



La Democracia Directa en Bolivia

Salvador Romero Ballivián

These papers were commissioned by International IDEA as a contribution for the International Conference on Direct Democracy in Latin America, co-organized with the Research Centre on Direct Democracy (University of Geneva) and the Universidad Nacional de San Martín.

Working versions.

Please do not distribute or disseminate in any way without contacting International IDEA to request permission.

© International IDEA 2007.

For additional information please contact Virginia Beramendi at v.beramendi-heine@idea.int



Conferencia Internacional
Democracia Directa en América Latina 14/15 de
Marzo de 2007, Buenos Aires, Argentina

International Conference
Direct Democracy in Latin America 14-15 March
2007, Buenos Aires, Argentina

Salvador Romero

Presidente de la Corte Electoral, Bolivia

La Democracia Directa en Bolivia

Bolivia tuvo a lo largo del siglo XX tan solo un referéndum, en 1931. Esa práctica cayó por completo en desuso y fue recién en 2002 que se incorporó el referéndum en las reformas a la Constitución, como un mecanismo destinado a permitir decisiones más directas por parte de la ciudadanía sobre asuntos de gran interés. Desde entonces, dos referendos se han organizado en Bolivia: uno en 2004, convocado por el gobierno para decidir la política energética, otro en 2006, por iniciativa ciudadana para que el país se pronuncie sobre las autonomías departamentales. Estas dos primeras experiencias se desarrollaron en contextos muy distintos, tuvieron resultados diferentes e influyeron de manera distinta en el curso posterior de los acontecimientos políticos y sociales. Para el año 2007 está previsto un tercer referéndum: en él los votantes decidirán si aprueban o rechazan la Constitución redactada por la Asamblea.

Organizada por:



UNSAM
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN



La democracia directa en Bolivia

A) Los antecedentes históricos

En 1930, por primera vez en Bolivia se adoptaron decisiones mediante un referéndum. El corto gobierno del general Carlos Blanco Galindo sometió a consideración de un electorado reducido por las características censatarias del Padrón nueve preguntas, cuyos resultados no han sido anodinos para la historia del país. En efecto, los votantes aprobaron, entre otras medidas, la autonomía universitaria, el hábeas corpus, dieron rango constitucional a la Contraloría y respaldaron un proceso de descentralización que el siguiente gobierno elegido no aplicó alegando los riesgos que corría el país dada la inminencia del conflicto bélico con Paraguay. Pese a la importancia de ese referéndum, este instrumento de democracia directa no se consolidó como práctica, tal vez por la guerra del Chaco que dio lugar a un escenario político, social y cultural muy distinto del que prevalecía antes de ella.

Sin embargo, desde fines de los años 1990 y comienzos del siglo XXI, en un contexto de desgaste de la democracia pactada que caracterizó a Bolivia desde 1985, de dudas sobre las ventajas del modelo de economía liberal y de acentuación de las tendencias más radicales del multiculturalismo, varios actores políticos propusieron convocar una Asamblea Constituyente e introducir el referéndum en la Constitución como una vía para atacar esos problemas. En 2002, el Congreso aceptó reformar la Constitución abriéndola al referéndum y a la iniciativa ciudadana para plantear proyectos de ley al Parlamento (los cambios no entraron inmediatamente en aplicación pues necesitaban ser ratificados por la siguiente legislatura).

A partir de ese momento, los acontecimientos en Bolivia siguieron un curso precipitado: en 2002, el gobierno de Sánchez de Lozada se constituyó de forma frágil y al año siguiente quedó depuesto por una revuelta popular. Su caída modificó de forma drástica el juego político y social del país: Carlos Mesa, vicepresidente de Sánchez de Lozada, se comprometió a convocar una Asamblea Constituyente y organizar un referéndum sobre la política energética del país, lo que supuso que el Parlamento ratificase y ampliase las reformas constitucionales decididas por la legislatura previa. El referéndum entró en la Constitución en 2004

y unos meses después, en un ambiente de tensión y confusión política, a pocos días de un referéndum convocado mediante un decreto supremo del Poder Ejecutivo, se aprobó la Ley del referéndum.

