carácter racional de los discursos y la libre aceptación de los individuos implica como condición de realización de una política deliberativa –esto es, basada en el principio de discurso- una intersubjetividad que es construida bajo determinados parámetros culturales.

Las normas de acción adquieren un sentido de legitimidad en la medida que forman parte de una herencia cultural que sirve de referente a los individuos, constituidos como tales a través de una cultura específica

que les proporciona identidad y pertenencia comunitaria en el ámbito cotidiano. La legitimidad del Estado depende de su capacidad de representación institucional –canalización de demandas generales- y de representación simbólica –reproducción de valores y creencias comunes- dando curso a las reivindicaciones materiales y culturales de los diversos grupos que componen la sociedad pero integrándolos en una unidad superior: la nación de ciudadanos. Como señala Calderón: “Las naciones latinoamericanas no alcanzaron a crear una comunidad de ciudadanos que integrara participativamente al conjunto de sus miembros. El estado no logró plasmar metas de integración social, de desarrollo económico ni de convivencia pluricultural... Consiguientemente, uno de los retos de estas naciones es construir una comunidad política, una comunidad de ciudadanos... En este contexto, resulta fundamental reinventar metavalores nacionales, según cada caso, a partir de los espacios públicos que sean considerados como bienes comunes, creando un ‘lugar’ donde se integre a las diversas particularidades étnico-culturales, religiosas, etc. y considerando a las personas y a los grupos que allí convivan como iguales en su diferencia, es decir, como auténticos ciudadanos” (Calderón 2001, Cap 3:17).

La especificidad cultural es importante para entender la manera en que una comunidad articula su vida política, puesto que los individuos están enraizados en sus orígenes, su tradición, su historia, su lengua y los valores comunes al grupo al que pertenecen. Es decir, la libertad subjetiva de acción de los individuos es de carácter formal, puesto que su “contenido” es provisto por las pautas culturales de la comunidad. Así, antes de -o paralelamente a- la relación formal con el Estado, se establece una relación de identificación cultural con la comunidad. Es posible suponer que en este nivel comunitario local, las normas de acción siempre son legítimas, porque son producto de la relación intersubjetiva, y están basadas en el “principio de discurso”. En cambio, la legitimidad de las formas jurídicas es contingente y depende de la capacidad de sanción del aparato estatal. La idea de que la ley se acata, pero no se cumple es una expresión de la incongruencia entre forma legal y principio de discurso.

Si la legitimidad descansa en el principio de discurso, es posible suponer que las pautas culturales (como las relativas a un grupo étnico) son siempre legítimas, en cambio, las formas jurídicas adquieren ese rasgo solamente si son aceptadas libremente por los individuos involucrados. Aquí surge, sin duda, el problema de la disyunción entre el derecho consuetudinario (del grupo étnico) y el derecho positivo (del Estado) como conflicto de legitimidad para los agentes sociales cuyas acciones deben someterse a ambos referentes. Cuando estos criterios trascienden al espacio político, aparecen los problemas de representación y las demandas de participación que ponen en cuestión la legitimidad de las instituciones de la democracia representativa.

Es evidente que esto tiene algunas implicaciones para la concepción de democracia representativa como conjunto de procedimientos que definen la selección de representantes políticos y la toma de decisiones con base en la deliberación. Las normas de acción de alcance comunitario, aunque circunscritas a una escala local, tienen una relación afín con una “política deliberativa”, entendida como una modalidad de formación de la voluntad con base en la participación en el espacio público, porque los mecanismos de toma de decisiones presentan rasgos cercanos a la democracia directa. Una diferencia -sustantiva, por cierto- radica en que en la democracia liberal representativa se aplica la regla de la mayoría - para que el debate no sea interminable-, en cambio, en estas formas comunitarias tradicionales, la decisión está basada en la regla de la unanimidad y esta se alcanza mediante un (in)terminable debate o un criterio mayoritario que debe ser asumido como único por la totalidad de los miembros de la comunidad. Su materialización debe distinguir los ámbitos sociales de aplicación, puesto que en el nivel comunitario-local puede prevalecer el derecho consuetudinario, mientras que en el nivel nacional-estatal impera la norma jurídica de validez general, inclusive para el derecho consuetudinario que no puede contradecir la Constitución.

La diversidad cultural y las combinaciones posibles

Sin duda, el espacio local -fortalecido mediante la municipalización y la participación popular- es un ámbito proclive para propiciar una cultura participativa y deliberativa porque se trata de un espacio donde la “solidaridad entre extraños” es más fácil de conseguir. Sin embargo, el verdadero desafío es lograr esta meta en el nivel nacional donde se producen los encuentros entre diferentes. Por eso, en este nivel, las relaciones entre culturas adquieren diversas características de acuerdo a su grado de complejidad y estas relaciones se pueden clasificar en: asimilacionismo, multiculturalismo e interculturalismo (Elósegui 1997).

El asimilacionismo consiste en la primacía, predominio o imposición de una cultura (dominante, estatal) sobre las otras, y caracteriza al nacionalismo homogeneizante bajo la idea de *melting pot*. El multiculturalismo es una respuesta al asimilacionismo, desplegado por parte de una cultura dominante, reivindicando el derecho (minoritario) a la diferencia y puede asumir posiciones separatistas o autonomistas. Por su parte, el interculturalismo o, más bien, la interculturalidad plantea una convivencia en la diversidad y concibe la nación como una entidad múltiple. Sin duda, este aspecto es central, puesto que el multiculturalismo puede adoptar posturas particularistas, porque no acepta la existencia de derechos universales. Como respuesta al peligro de asimilacionismo, el multiculturalismo promueve la preservación y el aislamiento de una cultura subalterna y se traduce internamente al grupo en una homogeneización que niega la autonomía individual y mitiga la ciudadanía. Esta homogeneización implica que los derechos individuales se subordinan a los derechos comunitarios. En cambio, la

interculturalidad reconoce que, a pesar de la diversidad cultural, existen ciertos valores comunes que permiten “compartir una legislación que consagre la universalidad de los derechos (individuales) y el pluralismo cultural” (comunitario)(:23-25). Desde otra perspectiva, en esta reflexión referida a las relaciones entre culturas y retomando las ideas relativas a las identidades étnicas como base de las propuestas de reforma política, es preciso incorporar en el debate algunas consideraciones en torno a otras identidades –como la mestiza, por ejemplo- que complejizan aun más esta problemática y que, por esa razón, aparece negada en el metadiscurso de lo “plurinacional”. En esta veta, la interculturalidad también puede ser entendida como convivencia entre sujetos con raíces culturales diferentes –“occidental”, “indígena”-, y el mestizo puede considerarse un resultado intersubjetivo de ambas vertientes; en ese caso, su referente es el modelo cívico de nación –de adscripción por nacimiento, no por lazos consanguíneos que caracterizan el modelo étnico de nación-, porque su identidad es plural. En esa medida, las identidades no serían esencias que vehiculizan proyectos de autodeterminación sino componentes de una comunidad política nacional.

Algunas prácticas de interculturalidad ya están incorporadas en la institucionalidad política, si partimos de la idea de que la interculturalidad es la convivencia entre “usos y costumbres” particulares y formas jurídicas universales. La Participación Popular implica el reconocimiento de los “usos y costumbres” para la elección endógena de autoridades indígenas y reconoce a estas autoridades y a sus organizaciones tradicionales como sujetos para fines jurídicos y administrativos, sin embargo, los órganos del gobierno municipal se constituyen mediante voto universal y directo y la mediación de partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas. Es decir, se trata de una articulación entre el principio liberal del sufragio universal para la conformación de los órganos locales de gobierno y la tradición comunitaria de raigambre cultural para la elección de las autoridades que aseguran la reproducción interna de la colectividad local y la representan ante los poderes públicos. En algunos casos, la comunidad decide, mediante “usos y costumbres”, la nominación de candidatos municipales y la orientación del voto individual que termina ratificando –legalizando, diríamos- una definición basada en la legitimidad que proviene del principio de discurso. Este es un ejemplo de combinación de principio de discurso –decisión colectiva- con forma legal –voto individual- que pone en evidencia una modalidad de complementariedad entre democracia deliberativa y democracia representativa sin modificar el sistema de representación política.

Es decir, la deliberación es una modalidad para tomar decisiones con legitimidad porque implica la aceptación de todos los participantes cuya posición ha sido definida mediante el intercambio de argumentos en el espacio público y sin presiones externas. En esa medida, su validez y su realización no dependen de los espacios político-institucionales ni de las

reglas formales, aunque ambos pueden crear condiciones favorables o no para la deliberación democrática. Recuperar las experiencias locales-municipales y, a partir de esas experiencias, irradiar sus logros y formalizarlos en el régimen autonómico es la única vía razonable para propiciar la democracia deliberativa. El órgano legislativo puede adoptar modalidades deliberativas para asumir decisiones cualquiera sea su regla de conformación, empero, si se incorporan las reformas referidas a la representación bajo criterios identitarios étnicos se correrá el riesgo de que algunos representantes estén compelidos por mandatos imperativos restringiendo las posibilidades de la prevalencia de una política deliberativa en su seno. Un antecedente es la Asamblea Constituyente que, pese a su carácter formalmente democrático participativo, en sus tres primeros meses de funcionamiento ha actuado bajo pautas instrumentales alejando, por el momento, la posibilidad del establecimiento de acuerdos sustantivos mediante la deliberación democrática debido a los constreñimientos informales (presiones corporativas, injerencia partidista y directrices gubernamentales).

