



# Diez desafíos de la democracia boliviana

El panorama político para el período constitucional  
2015 – 2020

Salvador Romero Ballivián<sup>1</sup>

## Resumen

*En una primera parte, se identifican las características de la democracia boliviana, la cual, como otras, oscila entre dos visiones: la “visión procedimental”, que prioriza el valor de la participación electoral y el fortalecimiento de instituciones, y la “visión mayoritaria”, que prioriza la expresión masiva del pueblo movilizado y deja concentrar el poder en el Ejecutivo para que intervenga por sus necesidades. En una segunda parte, se analizan los diez desafíos que encara hoy la democracia, los cuales sólo son entendibles considerando las características de ésta y la dinámica entre las visiones predominantes.*

### **Palabras clave:**

Democracia, instituciones democráticas, sistema de partidos, voto informado, movilización social, inclusión política

---

<sup>1</sup> Salvador Romero Ballivián es doctor en Ciencias Políticas del Instituto de Ciencias Políticas de París; actualmente es director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), que hace parte del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, fue director del Instituto Nacional Demócrata en Honduras; fue presidente de la Corte Nacional Electoral de Bolivia y es autor de «Geografía electoral», «Razón y Sentimiento», «Electores en Épocas de Transición», «Diccionario Biográfico de Parlamentarios» y de una centena de artículos publicados por prestigiosos journals en Francia, EE.UU., México, España, Colombia, Perú, Venezuela, Argentina y Uruguay.

## **I. Introducción: algunos rasgos constitutivos de la democracia boliviana y la contraposición de dos visiones**

En octubre de 2014, Bolivia celebró 32 años de democracia, la fase democrática más extensa de su historia. En ese lapso, tuvo diez presidentes e igual número de procesos electorales generales desde 1979. Esa historia no es lineal ni lisa, tampoco una exclusiva acumulación virtuosa y ordenada de progresos. Temporadas apacibles y de logros, durables unos, frágiles otros, coexistieron con tiempos convulsos, conflictivos y polarizados, con crisis de orígenes distintos y de consecuencias también diferentes, algunas de las cuales incluso colocaron a la democracia cerca del quiebre.

Ese proceso deja una primera lección: la democracia no es algo dado, que se deba asumir como natural. Al contrario, se construye, se desarrolla, también se estanca y puede retroceder según la pertinencia y la aplicación de las normas, el comportamiento de los actores y las instituciones, la acción de los ciudadanos.

Estas décadas han tenido elementos presentes a lo largo del período, ciertamente con intermitencias e intensidades variables, y por su recurrencia forman rasgos de la democracia o, quizá más allá, de la cultura política boliviana. Otros aspectos, más novedosos en la historia nacional, también se han incorporado y asentado como rasgos importantes constitutivos.

Sin ánimo exhaustivo, el cóctel de la democracia boliviana mezcla ingredientes distintos, que incluso pueden ser antagónicos. Incluye un papel central de las elecciones, punto ineludible que separa cualquier democracia de los regímenes autoritarios, siempre y cuando se cumplan con requisitos mínimos tales como la limpieza, la regularidad, la periodicidad, la posibilidad de la alternancia en los principales cargos de decisión, reflejo de las otras condiciones indispensables, como la libertad de expresión, de asociación, la inclusión de todos los adultos, la pluralidad de las fuentes de información, la separación y equilibrio de poderes (cf. Dahl, 1998). El agitado período 2004-2010, en el cual los bolivianos acudieron a las urnas en ocho oportunidades, señaló que la vía última para la resolución de los conflictos políticos y sociales fue los procesos electorales, bajo la modalidad de elecciones, referendos o revocatorios.

Incorpora un alto grado de participación electoral y de movilización social, probablemente dos caras de la misma moneda, que sugiere que las formas de participación llamadas “convencionales”, como votar, y las de “protesta”, como manifestar, bloquear o declarar huelga, en lugar de contraponerse, son compatibles para la gente. Estas distintas modalidades de participación han ido aparejadas con la mayor inclusión ciudadana en el juego institucional de la historia boliviana.

Añade la fragilidad institucional, tal vez poco sorprendente por la trayectoria histórica del Estado que no consiguió construir un espacio público común de autoridad, legitimidad y soberanía (cf. Programas de la Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007). A las instituciones les cuesta cumplir con sus mandatos legales, mantener elevados parámetros de calidad y profesionalismo en el tiempo, desarrollar burocracias sólidas en la definición weberiana, es decir, basadas en la meritocracia, impersonales, perdurables, previsibles (cf. Weber, 1964, pp. 174-178). Los incipientes progresos de la última década del siglo XX se revelaron, en general, incapaces de sostenerse. Empero, al cabo de tres décadas de democracia, el Estado es más fuerte de lo que fue al inicio y la presencia conseguida en las áreas rurales gracias a la Participación Popular ha modificado fundamentalmente su implantación, su relacionamiento con la ciudadanía, su capacidad de ofrecer servicios.

Suma actores sociales que son, por el contrario, vigorosos, con raíces que se hunden en una cronología previa a la democracia. Por un lado, en las tierras altas, hay un denso tejido de organizaciones populares, ayer articuladas y unificadas alrededor del sindicalismo de la Central Obrera Boliviana (COB), hoy más dispersas y fragmentadas alrededor de cambiantes movimientos sociales, pero con igual fuerza de aglutinamiento, movilización, presión y negociación. Por otro lado, en las tierras bajas, la sociedad se organizó alrededor de comités cívicos y demandas regionales, también capaces de pesar de manera decisiva sobre el curso del país.

Integra, como un componente novedoso, un retraimiento militar de la política que se alejó del patrón de comportamiento del medio siglo previo a 1982. Después de haber participado en casi todas las decisiones relevantes desde la guerra del Chaco, cuando no dirigido directamente el país (cf. Lavaud, 1998), se replegaron y jugaron lealmente con el nuevo régimen. Por su parte, los civiles

asentaron su control sobre las Fuerzas Armadas, a las que prestaron escasa atención, al menos en las dos primeras décadas (cf. Quintana, 2008).

Tiene asimismo una descentralización del poder sin precedentes, evolución hoy por hoy ocultada por las tres elecciones consecutivas de Evo Morales con mayoría absoluta, el predominio del MAS en el sistema partidario y por los recortes de hecho a la autonomía de numerosas instituciones. Sin embargo, la elección con sufragio universal de alcaldes y gobernadores y la multiplicación de instituciones erigen más barreras al poder presidencial de las que se perciben a simple vista.

Por último, el cóctel incorpora una difícil construcción del Estado de derecho, nítida en ciertas etapas, desdibujada en otras, no exenta de retrocesos y de ninguna manera irreversible. Sin embargo, en una perspectiva temporal amplia, señala un avance con respecto a cualquier fase precedente de la historia.

Desde 1982, y aún desde antes, la historia política y social ha estado sometida al enfrentamiento, el contraste y, algunas veces, la articulación de dos grandes visiones de la democracia. Ambas convergieron durante la transición con un objetivo idéntico: cerrar el ciclo militar. Desde entonces, alternaron adelantos y contenciones, apaciguamiento y tensiones, y su contraposición constituye un sello fuerte de la política boliviana.

La primera visión entiende a la democracia fundamentalmente como un conjunto de reglas para la alternancia pacífica y ordenada en el poder, más allá de las orientaciones socioeconómicas de un gobierno, tanto más que se asume que ellas provienen de la voluntad expresada por el electorado y pueden variar de acuerdo a las preferencias de los votantes. La enfoca sobre todo en términos electorales, bajo el principio enunciado por Adam Przeworski: “certeza de reglas, incertidumbre de resultados”. La construcción de instituciones confiables y la limpieza de los comicios se convirtieron en una prioridad en la última década del siglo XX para cumplir con esa premisa. Esa concepción, dominante después del derrumbe del sistema soviético, exigía reglas y procedimientos previsibles para todos los jugadores, árbitros encargados de hacer cumplir las reglas, derechos y garantías individuales respetados. Como en el resto de América Latina, mejoró la calidad, la transparencia y la eficiencia de las elecciones (cf. PNUD-OEA, 2010, p. 65) y se

hizo un esfuerzo por construir un sistema de partidos competitivo y ordenado (cf. Romero Ballivián, 2012).

La segunda visión concibe la democracia como expresión mayoritaria del pueblo política y socialmente movilizado, que deposita el poder en el Ejecutivo para alcanzar objetivos trascendentes, como el fortalecimiento de la Nación (o las Naciones) encarnada simbólicamente en el Estado (cf. Komadina, 2008) o el desarrollo socioeconómico a partir de políticas voluntaristas impulsadas desde el centro público. Prima la necesidad de concentrar el poder en una instancia capaz de tomar decisiones fundamentales en lugar de dividirlo y colocarle contrapesos. La legitimidad de las metas relega a un segundo plano la certeza de las reglas, consideradas a veces como formalismos, y desconfía del disenso. Esta visión domina desde el inicio del siglo XXI y se emparenta con muchos de los impulsos políticos de la revolución de 1952.

