

Seminario Internacional

FLACSO, Sede Ecuador

Panel II. La construcción de un Estado Democrático

**El debate contemporáneo sobre los fundamentos de la democracia en la región:
participación popular y arquitectura del Estado**

Quito, abril de 2013

“Bolivia: Democracia intercultural y Estado Plurinacional”

Fernando Mayorga

La democracia es un elemento de disputa discursiva en América Latina y al respecto existen dos posiciones políticas convencionales. Una postura cuestiona la democracia representativa por sus limitaciones y deriva en apelaciones a la democracia participativa como alternativa a las mediaciones partidistas. Una mirada opuesta reclama la vigencia plena de la democracia representativa en lazo con el “estado de derecho” para poner límites al participacionismo que debilita los canales institucionales de la democracia. La primera postura es anatémizada como populista, la segunda es cuestionada por socialdemócrata o liberal. Nuestra lectura evita encasillarse en esa dicotomía articulando el análisis de la democracia al proceso de transición estatal que se vive en Ecuador, Venezuela y Bolivia. Las valoraciones sobre la democracia tienen relación con la composición del sistema de partidos y por el modo de vínculo entre fuerzas políticas y organizaciones sociales, sin embargo enfatizamos en las transformaciones estatales porque inciden en las pautas de la participación popular. Asimismo analizamos el caso boliviano de manera específica para resaltar los nuevos contornos de la participación popular en el marco de la *democracia intercultural*.

En suma, analizamos la participación y la democracia en el marco de la edificación estatal. Para ello, abordamos 1) los procesos políticos en Ecuador, Venezuela y Bolivia para resaltar algunos elementos análogos en el funcionamiento de la democracia; 2) delineamos los rasgos centrales del Estado Plurinacional vigente en Bolivia privilegiando los aspectos vinculados a la participación del movimiento campesino e indígena; y 3) analizamos las características de la *democracia intercultural* como un rasgo peculiar del modelo boliviano haciendo hincapié en sus facetas institucionales y evaluando los efectos en la participación popular y la edificación del Estado.

1. Democracia, populismo y transición estatal en la región andina

Los regímenes vigentes en Ecuador, Venezuela y Bolivia son expresiones de un nuevo ciclo estatal que comporta modificaciones en el modelo de acumulación económica, con el retorno del protagonismo estatal, y en el patrón de hegemonía, con la ampliación de la democracia. En estos países el “giro a la izquierda” se caracteriza por la transición a nuevos modelos de Estado y porque la política se concentra en líderes carismáticos al mando del gobierno intensificando el carácter decisionista del régimen presidencialista. La desaparición física de Hugo Chávez pone una interrogante al derrotero del proceso venezolano pero los acontecimientos recientes (elección de su sucesor Nicolás Maduro) muestran elementos novedosos para reflexionar en torno a la “rutinización” del carisma. La reelección de Rafael Correa en 2013 refuerza los rasgos de este modo de gobierno en Ecuador y algo similar puede acontecer en Bolivia con la reelección de Evo Morales en 2014.

En general, el “giro a la izquierda” en América Latina tiene como rasgo destacado la centralidad de la democracia en el escenario político. Esto es, “ningún actor, especialmente los nuevos movimientos socioculturales o los nuevos líderes políticos... desea caminos de cambio que no sean democráticos... (asimismo) nuevos actores, tradicionalmente excluidos o limitados del poder político, están teniendo acceso real a los juegos del poder haciendo uso de las formas democráticas”(Fernando Calderón, “Tiempos de agitación, tiempos de cambio. Sociedad y democracia en los países andinos meridionales”, mimeo, mayo de 2006).

El apego de los actores políticos y organizaciones sociales a las formas democráticas también se extiende a la ciudadanía y se traduce en elevados porcentajes de participación electoral que demuestran la eficacia del voto para definir las disputas políticas y la legitimidad de los gobernantes. En los casos que analizamos, a las elecciones se suman procesos constituyentes con asambleas conformadas mediante voto popular, referendos para aprobar nuevos textos constitucionales y para revocatoria de mandato de autoridades. Son procesos políticos que tienen ciertos rasgos comunes: se afinan en la democracia, apelan al voto directo y encaran transformaciones estatales mediante asambleas constituyentes con el objetivo de desplazar a las élites políticas tradicionales y promover un modelo de desarrollo con mayor participación del Estado y encarar una gestión pública con protagonismo de organizaciones populares. En los tres casos, los proyectos de modelo de Estado aprobados en las Constituciones Políticas son hegemónicos y las fuerzas de oposición han adoptado una postura de reclamo por el cumplimiento de la norma constitucional y de denuncia de violación continua del “estado de derecho”. En esta visión se enfatiza en la democracia como un tipo de

régimen político asentado en principios como sufragio, imperio de la ley, derechos humanos, alternancia en el gobierno, pluralismo político y descentralización del poder.

