



DEMOCRACIA INTERCULTURAL: PROCESOS Y DESAFÍOS

Por Fernando Mayorga*

Existen escasas reflexiones sobre la democracia intercultural en el debate académico y político en Bolivia y en la región. Menos aún definiciones. En todo caso se consignan esbozos normativos y, en las aproximaciones teóricas más interesantes, es un término que pretende dar cuenta de configuraciones institucionales que expresan nuevas prácticas políticas. Prácticas que exceden y renuevan la democracia representativa porque provienen del repertorio de nuevos actores sociales portadores de demandas de variada índole (movimiento indígena, mujeres, ecologistas, jóvenes, entre otros) que cuestionan el catálogo convencional de los derechos ciudadanos, la orientación de las políticas de desarrollo, la calidad de la representación política y del desempeño gubernamental en la gestión pública.

En algunos países de la región andina se produjeron profundas reformas estatales en la década pasada a través de asambleas constituyentes que tuvieron consecuencias importantes para el tejido institucional de la democracia en sus dos facetas: representación y participación. En los años noventa la mayoría de los países andinos incorporaron instituciones de democracia participativa en sus constituciones políticas y reconocieron el carácter multicultural y pluri-étnico de sus sociedades. En la década posterior, en los albores del siglo XXI, la reforma del Estado fue integral en Venezuela, Ecuador y Bolivia. Esa reforma puso en debate el carácter plurinacional de la sociedad con el reconocimiento de derechos colectivos indígenas y el establecimiento de vínculos entre democracia, diversidad social e interculturalidad. En torno a estos procesos de transición estatal se discutió la noción de democracia intercultural o el vínculo entre democracia e interculturalidad.

Un autor que acuñó un concepto plausible para dar cuenta de los cambios en la democracia representativa de cuño liberal es Boaventura de Sousa Santos con el término “demodiversidad”¹. Esta noción alerta sobre la necesidad de reconocer la diversidad en la sociedad y ajustar las instituciones a la heterogeneidad de sujetos, proyectos, prácticas y formas de vida que caracteriza lo social y que nunca será contenida o representada íntegramente por el Estado. Con anterioridad, y de manera específica, intelectuales bolivianos, como Silvia Rivera, teorizaron sobre las disyunciones entre formas liberales y modalidades sindicales o indígenas². Precisamente,

1 Boaventura de Sousa Santos: *Reinventar la democracia, reinventar el estado*, Sequitur, España, 2008.

2 Silvia Rivera Cusicanqui: “Democracia del ayllu y democracia liberal”, en Mario Miranda Pacheco, coord., *Bolivia en la hora de su modernización*, UNAM, México, 1993.

* Sociólogo boliviano, doctorado en Ciencia Política (FLACSO/México). Coordinador del Grupo de Trabajo CLACSO Ciudadanía, organizaciones populares y representación política.

la noción de democracia intercultural es una respuesta al desafío de combinar distintas concepciones y modalidades de democracia prestando atención a las instituciones indígenas y campesinas y se combina con las reflexiones sobre el Estado Plurinacional.

A partir de la noción de “demodiversidad”, de Sousa plantea algunas características de la democracia intercultural: “En primer lugar, debe tener diferentes formas de deliberación democrática. En segundo lugar exige una doble forma o 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. Por otro lado, hay muchas formas de participación... en la democracia de tradición occidental como referéndum, consulta, iniciativa popular, presupuesto participativo, etc. [y] formas indígenas de participación, formas propias que hay que reconocer como formas de democracia participativa”³. Otras miradas amplían la idea de democracia intercultural incluyendo las relaciones de género por la condición de subalternidad de las mujeres, análoga a la de otros grupos sociales excluidos y discriminados. En ese sentido plantean una “democracia intercultural paritaria” como respuesta “a las demandas de inclusión de los sectores que hasta hoy son los subordinados de los sistemas políticos, entre ellos los raciales, los étnicos y los de género”⁴.

En suma, la democracia intercultural conlleva una propuesta de ampliación y combinación de diversas formas institucionales de representación y participación que se gestaron en el transcurso de la historia y en determinados espacios socio-culturales para cumplir un objetivo elemental: mejorar la capacidad y calidad del desempeño del Estado para responder a las necesidades y demandas de la sociedad. Esos criterios adquirieron carácter institucional en la Constitución Política de Estado Plurinacional de Bolivia (CPE) aunque cabe advertir que la democracia intercultural carece de una definición precisa y sus rasgos institucionales están en proceso de confección.