Ambas visiones remiten a grandes concepciones sobre la democracia contemporánea, aproximándose al debate entre las visiones denominadas “procedimental” y “sustantiva” así como a los dilemas entre la “constitucional” y la “mayoritaria”. Ambas poseen linajes que remontan a siglos, cuando se posaron los fundamentos intelectuales de la democracia. Asimismo, las dos han tenido en el país voces políticas e intelectuales que las han defendido, promovido o atacado. Ciertamente, excede los alcances del trabajo retratar esas ricas genealogías o las líneas centrales del debate internacional actual en sus componentes filosófico o sociológico. Dejar sentado ese vínculo ayuda a situar el caso boliviano en una perspectiva amplia y a precisar el juego de numerosos actores políticos que, aunque próximos a una corriente o la otra, pueden en la práctica moverse entre las dos aguas, según la coyuntura nacional e internacional o sus intereses.

La perspectiva general de algunos de los elementos constitutivos de la democracia boliviana así como la dinámica de las dos grandes visiones predominantes son indispensables para comprender mejor estos diez desafíos que encara hoy la democracia y que se analizan a continuación. Su estudio debe ser entendido de manera integral, con pasarelas continuas entre las distintas dimensiones, en lugar de compartimentos estancos. Los cambios, buenos o malos, en un área repercuten en cadena sobre los otros componentes de la calidad de la democracia. Las referencias a las experiencias de países latinoamericanos

subrayan que, a pesar de la singularidad de varios aspectos de la trayectoria boliviana, otros son comunes y se inscriben en tendencias regionales.

## **II. Diez desafíos de la democracia boliviana**

### ***La reconstrucción del sistema de partidos***

Desde el retorno a la democracia y con mayor énfasis en la última década del siglo XX, los actores políticos procuraron construir un sistema partidario competitivo, institucionalizado, ordenado y, en la medida de lo posible, políticamente moderado. Se convirtió a los partidos en los actores centrales de la política, encargados de canalizar las demandas ciudadanas, agregar intereses colectivos, representar a la ciudadanía, ser transparentes y con democracia interna. Las fuerzas políticas clave del período previo perdieron su papel: se limitó a las Fuerzas Armadas a su función institucional y los sindicatos, debilitados después del cierre de las minas públicas, fueron desplazadas a la esfera social.

La ley de partidos políticos (1999) sistematizó reglas dispersas, modificó otras y definió nuevas. Procuró evitar la multiplicación de las organizaciones. El requisito central del otorgamiento de la personalidad jurídica pasó de reunir firmas equivalentes al 0.5% de votos emitidos en la última elección al 2% y se sometió a los partidos existentes a la prueba. Para conservarla, un partido debía superar el umbral de 3% de votos válidos, barrera también aplicable para acceder a los escaños parlamentarios plurinominales. La cantidad de organizaciones políticas pasó de una cincuentena en el retorno a la democracia a menos de diez tras la presidencial de 2014. Se exigió que los partidos tengan estatutos, se ciñan a reglas de democracia interna, que los militantes elijan a sus dirigentes y dispongan del “recurso de queja” ante la CNE en caso de violación a sus derechos. En una perspectiva comparada, esas disposiciones pudieron catalogarse como “muy reguladas” (Zovatto, 2008, p. 64). El poder y la discrecionalidad de las jefaturas nacionales se redujeron en las normas y también, en menor escala, en los hechos.

En el cambio de siglo, el interés por el sistema de partidos decayó de manera notable, se lo dejó periclitarse cuando no se buscó directamente desmontarlo, al considerársele culpable de numerosos vicios: salpicado por escándalos de corrupción, cubiertos con un manto de impunidad, poco renovado por la

dificultad para reemplazar los liderazgos nacionales y reproduciendo el poder en círculos cada vez más estrechos, excluyente al abocarse a acuerdos para distribuir cargos públicos entre los militantes en nombre de la gobernabilidad de los pactos parlamentarios (cf. Costa y Rojas, 2004, p. 11). Amplias mayorías congresales dejaron de ser sinónimo de extendida legitimidad social. El sistema de partidos se quebró primero, y de manera fundamental, en lo político y luego jurídicamente.

La crisis del segundo gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada dejó en una posición crítica a los partidos que lo colaboraron y que constituían una parte amplia del sistema de ese momento. Quedaron debilitados; afloraron las escisiones, fracturas y distanciamientos; las bancadas parlamentarias perdieron disciplina y se condujeron al margen de las fragilizadas direcciones nacionales. Los comicios de 2005, 2009 y 2014 ilustraron la amplitud del derrumbe del sistema partidario y las dificultades para reconstruirlo. En 2005, desistieron de competir el MIR, el MBL, UCS y ADN, como nunca desde su fundación. Ello no significó el repliegue de los políticos. Muchos se cobijaron en las listas parlamentarias de Podemos, una galaxia laxa de personalidades y grupos creada para sostener la candidatura presidencial de Jorge Quiroga. En 2009, faltó el MNR, en tanto que Podemos desapareció a pesar del segundo lugar en la presidencial 2005 y en la Asamblea Constituyente 2006. En 2014, ADN, UCS y MNR no inscribieron candidatos; tampoco PPB - Convergencia Nacional (PPB-CN), la coalición que logró el segundo lugar en 2009 y que se asemejó a Podemos en su frágil estructura y su fin estrictamente electoral.

Sólo el MAS mantuvo su fuerza. Desde 2002, cuando Morales alcanzó inesperadamente el segundo lugar, se colocó en una posición clave en el sistema político; más que como un opositor al gobierno, se convirtió en el opositor al sistema de economía de mercado y al sistema de partidos, ambos desprestigiados (cf. Zegada, 2002). En 2005, no tuvo verdaderos competidores para aglutinar el voto de protesta, ensanchando con la inestabilidad política, la crisis económica y los conflictos sociales. El caso recuerda, en cierta medida, lo acontecido con Alberto Fujimori en Perú, Hugo Chávez en Venezuela, Rafael Correa en Ecuador, cuando de forma simultánea se produjo la caída del sistema de partidos y la concentración del voto y del poder en un candidato ajeno a ese sistema y crítico con el statu quo.

En Bolivia existen partidos, pero ha desaparecido el sistema de partidos. Entre 2002 y 2014, únicamente el MAS ha tenido presencia en los cuatro procesos presidenciales, todos los demás han desaparecido, participan de manera intermitente o recién comienzan. En 2014, no compitieron las fuerzas que ocuparon el segundo lugar en 2005 y en 2009. La democracia moderna se canaliza a través de partidos y la ausencia de un sistema institucionalizado y dotado de un mínimo de estabilidad le aumenta los costos al régimen democrático.

La interrogante es si existe voluntad de reconstruir un sistema de partidos y los elementos afirmativos parecen escasos. Para el MAS, recomponerlo significaría fortalecer a una oposición dispersa y desarticulada. Además, privilegia los vínculos con los movimientos sociales que le son afines antes que con las otras organizaciones partidarias. Ese tropismo se ilustra incluso en sus candidaturas parlamentarias, para las cuales prefiere líderes de movimientos sociales, lo que llevó en 2009 y 2014 a reemplazar casi íntegramente a sus congresistas. En la oposición la figura es distinta, pero conduce a un resultado próximo. En una dinámica que recuerda el agotamiento de los partidos Liberal y Republicano, sus principales figuras han concluido su ciclo político, se desmarcan o articulan proyectos al margen de las estructuras partidarias que dirigieron. Se descarta la recomposición del sistema de partidos a partir de las viejas siglas. Las autoridades opositoras y sus organizaciones se concentran en la gestión y en afianzar espacios locales de poder para tener como horizonte la conformación de un sistema partidario nacional.

Este desafío también requiere articular el nivel nacional y regional de los partidos. Entre los vestigios del sistema de partidos nacional y la dinámica de organizaciones políticas regionales existen pocos puntos de coincidencia o de articulación, en una evolución que presenta parentescos con el caso peruano. Con la excepción del MAS, los partidos han perdido implantación local, las agrupaciones regionales no consiguen estructurar proyectos nacionales. Se necesita la renacionalización de los partidos, es decir, fortalecer organizaciones capaces de tener presencia relevante en los departamentos y en los municipios, nutrirse con liderazgos locales, lo que no implica disminuir la importancia o la utilidad de las agrupaciones municipales o departamentales.