1.3. Tensiones entre la democracia representativa y la democracia participativa (cuestión de “actores”).

Como vimos, las propuestas de adecuar la representación política a la “política de la identidad” con énfasis en determinados sujetos sociales terminan formalizando la “diferencia” al punto de provocar un dualismo en el sistema de representación más que la complementariedad de diversas lógicas democráticas. Por ello consideramos que no existen posibilidades de articulación entre democracia representativa y democracia participativa a partir de establecer un nexo directo entre representación política y participación ciudadana. Más aún si, en el caso de los diputados uninominales, por ejemplo, se plantea establecer “mecanismos de comunicación y control popular permanentes con sus electores” (MAS:11) o que se “preverán mecanismos de revocación para casos de incumplimiento... de las expectativas de los electores” (:12), porque implican una suerte de mandato imperativo que pondría en cuestión la tarea deliberativa del representante, concebida en la democracia moderna como una labor representativa de los intereses generales de la nación en tanto cuerpo político y no al servicio de sus electores. Así, en la propia definición de los “mecanismos de democracia participativa” que expresan la soberanía popular que “será ejercida directamente” se incluye “la facultad de revocatoria de los gobernantes” (MAS: 5). En otra postura se termina por relativizar en extremo la propia figura institucional de la representación cuando se consigna, entre los derechos políticos de los pueblos indígenas, el derecho “A participar *directamente* en la toma de decisiones políticas... (Asamblea Nacional de Organizaciones: 16, subrayado nuestro).

Entonces, en la medida que no es conveniente que la representación política se subordine a la participación mediante forma alguna de

mandato imperativo, el tema de la democracia participativa debe situarse en el ámbito del espacio público y de la gestión estatal. Por una parte, el espacio público como ámbito de participación promueve la deliberación pero su realización no requiere el establecimiento de reglas formales para su ejercicio o, a lo sumo, requiere el fortalecimiento de procesos/espacios de comunicación ya existentes, como la “mesas de diálogo”. En cambio, la gestión de gobierno –en sus distintos niveles- puede adquirir rasgos de mayor legitimidad y eficacia en la medida que la participación ciudadana coadyuve a la transparencia en los actos y en el manejo de los recursos públicos, o bien, defina la orientación de las políticas estatales mediante consulta electoral. Precisamente, esos son los dos sentidos que ha adquirido la demanda de participación ciudadana: como control social y consulta popular.

Veamos la segunda modalidad referida a la participación en tanto cuerpo electoral. En la medida que algunas instituciones de democracia semi-directa han sido incorporadas en la norma constitucional bajo la definición de “democracia participativa”, el sentido de esta modalidad de participación, desde 2004, está asociado a la Asamblea Constituyente, a la iniciativa legislativa y al referéndum. Su ejercicio, puesto que ya ha tenido consecuencias y efectos, está asumido como una característica de funcionamiento del sistema político en lo relativo al proceso decisional, al proceso legislativo o a la reforma constitucional. Y está claro que se trata de características parciales de democracia “directa” porque en los tres casos exige la mediación o la presencia de un órgano representativo: el congreso o la Asamblea Constituyente. Sin embargo, esta triada conforma el conjunto mínimo de instituciones de participación ciudadana puesto que las propuestas analizadas apuntan a “ampliar la democracia participativa” o directa –como vimos, estas son utilizadas como sinónimos-. Así, en un caso se incluye el plebiscito y la facultad de revocatoria (MAS: 5) y en otro, a estas reglas se suma el “veto popular, cabildos comunales-indígenas-populares, asambleas comunales-indígenas-populares y otros mecanismos de democracia directa” (Asamblea Nacional de Organizaciones: 4), denotando una confusión entre actor y procedimiento que nos remite, por analogía, a la confusión entre representación y delegación que está en el trasfondo del diseño de la representación política sobre la base de identidades específicas y no de la identidad general de ciudadanía. En realidad, una asamblea o un cabildo presentan como “valor democrático” la posibilidad de la adopción de decisiones mediante la deliberación –el procedimiento- pero eso no implica necesariamente que la decisión adoptada tenga carácter vinculante para actores ajenos al grupo involucrado en el proceso.

Antes de evaluar las propuestas de participación ciudadana como control social es preciso esbozar las características que, en los últimos años, adquirió esta demanda a partir de un ejemplo referido al Foro Jubileo 2000 en relación al tema de la deuda externa que muestra los desplazamientos en el sentido conferido a la participación y sus consecuencias institucionales.

El Foro Jubileo 2000 se realizó en abril de ese año con el apoyo de la Iglesia Católica, la presencia de organizaciones sindicales, organizaciones no gubernamentales e instituciones públicas. Su objetivo era promover la participación de la sociedad civil en los planes de reducción de la pobreza en el marco de la iniciativa de alivio a la carga de la deuda externa (conocida como HPIC). Las demandas de este foro no se limitaron al tema de la deuda externa sino abarcaron la formulación de propuestas de reorientación de las políticas públicas enfatizando la necesidad de la participación social e, inclusive, la realización de cambios político-institucionales en el Estado. Es decir, criticaba la ineficacia gubernamental, el déficit de funcionamiento de las instituciones democráticas y la carencia de normas e instituciones de participación social. En ese marco se propuso la incorporación de la consulta popular y la iniciativa legislativa ciudadana en la Constitución Política del Estado (demanda que se efectivizó en febrero de 2004 mediante una reforma constitucional). Empero, un resultado importante de este evento, para fines de nuestro análisis, fue la conformación del Mecanismo de Control Social como una instancia de la sociedad civil reconocida por ley para “ejercer el control social en el nivel nacional” (Art. 30, Ley 2235) y, también, la realización del Diálogo Nacional como “mecanismo permanente de participación social en el diseño, seguimiento y ajuste de las políticas destinadas a la reducción de la pobreza” (Art. 1). Es decir, esta demanda transitó de la presión a la participación y de la participación al control social respecto a la gestión pública. Como se sabe, ese denominado Mecanismo, que adoptó una estructura nacional y departamental, no llegó a funcionar efectivamente pero su concepción está presente en algunas propuestas de reforma constitucional dirigidas a la formalización de la participación ciudadana aunque con ciertos matices que le proporcionan un sentido diferente.

La institucionalización de la participación como control social está presente en una de las propuestas bajo características de –un cuarto- “poder del Estado”, esto es, como Poder Social Plurinacional que comporta los siguientes rasgos: “Es independiente y autónomo respecto de los poderes del Estado. Vigila y controla los poderes del Estado.... Sus decisiones son inapelables y de cumplimiento inmediato por parte de los poderes del Estado. Está formado por representantes de la sociedad civil (naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos, representantes de las organizaciones sociales y otros). En el nivel central son elegidos por voto universal; en los niveles local e intermedio se los elige por usos y costumbres” (Asamblea Nacional de Organizaciones: 6). Como se observa, se produjo un desplazamiento de la participación popular –vigente, por ejemplo, en los procesos de planificación municipal mediante organizaciones territoriales de base y comités de vigilancia- al control social –definido como conjunto de “mecanismos” en relación a la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza- y, ahora, del control al “poder social”. Una novedad de esta formulación es la adopción del procedimiento del voto universal para elegir a sus miembros en el nivel

nacional pero no se definen los tipos de organización susceptibles de postular candidatos puesto que, en esa propuesta, no se mencionan a los partidos políticos ni a las agrupaciones ciudadanas como instituciones de representación política. Y en la medida que los pueblos indígenas eligen a sus representantes en el ámbito local, mediante sus usos y costumbres, se supone que también pueden postular a candidatos para el nivel nacional produciendo una compleja y contradictoria figura de participación en dos ámbitos y con reglas distintas. Adicionalmente, la participación de los pueblos indígenas es extendida, pero acotada territorialmente y bajo la noción de autonomía, a otros ámbitos como la “toma de decisiones sobre todo el proceso de exploración, explotación, industrialización y comercialización de los recursos no renovables del país que se encuentren en sus territorios” o, bien, es ampliada pero sin referentes territoriales delimitados porque se refiere a su participación general en “los procesos de gestión pública, generando espacios institucionales que permitan su plena incorporación en los niveles de administración por fuera de su territorio” (Asamblea Nacional de Organizaciones:9). Otra vez, así como en el caso de la representación, la participación adopta un sesgo identitario, al punto que se define a la democracia participativa como “democracia participativa comunitaria” (Asamblea Nacional de Organizaciones: 14).