Esa mirada crítica incide en los rasgos antidemocráticos de los tres gobiernos porque se trataría de “régimenes estatistas con tendencias nítidamente autoritarias, cuyos personeros alcanzan el poder maniobrando internamente a movimientos sociales de innegable contenido popular... Ninguno tiene un programa de gobierno demasiado coherente pero todos tienen un proyecto de toma de poder. De ahí que mantengan una relación puramente instrumental con la democracia. La vía democrática para ellos no es más que la táctica de una estrategia destinada a crear condiciones para la perpetuación en el poder” (Fernando Mires, “Socialismo nacional versus democracia social”, en Nueva Sociedad 217, Buenos Aires, 2008).

A partir de estos criterios analizamos las semejanzas y diferencias en estos regímenes para indagar sobre la democracia y las pautas de participación popular en la construcción estatal.

Matriz estado-céntrica y régimen político

En Bolivia, Ecuador y Venezuela no solamente se produjo una mutación en el régimen político sino que se transformó la matriz sociopolítica. La matriz sociopolítica se refiere a las relaciones entre el Estado, la estructura de representación política –con el rol de los partidos como instancias de mediación– y la base socio-económica conformada por actores sociales que coexisten con diversidad de intereses y pautas culturales. Estas relaciones son articuladas por el régimen político como patrón de gobierno institucional que se refiere al modo del vínculo entre los ciudadanos y el Estado, así como a la manera en que se procesan las demandas y conflictos sociales. (Manuel Antonio Garretón, coautor, *América Latina en el siglo XXI. Hacia una nueva matriz sociopolítica*, ediciones LOM, Santiago de Chile 2004. *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado*, Arcis/Clacso, Santiago de Chile, 2012). A nuestro juicio, el carácter refundacional de estos regímenes tiene que ver con los cambios en la matriz sociopolítica más que con las transformaciones en el régimen democrático. Y se trata de una refundación anclada en las experiencias del pasado. Es el retorno de una matriz socio-política “estado-céntrica” porque el Estado interviene en la economía para generar excedente y (re)distribuirlo mediante políticas y programas sociales mostrando un incremento de la autonomía del Estado respecto a los grupos de poder económicos, a los poderes fácticos –internos y externos– pero sin la adopción de medidas revolucionarias que impliquen rupturas institucionales con la democracia. Es decir, son procesos de refundación estatal que tienen un carácter de reforma incremental pese a su retórica rupturista sobre la democracia representativa.

El retorno del Estado, por lo menos en Ecuador y Bolivia, está acompañado de un debate en torno a la orientación del modelo de desarrollo (Vivir Bien y Buen Vivir) e implica la búsqueda de un patrón de acumulación económica en convivencia armónica con la naturaleza. Es también un intento de respuesta a la diversidad de proyectos de vida en la sociedad, con énfasis en la diversidad étnico-cultural. Aunque algunas visiones críticas inciden en el carácter primario exportador de estos modelos alternativos, no pueden ser caracterizados meramente como “extractivistas” porque se trata de un “neodesarrollismo” que tiene como componentes a los derechos indígenas y la prédica global ecologista. Esta es una diferencia con el “socialismo

del siglo XXI” venezolano que reitera un modelo industrialista basado en un Estado fuerte financiado con los “petrodólares”, bajo una lógica rentista.

Junto con el retorno del Estado se han establecido nuevas pautas en la representación política con la presencia de liderazgos carismáticos que renovaron los códigos del populismo latinoamericano. Se trata de un “populismo democrático” que se define como un estilo de acción donde predomina el carisma en el lazo político con el electorado, los mecanismos formales de representación y participación son débiles y ajenos a los partidos políticos convencionales, existen factores culturales y simbólicos que alimentan el intercambio político con los sectores populares, asimismo prevalece la interpelación a la sociedad como “pueblo” y la condensación de los objetivos nacionales en el Estado. El Estado aparece como la entidad que representa los intereses generales –de la nación, del “pueblo”, de la ciudadanía– y juega un rol central en la solución de los rezagos y desigualdades económicas, políticas, territoriales y socio-culturales. Asimismo, estos regímenes refundacionales se sustentan en –y promueven– la ampliación de la democracia, no obstante, al mismo tiempo se asientan en el presidencialismo como herencia institucional y lo exacerbaban mediante la concentración del poder.