El desafío exige igualmente abrir el debate sobre el financiamiento público a los partidos políticos, que cumplió un papel útil en la corta década de vigencia y

que fue suprimido sin discusión sobre las implicaciones de la decisión (Romero Ballivián, 2011). La tendencia en América Latina apunta al fortalecimiento de esta vertiente; únicamente Venezuela y Bolivia lo han eliminado, y Perú, aunque lo contempla, no lo aplica. El financiamiento a los partidos afianza la democracia, el sistema de partidos y genera un piso mínimo de equidad para los competidores políticos (cf. Gutiérrez y Zovatto, 2011). Entre sus efectos deseados están: lograr una vida política más saludable, capaz de renovarse, en la cual las posiciones favorecidas no se conviertan en inmutables por la acumulación de privilegios; institucionalizar los partidos para que se no conviertan exclusivamente en maquinarias activas sólo en tiempos electorales; evitar que los partidos sean capturados por intereses de grupos privados que por aportar los fondos principales de una campaña luego se encuentran en posición de acreedores frente a las autoridades públicas; por último, en una dimensión diferente y sin ser la panacea, limitar el ingreso de fondos ilegales o, peor aún, criminales en el circuito de las campañas.

### ***La garantía de la imparcialidad de los árbitros de la competencia política***

En la última década del siglo XX, se produjo un significativo esfuerzo por dotar a la vida política e institucional de árbitros, con altos grados de legitimidad social, elevada competencia profesional, capaces de dirimir las disputas en los marcos normativos, ofrecer certezas jurídicas a los actores políticos y a los ciudadanos. En un corto espacio de tiempo, se desligó a la Corte Nacional Electoral (CNE) de la tutela de los partidos con el nombramiento de vocales con reconocida trayectoria profesional y sin lazos con las organizaciones políticas (1991), para que vele por el respeto del voto ciudadano, conservando sus funciones técnicas y administrativas y apuntalando sus funciones jurisdiccionales. La ganancia fue evidente. En palabras de la Misión de observación electoral de la Organización de Estados Americanos (OEA): “incluso en los momentos más complicados, las campañas electorales bolivianas se celebran sin mayores problemas, los bolivianos acuden a las urnas de manera ordenada y nadie duda de la credibilidad y legitimidad de los resultados electorales. Se debe reconocer que buena parte del mérito de esta situación recae en que el país cuenta con un organismo electoral prestigioso, eficiente e imparcial” (cf. Organización de los Estados Americanos, 2007, p. 35). Tras la reforma a la Constitución en 1994, se creó el Tribunal Constitucional y la Defensoría del Pueblo, instituciones en las cuales también se produjeron nombramientos idóneos.

Esta construcción debe ser vista de manera integral, como un conjunto de reformas que apuntó a afianzar las instituciones, tradicionalmente frágiles, asegurar mejor los equilibrios y la separación de poderes, edificar el Estado de derecho, asegurar una mejor transparencia y rendición de cuentas del aparato público. El proceso alcanzó su cúspide durante la presidencia de Jaime Paz, que en dos oportunidades, en 1991 y en 1992, consiguió que el oficialismo y la oposición acordasen una ambiciosa agenda que contemplaba, entre otros aspectos, modificar la Constitución, reformar la administración de justicia, iniciar una reforma educativa, aprobar una ley de partidos, organizar una CNE auténticamente imparcial. Se trató de un acuerdo “trascendental puesto que por primera vez los partidos políticos arribaron a un consenso amplio sobre la redefinición de las reglas claves del juego político” (Mayorga, 1993, p. 51).

El pacto se convirtió en la hoja de ruta de la reforma política durante una década pues la mayoría de los puntos consensuados se ejecutaron en cuatro presidencias consecutivas, de tres partidos distintos, manteniendo el entendimiento entre gobernantes y opositores: las de J. Paz, Sánchez de Lozada y Banzer-Quiroga. En la agitada región andina, Bolivia se singularizó pues “la legitimidad de procedimientos y de origen le dio una estabilidad política muy fuerte” (Pachano, 2008, p. 239).

Empero, en una evolución con orígenes y rasgos similares con la del sistema de partidos que colapsó en los primeros años del siglo XXI, el sistema de arbitraje y la construcción institucional sufrieron un deterioro. Por un lado, numerosos actores políticos, atrapados en sus propias crisis, perdieron interés, capacidad o posibilidad de preservar el impulso de la reforma institucional. Por otro lado, en otros círculos, se extendió la creencia que frente al “desbordante flujo de participación e igualdad social, es decir de democratización, que viene de la sociedad, varias instituciones prevaecientes y prejuicios dominantes en las elites políticas son unos lamentables obstáculos formales y cognitivos” (García Linera, 2005, p. 25).

El sistema regulador perdió autonomía frente a los gobiernos, disminuyó la capacidad institucional de rendir cuentas, asegurar el imperio de la ley, controlar la corrupción (cf. Kaufmann y Mastruzzi, 2006, p. 479). En distintos momentos el Tribunal Constitucional y el Consejo de la Judicatura quedaron sin quórum; la Fiscalía General, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría, acéfalas

o con nombramientos interinos; la CNE y la Corte Suprema de Justicia con Salas plenas incompletas, etc. El paso de un sistema multipartidario moderado a otro polarizado complicó las condiciones para las indispensables negociaciones parlamentarias que reuniesen los 2/3 para las designaciones, que si bien a veces cayeron en un burdo reparto de cuotas, en otras privilegiaron personalidades con sólidas credenciales. En este sentido, la mayoría calificada era más que un requisito aritmético, un principio político (cf. Romero Ballivián, 2009).

Tan grave como esos vacíos –finalmente subsanados a partir de 2009, cuando la amplia reelección de Morales le ofreció al MAS los 2/3 en el Congreso sin necesidad de concertaciones y la elección judicial de 2011 cubrió todos los altos cargos del Poder Judicial– fue la pérdida de confianza en las instituciones del arbitraje político e institucional, percibidas como endebles frente a la influencia del Poder Ejecutivo o con un accionar “errático, dubitativo, discrecional” (Mesa, 2014, s.p.). Las designaciones sin el concurso de las fuerzas de la oposición cumplen con la letra de la norma, pero vulneran el espíritu y la razón del requisito de los 2/3. El desempeño técnico del organismo electoral en 2014 generó algunas críticas internas y dejó dudas en las fuentes externas. Por último, la recurrencia de juicios a autoridades que emiten sentencias contrarias al Poder Ejecutivo o al Legislativo se convierten en acosos o en advertencias que afectan la independencia de criterio en decisiones futuras (cf. Rivera, 2008).

La desconfianza en las instancias de arbitraje genera costos a la democracia, aviva la suspicacia entre los actores y genera incertidumbre en la ciudadanía. Es indispensable elevar los parámetros de funcionamiento, de idoneidad técnica y brindar garantías para el rendimiento imparcial de las instituciones del arbitraje político, en particular del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) y del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

### ***Reabrir el debate sobre la justicia y la elección de las autoridades***

El desafío de garantizar la imparcialidad y la independencia de los árbitros de la vida política va aparejado con la necesidad de mejorar la calidad y la independencia del Poder Judicial. La justicia fue objeto de varias reformas a lo largo de la última década del siglo XX, que incluyeron la creación del Tribunal Constitucional, la conformación del Consejo de la Judicatura para la administración de las carreras judiciales, además de un cambio en las bases del

sistema procesal penal para generar mayor eficiencia, agilidad y un mejor respeto a los derechos humanos. Los resultados fueron en claroscuro (cf. Rodríguez, 2009). Pese a los avances, la insatisfacción con la lentitud, la impunidad y la corrupción percibidas continuaron en amplias franjas de la sociedad.

En 2011, Bolivia exploró la vía inusitada de la elección popular de los más altos cargos del Poder Judicial: Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), Tribunal Agroambiental, Tribunal Constitucional Plurinacional, Consejo de la Magistratura. Más allá de las características atípicas del proceso como tal (ausencia de campaña y propaganda, de debate, de espacios de opinión sobre los candidatos y de participación de partidos) (cf. Paredes, 2012), fue una decisión casi sin precedentes en el mundo, al menos en ese nivel, sin duda porque la mayoría de las democracias se apega a la reflexión de Alexis de Tocqueville que consideraba que este Poder debía permanecer al margen de los vaivenes de las mayorías políticas y del voto popular, para evitar “disminuir así la independencia de los magistrados, [con lo que] no sólo se ataca al poder judicial sino a la república democrática misma” (De Tocqueville, 1957).

Esta elección ilustraba el ánimo participativo de la Constitución de 2009 y procuraba dar pasos decisivos para superar los males tradicionales de la justicia. Corresponde abrir un debate ponderado y plural sobre la pertinencia de conservar este esquema, aunque sería adentrarse en un camino poco promisorio reducir toda la discusión sobre el funcionamiento del Poder Judicial al modo de elección de las máximas autoridades.