Con menores alcances y en una posición más doctrinaria exenta de fórmulas institucionales, la propuesta del MAS plantea que “la sociedad civil participará en la definición de políticas y acciones destinadas a la conservación del medio ambiente, uso y manejo de recursos naturales” (:4), aunque también reconoce que “los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en forma vinculante en las deliberaciones en torno a temas centrales de la gestión estatal” (:7) confiriendo atribuciones especiales a determinados sujetos sociales y sin precisar las consecuencias jurídicas de la “forma vinculante” que remite a la obligatoriedad o acatamiento por parte de los poderes públicos aunque no se sustenta en el criterio de mayoría electoral, como acontece en el caso de un referéndum o una consulta popular. Finalmente se establece, de manera genérica, la realización de “un proceso de amplia participación y consulta popular” para la selección de los miembros de la Corte Nacional Electoral o la elección del Fiscal General y los Fiscales de Distrito, sometidos también a la revocatoria de mandato” (MAS: 14-15). Considerando las dificultades de establecer rígidas estructuras institucionales dirigidas al control social, más aún, si se introduce una distinción respecto a atribuciones y derechos de determinados sujetos colectivos resulta pertinente limitar la reforma a la ampliación de instituciones de democracia semidirecta –como el plebiscito revocatorio– fortalecer, ampliando su ejercicio a los gobiernos departamentales y a las entidades autonómicas indígenas, los componentes de la participación popular prestando atención a las nuevas tareas asignadas al Estado y a la profundización de la interculturalidad.

En suma, la democracia participativa se reafirma con la ratificación de la vigencia de las instituciones de democracia semidirecta cuya incidencia tiene que ver con el proceso decisional, el proceso legislativo y la reforma total de la CPE, y se amplía con la inclusión del plebiscito para definir la revocatoria de mandato del presidente y vicepresidente de la República, solicitada con el diez por ciento de firmas del padrón electoral (MAS: 12). En cambio, en la medida que las propuestas de participación como control social transitan entre la formulación de principios sin concreción institucional y el establecimiento de un “poder social” con prerrogativas respecto a los otros poderes del Estado y sin reglas claras respecto a su conformación, la democracia participativa pierde su carácter articulador entre los poderes públicos y la sociedad civil diluyendo las fronteras entre la representación y la participación como procesos específicos que tienen objetos y finalidades diferentes: el ejercicio del poder político y la gestión de las políticas públicas. Ante este cuadro que pone en evidencia las tendencias predominantes en la discursividad política reformista es necesario rescatar el aprendizaje de la participación popular en el ámbito municipal en relación a los niveles de la gestión pública (diagnóstico, diseño, seguimiento y evaluación) ampliando su vigencia a los nuevos niveles de gobierno –departamentales y/o indígenas, si se da el caso- sin un formato homogéneo y en función de las peculiaridades de las unidades territoriales y sus características demográficas y socioculturales.

1.4. Las pautas de la reforma política

La extensión de la elección directa: la legitimidad ante todo

Dejando de lado las propuestas asentadas en la “política de la identidad” es preciso reafirmar la lógica del voto universal y directo para la conformación del poder legislativo evitando una legitimidad dual en la representación política y manteniendo el sistema electoral mixto que combina la representación proporcional en las circunscripciones departamentales y la mayoría simple en las uninominales. La tercera ampliación de la democracia debe referirse a la elección directa del presidente y vicepresidente, incluyendo la segunda vuelta en las urnas en caso de inexistencia de ganador con mayoría absoluta en la primera ronda. Esta norma implica desechar la posibilidad de mitigar el presidencialismo y refuerza, más bien, sus características concentradoras de poder que, sin embargo, pueden limitarse estableciendo atribuciones nítidas y acotadas al poder ejecutivo y legislativo. En general, el debate constituyente no ha abordado esta

faceta de la reforma política porque está concentrado en el tema de la legitimidad y la representatividad. En este sentido, la elección directa con segunda vuelta debe extenderse –formalmente- a las autoridades departamentales, así como, a los alcaldes aunque podrían incorporarse reglas más flexibles, como la reducción del umbral del vencedor al cuarenta por ciento aunada a una ventaja del diez por ciento sobre el segundo. Asimismo, en estos niveles debe incluirse la revocatoria de mandato mediante un procedimiento similar al propuesto para el presidente de la República desplazando a pueblo como cuerpo electoral las decisiones respecto a la continuidad o la remoción de autoridades.

El incremento del número de uninominales es otra posibilidad de ampliación de la capacidad representativa del órgano legislativo, así como, la elección por distritos uninominales de consejeros departamentales y concejales municipales en respuesta a la demanda central de legitimidad y representatividad.

En cuanto a la utilización de otras modalidades de elección, como los usos y costumbres, no es necesario formalizar estos procedimientos para incluirlos en la competencia electoral. Una modificación de las circunscripciones uninominales permitiría crear condiciones para la representación de los pueblos indígenas –tierras bajas- y naciones originarias –tierras altas- mediante candidatos que pueden ser seleccionados mediante usos y costumbres para lidiar en los comicios en los distintos ámbitos –departamental y municipal- ratificando esa selección mediante el voto universal y directo. Inclusive en el caso de reconocimiento de unidades territoriales con autonomía indígena debe procederse bajo esta lógica puesto que no se modifica la decisión colectiva y se evita la existencia de distintos principios de representación que pueden afectar la legitimidad y la representatividad del parlamento como cuerpo colectivo. La experiencia respecto a la ley de convocatoria a la constituyente debe servir como modelo de definición de un debate que se inició con una propuesta de cuotas étnicas y elección de representantes mediante usos y costumbres de un porcentaje de asambleístas y concluyó con la elección por voto universal y una composición de esa institución con predominio campesino e indígena.

2. GOBERNABILIDAD COMPLEJA: NUEVO SISTEMA DE BALANCES

La noción de gobernabilidad está estigmatizada porque se la vincula a la “democracia pactada” y, por esa vía, se presume que la desarticulación de ese esquema político implica la irrelevancia de un tema que es consustancial a la democracia, independientemente de sus usos instrumentales o sus vaguedades conceptuales. Por ello, se trata de pensar en las nuevas condiciones y las nuevas características de la gobernabilidad a partir de intentar una definición pertinente de este término y establecer cuáles son los actores, reglas, procesos y escenarios

que deben ser considerados para dar cuenta de la transición estatal y prefigurar los rasgos de la gobernabilidad democrática resultantes de las propuestas de reforma, aunque estas no contemplan esta problemática puesto que, como vimos, las demandas de legitimidad y representatividad definen su orientación básica. Realizamos un recorrido conceptual y metodológico antes de encarar el análisis de los nuevos parámetros de la gobernabilidad en la transición estatal y considerar las propuestas de reforma constitucional.

2.1. A propósito de la gobernabilidad

En el análisis de la gobernabilidad se pueden establecer dos entradas en vínculo con la democracia. En el primer caso, el interés está orientado al decurso de la democracia prestando atención a aspectos relativos al régimen político y a la estabilidad del sistema democrático. En el segundo caso, la atención se dirige a la capacidad del gobierno/Estado para ejecutar políticas, con énfasis en aspectos institucionales como la descentralización y la participación ciudadana. Esta última entrada, en los últimos años, también ha sido conceptualizada como “gobernanza” pero, para fines de nuestro análisis, optamos por utilizar la noción de gobernabilidad incluyendo tanto el juego estratégico de actores en vínculo con el sistema político y las relaciones entre demandas sociales y capacidades institucionales de respuesta estatal.

El debate en torno a la gobernabilidad en nuestro país –y en América Latina en general- muestra un camino marcado por los avatares de la transición y los desafíos de consolidación de las democracias, con énfasis en la estabilidad político-institucional y el juego entre actores estratégicos, generalmente los partidos políticos, y las relaciones entre Ejecutivo-Legislativo. Este esquema convencional estuvo vigente en nuestro país durante el ciclo de la “democracia pactada” y lo definimos, en nuestro diagnóstico, como “gobernabilidad simple o sistémica”, centrada en el sistema de partidos.

Algunos autores, como Linz, enfocaron su análisis, a propósito de la inestabilidad, en los “peligros” del presidencialismo, sin embargo, otros politólogos demostraron que el presidencialismo, bajo determinadas pautas de relación con el poder legislativo y dependiendo de las características del sistema de gobierno y del partido o coalición de gobierno, permite un funcionamiento estable de la democracia (Lanzaro 2001). Estos eran los temas de interés en el período de la transición pero, posteriormente, el estudio de la gobernabilidad amplió su espectro analítico en vínculo con los “desafíos de la consolidación”. Excediendo el ámbito de la política o del régimen político y comprendiendo las complejas relaciones entre Estado, economía y sociedad, el énfasis se desplazó hacia la capacidad del Estado/gobierno para responder a las demandas sociales (bienestar social, crecimiento económico, integración social, inclusión política) como condición de estabilidad democrática.

Considerando esta complejización, algunos autores definen la gobernabilidad democrática como “la capacidad de los sistemas democráticos para aprobar, poner en práctica y mantener las decisiones necesarias para resolver problemas sociales, resultado de procedimientos democráticos institucionalizados que consideran plenamente los puntos de vista e intereses de los actores políticos y sociales relevantes” (Payne *et al.* 2003:14). Antes de precisar el concepto de gobernabilidad es menester mencionar que en algunos análisis recientes, precisamente en el ámbito del PNUD (me refiero al Informe sobre *La democracia en América Latina*, y a los libros anexos: *Ideas y aportes, La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*, todos publicados en 2004, y *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, compilado por O’Donnell, Iazetta y Vargas Cullel en 2003), se ha producido un desplazamiento en el enfoque acerca de la democracia en la región porque se prescinde del uso de la noción de gobernabilidad y se opta por el de “democraticidad” para evaluar la “calidad” de la democracia considerando diversas variables que eran comprendidas anteriormente en el concepto de gobernabilidad democrática.

