

La democracia directa en Bolivia*

Salvador Romero Ballivián**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 30 de agosto, 2007.

Revisión, corrección y aprobación: 8 de mayo, 2008.

Resumen: 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 objetivo del artículo, para lo cual realiza un análisis del marco legislativo, la estructura institucional, el marco regulador de la Corte Nacional Electoral, financiamiento, rendición de cuentas, dinámica de la campaña, la educación del elector y la actual propuesta de reforma a la legislación que regula esta figura de democracia directa.

Palabras claves: Democracia directa / Referéndum / Consulta popular / Plebiscito / Derecho electoral / Derecho constitucional / Bolivia.

Abstract: Nonexistent at the beginning of the XXIst Century in Bolivia, the referendum has become a first order political instrument which does not occur without difficulties and setbacks. The article's purpose is the study of its importance as well as the problems it has raised, therefore analyzing its legislative frame, the institutional structure, the National Electoral Court legal regulation, financing, accountability, campaign dynamics, electoral education and the current proposed electoral law reform to the legislation that regulates this direct democracy institute. and current electoral bill of law to modify the direct democracy legislation.

Key words: Direct democracy / Referendum / Popular consultation / Plebiscite / Electoral law / Constitutional law / Bolivia.

* Ponencia presentada en el Seminario "REFERÉNDUM EN COSTA RICA. LECCIONES INTERNACIONALES Y DESAFÍOS NACIONALES", celebrado del 21 al 22 de agosto del 2007.

** Doctor en sociología política en el Instituto de Estudios Políticos de París. 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: Atlas electoral latinoamericano (compilador), 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.

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 nueve preguntas a consideración de un electorado reducido por las características censatarias del Padrón, 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 las decisiones adoptadas en ese referéndum, este instrumento de democracia directa no se consolidó como práctica, tal vez por la guerra del Chaco (1932–1935) 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 noventa y comienzos del siglo XXI, en un contexto de dudas sobre la democracia representativa, de desgaste de la legitimidad de las coaliciones partidarias que gobernaron Bolivia desde 1985, de escepticismo con 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, introducir el referéndum en la Constitución y romper el monopolio de los partidos para el acceso a los cargos públicos como una vía para atacar esos problemas. En el 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, lo que sucedió en el 2004).

A partir de ese momento, los acontecimientos en Bolivia siguieron un curso precipitado: en el 2002, el gobierno de Gonzalo 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 a 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 el 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 el año 2006, arrojando una corta victoria del "no" pero con resultados muy contrastados entre regiones, lo que no era irrelevante dado que los resultados eran vinculantes departamentalmente, (los departamentos en los cuales triunfó el "sí" lograron el derecho de ser autónomos).

Para el año 2008, están previstos dos nuevos referendos: el primero para resolver los asuntos en los cuales la Asamblea Constituyente no logre 2/3 de votos, el segundo para definir el destino de la Constitución preparada por la Asamblea. De manera simultánea, distintas iniciativas que se discuten en esa Asamblea 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, a pocos días de la primera consulta, 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, en Cochabamba.

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.

Al tratarse de una ley con pocos artículos, todos los aspectos procedimentales han quedado sujetos al Código Electoral.

C) El marco regulador

El organismo encargado de llevar adelante cualquier referéndum es la Corte Nacional Electoral, que en Bolivia tiene como responsabilidad organizar cualquier proceso electoral en sus aspectos técnicos, logísticos, administrativos y operativos, 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 los aspectos procedimentales, recurriendo al Código Electoral.

D) El financiamiento

En las dos oportunidades, el financiamiento provino del Tesoro General de la Nación, como para cualquier elección, 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. A diferencia de lo que sucede con las elecciones, en el referéndum no existe financiamiento estatal para los grupos o sectores que respalden una posición.

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 primero por la Dirección de Auditoría Interna y después 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 el 2004, se remitió el Informe al Poder Ejecutivo en tanto que en el 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 el 2004 y 84.5% en el 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 de 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, alentada por la activa toma de posición de todos los partidos, y con seguridad 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, Carlos 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 (Movimiento al Socialismo) que llamó a votar "sí" en las 3 primeras preguntas 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 Evo 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 sus candidatos de 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, ellos 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 de 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 referéndum, seguro por la complejidad de tener que responder 5 preguntas¹.

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

¹ Hubo un nivel excepcionalmente elevado de votos blancos en las 2 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 3 primeras preguntas, en la parte izquierda de la papeleta.

autonomías departamentales, (procesos celebrados simultáneamente) llegó a 0.92.

