

DEMOCRACIA DIRECTA Y PARTICIPACIÓN EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO



Documento de Trabajo • 15

DEMOCRACIA DIRECTA Y PARTICIPACIÓN EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

Marlene Choque Aldana



© Instituto Internacional para la Democracia y la
Asistencia Electoral (IDEA Internacional) 2009

Las publicaciones de IDEA Internacional no son
reflejo de un interés específico nacional o político.
Las opiniones expresadas en esta publicación no
representan necesariamente los puntos de vista de
IDEA Internacional.

IDEA Internacional favorece la divulgación de sus
trabajos y responderá a la mayor brevedad a las
solicitudes de traducción o reproducción de sus
publicaciones.

Primera edición:
Octubre de 2009

Depósito legal:
4-2-1849-09

Edición de textos:
Fernando Molina

Diseño y diagramación:
Molina&Asociados

IDEA Internacional - Bolivia
Plaza Humboldt No.54
Tel.: +591-2-2775252
La Paz, Bolivia



ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| PRESENTACIÓN | 5 |
| 1. LA DEMOCRACIA Y LA DIVERSIDAD | 7 |
| 2. DEMOCRACIA | 9 |
| 3. DEMOCRACIAS ALTERNATIVAS Y COMPLEMENTARIAS | 12 |
| 4. DEMOCRACIA DE CONSENSO, DEMOCRACIA CONSOCIATIVA | 13 |
| 5. PARTICIPACIÓN Y MECANISMOS DE “OTRA” DEMOCRACIA EN EL MUNDO | 16 |
| 6. LA DEMOCRACIA DIRECTA EN AMÉRICA LATINA | 30 |
| 7. LA DEMOCRACIA DIRECTA EN BOLIVIA | 40 |
| 8. LA DEMOCRACIA SINDICAL, LA DEMOCRACIA INDÍGENA Y DE CONSENSO | 44 |
| 9. LAS DEMOCRACIAS Y LA CIUDADANÍA EN BOLIVIA | 46 |
| 10. LA NUEVA CONSTITUCIÓN | 47 |
| 11. ALGUNAS LEYES MODIFICADAS POR LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DE LA CONSTITUCIÓN | 61 |
| 12. A MANERA DE RECOMENDACIONES | 63 |
| 13. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA | 66 |



PRESENTACIÓN

El día domingo 25 de enero de 2009, las ciudadanas y ciudadanos de Bolivia concurrieron a las urnas para sancionar una nueva Constitución Política del Estado, como paso fundamental para el desarrollo y consolidación del proceso de cambio que hoy encara el país.

La implementación de ese nuevo texto constitucional plantea grandes desafíos de construcción normativa. El reto consiste en traducir adecuadamente los principios y definiciones generales que contiene la nueva CPE en instrumentos de efectiva y eficaz aplicación. El análisis de las experiencias internacionales, la doctrina y la legislación comparada, así como la revisión y sistematización de los estudios e investigaciones que se han realizado en el país, son algunos de los insumos que pueden enriquecer los esfuerzos que realicen los responsables de esta ingente tarea, tanto en el nivel nacional como en los niveles subnacionales.

En este marco, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA Internacional, que tiene como misión institucional apoyar al fortalecimiento de la democracia y la construcción constitucional en todo el mundo, propició una serie de trabajos de especialistas que pudieran contribuir, desde enfoques diversos y en áreas temáticas diferentes, con elementos de análisis que estén orientados a la profundización de las transformaciones en curso, en el campo específico del reordenamiento territorial del Estado en el nivel de las autonomías departamentales e indígenas.

La presente publicación contiene todos esos aportes y su único propósito es alimentar un amplio, plural y fecundo debate.

La vertiginosa evolución de la coyuntura boliviana explica algunos desfases en la temporalidad de los documentos y en la naturaleza de los instrumentos que se analizan (ej. proyecto de nueva Constitución -vs- nueva Constitución aprobada) que, sin embargo, no afectan la pertinencia de los trabajos que presentamos en esta serie.

Virginia Beramendi
Jefa de Misión
IDEA Internacional - Bolivia

1

LA DEMOCRACIA Y LA DIVERSIDAD

Este texto se refiere a las posibilidades de instituir mecanismos democráticos que exceden la democracia representativa en Bolivia. En el fondo, alude a la forma en que puede afirmarse la democracia en una sociedad diversa y segmentada.

Seguiremos un razonamiento de Rudy Andeweg (2000) para introducir la problemática. Uno de los rasgos definitorios de la democracia es la aceptación de que en la sociedad pueden darse conflictos y que esos conflictos pueden ser gestionados de manera pacífica y con la participación de todos los que son de una u otra manera afectados. Se asume generalmente que las sociedades heterogéneas son potencialmente más conflictivas que las homogéneas y que en aquéllas el diseño de la democracia debería ser diferente. La teoría pluralista indica que esto no es necesario, ya que hay segmentaciones cruzadas que atenúan la conflictividad: por ejemplo, hay obreros protestantes y católicos –contrarios en asuntos religiosos– que conviven e interactúan cotidianamente y, frente a sus empleadores, están en el mismo lado. Como esta atenuación cruzada –el hecho de que unos *clivajes* mitigan la influencia de otros– no se da en todos los países, la posibilidad de conflictos y de la consiguiente inestabilidad de la democracia es clara (Andeweg, 2000:509-510).

En Bolivia, por ejemplo, los *clivajes* no se mitigan mutuamente: se refuerzan. Los excluidos socialmente (en cuestión de acceso a beneficios estatales y en ubicación en la estructura social), económicamente (en cuestión de clases sociales) y territorialmente (en la relación campo-ciudad) son, *habitualmente*, los mismos. La estabilidad de la

democracia podía afirmarse en la dominación excluyente de un grupo sobre los otros. Así sucedió a lo largo de más de dos décadas; esa estabilidad se dio a costa de la exclusión de la mayoría: los conflictos se reducían a la relación entre los poderes y al escenario institucional del Congreso. Los acuerdos interpartidarios tenían efecto en todo el sistema político. Otra opción es el establecimiento de arreglos institucionales que tomen en cuenta la diversidad de sujetos e intereses en juego.

La exclusión no puede sostenerse ya en el país; la conformación del gobierno actual y la consolidación de las autonomías departamentales muestran ese proceso irreversible de la inclusión y el carácter conflictivo que adopta. Por ello, es necesario un diseño institucional específico capaz de canalizar las demandas de cada grupo y de promover la convivencia pacífica. Las propuestas actuales corren el riesgo de agravar los *clivajes*: los Estatutos Autonómicos departamentales, por ejemplo, profundizan riesgosamente el *clivaje* regional (apuntado por *clivajes* étnicos, sociales e ideológicos), de manera que la conflictividad puede incrementarse.

En otros términos, la democracia liberal “pura” no puede garantizar su propia estabilidad en el contexto de una sociedad segmentada y con potencialidades conflictivas, en la que, además, la constitución de los sujetos sociopolíticos no establece la primacía clara de los individuos sobre las colectividades y en la que persisten modalidades de democracia heredadas de los pueblos indígenas y la Colonia. Aun en sociedades aparentemente más homogéneas y con democracias más establecidas

se consolidó un modelo de democracia que excluyó la participación. Según Boaventura de Sousa Santos y Leonardo Avritzer, “el debate sobre la democracia a lo largo del siglo quedó limitado a dos formas complementarias de hegemonía: la primera basada en la suposición de que la solución del debate europeo del período entreguerras habría sido el abandono del papel de la movilización social y de la acción colectiva en la construcción democrática; la segunda es aquella que suponía que la solución elitista al debate sobre la democracia, con la consecuente supervalorización del papel de los mecanismos de representación,

podría ser hegemónica sin que esos últimos necesiten ser combinados como mecanismos sociales de participación” (Santos y Avritzer, 2004: 38).

Además del carácter segmentado de nuestra sociedad, deben considerarse los “dos niveles de la política boliviana” que identificó Laurence Whitehead (Whitehead, 2001: 10): un sofisticado sistema institucional y una tendencia inveterada de participación directa, en reflujo desde mediados de los ochenta, pero renacida a fines de los noventa. El desafío del desarrollo legislativo del proceso constitucional boliviano consiste precisamente en conjugar estos dos niveles.

2 DEMOCRACIA

Hay que detenerse brevemente para hacer una referencia de la democracia. Al igual que la ley o la justicia –que se instauran continuamente y no preexisten efectivamente a su aplicación particular–, la democracia tiene pretensiones universales, aunque su existencia depende de los casos singulares en que se manifiesta; su institución, por tanto, siempre está en un campo polémico y nunca es definitiva. Para adoptar provisionalmente una definición amplia, acudiremos a Michelangelo Bovero: “Un régimen político puede ser definido como una democracia –cualquiera sea su forma específica– cuando todos los sujetos a los que se dirigen las decisiones colectivas políticas (leyes y disposiciones válidas *erga omnes* ‘para todos’) tienen el derecho-poder de participar, con igual peso con respecto de cualquier otro, en el proceso que conduce a la asunción de dichas decisiones. Así, tanto la democracia directa como la representativa son tales en la medida en que el derecho de participación política es equitativamente distribuido entre todos los ciudadanos, sin exclusión de género, raza, religión o censo” (Bovero, 1995: 16).