Este diagnóstico de la democracia en la región no se limita a los aspectos político-institucionales puesto que considera que la convivencia entre democracia (limitada a la democracia electoral), pobreza (privaciones materiales de millones de pobres o indigentes) y desigualdades (Latinoamérica es la región más inequitativa del planeta) pone en riesgo la estabilidad política. Sin embargo, la (in)estabilidad política no es abordada como problema de (in)gobernabilidad, y el balance acerca de la “calidad” de la democracia está referido a la noción de “democraticidad”.

La idea de “democraticidad” es sugerente aunque no está desarrollada con amplitud. La primera mención tiene que ver con la necesidad de evaluar la democracia prestando atención al Estado y no limitar la mirada al régimen político. Es decir, “el Estado no es un elemento ajeno o extrínseco a la democracia, es uno de sus componente intrínsecos” y de ahí la propuesta de “indagar acerca de la democraticidad del Estado, no solo del régimen” (:55); por ello, la propuesta central es transitar de una democracia electoral a una democracia de ciudadanos y ciudadanas, entendiendo la ciudadanía como el ejercicio no solo de derechos políticos sino de derechos civiles y sociales, puesto que se trata de investigar las “condiciones que pueden permitir el ejercicio efectivo de los derechos políticos” (:59). Así, la noción de “democraticidad” permite examinar la “calidad” de la democracia, ya que refiere a “la existencia de diferentes grados de democracia” (O’Donnell 2003:117). Vale la pena mencionar que en esta propuesta no se consideran los derechos culturales y colectivos que, en nuestro país, han adquirido una importancia central en la discursividad política.

Retomando el asunto de la conceptualización, una definición amplia de gobernabilidad que rescata su carácter multidimensional y relacional es

la de Camou que plantea que la gobernabilidad debe ser entendida como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou 2001:36). Esta definición permite superar la convencional lectura dicotómica: gobernabilidad *versus* ingobernabilidad, y analizar grados y niveles de gobernabilidad involucrando una “serie de ‘acuerdos’ básicos entre las élites dirigentes (...) en torno a tres ámbitos principales (...) la cultura política (...) las reglas e instituciones del juego político (... y los) acuerdos en torno al papel del Estado y sus políticas públicas estratégicas” (:11).

Así, relaciona niveles de análisis (cultura política, instituciones y políticas públicas) y campos de acción gubernamental (campo político, económico y social) que permiten analizar las características que presenta la gobernabilidad democrática en cada caso nacional y en relación a los aspectos que son considerados claves: legitimidad, representatividad y eficiencia/eficacia, los cuales consideramos de manera parcial puesto que son útiles para realizar diagnósticos político-institucionales más no para esbozar propuestas.

Una noción pertinente, relacionada con la definición anterior, es la de *modelo de gobernabilidad*, que incluye la noción de conflictividad que está en la base de la tensión entre gobernabilidad, representación, legitimidad y participación. Al respecto, Prats define la gobernabilidad como “un atributo de las sociedades que se han estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones de autoridad y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales e informales (...) dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias” (en IIG 2003:28). Así, el análisis de un modelo de gobernabilidad debe relacionar tres elementos: a) actores estratégicos, b) reglas, procedimientos o fórmulas, y c) conflictos entre actores estratégicos. Un componente clave son los actores estratégicos que se refieren a “todo individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos” (:28). Por su parte, los actores estratégicos se definen por las reglas y procedimientos —formales e informales— que configuran un régimen político puesto que determinan cómo se toman e implementan las decisiones al establecer un determinado tipo de relaciones entre el poder político, la economía y la sociedad.

2.2. Una nueva gramática de la gobernabilidad

Bajo estos criterios, analizamos las pautas de la gobernabilidad democrática en nuestro país que ha asumido características más complejas como resultado de los cambios políticos acaecidos en los últimos años y considerando las sucesivas ampliaciones de la

democracia. Optamos por la noción de “gramática” en vez de “modelo” de gobernabilidad para relativizar las pretensiones normativas y considerar la gobernabilidad como un proceso de producción de sentido (en términos de legitimidad, eficacia y estabilidad, entre otros aspectos) que varía en función del tipo de relaciones entre actores estratégicos, reglas formales e informales y conflicto social y la variedad de escenarios resultantes de las reformas político-institucionales.

Así, consideramos las nuevas reglas y las interacciones resultantes entre actores estratégicos que han complejizado las pautas de gobernabilidad (pese a la existencia de un partido dominante en el sistema político que minimiza la conflictividad en las relaciones presidente/congreso) a partir de la puesta en marcha del proceso de autonomías departamentales con la elección de prefectos que, en una mayoría, no responden al partido de gobierno y en conjunto pueden ser caracterizados como actores estratégicos, esto es, con capacidad de veto o, por lo menos, de incidencia en el decurso y el alcance de las decisiones del gobierno central. Es decir, si en el pasado la gobernabilidad estaba centrada en las relaciones entre poderes ejecutivo y legislativo, en este nuevo ciclo de la democracia la relación entre gobierno central y los “gobiernos” del nivel intermedio aparece como otro aspecto relevante que exige negociaciones circunstanciales y permanentes debido a la precariedad del marco institucional que amplía el margen de juego entre los actores y la incertidumbre respecto al proceso decisional y los resultados de la interacción política que se desenvuelven en una mayor cantidad de escenarios como resultado de las reformas político-institucionales.

Utilizamos la noción de “gobiernos” en plural porque, como veremos, después de los resultados del referéndum autonómico, estos pueden ser de carácter “departamental” y/o “indígena”, e incluso, “regional” con el riesgo de complejizar aún más el clivaje centralismo/descentralización.

Aparte de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo y entre el gobierno central y las regiones, existe otra dimensión de la gobernabilidad que tiene que ver con la presencia de actores estratégicos de raigambre social (movimiento indígena, sindicalismo campesino, comité cívico, entre otros) que, sin formar parte de la política institucional, cuentan con recursos de poder susceptibles de influir en las decisiones gubernamentales en los distintos ámbitos estatales.

Así tenemos tres niveles de complejización de las pautas de gobernabilidad: en las relaciones entre poderes ejecutivo y legislativo, entre regiones y gobierno central y entre “gobierno(s)” y actores sociales. Esta complejización tiene que ver con las características del proceso decisional porque en el tratamiento de cada tema se involucran mayor cantidad de actores, se combinan procedimientos de diversa índole – reglas formales e informales- y la conflictividad se manifiesta de manera fragmentada –porque se han multiplicado las arenas o espacios formales de negociación- aunque con escasas posibilidades de articularse en torno

a una demanda de alta agregación -o en torno a un actor estratégico con proyecto- que ponga en riesgo la estabilidad política. (Este último rasgo, paradójicamente, tiene consecuencias positivas porque la fragmentación de la conflictividad implica la posibilidad de un procesamiento diferenciado -por niveles de gobierno- de las demandas sociales con posibilidades de mayor eficacia y eficiencia).

Este que es un rasgo del funcionamiento actual de la democracia, definida como representativa y participativa, adquiere un carácter más complejo si se toman en cuenta las propuestas de reforma constitucional que, insistimos, inciden en normas referidas a responder a demandas de legitimidad y representatividad de las instituciones y autoridades políticas y, escasamente, prestan atención a la estabilidad política o a la capacidad de respuesta estatal, en sus diversos niveles, a las demandas sociales que, además, están sujetas a diversos grados de participación para su canalización restando autoridad a los órganos de gobierno. Veamos como se formulan las propuestas en torno a las tres dimensiones de la gobernabilidad compleja.

Relaciones entre Ejecutivo y Legislativo

Es evidente que, desde octubre de 2003, la gobernabilidad ya no se concentra en las interacciones en el seno del sistema de partidos ni en el procesamiento de los conflictos en el ámbito parlamentario. Empero esta es una situación *de facto* por efecto de la crisis y, sobre todo, de los resultados electorales de diciembre de 2005 que otorgaron una mayoría parlamentaria al partido de gobierno y eliminaron la necesidad de conformar una coalición parlamentaria y de gobierno como ocurría en el pasado.

Si analizamos las propuestas referidas a la composición de los poderes del Estado resalta la ausencia de normas referidas a las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo, excepto en el caso del planteamiento de la introducción de la segunda vuelta electoral en la elección del presidente que, como es sabido, tiene consecuencias en la relación de fuerzas entre el ejecutivo y el congreso por los riesgos de la legitimidad dual que puede terminar menoscabando uno de los poderes en beneficio del otro. Estos riesgos, que pueden minimizarse tomando en cuenta otras experiencias nacionales, se profundizarían con la propuesta de la realización asincrónica de las elecciones presidenciales y las elecciones parlamentarias “con el objetivo de que los poderes Ejecutivo y Legislativo tengan distintos períodos de permanencia en el ejercicio del poder” (MAS: 13). Este hecho provocaría una complejidad adicional en el manejo del *tempo* político y exigiría, de manera innecesaria, una compleja negociación entre ambos poderes en desmedro de la eficacia en la toma de decisiones por la necesidad de una adecuación de las estrategias de los actores políticos a las modificaciones en la relación de fuerzas electorales. Si a eso se suma la introducción de un doble procedimiento de elección de diputados -por voto universal y por usos y costumbres-

con consecuencias disímiles en el lazo representativo, sometido además a mandato imperativo y revocatoria, es dable suponer que las interacciones políticas estarán sometidas a múltiples procesos de negociación dificultando la toma de decisiones y la acción gubernamental. En cierta medida, este diseño es viable bajo el supuesto del predominio de un partido dominante en el sistema político puesto que, a mayor cantidad de fuerzas políticas relevantes, mayores serían las consecuencias negativas en términos de eficacia decisional que, como vimos, es una de las facetas de la gobernabilidad democrática.