La primera experiencia parece haber ofrecido resultados por debajo de los esperados en rendimiento técnico, garantías de imparcialidad y soluciones en los problemas habitualmente detectados en el funcionamiento de la justicia. Las indicaciones preliminares no aportan evidencia que este modo de designación hubiese generado un valor agregado con respecto a mecanismos de selección menos complejos y onerosos, como la designación congresal.

Tampoco generó en la ciudadanía un sentimiento de apropiación de esa elección, precedida de una campaña extraña en la cual los electores tuvieron pocos elementos para formarse un juicio sobre los postulantes. Independientemente del exitoso llamado de la oposición a anular el voto, los electores se sintieron

desconcertados ante postulantes de los cuales sabían poco o nada y, al final, varias autoridades fueron elegidas con apenas unos miles de votos en un padrón de alrededor de cinco millones de inscritos.

La independencia del Poder Judicial es una garantía de pesos y de contrapesos institucionales, claves para el fortalecimiento del Estado de derecho. En contextos muy distintos, y más allá de las valoraciones de los casos particulares, le ha tocado al Poder Judicial erigirse en el último freno frente a un presidente dotado de una gran popularidad, como ocurrió con los proyectos de Franklin Roosevelt en su segundo mandato y con la segunda reelección de Álvaro Uribe en Colombia. Más allá, el idóneo trabajo de la rama judicial es fundamental para garantizar los derechos políticos y los derechos civiles de los ciudadanos.

***La garantía para los espacios del pluralismo y del disenso, para el ejercicio de los derechos políticos***

La democracia es el régimen que procura equilibrar la voluntad de la mayoría para gobernar y la protección de los derechos de la minoría. Procura atender las dos vertientes de la misma forma, tanto la gobernabilidad como el pluralismo y el disenso, que son la garantía de la posibilidad de la alternancia en el poder, condición *sine qua non* de la democracia.

La democracia requiere mayorías para que los gobiernos sean eficaces y plasmen en actos las promesas realizadas en campaña. Intenta construirlas ya sea a través de mecanismos directos –como los sistemas electorales mayoritarios que buscan que la transformación de los votos en escaños asegure la ventaja del partido más votado– o indirectos –propiciando las coaliciones entre distintas organizaciones, en el caso de la representación proporcional–.

Sin embargo, la gobernabilidad no agota la democracia, que necesita de igual manera el respeto de las minorías de opinión. El pluralismo para todas las expresiones políticas e ideológicas es consustancial al régimen democrático y se expresa en la opción por el disenso político o ideológico, sin que quienes piensan de manera distinta de la mayoría incurran en riesgos, sufran amenazas o, en el terreno electoral, pierdan cualquier posibilidad de obtener la victoria en una competencia justa.

La reaparición del exilio político, una tradición triste del país (cf. Crespo, 1997) que desapareció en el primer cuarto de siglo de la democracia, constituye una luz de alarma. Estados de orientación ideológica tan distinta como Brasil, Paraguay o Perú han ofrecido asilo a ciudadanos, considerando que se encontraban bajo formas de persecución motivadas políticamente. Con excepción de J. Paz, los cuatro expresidentes vivos de la democracia han sido sometidos a juicios de responsabilidad, por distintas causas.

La preservación del pluralismo implica igualmente que los medios de comunicación puedan conducir sus tareas de manera independiente. Varios informes anuales de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) han expresado su inquietud por la evolución del país en esta materia. El ámbito del pluralismo se acotó por la aparición de medios “paraestatales”, es decir medios privados que tienden de manera sistemática a apoyar las posiciones del oficialismo y recibir una porción muy significativa de la publicidad oficial (cf. Peñaranda, 2014), o por la extensión de formas de autocontrol y autocensura en aquellos que reivindican una posición independiente (cf. Cajías, 2015).

En cierto sentido, en este campo, el dilema boliviano va casi inverso al de la mayoría de los países latinoamericanos, donde el reto viene del hecho que si los medios son reconocidos como un actor clave de la democracia, punto neurálgico para la libertad de expresión, al mismo tiempo son percibidos como uno de los poderes fácticos más decisivos y difíciles de controlar en las sociedades contemporáneas, en especial si existen oligopolios.

Como resultado de estas evoluciones, la calidad de la democracia y las condiciones para el ejercicio libre de los derechos políticos retrocedió. En el indicador de *Freedom House*, en la categoría derechos políticos, Bolivia llegó a alcanzar la clasificación 1 (la máxima) en 1997 luego de haber estado en 2 desde el retorno a la democracia; descendió a 2 en 2003 y desde 2004 disminuyó hasta 3 (cf. Freedom House, 2015)<sup>2</sup>. Por su parte, el índice de democracia del *Economist* de 2013 da a Bolivia una calificación de 5.8/10, para una media latinoamericana de 6.3, sólo por delante de Ecuador y Venezuela en América del sur.

---

<sup>2</sup> Estos datos están disponibles desde 1973 y se actualizan cada año en [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)

### ***La búsqueda de la equidad en el nuevo escenario de la reelección presidencial inmediata***

El quinto desafío es la generación de reglas para procurar un piso mínimo de equidad en la competencia política en la nueva realidad institucional: la reelección presidencial inmediata, que reconfigura de manera sustancial el juego político en Bolivia y en América del sur.

América Latina se integró a la tercera ola democratizadora, de finales de los años 1970, con una restricción o una prohibición, en algunos casos absoluta, de la reelección. Lo hizo escaldada por su propia historia de mandatarios que procuraron prorrogarse en el poder y para prevenir abusos de la preponderancia institucionalizada del Presidente (cf. Moderne, 2001, p. 72). Hoy la tendencia en América del sur es opuesta, la mayoría de los países reintrodujo la reelección inmediata (cf. Zovatto, 2014, pp. 39-45). Bolivia se sumó con la Constitución de 2009. Incluso, el candado de una sola reelección ya saltó en Venezuela y, en América Central, en Nicaragua; tambalea en Ecuador. En Bolivia, en 2014 Morales ganó su segunda reelección, aunque jurídicamente se presentó como la primera, en el marco de la nueva Constitución, y casi de inmediato se sugirió la posibilidad de buscar mecanismos para permitir otra reelección. En países de escasa fortaleza e independencia institucional, de aparatos públicos o políticas estatales manejados con criterios partidistas, por no mencionar la arraigada tradición caudillista (cf. Mansilla, 1997), la posibilidad de que compita el presidente en ejercicio cambia las condiciones del juego político e incluso complica la administración idónea de un proceso electoral (cf. Hartley, McCoy y Mustillo, 2009, p. 25). Desde 1978, todo presidente sudamericano que buscó la reelección, la logró (cf. Zovatto, 9 de noviembre de 2014).

La reelección presidencial se distingue en mucho de la situación que implica la voluntad de reelección de un partido. En efecto, la experiencia prueba que el simple reemplazo del titular de la candidatura puede conducir a una posición de relativa neutralidad del presidente saliente, por convicción o porque su propio ciclo ha concluido, como ocurrió con Hernán Siles y Víctor Paz, o por una rivalidad entre el presidente y el candidato, como sucedió con Gonzalo Sánchez de Lozada frente a Juan Carlos Durán. Además, en el juego de los pequeños cálculos, un presidente saliente con opción a reelección alterna temía que, si su partido continuaba, sus propias opciones para retornar a Palacio disminuirían.

Las reglas deben adaptarse a este nuevo desafío, asumir el principio general que el poder es un monopolio natural cuyos dividendos son proporcionales a su magnitud (cf. Przeworski et al., 1998, p. 70) y, como lo hizo Brasil, que “el principal proyecto durante el primer mandato de gobierno sería el de la reelección para un segundo período” (Jardim, 2014, p. 50). Se trata entonces de evitar que la ventaja natural de la reelección se convierta en “ventajismo” (Salamanca, 2014). Por supuesto, en términos prácticos, en Bolivia, el asunto es tanto más complejo que las normas capaces de responder a este desafío, pues requerirían ser aprobadas por una instancia política, como el Congreso, pero ello implicaría la predisposición de la mayoría para colocar frenos y restricciones a su jefe natural. Lo anterior parece más improbable en tanto que en el MAS existen escasos liderazgos autónomos de Morales. Otra opción sería una instancia de arbitraje, lo que también parece improbable por el mencionado proceso de debilitamiento institucional.

Si se requiere mejorar la equidad en la campaña para el oficialismo y la oposición, al menos tres campos ameritan atención.