Bases conceptuales y jurídicas de la noción de democracia intercultural

La democracia intercultural es un dispositivo jurídico e ideológico que pretende establecer, organizar y legitimar las características formales de la democracia boliviana post-asamblea constituyente. Está en vigencia desde mediados de 2010 cuando se promulgaron las leyes orgánicas del nuevo orden institucional, entre ellas la Ley de Régimen Electoral que consigna por primera vez ese término compuesto: democracia intercultural.

3 Boaventura de Sousa Santos: “La reinención del Estado y el Estado Plurinacional”, CEDIB, Cochabamba, 2007, p. 17.

4 Epsy Campbell: “La democracia intercultural paritaria. El verdadero desafío democrático del siglo XXI”, p. 8, en: <http://www.eclac.cl/mujer/noticias/noticias/3/27753/PonenciaEpsyCampbell.pdf>.



El énfasis en lo formal expresa la importancia de la racionalización jurídica de las prácticas políticas mediante el reconocimiento constitucional de hábitos, organizaciones y conductas colectivas que eran relativamente marginales al sistema político y que, desde la aprobación de la nueva CPE (2009) constituye uno de los rasgos peculiares del Estado Plurinacional –y por ende, de la democracia intercultural–. Así, por ejemplo, la democracia comunitaria que reconoce modalidades de elección de representantes y de autoridades políticas que son diferentes a las pautas de la democracia representativa e implica el reconocimiento de derechos colectivos de un nuevo sujeto definido por criterios histórico-culturales: *naciones y pueblos indígena originario campesinos*. Este sujeto es definido en el Art. 2 de la CPE: “Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley”. Esta definición es un elemento relevante para el tema de la democracia intercultural puesto que el proceso incremental de ampliación de la democracia ingresó a una fase de formalización constitucional con la interpelación de un *sujeto plurinacional* que otorga peculiaridad al texto constitucional boliviano.

La noción de dispositivo permite explicar los alcances del vocablo democracia intercultural si se asume 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. Así, como señala Michel Foucault: “el dispositivo [es] de naturaleza esencialmente estratégica, lo que supone que se trata de cierta manipulación de relaciones de fuerza, bien para desarrollarlas en una dirección concreta, bien para bloquearlas, o para estabilizarlas, utilizarlas, etc. [...] El dispositivo se halla pues siempre inscrito en un juego de poder, pero también siempre ligado a uno de los bornes del saber, que nacen de él pero, asimismo lo condicionan” [...] “es, en primer lugar, un conjunto resueltamente heterogéneo que incluye discursos, instituciones, instalaciones arquitectónicas, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas, brevemente, lo dicho y también lo no-dicho”⁵.

Para abordar este tema no es necesario hacer hincapié en el uso instrumental del dispositivo como mecanismo de dominación estatal. Al contrario, se trata de recuperar las posibilidades que proporciona la construcción institucional de un nuevo dispositivo para orientar su utilización hacia la libertad y emancipación humana puesto que las instituciones no solamente establecen restricciones, también proveen incentivos positivos a las personas. En este caso, las reglas de la democracia intercultural deben estar dirigidas a mejorar el desempeño de las organizaciones políticas y fortalecer su vínculo con la sociedad. Asimismo, en torno a este dispositivo se está configurando un nuevo saber puesto que va tomando cuerpo un conjunto de ideas y creencias capaces de proporcionar pautas interpretativas del proceso político en una lógica constructiva y propositiva. En otras palabras, la democracia boliviana es, en la actualidad, una democracia intercultural. Lo que no se sabe con precisión es a qué nos referimos con este término. En esa búsqueda interpretativa, este texto proporciona algunas pistas de intelección.

La democracia intercultural es afín al Estado Plurinacional porque surge en un conjunto de leyes y reglamentos derivados de la CPE y tiende a convertirse en un sistema de creencias, un discurso que empieza a ordenar el campo político aunque su sentido es –todavía– impreciso porque forma parte de la mutación institucional en el Estado. Se adopta la idea de mutación porque se trata de una combinación entre la construcción de nuevas instituciones estatales y la renovación/ampliación de las instituciones existentes en el anterior modelo estatal. Así ocurre con el sistema de derechos que ahora contiene a los derechos colectivos y ratifica/amplía los derechos individuales. Así acontece con la combinación de jurisdicción ordinaria e indígena en el sistema judicial; también con el reconocimiento de autonomías departamentales e indígenas y el mantenimiento de las autonomías municipales. O con el reconocimiento de la entidad electoral como órgano del Estado en rango similar que los tres poderes convencionales; asimismo con la incorporación de la iniciativa popular, la revocatoria de mandato y el referendo.