En efecto, el gobierno de Mesa había convocado al primer referéndum organizado en democracia y con sufragio universal. Puso en el tapete de discusión la política energética en 5 preguntas que fueron aprobadas por la ciudadanía. Menos de un año después, las más importantes organizaciones de Santa Cruz reunieron las firmas suficientes para que se convoque al primer referéndum de iniciativa popular sobre las autonomías departamentales. Esa consulta se realizó de manera simultánea a la elección de la Asamblea Constituyente en 2006, arrojando una corta victoria del "no" pero con resultados muy contrastados entre regiones.

Para el año 2007, está previsto un nuevo referéndum, para aprobar o rechazar la Constitución elaborada por la Asamblea Constituyente. De manera simultánea, distintas iniciativas plantean ampliar el ámbito de aplicación del referéndum: la discusión sobre la revocatoria del mandato tuvo una resonancia especial así como la posibilidad de realizar nuevos referendos sobre asuntos ya considerados. Inexistente a principios del siglo XXI, el referéndum se ha convertido en Bolivia en un instrumento político de primer orden, lo que no va sin dificultades o contratiempos. El estudio de su importancia así como de los problemas que ha planteado es el propósito de este artículo.

B) El marco legislativo y la estructura institucional

La Constitución ha incorporado el referéndum en su arquitectura pero prácticamente sin fijarle reglas, mecanismos o procedimientos. Por lo tanto, esa tarea le correspondió a la Ley del referéndum, que al ser elaborada en una coyuntura política compleja y bajo el apremio del tiempo, tampoco ha resuelto todos los problemas. Entre sus principales disposiciones, la Ley señala que los referendos son vinculantes, vale decir de cumplimiento obligatorio. Distingue tres tipos de referendos: los nacionales, los departamentales y los municipales. Hasta el momento, se realizaron dos referendos nacionales, no habiéndose organizado ninguno en el plano departamental o municipal aunque hubo tímidas iniciativas para organizar uno en el ámbito departamental.

Muy pocos temas han quedado excluidos de un referéndum: entre ellos, corresponde mencionar la modificación de límites político – administrativos, la

fiscalidad y asuntos de seguridad externa e interna. El referéndum puede ser convocado por el Poder Ejecutivo, el Legislativo, por el gobierno municipal o por iniciativa ciudadana, bajo el requisito de reunir firmas equivalentes a por lo menos 6% de los electores inscritos en el Padrón nacional (hasta 10% para un referéndum municipal). Se ha previsto que en cada período constitucional –de 5 años- cada uno de los actores con derecho a plantear un referéndum puede hacer como máximo una consulta. La aprobación se da con el voto de la mayoría absoluta de los votos válidos con un umbral de participación de 50% de los inscritos. El control sobre las preguntas le corresponde al Tribunal Constitucional.

C) El marco regulador

El organismo encargado de llevar adelante el referéndum es la Corte Nacional Electoral, que en Bolivia tiene como responsabilidad organizar cualquier proceso electoral y constituye al mismo tiempo el máximo tribunal de justicia electoral. La Corte ha trabajado los dos referendos que se realizaron en el país con las disposiciones de la Ley del referéndum y, en todos los aspectos procedimentales, recurriendo al Código Electoral.

D) El financiamiento

En las dos oportunidades, el financiamiento provino del Tesoro General de la Nación, aunque para el referéndum sobre las autonomías departamentales, la Corte Nacional Electoral también consiguió recursos de donación externa para llevar adelante sus campañas de información y comunicación, conservando siempre su completa autonomía en la definición de los contenidos difundidos. Los desembolsos se hicieron de forma oportuna.

E) La rendición de cuentas

El uso de los fondos durante el referéndum por parte del organismo electoral no se encuentra sujeto a condiciones especiales, vale decir que el control es efectuado por la Contraloría. Al mismo tiempo, las funciones de la Corte están reguladas por el Código Electoral, que se encargan de traducir los principios constitucionales de autonomía, independencia e imparcialidad. Los informes que presenta la Corte son remitidos al Poder que convocó el referéndum: en 2004, se remitió el Informe al Poder Ejecutivo en tanto que en 2006 se lo hizo al Parlamento y también se mandó una copia a la Asamblea Constituyente pues el referéndum sobre las autonomías

departamentales señalaba que le correspondía a la Asamblea considerar los resultados de la consulta.