Entonces, la democracia se sustenta en tres elementos básicos: la inclusión de todos los miembros de la comunidad en los asuntos comunes; la indistinción formal entre gobernantes y gobernados; la posibilidad de que todos puedan definir a quién se asigna temporalmente una de estas dos o ambas posiciones de sujeto (o la definición de que todos sean al mismo tiempo gobernantes y gobernados, aparte de otros asuntos de *interés común*). El aspecto fundamental en los tres es la *igualdad*;

al menos formalmente, todos cuentan. Las luchas democráticas serían, en el fondo, las luchas desarrolladas por los que no cuentan para lograr la igualdad con el resto de la comunidad, logrando inclusión y acabando con privilegios. Como la inclusión o igualdad completa son inalcanzables, siempre hay tareas democráticas pendientes.

La democracia es simultáneamente un ideal y un régimen político. Ni el ideal ni el régimen están plenamente definidos. El ideal es la imagen de una sociedad con bienestar y armonía que puede articularse de diversas maneras sobre dos principios básicos que en el fondo pueden ser incompatibles: la *soberanía popular* y la *vigencia de derechos*. *Grosso modo*, según el primero, el pueblo (*demos*) es el *titular* del poder; puede ejercerlo directamente o puede entregarlo temporalmente a un grupo de autoridades y representantes designados según alguna forma de elección. Según el segundo, las personas y grupos deben tener la garantía de que se les reconocen un conjunto mínimo de derechos (libre expresión, libre circulación, libertad de asociación, libertad de opinión). El régimen aspira a encarnar alguna versión del ideal dando más importancia a la vigencia de derechos (la versión liberal de la democracia) o a la soberanía popular (las versiones deliberativas y consensuales). El exceso de uno de los aspectos puede tener efectos que van contra los valores democráticos (tal como sucede en el neoliberalismo y en el populismo). Otra tensión muy clara se establece entre los ideales de democracia y las reglas en que se hacen operativos los regímenes democráticos. La oposición entre “democracia procedimental” y

“democracia sustantiva” expresa esta tensión. Sin entrar en los debates sobre la democracia, las propuestas legislativas deberían considerar varios dilemas teóricos y prácticos. Estos dilemas teóricos y prácticos no están resueltos a priori y –cuando se resuelven– no se resuelven de manera definitiva. Nos referiremos primeramente a la relación entre particularidad y universalidad. La democracia “requiere unidad, pero ésta es pensable solamente a través de la diversidad. Si alguna de estas dos dimensiones incompatibles prevalece más allá de un cierto punto, la democracia se vuelve imposible” (Laclau, 2001: 4). Las pretensiones de universalidad de la democracia se persiguen al costo de universalizar una particularidad. Esta diferencia se asimila con la tensión entre cierre (la necesidad de un “nosotros” estable) y apertura democrática (la posibilidad de redefinir las fronteras de ese “nosotros” para incluir a otros), expuesta por Alan Keenan (2003). El “pueblo” remite a dos conjuntos distintos: el *ethnos* (una comunidad no necesariamente democrática) y el *demos*, que es el sujeto colectivo de la democracia.

Otra tensión inherente se plantea entre la forma y el contenido o, lo que es lo mismo, entre el procedimiento y la sustancia. De acuerdo con Ernesto Laclau, esta tensión no tiene una solución definitiva: “La democracia es simplemente el nombre del terreno de aquella indecidibilidad entre el contenido y los procedimientos (¿separarlos no es en realidad una operación intelectual artificial?), los cuales nunca pueden unirse en un diseño preciso de sociedad. Dar a los procedimientos o al contenido alguna especie de prioridad histórica es ubicarlos más allá del poder, olvidando que las relaciones democráticas son relaciones de poder, en tanto que presuponen ese juego indecible entre la universalidad y la particularidad del que obtiene su dimensión hegemónica específica” (Laclau, 2001: 11).

Aparte de la indefinición entre particularidad y universalidad, cierre y apertura, *demos* y *ethnos*, procedimiento y sustancia, en la democracia

“realmente existente” conviven dos tradiciones en última instancia incompatibles: la tradición liberal de los derechos humanos y la tradición democrática de la soberanía popular. La identificación de la democracia con la primacía del derecho sobre la soberanía no es, pues, natural, a pesar de su dominancia actual. Según Chantal Mouffe: “La tendencia dominante en nuestros días consiste en considerar la democracia de una forma que la identifica casi exclusivamente con el *Rechtsstaat* y la defensa de los derechos humanos, dejando a un lado el elemento de soberanía popular, que es juzgado obsoleto. Esto ha creado un ‘déficit democrático’ que, dado el papel central desempeñado por la idea de soberanía popular en el imaginario democrático, puede tener efectos muy peligrosos sobre la lealtad mostrada a las instituciones democráticas” (Mouffe, 2003: 21). Las modalidades alternativas y algunos debates recientes de democracia tratan precisamente de revalorizar esta dimensión no considerada o venida a menos de la soberanía popular.

El diseño de mecanismos democráticos debe considerar los siguientes rasgos de la democracia, articulados tomando en cuenta propuestas de varios autores¹:

- *Participación*. Todos tienen similar derecho de participar en las decisiones sobre los asuntos de interés común. Esto involucra la vigencia plena de algún tipo de ciudadanía.
- *Pluralidad e interculturalidad*. La vigencia de la democracia no va contra la diversidad sociocultural de la población. Apunta más bien al reconocimiento de los grupos diversos y a la distribución equitativa de los bienes comunes.
- *Transparencia*. Todos tienen el derecho de estar informados sobre los asuntos de interés común.
- *Accountability*. Las autoridades son responsables ante la población y rinden

1 Adam Przeworski et al., “What Makes Democracies Endure?”, en Larry Diamond et al. (comps.), *Consolidating the Third Wave Democracies*. Themes and Perspectives, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1997. Philippe C. Schmitter y Terry Lynn Karl, “Qué es... y qué no es la democracia”, en L. Diamond y M. F. Plattner (comps.), *El resurgimiento global de la democracia*, México, IIS-UNAM, 1996. David Held, “Democracy. From City-States to a Cosmopolitan Order?”, en David Held (comp.), *Prospects for Democracy*, Stanford, Stanford University Press, 1993. Philip Oxhorn, “Cuando la democracia no es tan democrática. La exclusión social y los límites de la esfera pública en América Latina”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. 46, N° 187, enero a abril, 2003.

cuentas de sus actos. La población tiene el derecho de exigir rendiciones de cuentas a sus representantes.

- *Capacidad de que el gobierno responda a las demandas sociales.* Un asunto es de interés común sin importar quién lo pone en la agenda. Por otro lado, las decisiones asumidas por la población o sus representantes deben poder ejecutarse (en función de la disponibilidad de recursos y con el acuerdo de los involucrados).

- *Competencia.* Debe haber competencia equitativa entre propuestas de solución de problemas de interés común y, en democracias no directas, entre las personas o grupos que busquen ocupar temporalmente cargos de autoridad o representación.
- *Autorreflexión.* Gracias a su capacidad autorreflexiva, la democracia permite corregir posteriormente los errores o injusticias que se cometen en un determinado momento.

3

DEMOCRACIAS ALTERNATIVAS Y COMPLEMENTARIAS

Varios estudiosos coinciden en que la democracia liberal procedimental no es suficiente y en que, por otro lado, no se encuentra en forma “pura” en las experiencias democráticas concretas. Para Boaventura de Sousa Santos, “el modelo hegemónico de democracia—democracia liberal, representativa—, a pesar de ser globalmente triunfante, no garantiza más que una democracia de baja intensidad basada en la privatización del bien público por elites más o menos limitadas, en la distancia creciente entre representantes y representados y en una inclusión política abstracta hecha de exclusión social. Paralelamente a este modelo hegemónico de democracia, siempre existieron otros modelos, como la democracia participativa o la popular, a pesar de estar marginados o desacreditados” (Santos, 2004: 27-28).

Una de las opciones de análisis y propuesta que excede la idea de la democracia liberal procedimental “pura” es la de *democracia híbrida*. Fue enunciada por Elizabeth Garrett: “Un análisis completo de cualquier institución democrática involucra necesariamente el entendimiento de

que opera en una democracia híbrida: ni completamente representativa ni completamente directa, sino una combinación compleja de ambas en los niveles local y estatal y que llega a influir la política nacional” (Garrett, 2005:2). En Bolivia, la hibridación se da no solamente en el marco de una constitución de sujetos individual, sino en relación con tradiciones indígenas y coloniales colectivistas. Si la apropiación de los mecanismos de la democracia liberal comporta necesariamente alguna modificación en tales mecanismos, el proceso de democratización local también significó la localización de la democracia o, mejor, la adopción de connotaciones locales por parte de la democracia.

También puede considerarse la propuesta de “demodiversidad”, de Santos y Avritzer, que denota la existencia de varias formas y modelos de democracia que pueden no corresponder a los preceptos y condiciones de la democracia liberal, por la forma de toma de decisiones y por los sujetos que participan. Al margen de esas opciones, haremos énfasis en la democracia *consociativa* y la democracia de consenso.

4

DEMOCRACIA DE CONSENSO, DEMOCRACIA CONSOCIATIVA

La discusión de la democracia en Bolivia involucra qué forma o modelo de diseño de la democracia sería el “mejor” en la situación actual de exacerbación de las divisiones y permitiría la convivencia pacífica más allá del momento presente. En otras palabras, es necesario definir qué democracia sería estable en Bolivia. La respuesta dada en la nueva Constitución incluye un diseño institucional que podría consolidarse si la acción de los sujetos políticos apunta hacia los acuerdos.