No obstante, la transformación del sistema de gobierno fue menos profunda puesto que no se modificó el régimen presidencialista y se mantuvo el esquema bicameral en el ámbito legislativo. 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 repitió el sistema electoral mixto y el número de representantes, aunque se establecieron circunscripciones especiales uninominales para la elección de un porcentaje de diputados indígenas. Ese fue el primer dato de la ampliación de la democracia representativa con signos de democracia intercultural. Un hecho que tiene como antecedente la incorporación de los pueblos indígenas y las agrupaciones ciudadanas como organizaciones habilitadas para la disputa electoral junto a los partidos políticos. Esa diversificación de las instituciones de representación política fue aprobada en una reforma parcial constitucional en 2004 y se mantiene intacta en la actual CPE, excepto por la –necesaria e importante– aclaración de que se trata de “organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos”, y no de los pueblos indígenas sin mediación institucional. Por eso se afirma que, así como se construyen nuevas instituciones, se reinventaron otras, algunas se conservan y otras se han renovado.

Acudimos a la noción de “mutación” para caracterizar la transición estatal boliviana a la usanza de Isidoro Cheresky cuando evalúa la democracia contemporánea: “La mutación democrática va, entonces, en dirección de una democracia continua, el acto electoral persiste como decisivo para la consagración de gobernantes legítimos, pero se opaca en vistas a la emergencia o fortalecimiento de otras representaciones y legitimidades que alimentan una vida política ininterrumpida en que los ciudadanos evalúan permanentemente a los gobernantes y vetan aquellas decisiones no argumentadas convincentemente o no satisfactorias”.⁶ En el caso boliviano, el Estado Plurinacional no solamente fue una respuesta a demandas de restitución de la legitimidad de la elección de los gobernantes y representantes mejorando la eficacia del voto ciudadano y la calidad sociológica de la representación política, también pretende ser una respuesta a demandas de mayor participación social en el proceso decisorio y en la gestión pública. En esa medida, las nuevas instituciones democráticas tienen que ver con la búsqueda de incremento de la representatividad de las instituciones políticas y con la promoción de mayor participación ciudadana en los asuntos públicos.

La CPE reconoce tres modalidades: “La democracia se ejerce de las siguientes formas: 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 (Art. 11).

En la democracia directa y participativa es necesario distinguir entre las instituciones vinculadas a la toma de decisiones y a 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 fin– entre la democracia directa y la representativa que derivan de la elección directa del presidente mediante el voto mayoritario, así sea en segunda vuelta, eliminando la mediación congresal existente en la anterior norma constitucional. Asimismo existe un nexo entre la democracia comunitaria y la democracia directa porque se reconoce a la consulta previa como derecho colectivo (Art. 30, II, inciso 15 que establece que la consulta previa debe ser garantizada por el Estado) y también como mecanismo de democracia directa (el Art. 39 de la Ley de Régimen Electoral establece que las conclusiones, acuerdos o decisiones de una consulta previa no tienen carácter vinculante para los gobernantes). En el primer caso no se trata de un nexo problemático puesto que 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 (democracia directa y participativa).

Por otra parte, existe un nexo entre democracia representativa y democracia comunitaria puesto que el objeto exclusivo de la democracia representativa es la elección de representantes y autoridades mediante voto universal y la democracia comunitaria se refiere específicamente a la “elección, designación o nominación de autoridades y representantes” mediante –y este es el dato relevante– “normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos” (Art. 5). Es decir, la democracia comunitaria y representativa se refieren a la represen-

⁶ Isidoro Cheresky: “Mutación democrática: otra ciudadanía, otras representaciones”, en *¿Qué democracia en América Latina?*, Isidoro Cheresky, comp., CLACSO/Prometeo, Buenos Aires, 2012, p. 32.

⁵ Michel Foucault: *Saber y verdad*, Endymion, Madrid, 1991, p. 291.

tación política; la diferencia radica en la incorporación formal de diversas modalidades de elección en las comunidades indígenas que no se ajustan al voto universal, individual de corte liberal. Otra diferencia es que la democracia comunitaria se ejerce en espacios territoriales específicos –las autonomías indígenas– donde regirá el autogobierno, no obstante, en los diseños de estatutos autonómicos indígenas se incluyen algunas instituciones liberales como la división entre poder ejecutivo y legislativo –aunque con otras denominaciones– o la figura de revocatoria de mandato mediante referendo.