Los rostros de la democracia

En estos regímenes, la democracia representativa es un elemento central pese a las apelaciones a una democracia participativa como alternativa o fase superior de la democracia. Ahora bien, existen componentes post-liberales porque la democracia no se circunscribe al ejercicio del voto universal e individual y se promueve mayor participación social en la gestión gubernamental con la incorporación de mecanismos e instituciones de “control social”. Con todo, la democracia representativa sigue vigente y vigorosa pese a la retórica participacionista y al incremento de instancias y mecanismos de participación y “control social” en la gestión estatal.

Ahora bien, estos intentos de búsqueda de “nuevos” modelos de democracia no han desplazado los rasgos convencionales del régimen político, entre los que sobresale el modo de gobierno presidencialista. No obstante, se trata de un presidencialismo de mayoría, diferente a los gobiernos de coalición basados en pactos partidistas prevalecientes en el pasado y que entraron en crisis de legitimidad. Se trata de un presidencialismo de mayoría con escaso pluralismo político debido a la ausencia de fuerzas de oposición relevantes en el ámbito parlamentario en un sistema de partido predominante que controla el proceso político decisional.

Es decir, el presidencialismo es una herencia institucional del régimen político de antaño que se ha exacerbado por la concentración del poder en partidos de gobierno articulados en torno a líderes carismáticos que encarnan procesos de refundación estatal y que han ampliado la democracia en sus dos facetas: representación y participación, con la inclusión de nuevas identidades y nuevas demandas en los ámbitos de poder y en la gestión pública. Esta ampliación de la democracia se contradice con el ejercicio de gobierno a partir del decisionismo presidencial como una manifestación de concentración de poder en el poder ejecutivo. Estos son rasgos comunes a los tres casos nacionales, empero existen obvias diferencias que provienen del estilo de acción política y del diseño estatal.

En el caso venezolano, el Estado Comunal impulsado en el último gobierno de Chávez no se ajusta a la Constitución Bolivariana, es una postura más radical porque se anulan las mediaciones institucionales entre el gobierno y la sociedad; el poder decisonal está concentrado en la figura presidencial y la relación con las organizaciones sociales es de carácter vertical y tiende a la cooptación gubernamental (Margarita López Maya, “La relación gobierno-oposición en Venezuela. Notas sobre unas relaciones negadas”, mimeo, PNUD, La Paz, octubre de 2012). En el caso de Ecuador, el gobierno de Correa se caracteriza por el predominio de una gestión tecnocrática, en esa medida la autonomía del Estado es también una autonomía respecto a los movimientos sociales y a la ciudadanía((Jorge León, “Dinámica de concentración del poder y modernización conservadora, el gobierno de Correa, en Mantilla Sebastián y Santiago Mejía, coords., *Rafael Correa: balance de la Revolución Ciudadana*, Editorial Planeta, Quito, 2012). En el caso boliviano, el gobierno de Evo tiene como rasgo peculiar una relación directa con las organizaciones sociales, sobre todo campesinas e indígenas, puesto que la definición de la agenda política y la orientación de las políticas públicas son resultado de la interacción –a veces conflictiva– y negociación entre gobierno y organizaciones populares.

En este contexto, estos proyectos políticos han promovido y promueven modelos de democracia supuestamente alternativos: en Venezuelase denomina “democracia protagónica” y combina democracia representativa con instituciones de democracia participativa donde sobresalen las “misiones” impulsadas desde el ámbito estatal (Margarita López Maya, *Democracia participativa en Venezuela 1999-2010*, en Temas de Formación Sociopolítica, número 50, Centro Gumilla, Caracas, 2011). En Ecuador, la democracia participativa es invocada como elemento de la “revolución ciudadana” y se expresa formalmente en el reconocimiento de un “poder” reconocido en la trama estatal, su apelación a la figura de ciudadano es sugerente porque contrasta con las interpelaciones corporativas (sindicatos, movimientos sociales, barrios, comunidades) presentes en los casos venezolano y boliviano.