Una de las principales facetas del debate sobre la democracia enfrenta la “democracia de consenso” y la “democracia del voto”. Algunas comunidades indígenas serían ejemplo de la “democracia de consenso”, una democracia en la que primarían el diálogo (frente a su imposibilidad implicada en la necesidad de votar e imponer la superioridad numérica de la mayoría, en la “democracia del voto”) y el poder de veto para todos los participantes (frente a la “regla de la mayoría” con “respeto de la minoría”). Desde otro punto de vista, esta “democracia de consenso” es descalificada porque acallaría las voces disidentes de manera totalitaria. Ambos puntos de vista suelen mezclar los elementos de cultura política con los elementos institucionales de la democracia. En el fondo, las caracterizaciones de la vida política de las comunidades como democrática o no democrática se basan en un examen no siempre explícito de la cultura política.

Según el politólogo holandés Arend Lijphart, que hace más de dos décadas lanzó la propuesta de la democracia de consenso, es indispensable considerar los elementos institucionales o estruc-

turales del consenso y no solamente sus determinaciones de cultura política (Lijphart, 1998). De hecho, la reducción a aspectos exclusivamente culturales llevaría en Bolivia a la imposibilidad de la democracia de consenso a escala nacional, ya que dependería de una cultura política que primaría en las comunidades y que no es compartida por la población de otros sectores. Históricamente, el establecimiento de democracias de consenso estables se debió a configuraciones causales con diverso peso de los factores institucionales, culturales y de estrategias de los actores políticos.

Para Lijphart, “este tipo de democracia puede ser visto como un arreglo institucional capaz de producir tanto consenso como sea posible en países, tales como las sociedades divididas étnica y religiosamente, donde el consenso espontáneo escasea” (1998: 100). Las democracias que “tienen amplias coaliciones de gobierno o gabinetes de minoría dependientes del cambiante apoyo de las mayorías legislativas (en vez de gobiernos mayoritarios de un solo partido) tienden también a tener legislaturas relativamente fuertes (en vez de ejecutivos dominantes o aun impositivos), sistemas multipartidarios (en vez de sistemas bipartidarios), sistemas electorales proporcionales (en vez de sistemas de pluralidad o mayoría) y sistemas corporativos o de grupos de interés coordinados (en vez de pluralismo abierto competitivo entre los grupos de interés)”. Éstas serían las democracias de consenso (1998: 103).

Su reflexión recorre un camino iniciado con la propuesta de *democracia de acomodación* y que incluye la *democracia consociativa* y la *democra-*

cia de poder compartido. Sin duda, la democracia consociativa es la más conocida de estas propuestas. Fue reformulada por Lijphart a partir de una idea presentada en 1603 por un teórico alemán llamado Altusio. La *consociatividad* tiene un estatus doble de prescripción y descripción y refiere sobre todo la cooperación –la no *competencia*– de las élites políticas en sociedades divididas. Según la teorización de Lijphart sobre la consociatividad, existen cuatro tipos ideales de democracia en función de la competencia o cooperación de las élites y el carácter de la segmentación social.

Lijphart mismo escribió: “La democracia consociativa significa el gobierno de un *cártel* de élites diseñado para convertir una democracia con

una cultura política fragmentada en una democracia estable” (1969:216; cit. Andeweg, 2000:511). La posibilidad del *cártel* involucra un diseño institucional que permita la representación de todos los segmentos sociales, que fomente las coaliciones a partir de un sistema electoral proporcional.

Aunque Lijphart propuso posteriormente la democracia de consenso, lo hizo sobre la teorización de la democracia *consociativa* y sobre la premisa tácita de la segmentación social (aunque los criterios y grados de segmentación no están claros) y por la necesidad de cooperación entre las *élites*. La Tabla 2 presenta las características de la democracia mayoritaria, de consenso y *consociativa*:

TABLA 1. TIPOLOGÍA DE LAS DEMOCRACIAS DE LIJPHART

| | | CON CLIVAJES CRUZADOS | SEGMENTADA |
|----------------|-------------|--------------------------|--------------------------------|
| Nivel de élite | Cooperación | Democracia despolitizada | Democracia <i>consociativa</i> |
| | Cooperación | Democracia centripeta | Democracia centrífuga |

Adaptado por Andeweg, 2000:511 de Lijphart, 1968:38.

TABLA 2. CARACTERÍSTICAS DE LAS DEMOCRACIAS EN LIJPHART

| DEMOCRACIA MAYORITARIA | DEMOCRACIA DE CONSENSO | DEMOCRACIA CONSOCIATIVA |
|--|---|---------------------------------|
| 1. Gabinetes de ganador mínimo | 1. Gabinetes sobredimensionados | 1. Sociedad segmentada |
| 2. El gabinete domina la legislatura | 2. Separación de poderes | 2. Gran coalición |
| 3. Sistema bipartidario | 3. Sistema multipartidario | 3. Proporcionalidad |
| 4. Sistema de elecciones de pluralidad | 4. Representación proporcional | 4. Autonomía de los segmentos |
| 5. Sistema pluralista de grupos de interés | 5. Sistema corporativista de grupos de interés | 5. Veto mutuo (de las minorías) |
| 6. Unicameralismo | 6. Bicameralismo | |
| 7. Gobierno unitario y centralizado | 7. Federalismo (no) territorial y descentralización | |
| 8. Constitución flexible | 8. Constitución rígida | |
| 9. Soberanía parlamentaria | 9. Revisión judicial | |
| 10. Banco central dependiente | 10. Banco Central independiente | |

Adaptado por Andeweg, 2000:513, de Lijphart, 1984, 1989, 1999.

El consociativismo es útil cuando se busca evitar el surgimiento de conflictos interétnicos. En Bolivia, a pesar del auge contemporáneo de las identidades, es improbable que surjan conflictos interétnicos mayores. Lo que es determinante en el caso boliviano es la persistencia de estructuras, comportamientos y valores coloniales de exclusión y subordinación, y la poca disposición de las élites a cooperar. En una democracia *consociativa*, la cooperación de las élites puede moderar las divisiones existentes en la población. En Bolivia, sin embargo, durante los últimos años se dio un proceso de movilización competitiva en el cual las élites alentaron las divisiones sociales.

De acuerdo con G.R. Boynton y W.H. Kwon, “las soluciones políticas basadas en un balance

entre los principios universalistas de la democracia liberal, y especialmente la igualdad de los individuos, y las demandas particularistas de los grupos importantes de la sociedad tienen las mejores opciones para lograr estabilidad de largo plazo en sociedades profundamente divididas. La unidad y la diversidad pueden vivir en relativa armonía en una sociedad profundamente dividida si y sólo si el marco constitucional de la sociedad... es percibido como producto de un diálogo genuino entre los grupos principales de la sociedad, más que como el reflejo de la imposición hegemónica del grupo dominante” (1978: 16-17). Las élites políticas bolivianas suelen encontrar motivos de desacuerdo y habitualmente rehuyen las posibilidades de diálogo y concertación.

5

PARTICIPACIÓN Y MECANISMOS DE “OTRA” DEMOCRACIA EN EL MUNDO

Se considerarán varios mecanismos de democracia directa que pueden servir de referente para la formulación de instrumentos legales en Bolivia. Es necesario definir cuáles son. Para eso, acudimos inicialmente a Daniel Zovatto: “por instituciones de democracia directa entendemos... las diversas formas de participación política que se realizan a través del ejercicio del voto directo y universal. Su objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas (actos o normas), y no elegir a los miembros de los poderes Legislativo o Ejecutivo” (Zovatto, 2004: 12). Pese a la restricción de Zovatto al “voto directo y universal”, no excluimos lógicamente la participación en asambleas o cabildos abiertos, que pueden no registrarse por el conteo de “un ciudadano, un voto”.

Es necesario establecer una definición de participación política. Según la revisión hecha por C.J. Uhlaner, la visión dominante “limita la participación a las acciones que pueden afectar a otros”: “actividad de ciudadanos privados diseñada para influir la toma de decisiones gubernamental” (Huntington y Nelson, 1976: 3; cit. Uhlaner, 2000:11078); “la actividad que tiene el intento o el efecto de influir la acción del gobierno, directamente afectando la elaboración o implementación de políticas públicas o indirectamente influyen-

do la selección de gente que hace esas políticas” (Verba *et al.*, 1995:38; cit. Uhlaner, 2000: 11078). Considerar solamente a los ciudadanos privados connota que los políticos no participan políticamente. Las formas de participación más aceptadas en la ciencia política *mainstream* son el voto, el cabildeo y la participación en campañas políticas (Miller, 2002). Para el caso boliviano, la participación colectiva es importante y deben tomarse en cuenta las asambleas y cabildos, reconocidos en la Constitución, y, en el terreno no institucional, las protestas.