Se trata de un doble proceso: *diversificación de lo uniforme y homogeneización de lo diverso*, que exige establecer múltiples nexos y puntos de equilibrio para responder al desafío central de la democracia intercultural que es evitar el dualismo en la representación política y la ineficacia/ilegitimidad en el proceso decisional.

Este conjunto de apreciaciones apunta a destacar la existencia de múltiples relaciones entre las tres formas de democracia a pesar de que la democracia intercultural no es mencionada en la CPE ni es definida con claridad en las leyes relativas al tópico electoral. La CPE Política no incluye la noción de democracia intercultural, no obstante se puede deducir del Modelo de Estado que es definido –en el Art. 1– como Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario e incluye otros rasgos, entre ellos su carácter “democrático, intercultural” que –como se sabe– junto con “descentralizado y con autonomías” constituyen la novedad del Estado boliviano en el 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. El objeto de esta norma es: “regula[r] el régimen electoral para el ejercicio de la democracia intercultural” (Art 1. Ley de Régimen Electoral) que es delineada así: “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, en el marco de lo dispuesto por la Constitución Política y las Leyes en materia electoral” (Art.7. Ley de Régimen Electoral). Es decir, ese adjetivo define el carácter específico de la democracia boliviana, no obstante se trata de una caracterización, no de una definición. No indica qué es sino de qué elementos está compuesta, así como el tipo ideal de relaciones entre sus elementos: un ejercicio complementario en igualdad de condiciones.

Antes de abordar este tópico es necesario analizar la configuración de este dispositivo en las normas. En la definición del sistema de gobierno, la CPE no menciona a la democracia directa porque señala que se “adopta... la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres”. Más adelante, se definen las modalidades institucionales de ejercicio de las tres formas de democracia y se incluye la noción de democracia directa. “La democracia se ejerce de las siguientes formas: 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 (Art. 11).

Los alcances de estas formas de democracia, en particular de la democracia comunitaria, son esbozados en el Capítulo III de la Ley de Régimen Electoral. En ese acápite, titulado “Formas de democracia” se percibe una confusión porque la democracia intercultural es presentada como una “forma de democracia” cuando en realidad es concebida como la coexistencia de varias “formas de democracia”. Así se establece en el Art. 7: “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, en el marco de lo dispuesto por la Constitución Política del Estado y las leyes en materia electoral”.

Respecto a la democracia directa y participativa se incluye la iniciativa popular como mecanismo de acción ciudadana para solicitar revocatoria de mandato que, como se señaló, es un tema ligado a la representación política. El Art. 8 define que “La democracia directa y participativa se ejerce mediante la participación ciudadana en la formulación y decisión de políticas públicas, la iniciativa popular, el control social sobre la gestión pública y la deliberación democrática, según mecanismos de consulta popular”. Algunas instituciones, como el referendo y la iniciativa legislativa ciudadana, estaban consignadas en la anterior CPE, no obstante su actual vigencia es más amplia –y también sus efectos institucionales– si vinculamos su ejercicio al funcionamiento general del sistema político. Con todo, la Ley de Régimen Electoral establece varias restricciones que desincentivan su utilización –por ejemplo, los elevados porcentajes de firmas de ciudadanos para presentar

solicitudes de revocatoria– que menoscaban la eficacia de la participación ciudadana, esto es, de la democracia participativa.

La democracia comunitaria es enriquecida por la Ley de Régimen Electoral puesto que la norma constitucional la circunscribía a la elección, designación o nominación de autoridades y representantes. El Art. 10 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”. La inclusión del 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 hace relación con la consulta previa; la única institución de democracia directa y participativa que es mencionada de manera expresa como derecho colectivo. Es decir, la Ley de Régimen Electoral amplía la democracia comunitaria y sus efectos institucionales; en ese sentido, reproduce el nexo entre dos formas de democracia, no obstante se puede decir que la consulta previa es un mecanismo de democracia directa de la democracia comunitaria. Otro aspecto que pone en evidencia las dificultades para definir la democracia intercultural es el reconocimiento constitucional de la diversidad cultural como “base esencial” del Estado Plurinacional cuando la ciudadanía es reducida a la participación en elecciones, en clave de democracia representativa. Así, el Art. 98 de la CPE señala: “La diversidad cultural constituye la base esencial del Estado Plurinacional Comunitario. La interculturalidad es el instrumento para la cohesión y la convivencia armónica y equilibrada entre todos los pueblos y naciones. La interculturalidad tendrá lugar con respeto a las diferencias y en igualdad de condiciones”. Y el Art. 144 señala que “La ciudadanía consiste: 1. En concurrir como elector o elegible a la formación y al ejercicio de funciones en los órganos del poder público, y 2. En el derecho a ejercer funciones públicas sin otro requisito que la idoneidad, salvo las excepciones establecidas en la Ley”.