En primer lugar, se necesita modernizar el marco del financiamiento de la política para procurar compensar las ventajas de partido del oficialismo. Por supuesto, ese trabajo debe hacerse con enfoques realistas, metas cumplibles, precisión en los asuntos prácticos, cuidado en los detalles (cf. Ulloa, 2012), abordar el asunto con prudencia y atención a la experiencia comparada; pues incluso con buena voluntad es difícil transformar ideas sensatas y *a priori* razonables en efectivas prácticas que garanticen la equidad (cf. Ferreira, 2012).

Propósitos muy ambiciosos pero de difícil realización desacreditan la norma, generan frustración colectiva, alientan la anomia y sin duda favorecen la pervivencia de los modos informales de actuar. Implica igualmente que las normas sean claras para dar certezas a los actores y reducir los márgenes de arbitrariedad en su aplicación. Este requisito debe ir acompañado del fortalecimiento del papel del árbitro para controlar y sancionar. Las instituciones responsables deben tener el personal, la tecnología, el tiempo, las condiciones técnicas y logísticas para ejecutar las acciones previstas; este requisito se vuelve crucial si debe además aplicar sanciones. La incapacidad para castigar infracciones visibles por toda la sociedad tiene un alto costo para las instituciones, los procesos electorales y, en última instancia, para la democracia.

El establecimiento de las sanciones es igualmente una pieza clave, sujeta a dos riesgos contrapuestos: el del ridículo y el del abuso. Cuando la sanción es muy baja, en una cínica contabilidad de costos y beneficios, se incentiva la violación de la norma. Por el contrario, si la sanción es desmedida, los responsables pueden dudar antes de aplicarla, encontrando desproporcionada la relación entre faltas y castigos. En este proceso de modernización, el restablecimiento de un financiamiento político permanente y para época de campaña ayudaría, en parte, a equilibrar el juego entre un candidato que parte con todo el impulso de su cargo y los restantes competidores.

En segundo lugar, vinculado con el financiamiento de la política, se encuentra el acceso a los medios, un tema sin duda de aristas complejas. Puede ser uno de los mecanismos para reducir costos de campaña y disminuir la desproporción de propaganda entre candidaturas. En América Latina, varios países han emprendido reformas electorales de calado para limitar los gastos en los medios de comunicación, en especial con la prohibición de la contratación privada de pauta publicitaria política durante la campaña.

Por último, la atención se vuelca a la regulación de la campaña del oficialismo. En efecto, con la reelección es sencillo que la propaganda gubernamental represente un beneficio directo para el presidente y candidato a la vez. De manera incipiente, los países de América Latina ensayan fórmulas para evitar que la publicidad estatal genere fuertes desigualdades, por ejemplo, con restricciones sobre su difusión en época de campaña o limitaciones sobre las obras que puede inaugurar el presidente en ese lapso. De manera más amplia y en otro campo, un énfasis se centra en evitar que las políticas sociales, en especial las transferencias condicionadas que se popularizaron en una década de multiplicación de ingresos fiscales, sirvan para presionar, de una u otra forma, al electorado.

### ***Conservar la alta participación política y electoral***

Bolivia destaca por su nivel alto de participación política, social y, de manera específica, de participación electoral. En efecto, la cultura sociopolítica boliviana es participativa, con raíces que se hunden en la historia. Sin duda, pesó que el primer gran momento de inclusión de los sectores mayoritarios a la política, durante la revolución de 1952, se hiciese con una fuerte movilización popular

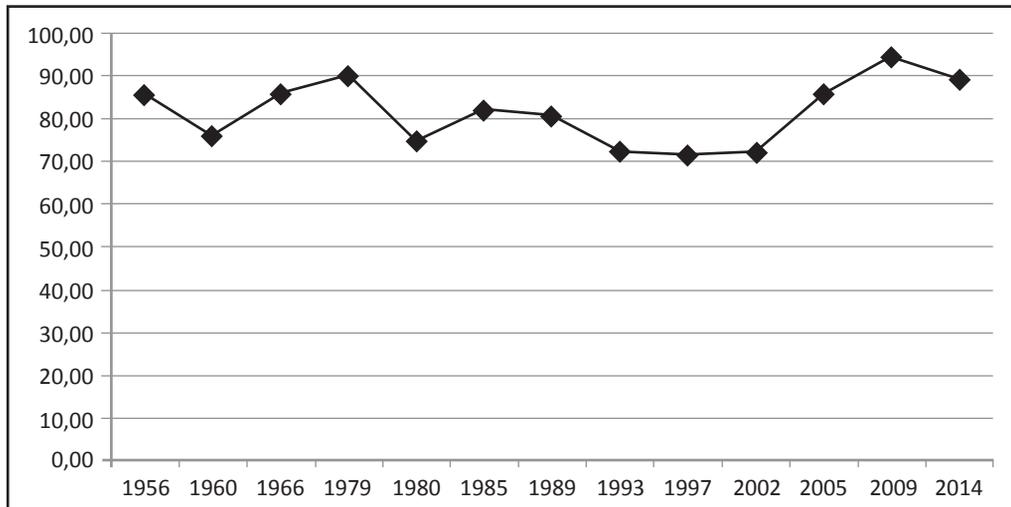
que incluyó el sufragio universal, la creación de una vasta red de organizaciones sindicales, la militancia partidaria y la presión desde la calle para consolidar los cambios, a veces con milicias obrero campesinas. Si el modelo nacional popular constituyó la marca latinoamericana en el siglo XX, su impronta en Bolivia fue particularmente honda (cf. Touraine, 1988).

Hoy, esa cultura política tiene una cara institucional, expresada en una asistencia electoral notable en el plano regional e incluso mundial, que necesita subrayarse con tanto mayor énfasis que la tendencia continental es declinante. Quizá por la costumbre de ver tanta asistencia a los recintos y la manera cómo la cultura política integró las dos facetas del sufragio, el derecho y el deber, la ciudadanía percibe como ordinario lo que es excepcional. De hecho, la obligatoriedad del voto constituye una explicación insuficiente, no sólo porque las sanciones se aplican de manera laxa y con disposiciones que sólo podrían concernir a una fracción reducida del cuerpo electoral. La fuerza de esta dimensión participativa se revela en el voto en el exterior, desprovista de cualquier obligatoriedad. La asistencia electoral en 2014 llegó a 61.9%, un porcentaje que incluso supera o alcanza el registrado por varios países dentro de sus fronteras y excede con creces el observado en el voto en el extranjero de otros Estados.

Después del entusiasmo en el retorno a la democracia, la tasa de participación conoció un declive como consecuencia de un ambiente político apaciguado, aunque permaneció siempre en la parte superior del cuadro comparativo internacional. En 2005, se invirtió la tendencia. Sobre un padrón depurado, el alza reflejó la tensión y la polarización del lustro precedente, la ambición de decidir el destino colectivo en una elección que presagiaba un realineamiento de las políticas públicas y del sistema político (cf. Romero Ballivián, 2007). En 2009 se llegó al récord cuando se bordeó el 95% y en 2014 se produjo una disminución poco significativa. Esta fuerte participación debe ser conservada y la elección debe permanecer como el canal privilegiado para la elección de las autoridades, la resolución de los conflictos sociopolíticos y, simultáneamente, como el tiempo y el lugar en el cual se expresan la libertad y la igualdad de los ciudadanos y se construye la comunidad ciudadana.

El cuadro I ilustra la evolución de la participación desde la primera elección con sufragio universal.

**Cuadro I Porcentaje de participación electoral en elecciones presidenciales  
1956 - 2014**



**Fuente:** Elaboración propia. Se omite la elección de 1964 para la cual no existe disponible la información de inscritos. Para las de 2009 y 2014, el cálculo se hace sólo con respecto a los inscritos en Bolivia.

La cultura política posee igualmente un rostro de protesta y de reivindicación, que se mueve al margen de los canales institucionales. Las huelgas, marchas, bloqueos y movilizaciones varias se encuentran igualmente arraigadas en la vida cotidiana, en porcentajes excepcionales. En 2012, 17.7% de los bolivianos declaró haber participado en una protesta, la cifra más alta en el continente de ese año (cf. LAPOP, 2013, p. 1). Esas medidas son utilizadas para conseguir fines muy particulares o, en los últimos tiempos, para disputar un pedazo de los ingresos públicos, confirmando la tendencia rentista y corporativa de muchas de las medidas de presión (cf. Laserna, Gordillo y Komadina, 2011). Empero también han servido para enfrentar al Estado sobre las grandes orientaciones del país y han tenido un fuerte peso político, al punto de haber sido responsables del final anticipado de tres gestiones gubernamentales (Siles, Sánchez de Lozada y Mesa), una cifra también sin equivalentes en el continente. Más que en cualquier otro país en contextos de crisis, entre la fuerza de la movilización y la debilidad institucional, los presidentes bolivianos han sido los fusibles para la continuidad democrática (cf. Pérez-Liñán, 2009). Sin duda, esa participación nutriría aún mejor a la democracia si disminuyese sus niveles de intolerancia y se acompañase de una cultura de concertación.