Pese a la ratificación del sistema presidencialista, la propuesta de la Asamblea Nacional de Organizaciones introduce otro elemento que recorta sus prerrogativas porque establece la conformación de la mitad del gabinete ministerial mediante ternas propuestas por “las organizaciones sociales” (:5). En esta propuesta, además, el legislativo es unicameral aunque con doble criterio procedimental para su conformación –usos y costumbres para los “representantes de todas las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos” y voto universal para los “representantes urbanos”, aunque en este caso, y solo en este, con alternancia de hombres y mujeres (:5) prefigurando un escenario parlamentario que exigiría negociaciones permanentes ante la ausencia de bancadas políticas predominantes. Este rasgo no es negativo *per se* puesto que la existencia de bancadas parlamentarias constantes es un componente típico de la gobernabilidad simple y la dispersión de fuerzas en el poder legislativo puede propiciar la deliberación para la toma de decisiones (sin embargo, la introducción de mandato imperativo reduce esta posibilidad). Asimismo, en esta propuesta se introducen nuevas “atribuciones” al parlamento, sin menoscabar el presidencialismo, que tienen que ver con la participación, tales como: “Legislar con procesos de consulta en temas de interés común” (:5) que no resultan novedosos puesto que están vigentes en las actuales audiencias públicas que comportan esas exigencias.

En suma, las propuestas, al margen de reconocer el sistema presidencialista y fortalecerlo con la incorporación de la segunda vuelta electoral, delimitan sus atribuciones, y al establecer elecciones separadas para presidente y parlamentarios introducen el riesgo del conflicto entre poderes que, sumada, a la inevitable división política vertical resultante del régimen autonómico –en cualquiera de sus modalidades– crearían condiciones de conflictividad recurrente y simultánea en varios frentes menoscabando (institucionalmente y de hecho) la capacidad gubernamental. En la medida que la política debe reducir la complejidad es menester que el régimen político, en su vértice central, mantenga los rasgos actuales excepto en lo relativo a la elección directa del presidente de la República. La introducción de la revocatoria de mandato presidencial es una respuesta pertinente a situaciones de ingobernabilidad por pérdida de legitimidad de la autoridad presidencial, sin embargo, este recurso debe ser la última opción y no la alternativa automática de un diseño institucional que tiende a debilitar la autoridad

presidencial. Respecto al parlamento, ya hemos mencionado los problemas de las propuestas que inciden en un dualismo representativo antes que en una complementariedad de lógicas democráticas.

Es evidente que la gobernabilidad simple, centrada en el sistema de partidos, correspondía a la “democracia pactada” y era funcional al sistema político antes de la segunda ampliación de la democracia. La complejización de la gobernabilidad, como vimos, corresponde –no de manera causal- a la ampliación de la democracia y, en esa medida, la relación ejecutivo-legislativo ya no cumple un rol tan decisivo como en el pasado, sin embargo, es el espacio fundamental de la política institucional y su estabilidad es una condición necesaria –aunque no suficiente- para el procesamiento de las demandas sociales y su encauzamiento por mecanismos institucionales. Por otra parte, en la medida que este “descentramiento” implica el establecimiento de nuevos escenarios y nuevas relaciones entre actores estratégicos, sobre todo los de carácter regional, la gobernabilidad exige nuevas lógicas de articulación entre los distintos niveles estatales.

Relaciones entre gobierno central y regiones

La segunda ampliación de la democracia se tradujo, entre otras reformas, en la incorporación del referéndum y la iniciativa legislativa ciudadana como nuevas modalidades de participación ciudadana. Estas instituciones de democracia semidirecta canalizaron la demanda regional de autonomías departamentales y la consulta popular se realizó de manera simultánea con la elección de representantes a la Asamblea Constituyente. Además, los resultados, según la ley de convocatoria del referéndum, tienen carácter vinculante para este órgano deliberante denotando no solamente los efectos del pacto político sino la necesaria conexión entre temas y procedimientos de reforma estatal en este nuevo ciclo. Sin embargo, el pacto político entre actores estratégicos no solamente definió las reglas y los escenarios de la reforma estatal sino que incluyó una regla informal: la elección directa de los prefectos mediante voto universal que implicaba recortar las prerrogativas presidenciales de la designación de las autoridades departamentales. En el momento de mayor legitimidad del presidente electo mediante mayoría absoluta, esta autoridad tuvo que designar a una mayoría de prefectos ajenos a la fuerza oficialista estableciendo nuevos escenarios para la gobernabilidad que se desdobra en dos ámbitos.

Por un lado, la relación entre algunas autoridades departamentales con el gobierno central como una nueva modalidad de relaciones entre oficialismo y oposición, reforzada por los resultados del referéndum autonómico en aquellos departamentos donde, precisamente, venció el Sí. Por otro lado, la relación entre los prefectos y los consejos departamentales en aquellas regiones en las cuales no existe afinidad política entre la autoridad departamental y la mayoría de los municipios que designan a los consejeros. En ambos casos, y en la medida que no

está definido el régimen autonómico, prevalece los cálculos estratégicos de los actores relevantes sobre las normas y los conflictos deben resolverse en el marco de la negociación constante. Es evidente que la definición de las características del régimen autonómico incidirá en las pautas de la gobernabilidad puesto que las reglas que se establezcan – atribuciones y competencias a los órganos de gobierno del nivel intermedio y características del sistema de representación- marcarán los patrones de vinculación entre las regiones y el gobierno central, así como, entre las prefecturas y los municipios como órganos locales de gobierno.

Sin embargo, los resultados del referéndum produjeron un escenario más complejo puesto que a las autonomías departamentales se suma la propuesta de autonomías indígenas, entre otras. El tema de fondo es que la principal fuerza política en la Asamblea Constituyente apostó al No a las autonomías departamentales y venció en las urnas para establecer otra agenda en el debate constituyente respecto a la descentralización estatal mediante autonomías territoriales. Una agenda que incluye otras modalidades complementarias o alternativas a las autonomías departamentales: autonomías regionales e indígenas. Mientras que en la propuesta de la Asamblea Nacional de Organizaciones no existe mención alguna a las autonomías departamentales, la del MAS intenta conjugarlas con otras modalidades de autonomía. Sin embargo, en la propuesta oficial del MAS para la Asamblea Constituyente se percibe una confusión en la formulación de este tema porque en un acápite se mencionan a las “autonomías municipales, indígenas y departamentales” (:5) y en otro acápite se plantean “autonomías regionales, indígenas, municipales y/o departamentales” (:10). Las incongruencias de esta fórmula que combina el “y” y el “o” en un mismo enunciado muestran una tensión en la propuesta: la primera lectura (siguiendo la “y”) combina las cuatro modalidades de autonomía y la segunda lectura (siguiendo la “o”) excluye a las autonomías departamentales. Parece semántica pero no lo es y pone en evidencia una indefinición en el proyecto del MAS que oscila entre la contraposición y la combinación de las autonomías departamentales e indígenas (y en este caso estoy obviando las autonomías regionales o las provinciales que, de vez en cuando, son planteadas para complicar aun más el probable diseño institucional).

En este sentido, la victoria del Sí en cuatro departamentos ha eliminado la eventualidad de obviar las autonomías departamentales pero la victoria del No en el cómputo nacional abrió la posibilidad de incluir las autonomías indígenas en el debate constituyente puesto que la pregunta del referéndum -limitada a considerar la implementación de autonomías en el nivel meso/departamental- ya no puede ser el referente exclusivo de la incorporación del régimen autonómico en la nueva Constitución Política del Estado. Es obvio que las cosas lejos de aclararse se complican en términos de diseño institucional, empero, todo parece indicar que estamos ante el desafío del establecimiento de un “pacto

autonómico” que implica que ninguna de las propuestas sea desechada aunque el asunto será dirimir si las autonomías departamentales e indígenas tendrán un rango similar o si las autonomías indígenas serán “procesadas” en el ámbito departamental a la usanza de la autonomía municipal.