En el caso de Bolivia se implementa la *democracia intercultural*, un modelo que articula democracia representativa con democracia participativa e incluye, como rasgo específico, a la democracia comunitaria, de raigambre indígena y campesina. Este ingrediente conforma el sustrato del Estado Plurinacional y tiene consecuencias en la edificación estatal porque incluye la representación política, el ejercicio de gobierno y la participación en la gestión pública.

2. El Estado Plurinacional: un modelo “estado-céntrico”

Las tareas del Estado Plurinacional son convencionales y no se diferencian radicalmente del Estado Nacional cuestionado por el discurso del MAS. Estas tareas se refieren a soberanía estatal y formación de mercado interno, inclusión y cohesión social, articulación al mercado global e integración territorial. Son impulsadas por el gobierno de Evo Morales a pesar de la retórica de la “descolonización” que sugiere eliminar los resabios del Estado republicano. En ese sentido, en este ensayo se plantea que existe una *construcción minimalista* del Estado Plurinacional y que, así como acontece con el presidencialismo, persisten varias herencias institucionales y culturales que relativizan el cariz nacionalista e indigenista del proyecto del MAS (Fernando Mayorga, *Dilemas. Ensayos sobre democracia intercultural y Estado Plurinacional*, Plural editores, La Paz, 2011).

La soberanía estatal sobre los recursos naturales se expresa en la nacionalización de las empresas estratégicas para generar excedentes destinados a la inversión pública en el aparato productivo interno y en el establecimiento de nuevas reglas a la inversión extranjera para la explotación petrolera y minera, y la industrialización del hierro y litio. Una orientación que contradice la perspectiva indigenista que evoca los derechos de la Pachamama como visión ecologista y que se subordina a la expansión de una lógica productiva basada en pequeños productores para ampliar el mercado interno.

Otra motivación para expandir el rol del Estado en la economía es la aplicación de políticas distributivas mediante la entrega de bonos y ejecución de programas sociales a sectores populares marginados y excluidos, cuya sostenibilidad exige un incremento de los excedentes estatales mediante el impulso a la inversión extranjera. Estas políticas distributivas benefician a millones de personas pobres y constituyen mecanismos de inclusión social. La definición de la Agenda Patriótica Bicentenario 2025 por parte de Evo Morales, a fines de 2012, denota el pragmatismo de la planificación gubernamental porque los principales objetivos de esa agenda son convencionales: eliminación de la pobreza, acceso universal a servicios básicos y seguridad alimentaria, y comporta una idea de continuidad histórica porque en 2025 se conmemora la creación de la república.

La necesidad de integración territorial es respondida con la ratificación del carácter unitario del Estado y la introducción de un régimen de descentralización política mediante el reconocimiento gobiernos autónomos en el nivel subnacional. Existen tres niveles de gobierno subnacional: departamental, municipal e indígena, y aunque se conformaron mediante elecciones en abril de 2010 el proceso de su implementación es muy lento y contrasta con la persistencia del centralismo en el gobierno nacional que se refuerza con la concentración de poder en el MAS que, además, tiene el control de más de dos terceras partes de los (9) gobiernos departamentales y (327) gobiernos municipales.

Este avance minimalista en la edificación del Estado Plurinacional también se evidencia respecto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, cuyo reconocimiento pone en juego varios desafíos de articulación de la democracia representativa, participativa y comunitaria. Para destacar esta situación es preciso definir las características del sujeto colectivo que reconoce la nueva Constitución Política como “naciones y pueblos indígena originario campesinos”.

El populismo de mediados del siglo XX convocaba al “pueblo”, un sujeto interpelado por el discurso del nacionalismo revolucionario que congregaba a obreros, campesinos y clases medias. El “pueblo” representaba a la nación en combate contra la antinación (el colonialismo, el imperialismo y sus agentes internos) cuyo destino se materializaba en el Estado como ente soberano y estructura de poder ajena a la dominación foránea. El “pueblo” de la revolución nacionalista de 1952 fue deconstruido por el discurso indigenista con la crítica al reduccionismo clasista del marxismo y del nacionalismo que privilegiaban lo campesino y concebían lo indígena como un resabio. El proyecto del 52 postulaba la construcción de la “bolivianidad”, un “ser nacional” que se forjaría en el proceso de modernización y homegenización cultural. El “pueblo” del nacionalismo revolucionario ha sido desplazado por una noción que no rechaza la vertiente clasista campesina pero privilegia las identidades étnicas. Si el sujeto “pueblo” era una construcción ideológica, este nuevo sujeto político

“plurinacional” es una ficción jurídica que está definida en la Constitución Política como “naciones y pueblos indígena originario campesinos”, un sujeto colectivo portador de derechos colectivos que constituye el rasgo distintivo del Estado Plurinacional.