En varios continentes existen tradiciones políticas no compatibles con el liberalismo. Es notoria, por ejemplo, la difícil correspondencia entre algunas formas de autoridad africanas que enfatizan el servicio y el gobierno liberal en el que es principal el ejercicio del poder. La adopción de mecanismos de democracia directa no es exclusividad de Bolivia. De hecho, nuestro país fue el último de Sudamérica –excluyendo Guyana, Surinam y la Guayana Francesa– en adoptar mecanismos de democracia directa. Un estudio comparativo publicado a principios de esta década hacía notar este rasgo de la democracia boliviana y también la crisis de los sistemas de partidos en varios países que habían avanzado en la legislación de referendos, plebiscitos e iniciativas ciudadanas (Barczak, 2001:38). De acuerdo con

H.C.F. Mansilla, los aspectos más notables de las reformas constitucionales de América Latina en las últimas décadas incluyen cambios:

- En la propia definición del Estado (a menudo, en el primer artículo de la carta magna respectiva) se declara que éste es un “Estado social de derecho” (Colombia, Ecuador, Paraguay) o “Estado social y democrático de derecho” (Bolivia, Venezuela), con un claro énfasis en la vocación social (es decir: de servicio a la comunidad) del Estado respectivo.
- Un número creciente de constituciones declara que su democracia es representativa y participativa a la vez (Colombia, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Venezuela). Ambas concepciones ya no son vistas como excluyentes, sino como complementarias.
- Cada vez más países tienden a eliminar el monopolio de los partidos políticos en la representación popular y a permitir soluciones alternativas, como las asociaciones ciudadanas de Bolivia. Sólo siete países mantienen hasta ahora el monopolio estricto de los partidos: Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua y Uruguay.
- Un número creciente de países incorporan a sus constituciones formas de democracia directa y consulta popular, como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa legislativa ciudadana. Pocos Estados del área no poseen ningún tipo de consulta popular; entre ellos se encuentran El Salvador, Honduras, México y la República Dominicana (Mansilla, 2004: 13-14).

En general, “la reconstrucción del espacio democrático es simultáneamente una reconstitución de los sujetos y agentes políticos en un contexto donde la figura del pueblo soberano –soslayada largo tiempo por la tradición liberal– vuelve a ganar terreno” (14). El giro participativo, en el que también se alinean los países desarrollados, involucra modificaciones en el ejercicio de la ciudadanía –por un repliegue particularista de los ciuda-

danos, que ya no se ocupan de lo común, o, por el contrario, un renacer de la pertenencia y lo colectivo–, el declive de la representación mediante los políticos y la opción por lo que Isidoro Cheresky (2008) denomina “democracia inmediata”. Frente al descontento generalizado por la política institucional, debe tomarse en cuenta que los requisitos de la ciudadanía no se cumplen adecuadamente en amplios sectores sociales. Los derechos no se disfrutan de manera igualitaria. Según Cheresky: “Lo esencial, vista la mutación en la representación y su nueva relación con la deliberación, es una revisión de la representación –de su concepto y sus dispositivos– puesto que no debería ser concebida como un molde que encauza la turbulencia y aun el caos ciudadano, como cierta tradición lo ha hecho... Podría emprenderse una arquitectura institucional que incluya la reglamentación de leyes que habiliten el referéndum y la consulta popular, pero que sobre todo se inspire en la idea de instituciones representativas flexibles y más capaces de registrar los cambios en la legitimidad política y encarar la renovación de mandatos cuando ello se haga imperativo. La posibilidad de disolver las Cámaras, a fin de constituir nuevas mayorías políticas cuando las circunstancias lo requieran, formaría parte de las reformas a considerar, sin por ello pretender avanzar en la dirección de un régimen de gobierno parlamentaria”. De acuerdo con Cheresky, la adopción de medidas de democracia directa y la participación social en protestas y asambleas requieren del establecimiento de un espacio público que permita la circulación de las demandas y las propuestas relativas a temas de interés común.

¿Cuáles son estos mecanismos de democracia directa? Son, principalmente, el referéndum, la iniciativa legislativa y la revocatoria de mandato. También consideraremos los cabildos. Adoptamos definiciones operativas iniciando con la distinción entre referéndum y plebiscito.

No existe entre plebiscito y referéndum una diferencia clara y aceptada por todos los tratadistas y por el uso popular. A menudo, se emplean ambos términos como sinónimos. En América Latina hay algunas distinciones en la utilización de ambos conceptos:

Plebiscito: expresión genérica de cualquier forma de manifestación directa, mediante votación, de la voluntad política del cuerpo electoral. Es el término más antiguo, que proviene, como se mencionó, de la república romana. El plebiscito ha sido también utilizado por gobiernos totalitarios –como los de Hitler y Mussolini– para convalidar sus designaciones de autoridades supremas y sus políticas públicas (cesarismo plebiscitario). Es usado en Suiza desde la Edad Media para los más variados fines, desde la elección de autoridades hasta la determinación de obras comunales. También se emplea para resolver problemas excepcionales, es decir, fuera del ámbito ya previsto por la normativa existente, como ocurrió después de la Primera Guerra Mundial con la creación de varios Estados y la determinación de sus fronteras.

Referéndum: en el uso contemporáneo del término se presupone la existencia de un acto jurídico en vigencia, que queda sometido al veredicto del cuerpo electoral, el cual decide si el acto jurídico se mantiene en vigencia o es abrogado o derogado. También se comprende el término en otro sentido: el referéndum se emplea actualmente para someter a la decisión del cuerpo electoral normativas importantes (con un cierto contenido emotivo, como el referéndum sobre el divorcio en varios países) o políticas públicas de gran relevancia y alcance (Mansilla, 2004: 29).

Por su parte, “la iniciativa legislativa y normativa (iniciativa ciudadana, agenda *initiative*) ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar un proyecto de norma (...) para que sea debatido y posteriormente aprobado, modificado o negado por la corporación respectiva (Riveros, 2007:3-4).

La revocatoria de mandato es el derecho que asiste a la ciudadanía para retirar el mandato entregado en las urnas a las autoridades electas. En varios países, este mecanismo se halla restringido a los niveles inferiores del Estado. En América Latina fue empleado para revocar el mandato de un presidente por primera vez en 2004, en Venezuela.

Otro de los mecanismos es el cabildo, que se asimila a las asambleas. “El cabildo abierto es la reunión pública de un concejo municipal o de una junta administradora local, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad” (Riveros, 2007: 4).

La Tabla 3 presenta la difusión de la democracia directa en el mundo:

TABLA 3A. LA DEMOCRACIA DIRECTA EN EL MUNDO

| MECANISMO | BASE LEGAL DE LA APLICACIÓN DE LOS MECANISMOS A ESCALA NACIONAL | | | | |
|------------------------------------|---|---|---|------------------|---|
| | CONSTITUCIONAL | LEYES ESPECÍFICAS | REGLAMENTOS | OTRA | NO SE APLICA |
| Referéndum mandatorio 82 países | Andorra, Argelia, Antigua y Barbuda, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bahamas, Bahrein, Bangladesh, Benín, Bolivia, Botswana, República Centroafricana, Comoros, Congo (Brazzaville), República Democrática del Congo (Kinshasa), Croacia, Costa de Marfil, Dinamarca, Djibouti, Ecuador, Egipto, Estonia, Gambia, Ghana, Hungría, Islandia, Irlanda, Letonia, | Argelia, Armenia, Austria, Benín, Botswana, Croacia, Egipto, Eritrea, Estonia, Irlanda, Letonia, Liberia, Lituania, la ex República Yugoslava de Macedonia, Marruecos, Perú, Federación Rusa, Somalia, Suiza, Turquía, Ucrania, | Liberia, Malawi, Federación Rusa, Suiza, Uruguay. | Federación Rusa. | Albania, Anguilla, Argentina, Belarús, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Burkina Faso, Camboya, Canadá, Cabo Verde, Chile, Colombia, República Checa, Finlandia, Georgia, Alemania, Grecia, Italia, Liechtenstein, Mongolia, Namibia, Países Bajos, Palestina, Portugal, Sudáfrica, Suecia, Trinidad y Tobago, Uganda, Reino |

TABLA 3A. LA DEMOCRACIA... (cont.)

| MECANISMO | BASE LEGAL DE LA APLICACIÓN DE LOS MECANISMOS A ESCALA NACIONAL | | | | |
|----------------------------------|---|--|--|--------------------------------------|--|
| | CONSTITUCIONAL | LEYES ESPECÍFICAS | REGLAMENTOS | OTRA | NO SE APLICA |
| | Lesotho, Liberia, Lituania, la ex República Yugoslava de Macedonia, Madagascar, Malí, Malta, Marruecos, Mozambique, Níger, Perú, Filipinas, Polonia, Rumania, Federación Rusa, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Eslovaquia, España, Sudán, Suiza, Togo, Túnez, Turquía, Ucrania, Uruguay, Venezuela, Yemen, Zambia. | Uruguay, Zambia | | | Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. |
| Referendum opcional 74 países | Albania, Argelia, Andorra, Angola, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bahrein, Belarús, Benín, Bulgaria, Burkina Faso, Cabo Verde, República Centroafricana, Chile, Colombia, Congo (Brazzaville), República Checa, Costa de Marfil, Djibouti, Ecuador, Egipto, Guinea Ecuatorial, Estonia, Finlandia, Georgia, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Liechtenstein, Lituania, la ex República Yugoslava de Macedonia, Madagascar, Mongolia, Marruecos, Namibia, Níger, Palestina, Perú, Filipinas, Portugal, Federación Rusa, Senegal, Eslovaquia, Sudáfrica, España, Sudán, Suecia, Suiza, Togo, Túnez, Turquía, Uganda, Ucrania, Venezuela. | Albania, Argelia, Armenia, Austria, Belarús, Benín, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Burkina Faso, Croacia, Egipto, Estonia, Finlandia, Georgia, Irlanda, Liechtenstein, Lituania, la ex República Yugoslava de Macedonia, Madagascar, Malta, Marruecos, Países Bajos, Perú, Rumania, Federación Rusa, Seychelles, España, Suecia, Suiza, Turquía, Ucrania, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Venezuela. | Federación Rusa, España, Suiza, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. | Dinamarca, Ecuador, Federación Rusa. | Anguilla, Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Bangladesh, Bélgica, Bolivia, Botswana, Camboya, Comoros, Eritrea, Gambia, Alemania, Ghana, Lesotho, Liberia, Malawi, Malí, Mozambique, Polonia, Somalia, Trinidad y Tobago, Uruguay, Zambia. |