F) La participación y la dinámica de campañas

La participación del electorado en el referéndum, como en cualquier elección, tiene un carácter obligatorio, aunque la aplicación de las sanciones no es estricta. Los datos de la participación han sido bastante disímiles: 60% en 2004 y 84.5% en 2006. Esa diferencia que parece ser muy grande debe ser matizada pues en el primer caso, el Padrón se encontraba artificialmente inflado por la ausencia de una depuración de fallecidos y de emigrantes definitivos, en tanto que en el segundo, el Padrón se encontraba actualizado y reflejaba mejor la participación ciudadana. No obstante, hay que indicar que en el primer referéndum se tuvo una participación algo menor que en la municipal de ese mismo año (63%), lo que sugiere que todas formas el interés del electorado fue limitado pues las elecciones locales son las de menor asistencia en el calendario electoral boliviano. Para el segundo referéndum, la participación creció y con seguridad se vio favorecida por la simultaneidad con la elección de la Asamblea Constituyente: ambos procesos se reforzaron mutuamente.

No se puede encontrar una dinámica única, una característica general en las campañas en el referéndum, salvo el papel activo del Poder Ejecutivo y sobre todo del Presidente. Durante el primer referéndum, Mesa se movilizó con mucha energía para intentar lograr una buena participación y asegurar el triunfo del "sí" en todas las preguntas. Al frente, no tuvo verdaderamente oposición: con excepción del MAS que llamó a votar "sí" en las 3 primeras y por el "no" en las dos últimas, el resto de las organizaciones partidarias, sociales o regionales optó por un perfil bajo, promoviendo el "sí" con desigual interés. Únicamente los sectores más radicales llamaron no tanto a votar "no" como al boicot de la consulta, iniciativa que no prosperó. El segundo referéndum comenzó en un ambiente consensual, con la gran mayoría de los actores políticos, sociales y regionales inclinados por el "sí", lo que parecía restarle un perfil político elevado a la consulta. Sin embargo, en los dos últimos meses, el presidente Morales tomó posición por el "no", movilizándolo a su partido y a todas las organizaciones sociales que le son afines y polarizando la contienda con las fuerzas de la oposición y con los movimientos regionales de Santa Cruz que habían promovido el referéndum. Esa campaña, al igual que la primera, tendió a jugarse con muy poca propaganda por televisión. En el segundo referéndum, no hubo ni un solo spot que de manera explícita pidiese votar "sí" o "no": los partidos invirtieron sus recursos, más bien escasos pues la presidencial se

había realizado apenas unos meses antes, únicamente en las campañas para la Asamblea Constituyente.

G) La cobertura de los medios de comunicación

En las dos oportunidades, los medios de comunicación cubrieron con intensidad el desarrollo de las campañas del referéndum e hicieron un esfuerzo, acompañando la labor del organismo electoral, para informar a la ciudadanía sobre este novedoso instrumento de democracia directa. En general, para el primer referéndum, tendieron a apoyar el "sí" en las 5 preguntas, considerando de esta forma que el gobierno de Mesa se asentaría luego de los graves conflictos que vivió el país y que derivaron en la renuncia de su predecesor. En el segundo, a menudo apoyaron las autonomías, quedando en contraposición al gobierno y en sintonía con las fuerzas de oposición.

La campaña electoral no tiene un marco jurídico regulatorio claro, lo que sin duda constituye una de las limitaciones de la ley. En efecto, si la mayoría de las disposiciones del Código Electoral se aplican sin inconvenientes para el referéndum, el capítulo para la regulación de las campañas no parece totalmente adaptado, en el sentido que para una elección están claramente definidos los actores que participan (partidos o agrupaciones ciudadanas que presentan candidatos) mientras que en el referéndum no interviene, por lo menos de forma directa o legalmente reconocida, ninguna organización. En la misma línea, si para las elecciones, se ha previsto un mecanismo de financiamiento para los candidatos participantes, en el referéndum no hay disposiciones para una subvención pública y ni siquiera por analogía se podrían aplicar criterios de distribución.