Esa original denominación del sujeto “plurinacional” es resultado de la combinación de tres códigos: *naciones originarias*, que es utilizado por las organizaciones de los grupos étnicos de tierras altas; *pueblos indígenas*, nombre que utilizan los grupos étnicos de tierras bajas; y *campesinos*, que es la denominación de los trabajadores del campo –hombres y mujeres– organizados en sindicatos desde mediados del siglo pasado. Es decir, es una construcción jurídica, no es realidad sociológica porque no existe actor social alguno que integre esos cinco ingredientes, por lo tanto, el sujeto “plurinacional” existe únicamente en términos jurídicos y solamente puede ser representado por el Estado Plurinacional. Un pueblo indígena en particular no puede reclamar la vigencia de sus derechos colectivos –tienen carácter “territorial”– si están en contra de los intereses generales representados por el Estado. De esta manera, el Estado Plurinacional condensa, sintetiza y unifica esa diversidad étnica y la somete a sus designios porque, a la usanza del nacionalismo revolucionario: el pueblo y la nación –aunque sea en plural– se condensan en el Estado.

El Estado es la entidad que representa los intereses del sujeto “plurinacional” a la usanza del Estado republicano que encarnaba los intereses de la nación, y juega un rol central en la solución de los rezagos y desigualdades económicas, políticas, territoriales y socio-culturales: “Al final quien lleve el liderazgo de todo proceso será evidentemente el Estado, sin obstruir la actividad económica sino despertando sus potencialidades internas (Álvaro García Linera, *El papel del Estado en el modelo nacional productivo*, Vicepresidencia del Estado Plurinacional, La Paz, 2009). En esa medida, la imprecisa fórmula de “gobierno de los movimientos sociales” para referirse al MAS carece de pertinencia para analizar las relaciones entre las organizaciones populares y el Estado Plurinacional.

En este marco situamos el análisis de modelo democrático en Bolivia que presenta como rasgo peculiar la articulación de tres formas de democracia: representativa, participativa y comunitaria.

3. Democracia intercultural

La noción de democracia intercultural pretende dar cuenta de configuraciones institucionales que expresen nuevas prácticas políticas, aquellas que exceden y renuevan la democracia representativa porque provienen del repertorio de nuevos actores sociales que son portadores de nuevas demandas (movimiento indígena, mujeres, ecologistas, entre otros) que cuestionan el catálogo de derechos ciudadanos, la orientación de las políticas de desarrollo, la calidad de la representación política y el desempeño gubernamental en la gestión pública.

Para algunos autores, la democracia intercultural tiene “diferentes formas de deliberación... En términos de representación... exige un doble criterio de representación. Un criterio cuantitativo que es el voto, el de la democracia liberal, y ... otro criterio de representación que puede ser cualitativo. Las formas de construir consenso, por ejemplo, y el sistema de rotación y deliberación dentro de las comunidades indígenas son una forma de representación... que puede integrarse dentro de un Estado plurinacional (Boaventura de

Sousa Santos, “La reinención del Estado y el Estado Plurinacional”, conferencia en Santa Cruz de la Sierra, 4 de abril, 2007).

La democracia intercultural conlleva una propuesta de combinación de distintas formas institucionales de la democracia (representativa, participativa y comunitaria) que se han desarrollado en el transcurso de la historia y en determinados ámbitos socio-culturales.

Bases conceptuales y jurídicas de la democracia intercultural

El Estado Plurinacional no solamente fue una respuesta a demandas de restitución de la legitimidad de la elección de los gobernantes y parlamentarios mejorando la eficacia del voto ciudadano y la calidad “sociológica” de la representación política, también es una respuesta a demandas de mayor participación ciudadana en el proceso decisional y en la gestión pública. En esa medida, las nuevas instituciones democráticas tienen que ver con la búsqueda de mayor representatividad de las entidades políticas y mayor participación de la sociedad en los asuntos públicos.