### ***Voto libre, voto informado y efectividad del sufragio***

Si preservar la participación electoral dinámica y comprometida significa cuidar uno de los principales activos de la democracia, es clave asegurar que, en todas las regiones, el ciudadano disponga de las posibilidades de ejercer su voto de manera libre, secreta, sin coacciones o amenazas. Principio constitucional y principio político: el secreto del voto es un símbolo y a la vez la garantía práctica de la libertad de conciencia del ciudadano (cf. Garrigou, 2008, pp. 89-91). Ejercer el voto secreto, sentir respetado ese ritual, es igualmente demostrar la pertenencia plena a la comunidad política nacional (cf. Schnapper, 2003, pp. 140-141).

Las prohibiciones decretadas por organizaciones sindicales campesinas o ciertos dirigentes partidarios en sentido de impedir el acceso de los candidatos y de los medios a determinadas áreas rurales de tierras altas o del trópico cocalero; las amenazas contra votantes que escojan otras opciones que el MAS o crucen su voto entre el nivel presidencial y legislativo y la ruptura del secreto del sufragio en bastiones del MAS –como constataron misiones internacionales de observación (cf. Organización de los Estados Americanos, 2009, p. 18)– no deben resultar anecdóticas o minimizadas por la existencia de una de por sí elevada y genuina adhesión rural al MAS. Ellas implican un control social de los ciudadanos que excluye el voto de opinión y generan una situación autoritaria sin que haya necesariamente un autoritarismo institucional por detrás (cf. Rouquié, 1978). Tampoco pueden ser justificadas por un supuesto “voto comunitario” que supondría la unanimidad del comportamiento de los electores. Las primeras décadas de la democracia aportan incontestable evidencia empírica sobre la fragmentación del voto rural andino y los cambios de preferencia partidarios (cf. Romero Ballivián, 2010), la libertad de los medios de comunicación para informar desde los lugares que estimasen convenientes, la ausencia de coacciones sobre los votantes. Estas nuevas restricciones necesitan ser encaradas con seriedad para garantizar los valores básicos de la democracia.

En un ambiente muy distinto, se observa en las elecciones uninominales más recientes un alza considerable de los votos blancos con respecto a los primeros ejercicios. En 25 circunscripciones uninominales o especiales de 70, los votos blancos y nulos superaron el 25% de los emitidos, con una punta de 58% en la especial indígena originaria de Tarija y de 38.7% en la 14 de La Paz. Por supuesto,

no se trata de un desconocimiento del procedimiento de votación, en realidad asimilado con pocos inconvenientes desde la primera oportunidad, en 1997. El dato señala más bien la subordinación de la elección legislativa a la presidencial en un contexto polarizado, pero también sugiere una pérdida de visibilidad de las campañas de los diputados. En el MAS se explica por el dominio completo de la figura de Morales y la táctica de renovación casi completa de las listas congresales de una consulta a la otra; en los partidos de la oposición, por la inscripción de candidatos poco conocidos y con escasos recursos para sostener una campaña. Estos factores conducen a que los electores elijan con un grado escaso de información sobre quiénes son los candidatos o cuáles son su perfil, trayectoria y propuestas. Como consecuencia se diluye el eventual vínculo que se pretendió crear entre electores y representantes. Recuperar la personalidad de las elecciones uninominales y crear condiciones para un voto más informado enriquecería a la democracia.

Por último, la evolución más inquietante concierne el irrespeto a la decisión de las urnas, que corroe el principio de efectividad del sufragio. La aprobación en 2010 de una ley para la suspensión temporal de autoridades elegidas si la Fiscalía les abre un proceso –es decir, una etapa muy preliminar de cualquier juicio, y que está lejos de indicar la culpabilidad o inocencia de un acusado, aspecto que debe ser dilucidado por un juez– constituye uno de las más graves amenazas para que las elecciones cumplan su cometido en una democracia. La práctica ha demostrado que no se trata de una preocupación abstracta ni de un acto políticamente neutro.

En efecto, entre 2010-2014, por la apertura de los procesos fueron suspendidos o renunciaron dos de los tres gobernadores opositores (de nueve en el país), dos de los siete alcaldes opositores de capitales departamentales y varios en importantes ciudades intermedias próximas a las capitales (Quillacollo, Punata, Warnes, Bermejo, Buenavista, Cotoca). Es decir, la voluntad del electorado fue desconocida gracias a un mecanismo controlado en los hechos por el gobierno. Más allá de que habitualmente el reemplazante de la autoridad suspendida viniese de filas del MAS, esa espada de Damocles indujo a gobernadores y alcaldes opositores a bajar su perfil político, evitar roces con el MAS o incluso a avenirse a pactos que probablemente no hubiesen ocurrido sin esta eventualidad, centrarse en la gestión local, desentenderse de la política nacional.

### ***Apuntalar los derechos y los mecanismos de inclusión política y social***

Con el retorno a la democracia, el Estado ha realizado esfuerzos significativos para extender los derechos de los ciudadanos y mejorar los mecanismos de inclusión política y social de sectores que tradicionalmente se encontraban en posición desventajosa en el campo socioeconómico, cultural o político, ya sea a través iniciativas institucionales o mecanismos legales. Esta dinámica de integración es igualmente tributaria de procesos sociopolíticos más amplios, que exceden las normas. La elección de Morales en 2005 fue el símbolo fuerte de esas transformaciones (cf. Loayza, 2011), a la vez punto de llegada y punto de partida.

Una de las evoluciones silenciosas pero relevantes, ejemplo de este esfuerzo estatal, ha sido la extensión del ejercicio práctico del derecho a la documentación, puerta de acceso a los otros derechos. Si en 2001 el 90.3% de la población contaba con un certificado de nacimiento, en 2012 la tasa ascendió hasta 97.4%, lo que benefició sobre todo a los grupos menos favorecidos, gracias a campañas de certificación gratuita, simplificación de los trámites de inscripción o corrección de errores (cf. Roca, 2006), además de otras transformaciones profundas de la sociedad: la urbanización, el desenclave de las regiones más periféricas, la consolidación de la presencia rural del Estado.

En paralelo, los rostros en los ámbitos de decisión se han vuelto más diversos y es necesario afianzar estos avances. En efecto, la cuota femenina de paridad y alternancia ha rendido sus frutos. 15 mujeres alcanzaron un escaño en el Senado (42%) y 65 en la Cámara de diputados (50%), lo que ha convertido a la Asamblea Legislativa de 2014 en uno de los Poderes Legislativos con mayor presencia femenina del mundo (cf. IDEA, 2014). De manera igualmente importante y apartando las dudas que dejaron los comicios de 2009, la elección indicó que tanto los partidos como los electores respaldan a mujeres en las circunscripciones uninominales, aún en zonas rurales. De las 70 circunscripciones uninominales o especiales, 34 fueron ganadas por mujeres. En el espacio municipal, la presencia femenina también progresó. El 43% de las concejalías titulares en 2010 las ocuparon mujeres, en clara alza con respecto al 19% de 2004 (786 contra 343 concejalías). Este avance todavía enfrenta el reto de superar el acoso político a las mujeres (cf. Choque, 2013), más notorio en las pequeñas poblaciones.

Más allá de las normas, se han producido cambios significativos e importantes. Los jóvenes le dan un nuevo vigor a las instancias de representación. Sin necesidad de mecanismos de acción afirmativa, el Congreso de 2009 fue el más joven desde el retorno a la democracia, con alrededor de la mitad de los parlamentarios menores de 30 años (cf. Cabezas, 2013), y con esa tasa, también del mundo.

Asimismo, la presencia indígena se ha afianzado. Su presencia ya era relevante en el plano municipal, al menos desde la Participación Popular (cf. Albó, 1999). Se consolidó también en el ámbito legislativo, primero gracias a los distritos uninominales, que concretaron una de las evoluciones previsibles de ese tipo de circunscripción: la elección de diputados con un perfil próximo al del electorado. Su extensión es tributaria fundamentalmente de la fuerza electoral del MAS, que estableció pactos con el sindicalismo campesino y enroló exitosos alcaldes rurales, tanto para las listas plurinominales como para los distritos uninominales (cf. Gonzales, 2013; Zuazo, 2009).

La diversificación de los perfiles de género, edad, origen social e identificación étnica en los espacios de decisión hace socialmente más representativa a la democracia, un aspecto en sí mismo valioso, por más que esa diversidad no prejuzgue en ninguna dirección los resultados de la gestión.