Hasta el momento, el tema no ha planteado problemas mayores porque en el primer referéndum ningún partido u organización difundió propaganda e incluso el gobierno optó por un perfil discreto ya que no sentía ninguna oposición seria que amenazase la victoria del "sí" en el conjunto de la consulta. En el segundo, tampoco ningún partido u organización pagó propaganda para promover su posición: todos se contentaron con los mecanismos clásicos de campaña, más aún dado que si el resultado se anticipaba cerrado en el país, regionalmente el voto era compacto: salvo en un departamento, en los otros el "sí" o el "no" ganó con más de 65%. El gobierno tampoco invirtió recursos en medios para promover el "no".

H) La educación del electorado

La educación y capacitación del electorado debe ser dividida en dos secciones. La primera corresponde a la difusión de información sobre cuál es la o las preguntas del referéndum y sobre los procedimientos de votación. Esa tarea le corresponde al organismo electoral que fue en muchas oportunidades secundado por los medios de comunicación y por organizaciones no gubernamentales. Esa labor se cumplió sin inconvenientes mayores y puede considerarse globalmente satisfactoria aunque conviene relevar algunas dificultades en las áreas rurales más aisladas durante el primer referéndum¹.

La segunda labor corresponde al debate de fondo, a la toma de posición por el "sí", por el "no", responsabilidad que recae en las organizaciones políticas, sociales o regionales en la medida que crean que deben favorecer una de las dos opciones. Si bien la mayoría de ellas no se privó de inclinarse por alguna de las opciones, la principal dificultad vino de la redacción de las preguntas. A menudo, ellas han sido redactadas de forma compleja y son largas, lo que complica su entendimiento y sobre todo de las implicaciones y consecuencias de votar "sí" o "no". Por ello, lo que muestran los datos, es que los electores prestan una gran atención a la postura asumida por el partido por el cual se sienten más cercanos aunque al mismo tiempo se quejan de la escasez del debate que precede la votación. Sólo a título de ejemplo, ¡la correlación entre la votación por el MAS en la Asamblea Constituyente y el "no" en el referéndum sobre las autonomías departamentales (procesos celebrados simultáneamente) llegó a 0.92!

1) Las propuestas de reforma

En Bolivia hay una discusión limitada sobre reformas a la legislación dedicada al referéndum. Sin embargo, conviene señalar algunos puntos que merecerían un análisis detallado porque constituyen limitaciones de la legislación y pueden plantear dificultades adicionales.

El primer aspecto que debe subrayarse es la manera cómo se plantea la pregunta. En la mayoría de los países, los ciudadanos votan por un texto de ley o de Constitución, conocido de antemano, disponible para cualquier elector interesado, posible objeto de un estudio minucioso. Dejando de lado la observación típica que

¹ Hubo un nivel excepcionalmente elevado de votos blancos en las 3 últimas preguntas que se encontraban en la parte derecha de la papeleta. Puede suponerse que los votantes con menor grado de instrucción y escaso conocimiento de español sólo respondieron las 2 primeras preguntas, en la parte izquierda de la papeleta.

la mayoría de los votantes no se toma la molestia de leer los proyectos sometidos a referéndum, lo importante es que existe la posibilidad de consultarlos.

En Bolivia, el voto se ha hecho sobre una(s) idea(s), no sobre proyectos de ley. Ello ha conducido a graves problemas de interpretación pues varios actores reivindicaban el derecho de dar "la" versión correcta del sentimiento popular. Incluso, el primer referéndum tuvo cuando menos un resultado paradójico. El gobierno de Mesa formuló las preguntas, las explicó, pidió un voto por el "sí", logró la mayoría absoluta en las 5 preguntas. Fortalecido por ese éxito, remitió al Parlamento, después del referéndum, un proyecto de ley que contenía supuestamente la traducción legal de la decisión popular; el Parlamento, que había tenido una actitud fría frente al referéndum y donde los partidos opuestos a Mesa tenían la mayoría, lo desechó y preparó su propia versión con una interpretación supuestamente más ajustada a la expresión del electorado. El gobierno perdió la iniciativa política y asistió impotente a la elaboración de una ley distinta a la que quería; su renuencia a aprobarla agravó la crisis política y constituyó un ingrediente suplementario de la caída de Mesa un año después de su victoria en las urnas del referéndum. Problemas distintos, pero con la misma raíz, se presentaron con la segunda consulta, dedicado a las autonomías departamentales. Finalmente, los promotores de un referéndum de iniciativa popular tampoco requieren presentar un proyecto de ley, les basta con formular una pregunta. Debe anotarse que el Parlamento, al dar curso al voto, puede cambiar el texto: no se trata de una previsión legal pero sí pasó de esa manera en el referéndum sobre autonomías departamentales. En aquella ocasión el asunto pasó sin controversias pues los promotores se encontraban satisfechos. No tiene porqué ser siempre así.