TABLA 3A. LA DEMOCRACIA... (cont.)

| MECANISMO | BASE LEGAL DE LA APLICACIÓN DE LOS MECANISMOS A ESCALA NACIONAL | | | | |
|---|--|---|---|---|---|
| | CONSTITUCIONAL | LEYES ESPECÍFICAS | REGLAMENTOS | OTRA | NO SE APLICA |
| Iniciativa legislativa ciudadana 36 países | Albania, Belarús, Bolivia, Cabo Verde, Colombia, Ecuador, Georgia, Ghana, Hungría, Italia, Liberia, Liechtenstein, Lituania, La ex República Yugoslava de Macedonia, Filipinas, Portugal, Federación Rusa, Eslovaquia, Suiza, Togo, Uganda, Ucrania, Uruguay, Venezuela. | Albania, Belarús, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Eritrea, Georgia, Letonia, Liberia, Liechtenstein, Lituania, la ex República Yugoslava de Macedonia, Malta, Níger, Polonia, Federación Rusa, Suiza, Ucrania. | Liberia, Níger, Federación Rusa, Senegal, Suiza, Uruguay. | Benín, Costa de Marfil, Níger, Federación Rusa. | Argelia, Andorra, Anguilla, Antigua y Barbuda, Argentina, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bahamas, Bahrein, Bangladesh, Bélgica, Botswana, Bulgaria, Burkina Faso, Camboya, Canadá, Chile, Comoros, República Checa, Dinamarca, Djibouti, Egipto, Estonia, Finlandia, Gambia, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Lesotho, Malawi, Malí, Mongolia, Marruecos, Mozambique, Namibia, Países Bajos, Palestina, Perú, Rumania, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Sudáfrica, España, Sudán, Suecia, Trinidad y Tobago, Túnez, Turquía, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Yemen, Zambia. |
| Iniciativa de agenda 20 países | Albania, Argentina, Austria, Belarús, Burkina Faso, Cabo Verde, Ecuador, Ghana, Hungría, Italia, Liberia, Liechtenstein, Lituania, la ex República Yugoslava de Macedonia, Perú, España, Togo | Argentina, Austria, Belarús, Benín, Colombia, Letonia, Liberia, Liechtenstein, Lituania, La ex República Yugoslava de Macedonia, Perú, España. | Liberia, Níger, Senegal. | Costa de Marfil, Níger. | Argelia, Andorra, Anguilla, Antigua y Barbuda, Armenia, Bahamas, Bahrein, Bangladesh, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Bulgaria, Camboya, Canadá, Chile, Comoros, República Checa, Dinamarca, Djibouti, Egipto, Eritrea, Estonia, Finlandia, Gambia, Georgia, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Lesotho, Malawi, Malí, Malta, Mongolia, Marruecos, |

TABLA 3A. LA DEMOCRACIA... (cont.)

| MECANISMO | BASE LEGAL DE LA APLICACIÓN DE LOS MECANISMOS A ESCALA NACIONAL | | | | |
|-------------------------------------|--|--|-------------|--------|---|
| | CONSTITUCIONAL | LEYES ESPECÍFICAS | REGLAMENTOS | OTRA | NO SE APLICA |
| | | | | | Mozambique, Namibia, Países Bajos, Palestina, Polonia, Portugal, Rumania, Federación Rusa, Seychelles, Sierra Leona, Eslovaquia, Somalia, Sudáfrica, Sudán, Suecia, Suiza, Trinidad y Tobago, Túnez, Turquía, Uganda, Ucrania, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Uruguay, Venezuela, Yemen, Zambia. |
| Revocatoria de mandato 19 países | Albania, Belarús, Benín, Colombia, Croacia, Costa de Marfil, Ecuador, Liberia, Liechtenstein, Malí, Níger, Perú, Filipinas, Rumania, Senegal, Uganda, Venezuela. | Belarús, Bolivia, Colombia, Croacia, Liechtenstein, Perú, Eslovaquia, Togo, Ucrania. | | Gambia | Albania, Argelia, Andorra, Anguilla, Antigua y Barbuda, Argentina, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bahamas, Bahrein, Bangladesh, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Bulgaria, Burkina Faso, Camboya, Canadá, Cabo Verde, Chile, Comoros, República Checa, Dinamarca, Djibouti, Egipto, Eritrea, Estonia, Finlandia, Georgia, Alemania, Ghana, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Letonia, Lesotho, Lituania, la ex República Yugoslava de Macedonia, Malawi, Malta, Marruecos, Mozambique, Namibia, Países Bajos, Palestina, Polonia, Portugal, Federación Rusa, Seychelles, Somalia, Sudáfrica, España, Sudán, Suecia, Suiza, Trinidad y Tobago, Túnez, Turquía, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Uruguay, Yemen, Zambia. |

Elaboración propia con datos de ACE Electoral Knowledge Network.

TABLA 3B. LA DEMOCRACIA DIRECTA EN EL MUNDO

| MECANISMO | APLICACIÓN EN NIVELES MESO | | | |
|------------------------|--|--|--|--|
| | SÍ, EN TODOS | EN ALGUNOS | NO | NO SE APLICA |
| Referéndum mandatorio | Argelia, Australia, Bahrein, Bolivia, Croacia, Ecuador, Egipto, El Salvador, Eritrea, Italia, Madagascar, Malta, Marruecos, Mozambique, Panamá, Filipinas, Puerto Rico, Federación Rusa, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, España, Sudán, Suiza, Túnez, Uganda, Ucrania, Uruguay, Venezuela, Yemen, Zambia. | México, Palestina. | Afganistán, Albania, Anguilla, Austria, Azerbaiyán, Bahamas, Bélgica, Belice, Benín, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Bulgaria, Camboya, Canadá, Chipre, República Checa, Costa de Marfil, Dinamarca, República Dominicana, Estonia, Finlandia, Gambia, Georgia, Alemania, Ghana, Grecia, Hungría, Irlanda, Jamaica, Kenia, Letonia, Lesotho, Lituania, la ex República Yugoslava de Macedonia, Malawi, República de Moldavia, Namibia, Níger, Perú, Polonia, Portugal, Rumania, Sudáfrica, Swazilandia, Suecia, Trinidad y Tobago, Turquía, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. | Andorra, Argentina, Armenia, Belarús, Burkina Faso, Cabo Verde, Chile, Colombia, Costa Rica, Etiopía, Jordania, Líbano, Liberia, Liechtenstein, Malí, Países Bajos, Senegal, Eslovaquia, Togo. |
| Referéndum opcional | Argelia, Australia, Bahrein, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Canadá, Chile, Colombia, Egipto, Madagascar, Malta, República de Moldavia, Marruecos, Panamá, Perú, Polonia, Portugal, Rumania, Federación Rusa, Sudán, Suecia, Suiza, Túnez, Uganda, Ucrania, Venezuela, Yemen. | Austria, Croacia, Georgia, Alemania, Italia, México, Países Bajos, Palestina, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. | Afganistán, Albania, Anguilla, Azerbaiyán, Bahamas, Bangladesh, Bélgica, Belice, Benín, Botswana, Camboya, Chipre, República Checa, Costa de Marfil, Dinamarca, República Dominicana, El Salvador, Estonia, Finlandia, Gambia, Ghana, Grecia, Hungría, Irlanda, Jamaica, Kenia, Letonia, Lesotho, Lituania, la ex República Yugoslava de Macedonia, Malawi, Mozambique, Namibia, Níger, Sierra Leona, Sudáfrica, España, Swazilandia, Togo, Trinidad y Tobago, Turquía, Zambia. | Andorra, Argentina, Armenia, Belarús, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa Rica, Ecuador, Eritrea, Etiopía, Jordania, Líbano, Liberia, Liechtenstein, Malí, Puerto Rico, Senegal, Eslovaquia, Somalia, Uruguay. |
| Iniciativa legislativa | Colombia, Croacia, Ecuador, Eritrea, Liberia, Malta, República de Moldavia, Filipinas, Polonia, Federación Rusa, Suecia, | Alemania, Senegal. | Afganistán, Albania, Anguilla, Austria, Azerbaiyán, Bahamas, Bélgica, Belice, Benín, Botswana, Bulgaria, Camboya, Canadá, Chipre, República Checa, Dinamarca, República Dominicana, | Argelia, Andorra, Argentina, Armenia, Bahrein, Belarús, Burkina Faso, Cabo Verde, Chile, Costa Rica, Costa de Marfil, Etiopía, Ghana, |

TABLA 3B. LA DEMOCRACIA... (cont.)