La definición del régimen autonómico, como vimos, tendrá consecuencias obvias en la nueva gramática de la gobernabilidad puesto que una combinación de dos o más modalidades de autonomía territorial –al margen de la autonomía municipal- implicará una multiplicación de escenarios y niveles de gobernabilidad con la consiguiente dificultad para procesar de manera sistémica las demandas sociales y reproducir patrones de estabilidad política. Por ello, el desafío del diseño del nuevo Estado es modelar instituciones que promuevan una “integración sistémica” mediante una coordinación entre los diversos órganos de gobierno y esferas de la sociedad para evitar una “diferenciación funcional” que puede provocar un desempeño de los componentes estatales bajo lógicas particulares con consecuencias negativas para el funcionamiento del Estado (Lechner 2000). Es decir, a mayor variedad de autonomías territoriales y sus correlativos órganos de gobierno, mayores los problemas de diseño institucional para establecer relaciones coherentes entre las regiones y el Estado y, consiguientemente, mayores dificultades para la coordinación estratégica en términos estatales. La adopción de un modelo autonómico de manera progresiva y asincrónica, considerando las peculiaridades de cada departamento en cuanto a su diversidad étnico-cultural, permitiría la construcción paulatina de un marco institucional favorable a la gobernabilidad sin negar sus rasgos de complejidad y canalizando las demandas de autonomía indígena.

Relaciones entre “gobierno(s)” y actores sociales

Un elemento que caracteriza la democracia boliviana e incide en la gobernabilidad democrática es la presencia vigorosa de actores sociales con capacidad de veto informal sobre las decisiones gubernamentales. Una tendencia presente en la segunda ampliación de la democracia fue la institucionalización de la participación social incorporando a las organizaciones de la sociedad civil en algunos niveles de la gestión pública, sin embargo, esta incorporación implicó considerar la presencia de algunos actores sociales territoriales en desmedro de las organizaciones funcionales. Y en la medida que se privilegió el ámbito municipal, los comités cívicos regionales, por ejemplo, no fueron contemplados en este diseño. La incorporación constitucional de las autonomías departamentales podría implicar esta posibilidad, así como, las autonomías indígenas implicarían la institucionalización de la participación del movimiento indígena en la gestión estatal. La mención al comité cívico y al movimiento indígena (cada uno con características disímiles en sus ámbitos territoriales de acción y en sus relaciones generales con el Estado) permite introducir un tema central en el debate sobre la gobernabilidad que se refiere al grado de institucionalización de

la acción colectiva que es pertinente para el procesamiento de las demandas sociales en los distintos niveles de gobierno (nacional, intermedio y local) y en la reducción de la conflictividad a un grado permisible.

La peculiaridad del gobierno actual en lo relativo al vínculo orgánico entre el partido oficialista y los movimientos sociales (traducido en la organización de un viceministerio específico) tiene un carácter episódico que, pese a facilitar la labor de negociación y canalización de las demandas sectoriales, presenta como contrapartida la posibilidad de incrementar la capacidad de veto de las organizaciones sociales o, en una lógica análoga de dependencia, someter las decisiones de las autoridades y/o representantes a reglas informales de mandato imperativo pese a que estas relaciones no se asientan en el lazo representativo que tiene origen electoral.

Es preciso mantener espacios de encuentro entre la política institucional y la acción colectiva que no estén sometidos a normas legales ni pautas formales sino a los cálculos estratégicos y a la disponibilidad de recursos de poder de los actores institucionales y de los movimientos sociales partiendo de la noción de “gramática de la gobernabilidad” que permite prestar atención a la emergencia –episódica pero constante- de nuevas demandas y nuevos actores en la sociedad. Esto tiene que ver con una visión dinámica de las condiciones de la gobernabilidad que implica tomar en cuenta tanto la estabilidad en las reglas como la gestación de nuevas prácticas sociales y la emergencia de nuevos actores y movimientos sociales.

En otras palabras, la faceta de la gobernabilidad que contempla la relación entre “gobierno(s)” y actores sociales no exige complejizar el diseño institucional con la pretensión de encauzar la diversidad de actores sociales en un formato determinado porque implica negar una cualidad de la realidad social como es su continua transformación. Aparte de que la formalización de este vínculo, otorgando estatuto legal a la capacidad de presión, sea como “control social” u otra figura, implicaría establecer una innecesaria figura de “vinculatoriedad” que no corresponde a la relación entre autoridades –que representan intereses generales- y segmentos organizados de la sociedad –que plantean sus demandas parciales-. En suma, la nueva gramática de la gobernabilidad exige una mayor capacidad negociadora entre los actores estratégicos debido a la multiplicación y superposición de escenarios de disputa y negociación política desplazando la importancia de las reglas hacia la incidencia de la cultura política. En la medida que las reglas promuevan legitimidad y representatividad, la participación se enmarcará en los ámbitos de la política institucional menguando la disparidad entre demandas sociales y capacidades gubernamentales y, con ello, el grado de conflictividad social. Si no se cumple ese propósito, prevalecerán las estrategias de los actores y las reglas se convertirán en parte de su

repertorio de acción y la gobernabilidad tendrá menos sustento en las instituciones que en las decisiones de los actores relevantes.

3. LA REINVENCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN BOLIVIA

3.1. Hacia una democracia de “ciudadanos y ciudadanas”

La demodiversidad es la capacidad de la democracia para representar la diversidad social incorporando nuevas identidades en la discursividad política y en la institucionalidad estatal. En estos tiempos, la diversidad social es entendida básicamente como diversidad étnica y su centralidad en las visiones y propuestas de reforma estatal problematiza la noción de ciudadanía como sistema de derechos y pertenencia a una comunidad política traduciéndose en apelaciones implícitas de ciudadanía multicultural.

Antes de analizar los contornos que ha adquirido esta problemática es preciso señalar que la noción de ciudadanía se ha enriquecido y problematizado porque se han modificado las pautas de integración social que antaño se circunscribían al Estado nación bajo criterios de homogeneización cultural. En ese sentido, paralelamente a la ampliación de la democracia, en las dos últimas décadas, se ha producido una ampliación de la ciudadanía en la medida que se han incorporado en la normatividad legal una serie de reglas destinadas a incluir nuevas identidades a partir del reconocimiento de derechos antaño circunscritos a determinados sujetos sociales o, bien, mediante el establecimiento de derechos particulares a determinados grupos bajo el criterio de discriminación positiva.

El recorrido de esta ampliación de ciudadanía está vinculado al proceso de transición y consolidación de la democracia. Si en el período de transición las demandas de ciudadanía privilegiaban -como parte de la lucha por la democracia- la defensa de los derechos civiles y políticos, después de la transición democrática y debido al cumplimiento -así sea formal- de esos derechos básicos, empiezan a adquirir una importancia particular los derechos sociales y económicos a raíz de la implementación del ajuste estructural en la economía y el debilitamiento de la presencia del Estado en la atención de políticas sociales. Asimismo, a medida que se amplió el ejercicio de ciudadanía política surgieron demandas de mayor participación de la sociedad civil en la definición de políticas públicas a través de sectores que -como los pueblos indígenas y las mujeres- cuestionaban la orientación de las políticas de desarrollo, las pautas del sistema de representación política y la propia comprensión de la ciudadanía como sistema de derechos individuales (esto último bajo la modalidad de derechos colectivos, en el caso de los pueblos indígenas). Es decir, se trata del tránsito de una visión de ciudadanía como condición legal o posesión de derechos a una visión de ciudadanía como actividad deseable, es decir, que la extensión y calidad de la ciudadanía

se define por una participación activa de hombres y mujeres en el espacio público (Kymlicka y Norman 1997) y no solamente por el reconocimiento formal de los derechos en la institucionalidad jurídica. Además, la calidad de la ciudadanía se empieza a definir por el acceso a derechos diferenciados como condición de igualdad ciudadana entre “diferentes”, a partir de sus peculiaridades identitarias.

Si la dimensión institucional formal es una faceta del ejercicio de derechos ciudadanos, otra faceta tiene que ver con la dimensión cultural entendida como un conjunto de creencias y discursos en torno a la calidad de la democracia y a la vigencia de los derechos ciudadanos. En este punto, se pueden distinguir dos aspectos: por una parte, la promoción de derechos de personas y organizaciones agrupadas en torno a identidades específicas que reclaman igualdad y justicia a partir de su diferencia (sexual, generacional, de género, étnico-cultural) que las hizo o hace susceptibles de exclusión y discriminación, y por otra, las consecuencias de esta reivindicación -basada en una política de la diferencia- en relación a su pertenencia a una comunidad política nacional que presupone la igualdad ciudadana. En la medida que se dan casos de exclusión de personas y/o grupos por razones socio-económicas y, también, “como consecuencia de su identidad socio-cultural: su diferencia” (Kymlicka y Norman 1997:25), la ciudadanía no implica solamente elementos normativos ni se circunscribe al derecho positivo, sino que involucra aspectos identitarios y pautas de pertenencia comunitaria nacional o de integración social.

En esa medida, existe una faceta informal de construcción de ciudadanía que tiene que ver con el reconocimiento formal de la “otredad” -la diferencia- no sólo en el entramado institucional sino en las interacciones sociales en la esfera pública y la vida cotidiana. Por ello, la búsqueda de igualdad -como meta de inclusión - a partir de la diferencia -como causa de la exclusión y razón de la promoción de derechos particulares- pone en discusión las modalidades de pertenencia a la nación como comunidad de ciudadanos y ciudadanas. De esta manera, se expresa una tensión entre libertad e igualdad, entre derechos particulares y derechos universales -individuales-, puesto que las demandas de ciudadanía basadas en la diferencia puede implicar una presión hacia la desigualdad en la medida que algunos derechos permiten a sus poseedores adquirir prerrogativas a pesar de ser promovidos bajo la idea de la igualdad (Zolo 1997:127). Esta tensión se hace más evidente cuando las demandas provienen de sujetos sociales que enarbolan identidades étnicas y se formulan como derechos colectivos que implican, entre otras cosas, la autodeterminación de esas colectividades definidas como pueblos, poniendo en cuestión la capacidad representativa del Estado y la integración social en el seno de la nación, entendida como comunidad política donde predomina la “solidaridad entre extraños”.