El reto es doble. Por un lado, hay que mantener esta diversidad social que envía un mensaje fuerte de inclusión en un país que tuvo tradicionalmente elementos de exclusión y discriminación. Por otro lado, es necesario evitar excesos que afecten principios de la representación o dañen directamente derechos políticos. El rediseño de las circunscripciones uninominales para la elección de 2014 generó una intensa polémica y obligó al organismo electoral a retroceder, porque la propuesta inicial, al final descartada, privilegiaba al mundo rural con tantos sesgos que violentaba los datos demográficos que señalan que Bolivia es ya, y por mucho, un país urbano.

También resulta problemática la asignación de los curules en las asambleas departamentales. Su composición en muchos departamentos minimiza de manera sustancial la voz de las ciudades, por ejemplo, cuando asigna un asambleísta por provincia, lo que en el departamento de La Paz implica que la provincia Murillo, sede de La Paz y El Alto que concentran algo más de

60% de la población, tiene un curul de los veinte. El tema ha despertado escasas discusiones porque el perfil de las Asambleas departamentales es todavía reducido; pero, en un país que avanza hacia la consolidación de las autonomías departamentales, se impone un nuevo debate sobre la distribución de escaños.

Finalmente, hay disposiciones que probablemente lesionan el derecho a la participación política. Exigir a un candidato el conocimiento de una lengua, por más que sea una lengua indígena, constituye una barrera de entrada, paradójicamente con características censitarias en el sentido estricto del término. Se trata de una disposición incongruente, desde la óptica sociodemográfica, en un país mayoritariamente monolingüe castellano desde el inicio del siglo XXI, y de los derechos pues la arquitectura jurídica boliviana apuesta más bien a una concepción abierta de los requisitos de postulación a un cargo de elección popular.

### ***Fortalecimiento y afinamiento del proceso de las autonomías departamentales y municipales***

La democracia cambió la configuración del poder político en Bolivia. Cuando Siles asumió la presidencia en octubre de 1982, en los días siguientes designó a los alcaldes y a los prefectos, de municipios y de prefecturas que tenían escasas atribuciones y se encontraban subordinados al Poder Ejecutivo.

En una historia que más allá de sus avatares y eventuales tropiezos, tiene un sentido nítido, las alcaldías y las prefecturas –hoy denominadas gobernaciones– ganaron poder político, recursos económicos, atribuciones legales y rediseñaron el mapa del poder. El primer paso lo dieron los municipios que eligieron sus autoridades, alcaldes y concejales, por primera vez en 1985 y en 1987 en una elección propia, no subsumida en la papeleta presidencial. Esa legitimidad política se completó con la Ley de Participación Popular (1994) que organizó los municipios en todo el país, les otorgó recursos y competencias, que les dieron existencia real y no únicamente nominal. Se trató de uno de los cambios decisivos en el país. El potencial de los municipios se amplió con la fuerte inyección de recursos que trajo la redistribución de la renta petrolera en el inicio del siglo XXI.

La conquista de la autonomía departamental fue más tensa porque se realizó en un ambiente de crispación y crisis política (cf. Mesa, 2008), con una amplia movilización regional, sobre todo articulada por y desde Santa Cruz, que reflejó la importancia de la variable regional en la historia del país (cf. Roca, 2009). En 2005, se eligieron los prefectos con sufragio universal, al año siguiente, el primer referéndum de iniciativa popular se organizó alrededor de la autonomía departamental. Pese al resultado nacional adverso, por la posición del MAS que hizo campaña en contra, y la disputa alrededor de los referendos departamentales sobre los Estatutos que elevó la tensión hasta niveles muy altos en 2008, la fuerza del movimiento hizo que la autonomía departamental fuese finalmente incluida y reconocida en la Constitución de 2009.

Este proceso se encuentra recién en su fase incipiente, de descubrimiento de los alcances, los límites y el potencial de la autonomía, aunque ya tiene sentadas sus bases constitucionales principales. En el transcurso de los próximos años deben aprobarse los Estatutos departamentales. Únicamente Pando tiene el suyo ya concluido en todas sus etapas, incluyendo la aprobación en el TCP. De los 339 municipios, aproximadamente 120 entregaron sus Cartas Orgánicas para revisión y aprobación, pero los tiempos del TCP han sido lentos.

Las disputas entre Santa Cruz y el Congreso por las normas que debían regir la elección departamental de 2015 son apenas un ejemplo de las controversias por venir. La Asamblea Legislativa Plurinacional aprobó una ley para todos los departamentos cuyos Estatutos todavía no recibieron la aprobación del TCP, en tanto que las autoridades cruceñas estimaron que su Estatuto ya debió ser válido para enmarcar la consulta. Prevenir o atenuar los conflictos de competencia y de atribuciones entre los distintos niveles exigirá armonía jurídica, lo que requiere una ingeniería jurídica delicada, seria y coherente, que sea “suficientemente flexible para ceder la resolución de los conflictos particulares al proceso político y, al mismo tiempo, lo suficientemente rígido como para prevenir la escalada de demandas” (Przeworski et al., 1998, p. 158). Es un desafío nacional de primer orden, que requiere instituciones de arbitraje sólidas, confiables, competentes en el terreno técnico e imparciales en materia política.

Ciertamente, en un proceso tan complejo, los conflictos son inevitables, pero hay que tomar acciones desde ahora para que el acomodo de las placas tectónicas de los niveles central, departamental y municipal no cause daños ni

reavive conflictos que permanecen latentes. Estas tres placas se encuentran cruzadas transversalmente por las autonomías indígenas, lo que introduce un nivel de complejidad suplementario en un Estado que se ha definido como plurinacional, concluyendo el abandono de la visión de nación homogénea que procuró edificar la Revolución de 1952.

Se necesita revisar con objetividad los aciertos y las fallas del proceso más allá del color de las camisetas que tengan las autoridades de un nivel u otro, es decir, tener la capacidad de valorar los aciertos jurídicos y de las prácticas, sin castigar o premiar a determinada autoridad o nivel en base a su pertenencia en el campo partidario. Es probable que la intensidad o la frecuencia de estas tensiones se minimicen en el lustro 2015-2020 por la ventaja política que ha adquirido el MAS en el campo electoral. En efecto, el control del partido sobre el Poder Ejecutivo, el Legislativo, la mayoría de los municipios y de las gobernaciones, limita la posibilidad que se produzcan enfrentamientos. Ese ambiente podría facilitar un ambiente menos convulso para la armonización de los tres niveles de gobierno, pero esa tarea necesita encararse con imparcialidad, amplitud de miras política y seriedad técnica, para que cualquier cambio en las correlaciones de las preferencias políticas no convierta la delimitación de las competencias y atribuciones en un campo minado para las instituciones, los actores y, en último término, la democracia.

### ***La construcción de los valores democráticos***

El último desafío, distinto de los anteriores, tiene un carácter más permanente y exigente, asociado con el afianzamiento de los valores últimos de la democracia, constituyéndose en un reto para cualquier democracia que desee progresar, afianzarse y construir la comunidad de ciudadanos.

La democracia es un delicado equilibrio entre valores y prácticas. Los primeros fijan el mundo de los principios, de los ideales, establecen horizontes por definición nunca alcanzables, pero trazan los caminos por los cuales vale la pena transitar. La libertad, la igualdad y el pluralismo son algunos de los valores que nunca se concretan plenamente y que en algunas ocasiones entran en trágicos conflictos. Insistir únicamente en los ideales es sembrar el desaliento y la frustración del mañana, cuando se comparen los grandes principios con la realidad que es necesariamente gris y de múltiples acomodados. Las prácticas

recuerdan que cada democracia plasma sus principios en ciertas instituciones y reglas. Si bien ellas nunca alcanzarán los ideales, la constatación no debe conducir a la pérdida de confianza o al desánimo, sino a una exigencia para el perfeccionamiento de las normas y de los comportamientos. Quedarse únicamente en las prácticas lleva a perder de vista el horizonte de los valores que dan sentido a la acción.

Los 32 años de democracia hablan de luchas y sacrificios compartidos, de las realidades de hoy y de las aspiraciones comunes para el futuro, de las expectativas, los sentimientos y también de la razón, pues quizá ningún régimen como el democrático demanda de sus ciudadanos una adhesión reflexionada, madura y crítica. Estas décadas de democracia exigen a las generaciones de hoy que seamos capaces de llevar una democracia mejor a las generaciones de mañana, que ellas sientan y sepan que la democracia que reciben es y fue obra de los mejores esfuerzos de quienes los precedieron.

### III. Referencias bibliográficas

Albó, X. (coordinador) (1999). *Ojotas en el poder local*. La Paz: Hisbol-COSUDE-CIPCA.