Esa aparente disyunción se resuelve en la Ley de Régimen Electoral cuando se define: “Todas las personas tienen el derecho a participar libremente, de manera individual o colectiva, en la formación, ejercicio y control del poder público, directamente o por medio de sus representantes” (Art. 3). Y se refuerza con el Principio de Interculturalidad: “La democracia intercultural boliviana se sustenta en el reconocimiento, la expresión y la convivencia de la diversidad cultural, institucional, normativa y lingüística, y el ejercicio de los derechos individuales y colectivos (Art. 2). Es decir, en las leyes orgánicas se definieron con mayor precisión las características de la democracia intercultural y las relaciones entre las instituciones de las tres formas de democracia.

Por ahora se deja en suspenso el análisis de la búsqueda y consecución de un *ejercicio complementario en igualdad de condiciones*, planteado como el rasgo constitutivo de la democracia intercultural, aunque en la parte relativa a los Principios de la Democracia Intercultural se utiliza un criterio más exigente porque se plantea una *articulación transformadora* de las diversas instituciones de las tres formas de democracia (Art. 2. Ley de Régimen Electoral).

Hasta este punto hemos enfatizado en la faceta indígena originaria campesina de la democracia intercultural que resalta la diversidad social y cultural. Sin embargo, el reconocimiento de la equidad de género en el sistema de representación política introduce una regla uniforme (paridad y alternancia) para la diversidad cultural e institucional, puesto que es válida para la democracia representativa y la comunitaria, asimismo es de cumplimiento obligatorio para las organizaciones políticas, es decir, partidos, agrupaciones ciudadanas y organizaciones de las *naciones y pueblos indígena originario campesinos*. Se trata del Principio de Equivalencia que establece: “La democracia boliviana se sustenta en la equidad de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para el ejercicio de sus derechos individuales y colectivos, aplicando la paridad y alternancia en las listas de candidatas y candidatos para todos los cargos de gobierno y de representación, en la elección interna de las dirigencias y candidaturas de las organizaciones políticas, y en las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos” (Art. 2).

Es otra muestra de la homogeneización de la diversidad social y cultural mediante instituciones que tienden a equilibrar el vínculo entre normas y valores, entre reglas e intereses. A continuación se evalúan algunas lecciones de la aplicación de la norma constitucional en el ámbito de la representación política y en el diseño institucional desde la aprobación de la CPE en enero de 2009.

Ejercicio de la democracia intercultural

La implementación de la democracia intercultural se inició en los comicios generales de 2009 y en las elecciones subnacionales (departamentales y municipales) de 2010. Se definió la presencia

de diputados indígenas en la Asamblea Legislativa Plurinacional mediante siete escaños (5% de la cámara baja) asignados a pueblos indígenas que eligieron a sus representantes en circunscripciones especiales, sin embargo, fueron elegidos de manera similar a los 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, no obstante el procedimiento de elección es uniforme y asentado en el voto universal como mecanismo convencional de la democracia representativa.

La elección de asambleístas departamentales muestra otra modalidad puesto que se eligieron representantes de pueblos indígenas “minoritarios” (una distinción que no se consigna en el capítulo constitucional de derechos colectivos) en ocho de nueve departamentos (provincias) en una proporción que osciló entre 5% y 15% de los asambleístas. En Potosí la elección de asambleístas no contempló representación indígena porque no existen grupos “minoritarios”. En suma, en el ámbito subnacional se dieron ejemplos más nítidos de democracia intercultural porque se combinaron procedimientos de democracia representativa –voto universal– y democracia comunitaria –normas y procedimientos propios– para elegir asambleístas.

La convocatoria a las elecciones departamentales de 2010 definió la elección por usos y costumbres como una elección “comunitaria” (no se utilizaron los términos constitucionales de “normas y procedimientos propios”). Para su concreción se formalizaron dos reglas: las autoridades naturales debían presentar de manera oficial y por escrito, quince días antes de la votación, “los procedimientos de elección y la forma en que se acreditarán las autoridades elegidas que integrarán la asamblea departamental” y debían consignar una sola modalidad de elección y de acreditación debiendo las autoridades naturales adoptar un “criterio uniforme”. Es decir, una regla electoral destinada a la representación política incentivó la racionalización formal/jurídica de las pautas internas de comportamiento en las organizaciones o comunidades indígenas.