La democracia intercultural es un dispositivo jurídico e ideológico que pretende establecer, organizar y legitimar las nuevas características formales de la democracia boliviana. Se trata del reconocimiento de hábitos, organizaciones y conductas colectivas que eran relativamente marginales al sistema político y que, desde 2009, constituyen uno de los rasgos peculiares del Estado Plurinacional y, por ende, de la democracia intercultural. Se trata del reconocimiento formal de la democracia comunitaria que implica modalidades de elección de representantes y autoridades distintas a las vigentes en la democracia representativa y expresa el reconocimiento de derechos colectivos de un nuevo sujeto: “naciones y pueblos indígena originario campesinos”.

La noción de dispositivo permite explicar los alcances del vocablo *democracia intercultural* si asumimos una perspectiva que resalta la naturaleza estratégica de un dispositivo y su relación con el poder como un rasgo central de las relaciones entre Estado y sociedad mediante la cooptación (Michel Foucault, *Saber y verdad*, Siglo XXI, México, 1983). Desde otra perspectiva es posible recuperar las oportunidades que proporciona la construcción institucional de un dispositivo como incentivo para la participación autónoma y no como restricción o instrumento de dominación estatal.

En primer lugar, la *democracia intercultural* conjuga las tres modalidades de democracia que son definidas en la Constitución Política: 1) Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. 2) Representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, 3) Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

Es preciso resaltar que esta articulación exige una combinación entre construcción de nuevas instituciones y renovación de las existentes en el régimen político. Como se mencionó, la mutación no fue profunda porque se mantuvo el régimen presidencialista, también el bicameralismo. En el sistema de representación política se produjeron leves cambios: se

incrementó el número de senadores y se adoptó el método proporcional para la asignación de escaños; en la cámara de diputados se mantuvo el sistema electoral mixto y el número de representantes, no obstante se establecieron circunscripciones especiales uninominales para la elección de un leve porcentaje de diputados indígenas. Ese fue el primer dato de la combinación de democracia representativa y comunitaria en el diseño de la *democracia intercultural*.

Existen diversas combinaciones, no exentas de contradicciones, entre las instituciones de las diversas formas de democracia. En este marco, en la democracia directa y participativa es preciso distinguir entre las instituciones que tienen que ver con la toma de decisiones y la deliberación (referendo y consulta previa, por un lado; asamblea y cabildo, por otro) y las instituciones ligadas a la representación política (revocatoria de mandato). Es decir, existe un nexo –el sufragio universal como medio y la representación como objeto– entre la democracia directa y la representativa que derivan de la elección directa de las autoridades (presidente, gobernador y alcalde) mediante el voto mayoritario, así sea en segunda vuelta. Asimismo existe un nexo entre democracia comunitaria y democracia directa porque se reconoce la consulta previa como derecho colectivo de las “naciones y pueblos indígena originario campesinos” y como mecanismo de democracia directa y participativa. En el primer caso no se trata de un nexo problemático porque la revocatoria de mandato es resultado de una iniciativa popular (democracia participativa) que resuelve un tema de representación política mediante sufragio universal (democracia representativa). En el segundo caso, el nexo es problemático porque puede darse una contradicción entre la exigibilidad del cumplimiento de un derecho colectivo (democracia comunitaria) y la adscripción gubernamental a la ley que establece los límites de la consulta previa, esto es, su carácter no vinculante de sus resultados.

Por otra parte, existe un nexo entre democracia representativa y comunitaria, puesto que el objeto exclusivo de la democracia representativa es la elección de representantes políticos mediante el voto como mecanismo universal y la democracia comunitaria también se refiere específicamente a la “elección, designación o nominación de autoridades y representantes” aunque en este caso es mediante “normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos” (Art. 5, CPE). Es decir, en la Constitución Política, la democracia comunitaria y la democracia representativa se refieren a la representación política, la diferencia radica en la incorporación formal de diversas modalidades de elección en las comunidades indígenas que no se ajustan al voto individual de corte liberal. Otra diferencia es que la democracia comunitaria se ejerce en espacios territoriales específicos, como las autonomías indígenas donde regirá el autogobierno, no obstante, en los estatutos autonómicos indígenas presentados al Tribunal Constitucional se mantienen algunas instituciones “liberales” como la división entre poder ejecutivo y legislativo –aunque con otras denominaciones–, asimismo en algún caso se ha planteado la inclusión de la figura de revocatoria de mandato, propio de la democracia participativa para autoridades electas por voto. Esta es la complejidad del proceso de implementación de la *democracia intercultural* porque promueve un doble proceso: homogeneización de lo diverso y diversificación de lo uniforme, puesto que debe establecer múltiples nexos y puntos de equilibrio para evitar el dualismo en la representación y el participacionismo en la toma de decisiones.