I) Propuestas de reforma

En Bolivia hay una discusión limitada sobre reformas a la legislación dedicada al referéndum, aunque actualmente la Asamblea Constituyente debate la posibilidad de extender el ámbito de aplicación del referéndum, en especial la revocatoria de mandatos (siguiendo el ejemplo venezolano). 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 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. Las competencias y las atribuciones de las regiones que acceden a la autonomía estaban señaladas de forma imprecisa en la consulta.

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 si 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 próximo ejercicio pues la ciudadanía tendría que pronunciarse sobre los artículos que no

consiguieron 2/3 de votos en el debate constituyente, y luego 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 marco legal 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" (a menos que se fuerce a reagrupamientos en colectivos por el "sí" y por "no", lo que plantea otras dificultades).

Por último, parece indispensable invertir el orden del control. Actualmente, la legislación prevé que el Tribunal Constitucional emita, al final de todo el proceso, su conformidad o su rechazo a la pregunta planteada. Parece 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, el Parlamento autorice el proceso y, al final, el Tribunal rechace las preguntas.

J) Algunas conclusiones sobre la relación entre el referéndum y la democracia en Bolivia

La relación entre el referéndum y la democracia en Bolivia es compleja, por al menos tres grandes razones.

La primera, si por un lado, se puede considerar que el referéndum implica un avance en el ejercicio de la ciudadanía y en la posibilidad de generar un gran debate nacional alrededor de temas centrales cuya definición última le corresponde al electorado, por otro lado, su introducción en las leyes y en las prácticas políticas se hizo probablemente más contra el sistema representativo que como un complemento. En efecto, el referéndum apareció como un mecanismo para esquivar a los representantes, a las organizaciones partidarias, juzgadas alejadas del electorado. Hace parte de una sensibilidad que propone restar competencias a las instituciones para trasladarlas directamente al ciudadano; en ese sentido podrían mencionarse otras propuestas (discutidas en la Asamblea Constituyente) como la elección directa de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Defensor del Pueblo, de los vocales de la Corte Nacional Electoral, etc. Esa exaltación de la democracia directa no es necesariamente ni se reduce a una confianza en el voto, pues también lo deja de lado, como cuando plantea la elección por “usos y costumbres” de parlamentarios “indígenas”.

Luego, el referéndum ha cumplido de manera imperfecta una de las funciones que se le atribuye: zanjar de forma clara y definitiva o por un largo tiempo un problema de la sociedad, cerrar un debate y abrir nuevas agendas. El primer referéndum ha sido ejemplar desde ese punto de vista: ningún observador podría afirmar, a ciencia cierta, que las 5 respuestas han sido correctamente traducidas en la ley de hidrocarburos que aprobó el Parlamento después del año de debate que siguió a la jornada del referéndum, tampoco los resultados parecieron influir de manera decisiva en las acciones adoptadas por el gobierno de Evo Morales en el campo energético. El referéndum sobre las autonomías departamentales pareció arrojar un

resultado más claro pero, de forma reveladora, cuando el Parlamento prolongó el trabajo de la Asamblea Constituyente, introdujo un artículo en la ley señalando que obligatoriamente debía considerarse el resultado de esa consulta, algo que el mismo referéndum parecía prever de forma ineludible.

Finalmente, debe anotarse que los actores y la ciudadanía han mostrado un fuerte apego al referéndum, lo que indica que ha logrado en muy poco tiempo arraigarse en la política boliviana. Si se cumplen las previsiones de la Ley que amplió el trabajo de la Asamblea Constituyente, entre 2004 y 2008, Bolivia habrá organizado cuatro referendos nacionales, colocándose entre los países con más alto promedio del mundo en este tipo de ejercicio. Es quizá la señal de que su uso se ha vuelto indiscriminado y que acompaña los problemas de la democracia boliviana de los últimos años, o es quizá el testimonio de la voluntad de los bolivianos de encontrar soluciones a sus diferencias a través de mecanismos pacíficos, institucionales y participativos.

Bibliografía básica sobre el caso boliviano

- Bolivia. Corte Nacional Electoral. *Compendio electoral*. La Paz : Corte Nacional Electoral, 2007. 352 p.
- Bolivia, Corte Nacional Electoral. *El referéndum 2004 en Bolivia*. La Paz : Corte Nacional Electoral, 2004. 115 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.
- Romero Ballivián Salvador. "Análisis de la elección de la Asamblea Constituyente y del referéndum sobre autonomías departamentales". En: *Opiniones y Análisis*, (80):111 - 174., 2006.
- Romero Ballivián, Salvador. "El referéndum 2004: una interpretación de los resultados". En: *Opiniones y Análisis*, (70):157-220, 2004.
- Tapia, Luis. *Por el sí, por el no*. La Paz : Corte Nacional Electoral, 2004. 127 p.
- Zegada, María Teresa. "Los resultados del referéndum sobre las autonomías departamentales". En: *Opiniones y Análisis*, (80):71-110, 2006.