Es evidente que la Ley del referéndum requiere ser reformada para que, de forma obligatoria, se vote por un texto legal. El problema no tendría que presentarse en el tercer ejercicio pues la ciudadanía tiene que pronunciarse sobre el proyecto de Constitución preparado por la Asamblea Constituyente.

El segundo asunto que merece consideración está relacionado con las campañas y la difusión de las propuestas. Como se señaló, hasta aquí no se presentaron inconvenientes de consideración, pero la amenaza está latente. El actual cuadro legislativo no contempla ninguna referencia al financiamiento de la propaganda ni establece límites, lo que podría provocar graves desigualdades en futuras consultas. Si bien la legislación de varios países contempla regulaciones está claro que ellas no son de fácil aplicación, menos en todo caso que durante una elección,

en especial por la posibilidad de multiplicar al infinito los grupos de respaldo al "sí" o al "no".

Por último, para indispensable invertir el orden del control. Actualmente, la legislación prevé que el Tribunal Constitucional emite, al final de todo el proceso, su conformidad o su rechazo a la pregunta planteada. Parece más razonable trasladar este control al inicio para evitar situaciones políticamente delicadas como que un referéndum por iniciativa popular reúna las firmas necesarias, la Corte apruebe esa recolección y el Parlamento autorice el proceso y, al final, el Tribunal lo rechace.

Bibliografía básica sobre el caso boliviano

Corte Nacional Electoral, *El referéndum 2004 en Bolivia*. La Paz: Corte Nacional Electoral, 2004, 115 p.

Luís Tapia, *Por el sí, por el no*. La Paz: Corte Nacional Electoral, 2004, 127 p.;

Fundemos, *El referéndum en Bolivia en Opiniones y Análisis* (68), 2004, 200 p.

Fundemos, *Referéndum: resultados y alcances en Opiniones y Análisis* (70), 2004, 220 p.

Salvador Romero Ballivián, "Análisis de la elección de la Asamblea Constituyente y del referéndum sobre autonomías departamentales" en *Opiniones y Análisis* (80), 2006, p. 111 – 174.

Salvador Romero Ballivián, "El referéndum 2004: una interpretación de los resultados" en *Opiniones y Análisis* (70), 2004, p. 157 – 220.

María Teresa Zegada, "Los resultados del referéndum sobre las autonomías departamentales" en *Opiniones y Análisis* (80), 2006, p. 71 – 110.

Datos básicos sobre el autor

Salvador Romero Ballivián obtuvo la licenciatura, la maestría y el doctorado en sociología política en el Instituto de Estudios Políticos de París. Es catedrático universitario desde 1995. Vocal de la Corte Departamental Electoral de La Paz (1995 – 1998), fue nombrado Vocal de la Corte Nacional Electoral en 2004. Desempeñó la vicepresidencia de esa institución antes de ser elegido presidente (2006). Ha publicado los siguientes libros: *El tablero reordenado: análisis de la elección presidencial de 2005* (2007, una edición previa); *En la bifurcación del camino: análisis de los resultados de la municipal 2004* (2005), *Geografía electoral de Bolivia* (2003, dos ediciones previas), *Razón y sentimiento: la socialización política y las trayectorias electorales de la elite boliviana* (2003), *Participación y*

abstención electoral en Bolivia (2003, coautor), *Reformas, conflictos y consensos* (1999), *Electores en época de transición* (1995). Artículos suyos sobre asuntos políticos han sido publicados en periódicos, revistas y libros de América Latina y Europa.