Es importante destacar que la *democracia intercultural* no está mencionada en la Constitución Política aunque se puede deducir del “Modelo de Estado” que incluye otras características, tales como: “democrático, intercultural” que junto con “descentralizado y con autonomías” constituyen lo nuevo del Estado boliviano del siglo XXI.

El lazo entre lo democrático y lo intercultural se traduce en el vocablo *democracia intercultural* que es incorporado en la Ley del Órgano Electoral Plurinacional y, más específicamente, en la Ley de Régimen Electoral donde se define de la siguiente manera: “la democracia intercultural del Estado Plurinacional de Bolivia se sustenta en el ejercicio complementario y en igualdad de condiciones de tres formas de democracia: directa y participativa, representativa y comunitaria...” (Art.7). Es decir, ese adjetivo define el carácter específico de la democracia boliviana actual aunque se trata de una caracterización, no de una definición. No dice qué es sino de qué elementos está compuesta y el tipo de ideal relaciones entre sus componentes: un ejercicio complementario en igualdad de condiciones.

Para evaluar las posibilidades de un ejercicio complementario es preciso tomar en cuenta la definición constitucional de las tres formas de democracia y las especificaciones incorporadas en las leyes electorales. La democracia comunitaria fue enriquecida en la Ley de Régimen Electoral porque la definición constitucional la circunscribía a la “elección, designación o nominación de autoridades y representantes”, en cambio esta norma establece que “se ejerce mediante el autogobierno, la deliberación, la representación cualitativa y el ejercicio de derechos colectivos, según normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos” (Art. 10). La inclusión de autogobierno se refiere a las autonomías indígenas, la representación cualitativa tiene que ver con los escaños en asambleas legislativas y el ejercicio de derechos colectivos tendría relación con la consulta previa que es la única institución (de democracia directa y participativa) que es mencionada de manera expresa como derecho colectivo de las “naciones y pueblos indígena, originario campesinos”. Es decir, la Ley de Régimen Electoral amplía la democracia comunitaria y sus efectos institucionales, en ese sentido, reproduce ese nexo entre dos formas de democracia, aunque podría decirse que la consulta previa es un mecanismo de democracia directa de la democracia comunitaria.

La democracia intercultural en vigencia

A partir de ese recorrido, evaluamos algunas lecciones de la aplicación de las normas en el ámbito de la representación política y en el diseño de instituciones de gobierno. La implementación de la *democracia intercultural* se inició en los comicios generales de 2009 y las elecciones departamentales y municipales de 2010. Se definió la presencia de diputados indígenas en la Asamblea Legislativa Plurinacional mediante escaños asignados a las “naciones y pueblos indígena originario campesinos” de carácter minoritario que tienen sus representantes por circunscripciones especiales, sin embargo, son elegidos de manera similar a los otros diputados uninominales, esto es, mediante voto universal, libre y directo, siendo postulados tanto por las organizaciones de las “naciones y pueblos indígena originario campesinos” como por organizaciones políticas (partidos y agrupaciones ciudadanas). Es decir, las circunscripciones especiales se definen por criterios identitarios culturales pero el procedimiento de elección es uniforme y asentado en el mecanismo convencional de la democracia representativa. En las elecciones de 2009 se eligió un 5% de diputados (7 de 130

escaños) denotando el carácter minimalista de implementación de la democracia comunitaria para evitar una situación de dualismo en la representación política.

Este proceso continuó en las elecciones departamentales en abril de 2010 aunque con nuevos aditamentos. La elección de asambleístas departamentales (equivalentes a los diputados) muestra otras modalidades porque se eligieron representantes de pueblos indígenas minoritarios en ocho de los nueve departamentos con diversas reglas y en variada proporción: en Beni 4 de 28, en Tarija 3 de 30, en Pando 1 de 16, en La Paz 5 de 45, en Santa Cruz 5 de 28, en Cochabamba 2 de 34, en Oruro 1 de 33, y en Chuquisaca 2 de 21. Es decir, en el ámbito subnacional se dieron ejemplos más nítidos de *democracia intercultural* porque se combinaron procedimientos de la democracia representativa (voto universal) para la elección de asambleístas en general y reglas de la democracia comunitaria (usos y costumbres, normas y procedimientos propios) para elegir asambleístas indígenas.