Cabezas, L. (2013). "Evolución silenciosa de una clase política: la experiencia política de los diputados bolivianos 1997 - 2015". *Elites políticas latinoamericanas* (50).

Cajías de la Vega, L. (2014). "Libertad de Expresión y Derecho a la Información. Las posibilidades y desafíos del trabajo periodístico en Bolivia". *Journal de Comunicación Social* (2).

Choque, M. (2013). "Paridad y alternancia en Bolivia". En IDEA, OEA y CIM (coordinadores): *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina*. Lima: IDEA-OEA-CIM, pp. 152-169.

Costa, J. y Rojas, G. (2004). *Informe de Milenio sobre el acontecer político en Bolivia*. La Paz: Milenio.

Crespo, A. (1997). *Los exilados bolivianos*. La Paz: Anthropos.

Dahl, R. (1998). *La democracia*. Madrid: Taurus.

De Tocqueville, A. (1957). *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica.

Ferreira, D. (2012). “Garantías de equidad en la competencia electoral mediante el financiamiento de la política”. En Instituto Interamericano de Derechos Humanos (coordinador): *Construyendo las condiciones de la equidad en los procesos electorales*. San José, Costa Rica: IIDH-CAPEL, pp. 175-190

Freedom House (2015). *Freedom in the World 2015. Discarding Democracy: Return to de Iron Fist*. S.l.: s.e. Disponible en: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015#.VPs8tfl5OSo>

García Linera, A. (2005). “Los retos de la democracia en Bolivia”. En Corte Nacional Electoral (coordinador): *Corte Nacional Electoral, Democracia en Bolivia: cinco análisis temáticos del Segundo estudio nacional sobre democracia y valores democráticos*. La Paz: CNE.

Garrigou, A. (2008). *Les secrets de l’isoloir*. París : Thierry Magnier, pp. 89-91.

Gonzales, I. (compiladora) (2013). *Biografías: historias de vida de la Asamblea Legislativa*. La Paz: Fundación F. Ebert-IDEA-Gente Común.

Gutiérrez, P. y Zovatto, D. (editores) (2011). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: IDEA-OEA-UNAM.

Hartley, J.; McCoy, J. y Mustillo, T. (2009). “La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea”. *América Latina hoy* (51).

IDEA (2014). *Atlas of Electoral Gender Quota*. Estocolmo: IDEA.

Jardim, T. (2014). “Brasil: leyes avanzadas con grandes vacíos”. En Alfaro, F. y Vanolli, H. (editores): *Campañas electorales: ventajismo y reelección presidencial en América Latina*. Caracas: Alfa-Centro Carter.

Kaufmann, D.; Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2006). *Public Policy Options for the Well-Being of All*. Washington: Banco Mundial.

Komadina, J. (2008). “La estrategia simbólica del Movimiento Al Socialismo”. *Tinkazos* (23-24), pp. 183-196.

LAPOP (2013). *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas* (93).

Laserna, R.; Gordillo, J. y Komadina, J. (2011). *La trampa del rentismo... y cómo salir de ella*. La Paz: Konrad Adenauer.

Lavaud, J. P. (1998). *El embrollo boliviano*. La Paz: Hisbol.

Loayza, R. (2011). *Eje del MAS: ideología, representación social y mediación de Evo Morales Ayma*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer.

Mansilla, H. C. F. (1997). *Tradición autoritaria y modernización imitativa*. La Paz: Plural-Caraspas.

Mayorga, R. A. (1993). "Reforma política y consolidación de la democracia en Bolivia". En Murillo, G. (editor): *Hacia la consolidación democrática andina*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Mesa, C. (2008). *Presidencia sitiada*. La Paz: Editorial Gisbert.

Mesa, C. (2014, 21 de septiembre). "Ni árbitro ni reglas justos". *Página Siete*, s.a., s.n. Disponible en: <http://www.paginasiete.bo/opinion/2014/9/21/arbitro-reglas-justos-32837.html>

Moderne, F. (2001). "Les avatars du présidentielisme dans les États latino-américains". *Pouvoirs* (98).

Organización de los Estados Americanos (2007). *Informe de la Misión de Observación electoral en Bolivia, elecciones de la Asamblea Constituyente y referéndum nacional vinculante*. S.l.: s.e.

Organización de los Estados Americanos (2009). *Informe de la Misión de observación del referéndum dirimidor y de aprobación de la nueva Constitución*. Washington: Organización de los Estados Americanos.

Pachano, S. (2008). "Los partidos políticos en la Comunidad Andina de Naciones". En: *Memoria del XIII Curso Interamericano de elecciones y democracia*. San José: IIDH-ONPE.

Paredes, R. (2012). *La ampliación del derecho al sufragio y la cuestión judicial*. La Paz: Tribunal Supremo Electoral, p. 275-291.

Peñaranda, R. (2014). *Control remoto*. La Paz: s.e.

Pérez-Liñán, A. (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2007). *El estado del Estado*. La Paz: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Organización de los Estados Americanos (2010). *Nuestra democracia*. México: PNUD - OEA.

Przeworski, A. et al. (1998). *Democracia sustentable*. Buenos Aires: Paidós.

Quintana, J. R. (2008). "La impostura democrática: gobierno, militares y policías en Bolivia". *Opiniones y Análisis* (62), pp. 131-165.

Rivera, A. (2008). "El Tribunal Constitucional: una década transitada con obstáculos". *Opiniones y Análisis* (90), pp. 41-108.

Roca, E. (2006). *El derecho a la identidad en el Registro Civil de Bolivia*. Santa Cruz de la Sierra: El País.

Roca, J. L. (2009). *La fisonomía del regionalismo*. La Paz: Plural Editores.

Rodríguez, E. (2009). "El órgano judicial en la nueva Constitución". En Fundación Konrad Adenauer: *Reflexión crítica a la nueva Constitución Política del Estado*. La Paz: Presencia, p. 235-265.

Romero Ballivián, S. (2007). *El tablero reordenado*. La Paz: Corte Nacional Electoral.

Romero Ballivián, S. (2009). "Medio siglo de historia del organismo electoral de Bolivia". *América Latina hoy* (51), pp. 77-94.

Romero Ballivián, S. (2010). "El sistema de partidos boliviano: un paseo por sus tiempos y sus lugares". En García, L.A. y García, F.L. (coordinadores): *Mutaciones del campo político en Bolivia*. La Paz: PNUD, 2010, pp. 130-138.

Romero Ballivián, S. (2011). "La corta y sobresaltada historia del financiamiento público a los partidos políticos en Bolivia". En Gutiérrez, P. y Zovatto, D. (editores): *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: IDEA-OEA-UNAM, pp. 93-118.

Romero Ballivián, S. (2012). "El sistema de partidos en Bolivia 1952-2012". En Zuazo, M.; Faguet, J. P. y Bonifaz, G. (editores): *Descentralización y democratización en Bolivia*. La Paz: ILDIS, pp. 125-186.

- Rouquié, A. (1978). "Le contrôle clientéliste". En Hermet, G. ; Rouquié, A. y Linz, J. (editores): *Des élections pas comme les autres*. París: PFNSP, pp. 68-69.
- Salamanca, L. (2014). "Venezuela: el ventajismo electoral institucionalizado". En Alfaro, F. y Vanolli, H. (editores): *Campañas electorales: ventajismo y reelección presidencial en América Latina*, op. cit., pp. 155-176.
- Schnapper, D. (2003). *La communauté des citoyens*. París: Folio.
- Touraine, A. (1988). *La parole et le sang*. París: Fayard.
- Ulloa, F. (2012). "Garantías de equidad en la competencia electoral mediante el control del nanciamiento de la política". En: *Construyendo las condiciones de la equidad en los procesos electorales*. San José: CAPEL, pp. 191-234.
- Weber, M. (1964). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zegada, M. T. (2002). "Sorpresas de la elección: MAS, NFR, MNR y ADN". *Opiniones y Análisis* (57), pp. 50-60.
- Zovatto, D. (2008). "Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina: lectura regional comparada". En Zovatto, D. (coordinador): *Regulación jurídica de los partidos en América Latina*. México: IDEA-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Zovatto, D. (2014). *El estado de la democracia en América Latina*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Zovatto, D. (2014, 9 de noviembre). "Elecciones en el Cono sur: la alternancia deberá esperar". *La Nación*, s.a., s.e. Disponible en: [http://www.nacion.com/opinion/foros/Elecciones-Cono-Sur-alternancia-esperar\\_0\\_1450254986.html](http://www.nacion.com/opinion/foros/Elecciones-Cono-Sur-alternancia-esperar_0_1450254986.html)
- Zuazo, M. (2009). *¿Cómo nació el MAS?* La Paz: Fundación F. Ebert.