| MECANISMO | APLICACIÓN EN NIVELES MESO | | | |
|------------------------|--|---|--|--|
| | SÍ, EN TODOS | EN ALGUNOS | NO | NO SE APLICA |
| | Suiza, Uganda, Ucrania, Uruguay, Venezuela. | | Egipto, El Salvador, Estonia, Finlandia, Gambia, Georgia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Jamaica, Kenia, Letonia, Lesotho, Lituania, la ex República Yugoslava de Macedonia, Malawi, México, Mozambique, Namibia, Palestina, Panamá, Perú, Portugal, Rumania, Sierra Leona, Sudáfrica, España, Swazilandia, Togo, Trinidad y Tobago, Turquía, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Zambia. | Jordania, Líbano, Liechtenstein, Madagascar, Malí, Marruecos, Países Bajos, Puerto Rico, Seychelles, Eslovaquia, Somalia, Sudán, Túnez, Yemen. |
| Iniciativa de agenda | Colombia, Ecuador, Perú, España, Suecia, Uruguay. | Argentina, Austria, Costa de Marfil, Alemania, México, Países Bajos, Senegal. | Afganistán, Albania, Anguilla, Azerbaiyán, Bahamas, Bélgica, Belice, Benín, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Bulgaria, Camboya, Canadá, Chipre, República Checa, Dinamarca, República Dominicana, Egipto, El Salvador, Estonia, Finlandia, Gambia, Georgia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Jamaica, Kenia, Letonia, Lesotho, Lituania, la ex República Yugoslava de Macedonia, Malawi, Malta, República de Moldavia, Mozambique, Namibia, Palestina, Panamá, Portugal, Rumania, Sierra Leona, Sudáfrica, Swazilandia, Togo, Trinidad y Tobago, Turquía, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Zambia. | Argelia, Andorra, Armenia, Bahrein, Belarús, Burkina Faso, Cabo Verde, Chile, Costa Rica, Croacia, Eritrea, Etiopía, Ghana, Jordania, Líbano, Liberia, Liechtenstein, Madagascar, Malí, Marruecos, Polonia, Puerto Rico, Federación Rusa, Seychelles, Eslovaquia, Somalia, Sudán, Suiza, Túnez, Uganda, Ucrania, Venezuela, Yemen. |
| Revocatoria de mandato | Canadá, Croacia, Ecuador, Perú, Filipinas, Uganda, Ucrania, Venezuela. | Argentina, Colombia, Costa de Marfil, Suiza. | Albania, Anguilla, Austria, Azerbaiyán, Bahamas, Bélgica, Belice, Benín, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Bulgaria, Camboya, Chipre, República Checa, Dinamarca, República Dominicana, Egipto, Estonia, Finlandia, Gambia, | Argelia, Andorra, Armenia, Bahrein, Belarús, Burkina Faso, Cabo Verde, Chile, Eritrea, Ghana, Liberia, Liechtenstein, Madagascar, Marruecos, Países Bajos, |

TABLA 3B. LA DEMOCRACIA... (cont.)

| MECANISMO | APLICACIÓN EN NIVELES MESO | | | |
|-----------|----------------------------|------------|---|---|
| | SÍ, EN TODOS | EN ALGUNOS | NO | NO SE APLICA |
| | | | Georgia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Jamaica, Letonia, Lesotho, Lituania, la ex República Yugoslava de Macedonia, Malawi, Malí, Malta, Mozambique, Namibia, Níger, Palestina, Portugal, Rumania, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, España, Swazilandia, Suecia, Togo, Trinidad y Tobago, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Zambia. | Polonia, Federación Rusa, Seychelles, Eslovaquia, Somalia, Sudán, Túnez, Turquía, Uruguay, Yemen. |

Elaboración propia con base en datos de ACE Electoral Knowledge Network.

TABLA 3C. LA DEMOCRACIA DIRECTA EN EL MUNDO

| MECANISMO | APLICACIÓN EN NIVELES MESO | | | |
|-----------------------|--|---|--|---|
| | SÍ, EN TODOS | EN ALGUNOS | NO | NO SE APLICA |
| Referéndum mandatorio | Argelia, Bahrein, Ecuador, Egipto, Eritrea, Ghana, Hungría, Malta, Marruecos, Palestina, Filipinas, Federación Rusa, Eslovaquia, Somalia, Sudán, Suiza, Túnez, Uganda, Ucrania, Uruguay, Yemen. | Dinamarca. | Albania, Andorra, Anguilla, Austria, Azerbaiyán, Bahamas, Belarús, Bélgica, Belice, Benín, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Bulgaria, Camboya, Canadá, Cabo Verde, Chile, Chipre, República Checa, República Dominicana, Estonia, Finlandia, Gambia, Georgia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Jamaica, Letonia, Lesotho, Liberia, Liechtenstein, Lituania, La ex República Yugoslava de Macedonia, Madagascar, Malawi, Malí, Mozambique, Namibia, Níger, Polonia, Portugal, Rumania, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Sudáfrica, España, Swazilandia, Suecia, Togo, Trinidad y Tobago, Turquía, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Zambia. | Argentina, Armenia, Burkina Faso, Colombia, Croacia, Costa de Marfil, Países Bajos, Venezuela. |
| Referéndum opcional | Albania, Argelia, Bahrein, Belarús, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Canadá, Cabo Verde, Chile, Croacia, República Checa, Egipto, Estonia, Finlandia, Hungría, Italia, Liechtenstein, la ex República Yugoslava de Macedonia, Malta, Marruecos, Palestina, Polonia, Portugal, Rumania, Federación Rusa, Eslovaquia, España, Sudán, Suecia, Suiza, Túnez, Uganda, Ucrania, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Venezuela, Yemen. | Austria, Dinamarca, Alemania, Países Bajos. | Andorra, Anguilla, Azerbaiyán, Bahamas, Belice, Benín, Botswana, Camboya, Chipre, República Dominicana, Gambia, Georgia, Grecia, Irlanda, Jamaica, Letonia, Lesotho, Liberia, Lituania, Madagascar, Malawi, Mozambique, Namibia, Níger, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Sudáfrica, Swazilandia, Togo, Trinidad y Tobago, Turquía, Zambia. | Argentina, Armenia, Burkina Faso, Colombia, Costa de Marfil, Ecuador, Eritrea, Ghana, Malí, Somalia, Uruguay. |

TABLA 3C. LA DEMOCRACIA... (cont.)

| MECANISMO | APLICACIÓN EN NIVELES MESO | | | |
|------------------------|---|---|---|--|
| | SÍ, EN TODOS | EN ALGUNOS | NO | NO SE APLICA |
| Iniciativa legislativa | Albania, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Cabo Verde, Colombia, Croacia, Ecuador, Eritrea, Finlandia, Ghana, Hungría, Liberia, Liechtenstein, la ex República Yugoslava de Macedonia, Malta, Filipinas, Polonia, Federación Rusa, Suecia, Suiza, Uganda, Ucrania, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Uruguay. | Alemania, Níger. | Andorra, Anguilla, Austria, Azerbaiyán, Bahamas, Belarús, Belice, Benín, Botswana, Bulgaria, Camboya, Canadá, Chipre, República Checa, Dinamarca, República Dominicana, Egipto, Estonia, Gambia, Georgia, Grecia, Irlanda, Italia, Jamaica, Letonia, Lesotho, Lituania, Madagascar, Malawi, Mozambique, Namibia, Palestina, Portugal, Rumania, Senegal, Sierra Leona, Eslovaquia, Sudáfrica, España, Swazilandia, Togo, Trinidad y Tobago, Turquía, Zambia. | Argelia, Argentina, Armenia, Bahrein, Burkina Faso, Chile, Costa de Marfil, Malí, Marruecos, Países Bajos, Perú, Seychelles, Somalia, Sudán, Túnez, Venezuela, Yemen. |
| Iniciativa de agenda | Cabo Verde, Costa de Marfil, Estonia, Hungría, Liechtenstein, la ex República Yugoslava de Macedonia, Uruguay. | Albania, Argentina, Austria, Colombia, Alemania, Países Bajos, Níger, Perú, España. | Andorra, Anguilla, Azerbaiyán, Bahamas, Belarús, Bélgica, Belice, Benín, Botswana, Bulgaria, Camboya, Canadá, Chipre, República Checa, Dinamarca, República Dominicana, Egipto, Finlandia, Gambia, Georgia, Grecia, Irlanda, Italia, Jamaica, Letonia, Lesotho, Liberia, Lituania, Malawi, Malta, Mozambique, Namibia, Palestina, Portugal, Rumania, Sierra Leona, Sudáfrica, Swazilandia, Suecia, Togo, Trinidad y Tobago, Turquía, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Zambia. | Argelia, Armenia, Bahrein, Burkina Faso, Chile, Ecuador, Eritrea, Ghana, Madagascar, Malí, Marruecos, Polonia, Federación Rusa, Seychelles, Eslovaquia, Somalia, Sudán, Suiza, Túnez, Uganda, Ucrania, Venezuela, Yemen. |
| Revocatoria de mandato | Belarús, Canadá, Croacia, Costa de Marfil, Ecuador, Ghana, Malí, Filipinas, Uganda, Ucrania, Venezuela, | Colombia, Perú, Suiza. | Andorra, Anguilla, Austria, Azerbaiyán, Bahamas, Bélgica, Belice, Benín, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Bulgaria, Camboya, Cabo Verde, Chipre, República Checa, Dinamarca, República Dominicana, Egipto, Estonia, Finlandia, Gambia, Georgia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Jamaica, Letonia, Lesotho, | Albania, Argelia, Argentina, Armenia, Bahrein, Burkina Faso, Chile, Eritrea, Madagascar, Marruecos, Países Bajos, Níger, Polonia, Federación Rusa, Senegal, Seychelles, Somalia, Sudán, Túnez, Turquía, Uruguay, Yemen. |

TABLA 3C. LA DEMOCRACIA... (cont.)

| MECANISMO | APLICACIÓN EN NIVELES MESO | | | |
|-----------|----------------------------|------------|---|--------------|
| | SÍ, EN TODOS | EN ALGUNOS | NO | NO SE APLICA |
| | | | Liberia, Liechtenstein, Lituania, la ex República Yugoslava de Macedonia, Malawi, Malta, Mozambique, Namibia, Palestina, Portugal, Rumania, Sierra Leona, Eslovaquia, Sudáfrica, España, Swazilandia, Suecia, Togo, Trinidad y Tobago, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Zambia. | |

Varias experiencias internacionales son valiosas y pueden ser consideradas en el desarrollo legislativo del proceso constituyente boliviano. Por ejemplo, la Ley del Referéndum de Lituania contempla la posibilidad de un referéndum deliberativo convocado con el respaldo de 300.000 votantes inscritos. Suiza es el país con mayor experiencia estable con reconocimiento constitucional de estos mecanismos. Existen referendos vinculantes en todos los niveles. Se practican desde 1848. El gobierno no escoge qué referéndum debe realizarse. Deben marcarse algunos criterios básicos para las convocatorias:

- El *umbral* prerreferendario (50.000 personas, en el caso de los referendos facultativos; 100.000, para los referendos obligatorios);
- el *plazo* (100 días para los facultativos; 18 meses, para los obligatorios);
- la legitimación (quién puede proponer el referéndum; en Suiza son los ciudadanos);
- el *asunto* (cuáles son los temas que deben ser objeto de referéndum obligatorio, como, por ejemplo, las reformas constitucionales);
- la *compatibilidad* (la propuesta no debe contradecir las leyes nacionales ni los tratados internacionales suscritos por el país).