Es preciso insistir en que la autodeterminación o libre determinación de los pueblos ha sido formulada como derecho colectivo de los pueblos indígenas o naciones originarias y trasciende el marco de la participación política cuestionando el papel del Estado como institucionalidad legal y expresión simbólica de una comunidad política nacional. Aunque este derecho no ha sido aprobado por la ONU y sigue planteado como proyecto de una Declaración Universal de Derechos Indígenas, algunos autores consideran que su ejercicio no pondría en cuestión la unidad nacional representada por el Estado puesto que se trata de un “concepto de autodeterminación interna, y no externa” y que “numerosos países del mundo cuentan con regímenes autonómicos diversos... [y que] las autonomías tienden a fortalecer la unidad nacional en vez de minarla, ya que implican un compromiso mayor de todas las partes en el mantenimiento del pacto federal o nacional” (Stavenhagen 1999:33-34). Retomaremos este aspecto referido al tipo de Estado federal, por lo pronto, es preciso mencionar que la tensión entre derechos individuales y colectivos es relativa en el marco de un Estado democrático puesto que, en el marco de la ciudadanía multicultural, es posible propugnar “la igualdad entre grupos y la libertad e igualdad al interior de los grupos” (:34).

En el trasfondo de este concepto de ciudadanía multicultural se encuentra el debate convencional en torno a las diferencias entre nación cívica y nación étnica que corresponden a los modelos francés y alemán respectivamente: “mientras el nacionalismo de la revolución francesa se centraba en una dimensión política, acentuando la igualdad entre los hombres ... y proclamando la soberanía popular como la única vía para legitimar el poder de los gobernantes, el romanticismo alemán enfatizó en la lengua común, la sangre y la tierra como elementos constitutivos del *volk*” (Guibernau :68). En la primera concepción de índole voluntarista, la nación “es un contrato electivo cívico-territorial, depende de la voluntad política, conduce al estado-nación, supone una sociedad civil, un pueblo de ciudadanos, ... libertad e individualismo” (Floria 1998: 17). En la concepción organicista, la nación supone “un genio ‘étnico-genealógico’... que remite a la comunidad, al pueblo de ancestros fundado en datos objetivos con una tradición con raíces en el pasado... respetuosa de la sangre y la lengua”(:17). En otras palabras, “las naciones étnicas tomarían la reproducción de una cultura y una identidad etnonacionales particulares como uno de sus objetivos más importantes. Las naciones cívicas, por el contrario, serían “neutrales” con respecto a las identidades etnoculturales de sus ciudadanos, y definirían la pertenencia nacional puramente en términos de adhesión a ciertos principios de democracias y de justicia” (Requejo 2002: 32).

Existen varias modalidades de combinación de estos “modelos” convencionales de nación. Una es la idea de “nación plural” que permite superar la dicotomía entre nación étnica y nación cívica y abordar el análisis de sociedades que se caracterizan por la complejidad de la identidad nacional –cultural- provocada por las inmigraciones y la

coexistencia de diversas identidades étnicas que se diluyen en una identidad cultural compartida. Caso análogo a lo que acontece en las sociedades con historia de colonización y tradiciones culturales diversas. Con la idea de “nación plural” se reconoce el multiculturalismo y su abordaje se plantea en dos acepciones: como *melting pot* o crisol de razas, en el pasado, o como mosaico cultural o *salad bowl*, en la actualidad (Smith en Floria: 25-32). La primera acepción nos remite a la nación del Estado populista en clave corporativa –el pueblo como alianza de clases o mestizaje como nueva identidad: la “bolivianidad”- y la segunda al Estado democrático en clave democrática –la ciudadanía como concurrencia voluntaria de iguales pero diferentes. En esta última figura, empero, se plantea un problema central puesto que “el multiculturalismo no representa necesariamente un pluralismo centripeto sino la probabilidad de una pluralidad centrifuga que en su núcleo fundamental insiste en la primacía de la etnicidad” (Floria: 32). La alternativa en este marco sería un modelo de democracia basado en la interculturalidad, empero, el rumbo del debate constituyente en el país parece dirigirse hacia un multiculturalismo centrífugo.

Como señala el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2004, *Interculturalismo y globalización. La Bolivia posible*, la “diversidad cultural no garantiza necesariamente el interculturalismo. La multiculturalidad puede funcionar como una forma de pluralismo, pero también como un espacio fragmentado por varias intolerancias. Puede pues desarrollarse un multiculturalismo limitado, antidemocrático e incluso anti-pluralista [porque] el desarrollo de las ideologías cerradas del comunitarismo étnico y/o regional, presentes en la esfera pública, deifican determinadas configuraciones culturales limitando o inhibiendo un interculturalismo... (PNUD 2004:103). Como acontece en la actualidad, se trata de dos posturas de reorganización del Estado – autonomías departamentales y autonomías indígenas- que tienden a tornarse excluyentes en las estrategias políticas y en las propuestas de reforma constitucional.

Por ello, frente al multiculturalismo que convierte la diferencia en oposición y exclusión es necesario promover la interculturalidad que permite la convivencia y la complementariedad. La idea de nación como comunidad de ciudadanos y ciudadanas es una respuesta basada en la interculturalidad puesto que permitiría “lograr un equilibrio entre el pluralismo indispensable y respetuoso y la admisión leal de las diferencias. Bolivia puede gestionar sus identidades internas sin tener que desaparecer como unidad, y la solución para ello parece ser la gestión democrática de sus diferencias” (:103). La nación como comunidad de ciudadanos y ciudadanas “ya no puede basarse, como históricamente ha ocurrido, en su pura identificación con el Estado, ni tampoco puede comprenderse como una suerte de “esencia” propia de una comunidad que alberga, y se considera superior a otras identidades. La comunidad de ciudadanos es así una construcción colectiva que reconoce y permite el ejercicio simultáneo de los derechos individuales y

colectivos de las personas” (:103). Esto implica una institucionalidad estatal que proteja los derechos ciudadanos por igual, es decir, “administrando el pluralismo interno del país” a partir de fortalecer “una conciencia nacional de continuidad histórica” que recupere los hitos de formación de una nación cívica. Es decir, la diversidad étnica como expresión de multiculturalidad es un rasgo de la sociedad que debe servir como referente para trazar políticas públicas que tengan como meta la igualdad ciudadana sin necesidad de adecuar la institucionalidad estatal –ni tampoco el régimen político- a las diferencias identitarias de índole étnica.

Precisamente la propuesta de “Estado plurinacional basado en las autonomías indígenas, originarias y campesinas... como un camino hacia nuestra autodeterminación como naciones y pueblos” (Asamblea de Organizaciones: 3) se asienta en una visión de nación(es) étnica(s) que postula un sistema de derechos diferenciados a partir de criterios de pertenencia étnica puesto que predominan los derechos colectivos y, por ende, los derechos individuales son tamizados por la pertenencia a una comunidad étnica (nación originaria o pueblo indígena) y no a una comunidad de ciudadanos, la nación boliviana.

Como señala Schnapper (en PNUD 2004: 101), una comunidad de ciudadanos se caracterizaría por: “la aceptación de distintas identidades (étnicas, religiosas, nacionales, de minorías sexuales, etc.) en un plano de igualdad como requisito para que éstas desarrollen sus proyectos individual y colectivamente. Que las diversas identidades reconozcan la cultura ciudadana, que implica el respeto de los otros distintos y de su funcionamiento como identidades particulares. Que cada grupo reconozca a los otros en tanto ciudadanos con iguales derechos y obligaciones, con los cuales, en conjunto, debe construir un nosotros que es la nación” (:101). Se trata pues de pensar la nación como una colectividad multicultural y pluriétnica conformada por ciudadanos y el Estado como una comunidad política que reconoce las diferencias pero las integra en un sistema de derechos que respeta el pluralismo sin menoscabar el sentido de pertenencia común y que provee igualdad a las personas.

En esa medida, la demodiversidad puede entenderse también como democracia intercultural pero esta se asienta en el reconocimiento de la pluralidad de la sociedad y no de la institucionalidad estatal que, en todo caso, debe responder a una identidad cultural común y no a la segmentación en identidades étnicas. El reconocimiento de derechos e instituciones a partir de identidades particulares no debe poner en cuestión el proyecto de nación como comunidad de ciudadanos. La transformación del Estado con el establecimiento de las autonomías territoriales en el nivel departamental puede generar mayores espacios, y más pertinentes, para ampliar la democracia fortaleciendo la representación y la participación puesto que su conformación no se sustenta en criterios identitarios –en general, las identidades regionales

no son organicistas, aunque la propuesta de “nación cambia” es un dato que confirma las apreciaciones respecto al comunitarismo indígena y, también, regional.

3.2. Bases para una democracia intercultural

Para pensar los rasgos de una democracia intercultural es necesario reflexionar en torno a las características de un Estado plurinacional y si son las dos caras de una misma moneda, es decir, si es posible pensar la democracia intercultural sin el requisito –o la consecuencia- del Estado plurinacional.