Las elecciones generales de 2009 y los comicios subnacionales de 2010 marcaron el inicio de la instauración de la democracia intercultural por la combinación de reglas de democracia comunitaria y representativa y por la elección directa de diputados y asambleístas indígenas. Ahora bien, el número de diputados y su modalidad de elección se mantuvieron en los comicios generales de 2014 pese a los reclamos de las organizaciones indígenas que demandaron un incremento de su bancada. Algo similar ocurrió en los comicios subnacionales de 2015 porque la “Ley Transitoria Electoral Elecciones Subnacionales” definió la elección de 272 asambleístas departamentales, y solamente 25 correspondieron a escaños para indígenas. Así, se mantuvo el número de representantes indígenas en las asambleas legislativas departamentales, excepto en el caso de un departamento (Pando) que aprobó su Estatuto Autonomo e incrementó de 16 a 21 el número de asambleístas departamentales y, en el caso de los escaños indígenas, amplió de 1 a 3 los , en representación de los pueblos Yaminagua, Esse Eja, Machineri y Tacana.

Ahora bien, en septiembre de 2015 se realizaron referendos en cinco departamentos para aprobar estatutos autonómicos y todos fueron rechazados. La mayoría de los proyectos de estatuto no incluía modificaciones sustantivas en la representación indígena, más aún, se cuestionó la ausencia de un acápite de reconocimiento explícito de los pueblos indígenas en cada departamento y también, en un caso, del pueblo afroboliviano. Por

ese motivo, la composición de las asambleas departamentales, excepto en el caso de Pando, se mantiene como en el período 2010-2014, es decir, el avance en representación indígena fue irrelevante y forma parte de una “construcción minimalista del Estado Plurinacional”⁷.

A manera de colofón

Bajo estas consideraciones conceptuales y empíricas se plantea que la democracia intercultural no se refiere a un objeto institucional “real” y tampoco tiene un sujeto específico (la ciudadanía, el pueblo). La democracia intercultural debe entenderse como *una relación y un proceso*.

La democracia intercultural es *una relación*, un conjunto de relaciones que varían en el tiempo y en el espacio. Las relaciones entre las tres formas de democracia son asincrónicas porque se combinan de manera distinta y variable dependiendo del evento o ámbito político en cuestión. Esa combinación de reglas e instituciones debe propiciar la articulación de la diversidad social empero buscando la complementariedad y evitando que se produzca una situación de dualismo en la representación política o en la toma de decisiones. Al respecto, la elección de diputados indígenas uninominales es un ejemplo positivo, también la elección de asambleístas departamentales pese a que las reglas de la democracia representativa y de la democracia comunitaria se combinan de distinta manera. También la confección de estatutos autonómicos presenta estos rasgos de combinación y mezcla. En general, se trata de plantear distintas formas de “articulación transformadora” a partir de un “ejercicio complementario” y “en igualdad de condiciones” (como señala la ley electoral) evitando que sus resultados provoquen dualismo en el sistema de representación política e ineficacia en el proceso decisional.

Ahora bien, el ejercicio de la democracia intercultural es *complementario pero parcial*, porque se da entre algunas instituciones de las tres formas de democracia dependiendo del tópico o acontecimiento. Asimismo, la “igualdad de condiciones” de las tres formas de democracia es un punto de partida pero su nexo puede implicar el predominio de una institución democrática sobre otra –en temas de representación y decisión– en función del equilibrio del sistema político. Es decir, se trata de una *igualdad relativa* porque el punto de equilibrio entre diversidad y homogeneización puede implicar la subordinación parcial de una regla de una forma de democracia a una norma de otra forma de democracia.

La democracia intercultural es *un proceso* porque las relaciones entre las tres formas de democracia irán ampliándose y disminuyéndose en los distintos ámbitos, a medida que se consoliden las nuevas entidades estatales como, por ejemplo, las autonomías subnacionales. También serán motivo de revisión 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, la democracia intercultural es un *proceso incremental* de ajuste e innovación institucional que se renueva de manera constante puesto que la diversidad social también se transmuta de manera permanente porque es parte inherente a su naturaleza.

7 Fernando Mayorga: *Incertidumbres estratégicas. Ensayos sobre democracia, populismo y ciudadanía*, Plural /PIEB, Ciudadanía, La Paz, 2014.