La posibilidad de que se demande un referéndum facultativo presiona al Parlamento a producir acuerdos. No es necesario que el referéndum sea demandado en la práctica. En ocasiones, es suficiente su posibilidad para imponer una modificación en el proceso legislativo. En el caso de los referendos obligatorios, suelen ser propuestos por iniciativas ciudadanas y hay contrapropuestas del Parlamento, que pueden determinar un referéndum de opciones múltiples. De acuerdo con la base de datos ACE Electoral Knowledge Network, las contrapropuestas parlamentarias son más fácilmente aprobadas.

Según algunos críticos, los referendos afectan la dinámica legislativa, haciéndola más lenta. Según otros, permiten una mayor legitimidad y estabilidad de la democracia. Aunque el porcentaje de participación electoral en los referendos suizos es de 40 a 50%, la continuidad de la democracia directa por más de un siglo y medio y el diseño constitucional abierto a la ciudadanía hacen de Suiza el país con la experiencia más notable de democracia directa en Europa.

Varios estudios afirman que la democracia directa tiene un efecto favorable en el involucramiento de la población en la política y en su capacidad de pedir rendición de cuentas a los políticos. Por el lado de los políticos, se observó que la existencia de la democracia directa promueve un

mejor trabajo de los representantes electos (Lupia y Matsusaka, 2004). En estos casos, debe tomarse en cuenta que la aplicación de los mecanismos de la democracia directa no están al margen de la lucha política; pueden ser empleados en función de la conveniencia mayor o menor para un determinado grupo político.

Otros que han seguido de cerca las experiencias de la implementación de mecanismos de democracia directa en diferentes países de la región, cuando realizan un balance preliminar, constatan que “pese a la generalizada incorpora-

ción de los mecanismos de democracia directa en los textos constitucionales de la región, la mayoría de los sistemas políticos latinoamericanos siguen teniendo un bajo componente de democracia directa en el nivel nacional, con excepción del Uruguay” (Zovatto, 2004: 12). Daniel Zovatto reconoce que existen una gran variedad de mecanismos y modalidades, en los niveles intermedios o *meso* de gobierno (ámbito estatal o departamental) y en el ámbito municipal, a la vez que asume que aún falta un estudio comparado de dichas experiencias.

6 LA DEMOCRACIA DIRECTA EN AMÉRICA LATINA

Tal como se señaló, Bolivia fue el último país de Sudamérica en adoptar mecanismos de democracia directa. En diversos momentos, sobre diversos temas y con distintos grados de participación, los

latinoamericanos acudieron a las urnas a la toma de decisiones sobre asuntos que excedían la simple elección de autoridades y representantes. La Tabla 4 detalla este proceso.

TABLA 4A. MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN EL NIVEL NACIONAL EN AMÉRICA LATINA

| PAÍS | INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR | CONSULTA POPULAR (PLEBISCITO/REFERENDÚM) | REVOCATORIA DE MANDATO |
|------------------|--------------------------------|--|--------------------------------|
| Argentina | Sí No se ha utilizado | Sí | No |
| Bolivia | Sí No se ha utilizado | Sí | No (4) |
| Brasil | Sí No se ha utilizado | Sí | No |
| Colombia | Sí | Sí | No |
| Chile | No | Sí sólo para reforma constitucional cuando hay desacuerdo entre Ejecutivo y Congreso | No |
| Ecuador | Sí No se ha utilizado | Sí | Sí para diputados provinciales |
| Guatemala | Sí No se ha utilizado | Sí | No |

TABLA 4A. MECANISMOS DE DEMOCRACIA... (cont.)

| PAÍS | INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR | CONSULTA POPULAR (PLEBISCITO/REFERENDÚM) | REVOCATORIA DE MANDATO |
|-----------------------------|--------------------------------|--|------------------------------|
| Panamá | No | Sí | Sí (1) Sí se ha utilizado |
| Perú | Sí No se ha utilizado | Sí | No (2) |
| Uruguay | Sí No se ha utilizado | Sí | No |
| Venezuela | Sí No se ha utilizado | Sí | Sí para todos los cargos |
| Costa Rica | Sí No se ha utilizado | Sí No se ha utilizado (3) | No |
| El Salvador | No | Sí No se ha utilizado | No |
| Honduras | No | Sí No se ha utilizado | No |
| Nicaragua | Sí No se ha utilizado | Sí No se ha utilizado | No |
| Paraguay | Sí No se ha utilizado | Sí No se ha utilizado | No |
| México | No | No | No |
| República Dominicana | No | No | No |

Fuente: Zovatto 2007: 7. Se consignan las notas originales.

1. De acuerdo con el artículo 151 de la Constitución Política de Panamá, la revocatoria de mandato la pueden ejercer los partidos políticos para destituir a los diputados que hayan postulado y los ciudadanos de un circuito electoral para revocar el mandato de los diputados de libre postulación. De estos dos procesos de revocatoria de mandato, sólo en uno se completó el procedimiento. En ese caso se revocó el mandato de un diputado.

2. De acuerdo al literal a del artículo 2 de la Ley 26300 y al artículo 20 de la misma norma, existe la revocatoria del cargo de autoridades regionales y municipales.

3. Actualmente, en Costa Rica, se encuentra en trámite la convocatoria a referéndum para definir si se aprueba o no el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana.

4. En el caso boliviano, la nueva Constitución contempla la figura de revocatoria de mandato de manera específica para el Presidente y Vicepresidente del Estado (art. 171), para asambleístas (art. 157), para los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y del Tribunal Agroambiental (art. 195, I), y de manera general para todos los funcionarios.

TABLA 4B. AMÉRICA LATINA. MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN EL NIVEL NACIONAL ENTRE 1978 Y 2007²

| PAÍS | FECHA | MECANISMO | TEMA | RESULTADO | EFFECTO |
|------------------|---------|---------------------|---|---|---|
| Argentina | Nov. 84 | Consulta | Laudo Beagle | Aprobado | Legitimador, no vinculante. Apoyo a la gestión del Presidente Alfonsín iniciador de la propuesta. |
| Bolivia | Jul. 04 | Referéndum | Consulta sobre la política energética del país | Aprobada | Legitimador de la política del gobierno de Carlos Mesa. Vinculante. |
| Bolivia | Jul. 06 | Referéndum | Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales | Aprobada la autonomía en 4 departamentos: Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando. | El resultado es vinculante para la Asamblea Constituyente, en el sentido que estará obligada a incorporar constitucionalmente la autonomía para los departamentos donde se aprobó esta opción por mayoría simple. |
| Brasil | Abr. 93 | Plebiscito | Monarquía o República Parlamentarismo o Presidencialismo | Rechazado el cambio de régimen | Legitimador del régimen vigente. República y Presidencialismo. Vinculante. |
| Brasil | Oct. 05 | Referéndum | Prohibición del comercio de armas de fuego y municiones | Rechazado | Se mantiene el comercio de armas, a pesar de la iniciativa del gobierno por prohibirlo. |
| Colombia | Mar. 90 | Consulta "informal" | Posibilidad de reformar la Constitución por medios extraparlamentarios. Consulta promovida por estudiantes [7a. Papeleta] | "Aprobatoria" | Con base en esta consulta informal se realizó la convocatoria y la elección de una Asamblea Constituyente en diciembre de 1990. |
| Colombia | Oct. 97 | Consulta | Apoyo a la pacificación | Aprobado | Ninguno. Intento de legitimación del proceso de paz por parte de la presidencia. |
| Colombia | Oct. 03 | Referéndum | Quince consultas que buscaban la aceptación de la ciudadanía | Rechazado | No aceptación de las propuestas del Presidente |

2 De acuerdo con una nota de Zovatto, debe notarse que “en cinco casos, los mecanismos fueron empleados por gobiernos autoritarios antes de que la transición a la democracia tuviera lugar: Chile (1980, 1988 y 1989), Panamá (1983) y Uruguay (1980)”.