Un aspecto vinculado al pluralismo cultural en su vertiente de multiculturalismo centrípeto tiene que ver con el reconocimiento de derechos culturales, “incluidos los derechos de las minorías nacionales a su reconocimiento constitucional y a su autogobierno” (Requejo 2002:14) lo que implica una concepción de democracia plurinacional que cuestiona “La idea de una democracia nacionalmente uniforme, basada en la idea republicana de una unidad política homogénea y soberana, [que] no resulta ya adecuada en contextos plurinacionales y globalizados” (:15). Los ejemplos convencionales se refieren a sociedades plurinacionales que han adoptado un modelo estatal de tipo federal (Canadá, Bélgica, España) puesto que la tendencia predominante en los Estados multinacionales democráticos es adoptar el federalismo. Como señala Stepan “todas y cada una de las democracias particulares de larga duración en una *polity* multilingüe y multinacional de base territorial es un Estado federal” (en Requejo: 37, nota 11) , sin embargo, este modelo –en el cual cada unidad federada es una nación y de ahí el carácter multinacional del Estado federal- comporta varias facetas problemáticas de las que nos interesa resaltar dos: aquella referida a la igualdad entre las unidades de un Estado federal plurinacional que presupone la existencia de autonomía y asimetría de las unidades federadas y otra relativa a la igualdad de los ciudadanos de las distintas unidades federadas puesto que la existencia de “una diversidad de regímenes jurídicos entra en conflicto con la estricta igualdad de todos los ciudadanos” (Requejo 2002: 81).

En el actual debate constituyente sobre la reforma estatal no se considera, en ninguna de sus proposiciones, la alternativa de un modelo federal sino la introducción de un régimen de autonomías territoriales en el marco del Estado unitario descentralizado. Sin embargo, algunas propuestas invocan la noción de Estado plurinacional que se traduce en un régimen de “autonomías territoriales indígenas originarias y campesinas” en convivencia con “autonomías interculturales urbanas y autonomías regionales”. Al margen de los desafíos que implica responder a los dos principios de igualdad mencionados (entre unidades autonómicas y entre ciudadanos de las unidades autonómicas, puesto que el sistema de derechos aparece de manera diferenciada) un tema

central es la definición del estatuto de nación para las minorías étnicas puesto que en términos relativos, los pueblos indígenas –en tierras bajas- o naciones originarias –en tierras altas- son minorías en la medida que serían sujetos con derechos territoriales y estarían enfrentadas a procesos de construcción de nación étnica en el marco de un proceso paralelo de construcción –inacabada- del Estado-nación boliviano. Aunque es posible pensar en la coexistencia de identidades múltiples, porque “los individuos se sienten simultáneamente miembros de una nación minoritaria [y] del estado nación...” (Keating en Requejo 2002:55), el debate actual sobre la autodefinición y la pertenencia étnica muestra la convivencia de ambos registros identitarios (mestizos e indígenas) empero las dificultades son mayores cuando esta complejidad identitaria es segmentada y a partir de identidades étnicas se definen derechos colectivos –como las autonomías territoriales indígenas originarias y, también, campesinas- y se combinan con autonomías interculturales urbanas y regionales.

La interculturalidad, de nueva cuenta, parece ser la respuesta apropiada y esto no implica reconocer identidades étnicas sino identidades culturales partiendo del supuesto de que la primera es menos proclive que la segunda para establecer pautas de convivencia entre “diferentes” que comparten un sustrato común que es, precisamente, su pertenencia a un Estado nación independientemente de su identidad étnica. Esta mirada permite, además, reducir la complejidad del diseño institucional del Estado que, como vimos, en relación al sistema de representación política –con cuotas étnicas y mandato imperativo- y a la organización de la gestión pública –con control social plurinacional-, comporta más riesgos de inestabilidad y menores condiciones para la integración social.

En otras palabras, un Estado nación puede representar una sociedad multicultural y pluriétnica sin necesidad de transformarse en un Estado plurinacional puesto que la trama institucional y el sistema de derechos pueden asegurar la igualdad entre personas en tanto miembros de una comunidad de ciudadanos y ciudadana.

Precisamente, las ampliaciones de la democracia en los últimos veinte años han propiciado una modificación de las relaciones entre el Estado y la sociedad que permitieron fortalecer la capacidad representativa de las instituciones estatales respecto a la diversidad social y, particularmente, a la diversidad étnica. En esa medida, no es pertinente efectuar un recorrido inverso que, a partir de la diversidad étnica, termine por debilitar al Estado nación y mitigue el sentido de pertenencia a una comunidad política basada en relaciones interculturales y no en un multiculturalismo centrífugo.

BIBLIOGRAFIA

Abal Medina, Juan Manuel (2004). **La muerte y resurrección de la representación política**, Argentina: FCE.

Arditi, Benjamín, editor (2000). **El reverso de la diferencia. Identidad y política**. Caracas: Nueva Sociedad.

Bobbio Norberto y Nicola Matteucci (1981). **Diccionario de política**. México: Siglo XXI.

Calderón, Fernando (2002). **La reforma de la política. Deliberación y desarrollo**. Caracas: Nueva Sociedad.

Camou, Antoni, comp. (2001). **Los desafíos de la Gobernabilidad**. México: Flacso/IISUNAM/Plaza y Valdés.

Colomer Joseph (2001). **Instituciones políticas**, Barcelona: Ariel.

De Sousa Santos, Buenaventura (2005). **Reinventar la democracia: reinventar el estado**, Buenos Aires: CLACSO.

----- (2004). **Democracia de alta intensidad. Apuntes para democratizar la democracia**, La Paz: CNE

Elster, Jon (2001). **La democracia deliberativa**, España: Gedisa.

Floria, Carlos (1998), **Pasiones nacionalistas**, México:FCE.

Gellner, Ernst (1996), **Nación y nacionalismo**, México: Paidós.

Guibernau Monserrat (1996), **Los nacionalismos**, Barcelona: Ariel.

García Linera, Alvaro (2005). **Estado multinacional. Una propuesta democrática y pluralista para la extinción de la exclusión de las naciones indias**, La Paz: La Muela del Diablo.

Giddens, Anthony (1998). **La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia**, España: Taurus.

Habermas, Jurgen (1997). **Facticidad y validez**, España: Trotta.

Held, David (1997). **La democracia y el orden global**, Buenos Aires: Paidós.

IIG (Instituto Internacional de Gobernabilidad) (2004). **El desarrollo posible, las instituciones necesarias**. La Paz: Plural/IIG.

Kymlicka Will y Norman Wayne (1997), "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía", en *La Política*, Núm. 3, Buenos Aires: Paidós.

Landi, Oscar (1995), "*Outsiders*, nuevos caudillos y *media politics*", en Grompone Romeo, editor, **Instituciones, política y sociedad**, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Lanzaro, Jorge (2001). "Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista". En J. Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Lechner, Norberto (1999). "El Estado en el contexto de la modernidad" en Lechner, Millán y Valdés (coords.), **Reforma del Estado y coordinación social**, México: Plaza y Valdés.

O'Donnell, Guillermo; Iazetta, Osvaldo; Vargas, Jorge (comps.) (2003). **Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina**. Rosario: Homo Sapiens/PNUD.

Payne, Mark; Zovatto, Daniel; Carrillo, Flores, Fernando; Allamand, Andrés (2003). **La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina**. Washington: BID.

PNUD-Argentina (2004). **La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos**. Buenos Aires: PNUD.

----- (2004a). *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*. Buenos Aires: PNUD.

PNUD-Bolivia (2004). **Interculturalismo y globalización. La Bolivia posible**. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2004, La Paz: Plural.

Rabotnikof Nora (2005). **En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea**, México: UNAM.

Requejo, Ferran, coord. (2002). **Democracia y pluralismo nacional**, Barcelona: Ariel.

Sartori, Giovanni (1999). **Elementos de teoría política**, España: Alianza Editorial.

Stavenhagen, Rodolfo (1999), "Derechos humanos y ciudadanía multicultural" en Nieto Montesinos, Jorge, Comp. **Sociedades multiculturales y democracias en América Latina**. México: UNESCO.

Vega, Juan Enrique (2004). "Diversidad, igualdad y exclusión. Multiculturalismo y democracia: promesas y problemas", en **Multiculturalismo y democracia**, Cuadernos de Futuro 20, La Paz: PNUD.

Villena, Sergio (1999). "Etnicidad y política en Bolivia: la democracia en la cuerda floja de lo pluri-multi" en Nieto Montesinos, Jorge, Comp. **Sociedades multiculturales y democracias en América Latina**. México: UNESCO.

Zolo, Danilo (1997). "La ciudadanía en la era poscomunista", en *La Política*, Número 3, Buenos Aires: Paidós.

DOCUMENTOS

Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores de Bolivia (2006). "Por un Estado plurinacional y la autodeterminación de los pueblos y naciones indígenas, originarias y campesinas", La Paz: separata periodística.

Movimiento Al Socialismo. Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos, MAS-IPSP (2006). "Refundar Bolivia para vivir bien. Propuesta para la Asamblea Constituyente", La Paz: separata periodística.