Otro avance en la aplicación de democracia comunitaria y la construcción del Estado Plurinacional es la implementación de las autonomías indígenas como gobiernos locales. Por ahora existe solamente una decena de casos de autonomía indígena en más de trescientos municipios, puesto que una de las vías de conformación de una autonomía indígena es la conversión de un municipio mediante referéndum. En abril de 2010 se llevaron a cabo referendos en 15 municipios y once aprobaron su conversión a autonomía indígena, los cuales están elaborando sus estatutos como gobierno autónomo con pautas de democracia comunitaria para la elección de autoridades, representantes y para la toma de decisiones. De la misma manera que en el caso de los diputados y asambleístas, el porcentaje de autonomías indígenas no pone en entredicho la soberanía del Estado en el territorio nacional, uno de los riesgos previsibles cuando se contradicen prerrogativas estatales y derechos colectivos.

Bajo estas consideraciones conceptuales y empíricas, es posible señalar que la *democracia intercultural* en Bolivia no se refiere a un objeto institucional “real” y tampoco tiene un sujeto específico (la ciudadanía, el pueblo). En esa medida, debe entenderse como un conjunto de relaciones y como un proceso.

La *democracia intercultural* es un conjunto de relaciones que varían en el tiempo y espacio. Las relaciones entre las tres formas de democracia son asincrónicas porque se combinan de manera distinta y variable dependiendo del evento o espacio político en cuestión. Las reglas e instituciones tienden a propiciar la articulación de la diversidad social mediante la complementariedad y evitando que se produzca una situación de dualismo en la representación política o en la toma de decisiones. Ahora bien, el ejercicio de la *democracia intercultural* es complementario pero parcial, puesto que se da entre ciertas instituciones de las tres formas de democracia, de acuerdo al tópico o el acontecimiento en juego. Asimismo, la igualdad de condiciones entre las tres formas de democracia es un punto de partida pero ese nexo puede implicar el predominio relativo o circunstancial de una institución democrática sobre otra en función del equilibrio del sistema político, en aspectos de representación y toma de decisiones. Es decir, se trata de una igualdad relativa porque el punto de equilibrio entre diversidad y uniformidad puede implicar la subordinación de una regla a otra entre las tres formas de democracia.

La *democracia intercultural* es un proceso porque las relaciones entre las tres formas de democracia irán ampliándose y diseminándose en los distintos ámbitos, a medida que se consoliden las nuevas entidades estatales como, por ejemplo, las autonomías departamentales, municipales e indígenas. También cuando la aplicación de las reglas basadas en los principios de la *democracia intercultural* produzca resultados negativos para la eficacia y la legitimidad de las decisiones gubernamentales y para la calidad de la representación política. En ese sentido, es un proceso incremental de ajuste e innovación institucional que se renueva de manera constante.

Por estos elementos, es evidente la importancia de la *democracia intercultural* para reflexionar acerca de la participación popular en la arquitectura del Estado.

En primer lugar, porque la participación popular se sitúa en el sistema de representación política, es decir, pone en juego elementos de distribución del poder político a partir de pautas identitarias. Por lo tanto amplía la legitimidad y la capacidad de las estructuras de representación con la inclusión formal de los pueblos indígenas a través de mecanismos de auto representación. De esa manera, inciden en el proceso decisonal en el ámbito legislativo en los distintos niveles de gobierno y, en el caso de las autonomías indígenas, definen quién conduce la gestión pública. La inclusión de las reglas de la democracia comunitaria no ha provocado situaciones de crisis o de dualismo en el sistema de representación política, ni en el proceso decisonal. Los conflictos se han manifestado por la disyunción entre soberanía estatal y derechos colectivos sobre el territorio.

En segundo lugar, la participación popular está definida en la Constitución Política como “control social” en los distintos niveles de la gestión estatal, no obstante no se ha aprobado la ley correspondiente para su implementación. Este rezago no afecta los avances en la participación popular en la edificación del nuevo Estado sino en la calidad de la gestión pública. Por ahora, la construcción del Estado Pueblo sigue siendo un espacio de disputa y la implementación de la *democracia intercultural* expresa las dificultades para la renovación y creación institucional.