TABLA 4B. AMÉRICA LATINA. MECANISMOS... (cont.)

| PAÍS | FECHA | MECANISMO | TEMA | RESULTADO | EFECTO |
|----------------|---------|------------|--|-----------|--|
| | | | de una serie de propuestas del Presidente, atinentes a varios temas. Entre ellos, destacaba la reducción del Congreso, endurecimiento de causales de pérdida de investidura, eliminación de auxilios con dineros públicos, nuevos recursos para educación y saneamiento básico, endurecimiento de requisitos para la obtención de personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, eliminación de contralorías de los departamentos y municipios del país. | | Uribe, quien pretendía involucrar al pueblo en la toma de diversas decisiones. |
| Chile | Sep. 80 | Plebiscito | Nueva Constitución fundante del nuevo régimen. | Aprobada | Nueva Constitución y nuevo sistema electoral. |
| Chile | Oct. 88 | Plebiscito | De acuerdo a Constitución de 1980, prolongación o no del mandato del Presidente General Augusto Pinochet. | Rechazado | Rechazo de la propuesta militar por vía de la consulta popular, prevista ya en 1980. Permitió, a continuación, acelerar la apertura democrática. |
| Chile | Jun.89 | Plebiscito | Reforma Constitucional | Aprobada | Confirmatorio de las negociaciones de transición a la democracia. |
| Ecuador | Ene. 78 | Plebiscito | Constitución | Aprobada | Aprobación de la Constitución de 1978 en lugar de la de 1945. |
| Ecuador | Jun. 86 | Consulta | Candidaturas independientes de los partidos | Rechazado | Ninguno. No Vinculante. |

TABLA 4B. AMÉRICA LATINA. MECANISMOS... (cont.)

| PAÍS | FECHA | MECANISMO | TEMA | RESULTADO | EFFECTO |
|---------|----------|---|---|-----------------------------|--|
| Ecuador | Ago. 94 | Consulta-encuesta de siete preguntas (la boleta es como un cuestionario de encuesta de opinión) | Candidaturas independientes, reducción en la asignación de partidas presupuestarias de los diputados, reelección de cargos excepto Presidente. En general apuntaban a dar legitimidad al presidente (reformas de corte constitucional). | Aprobadas | Vinculante. Aprobadas las reformas; se legitima la acción gubernamental del Presidente Sixto Durán, iniciador del proceso. |
| Ecuador | Nov. 95 | Consulta-encuesta | Once preguntas. Entre las principales estaba la posibilidad que el Presidente pudiese disolver el parlamento. Además, reformas a la seguridad social, manejo presupuestario, descentralización y reforma a organismos judiciales. | Rechazada <i>in totum</i> . | No vinculante. Se tradujo en un plebiscito en contra la gestión del Presidente Sixto Durán, iniciador del proceso. |
| Ecuador | May. 97 | Consulta- encuesta | Catorce preguntas. Puntos principales: Apoyar destitución de Bucaram y la presidencia de Alarcón. | Aprobadas | No vinculante Legitimación de la caída del anterior presidente y confirmación de su sustituto. Como resultado de la consulta, se convocó a una Constituyente que aprobó una nueva Constitución donde se recogen una parte de las medidas sometidas a consulta. |
| Ecuador | Nov. 06 | Consulta- encuesta | Tres preguntas sobre la política de educación, salud y asignación de los excedentes de los recursos petroleros para acciones sociales. | Aprobadas | No vinculante. El presupuesto del Estado incluyó más recursos para el sector educación. |
| Ecuador | Abril 07 | Referéndum | Convocatoria a Asamblea Constituyente. | Aprobada | Conformación de la Asamblea Constituyente para transformar |

TABLA 4B. AMÉRICA LATINA. MECANISMOS... (cont.)

| PAÍS | FECHA | MECANISMO | TEMA | RESULTADO | EFFECTO |
|------------------|---------|-------------------------------|--|-----------|--|
| | | | | | el marco institucional del Estado y elaborar una nueva Constitución. |
| Guatemala | Ene. 94 | Consulta popular (Referéndum) | Reforma Constitucional. | Aprobada | Aprobación de reformas constitucionales resultado de los ajustes de la institucionalidad tras el fracasado autogolpe del Presidente Jorge Serrano. |
| Guatemala | May. 99 | Consulta popular (Referéndum) | Reformas constitucionales para implementar acuerdos de paz y otras reformas. | Rechazado | Se tradujo en plebiscito en contra del gobierno y no sobre el tema constitucional en debate. |
| Panamá | Abr. 83 | Referéndum | Reforma constitucional. | Aprobada | Se logra acuerdo entre el Gobierno y la oposición. Se inicia la democratización de la estructura de gobierno. Se establecen las bases para el balance entre el Ejecutivo y el Legislativo. |
| Panamá | Nov. 92 | Referéndum | Reforma Constitucional de 58 puntos. | Rechazada | Intento de legitimar las reformas introducidas por el régimen democrático. |
| Panamá | Ago. 98 | Referéndum | Reforma Constitucional. Reelección inmediata del presidente y otros puntos. | Rechazada | Se votó contra la gestión del Presidente Pérez Balladares y no en contra de todo el paquete constitucional. |
| Panamá | Oct. 06 | Referéndum | Propuesta de la Autoridad del Canal de Panamá, sobre la construcción del tercer juego de esclusas en el Canal de Panamá. | Aprobada | Se aprueba la ampliación del Canal de Panamá. |

TABLA 4B. AMÉRICA LATINA. MECANISMOS... (cont.)

| PAÍS | FECHA | MECANISMO | TEMA | RESULTADO | EFFECTO |
|------------------|---------|-------------------------------|--|-----------|--|
| | | | | | el marco institucional del Estado y elaborar una nueva Constitución. |
| Guatemala | Ene. 94 | Consulta popular (Referéndum) | Reforma Constitucional. | Aprobada | Aprobación de reformas constitucionales resultado de los ajustes de la institucionalidad tras el fracasado autogolpe del Presidente Jorge Serrano. |
| Guatemala | May. 99 | Consulta popular (Referéndum) | Reformas constitucionales para implementar acuerdos de paz y otras reformas. | Rechazado | Se tradujo en plebiscito en contra del gobierno y no sobre el tema constitucional en debate. |
| Panamá | Abr. 83 | Referéndum | Reforma constitucional. | Aprobada | Se logra acuerdo entre el Gobierno y la oposición. Se inicia la democratización de la estructura de gobierno. Se establecen las bases para el balance entre el Ejecutivo y el Legislativo. |
| Panamá | Nov. 92 | Referéndum | Reforma Constitucional de 58 puntos. | Rechazada | Intento de legitimar las reformas introducidas por el régimen democrático. |
| Panamá | Ago. 98 | Referéndum | Reforma Constitucional. Reelección inmediata del presidente y otros puntos. | Rechazada | Se votó contra la gestión del Presidente Pérez Balladares y no en contra de todo el paquete constitucional. |
| Panamá | Oct. 06 | Referéndum | Propuesta de la Autoridad del Canal de Panamá, sobre la construcción del tercer juego de esclusas en el Canal de Panamá. | Aprobada | Se aprueba la ampliación del Canal de Panamá. |

TABLA 4B. AMÉRICA LATINA. MECANISMOS... (cont.)

| PAÍS | FECHA | MECANISMO | TEMA | RESULTADO | EFFECTO |
|---------|---------|------------|---|-----------|---|
| Perú | Oct. 93 | Referéndum | La Constitución fue ratificada en este referéndum. | Aprobada | Legitimación del nuevo régimen del Presidente Fujimori. |
| Uruguay | Nov. 80 | Plebiscito | Nueva Constitución propuesta por el régimen militar. | Rechazada | El rechazo generó presión para que los militares iniciaran el proceso de liberalización del régimen. |
| Uruguay | Abr. 89 | Referéndum | Dejar sin efecto la Ley de Caducidad, que era la ley de amnistía general para los militares y la policía. | Rechazada | La Ley se mantuvo confiriendo respaldo popular a una decisión muy controvertida. |
| Uruguay | Nov. 89 | Plebiscito | Reforma Constitucional, para fijar procedimientos y criterios que se deberían emplear para incrementar periódicamente las jubilaciones y pensiones. | Aprobada | Comenzó a regir un nuevo sistema de reajustes de jubilaciones y pensiones, establecido en la propia Constitución. |
| Uruguay | Dic. 92 | Referéndum | Propuesta para derogar una ley que privatizaría parcialmente la empresa estatal de teléfonos. | Aprobada | Expresión de que prevalecían los sentimientos estatistas del electorado. |
| Uruguay | Ago. 94 | Plebiscito | Reforma constitucional para separar en la papeleta las elecciones nacionales y las municipales. | Rechazada | |
| Uruguay | Nov. 94 | Plebiscito | Reforma constitucional para establecer regulaciones que protegieran a los jubilados y pensionados. | Aprobada | Constitución reformada para agregar protecciones para este grupo de ciudadanos. |
| Uruguay | Nov. 94 | Plebiscito | Reforma constitucional que buscaba asignar el 27% del presupuesto al sector educativo. | Rechazada | |

TABLA 4B. AMÉRICA LATINA. MECANISMOS... (cont.)

| PAÍS | FECHA | MECANISMO | TEMA | RESULTADO | EFFECTO |
|-----------|---------|------------|---|-----------|--|
| Uruguay | Dic. 96 | Plebiscito | Reforma constitucional orientada a modificar el sistema electoral. | Aprobada | Importantes reformas al sistema electoral, al eliminar el voto doble simultáneo y sustituirlo por elecciones primarias y elecciones generales. |
| Uruguay | Oct. 99 | Plebiscito | Reforma Constitucional para prohibir a los funcionarios de empresas estatales presentarse como candidatos. | Rechazada | |
| Uruguay | Oct. 99 | Plebiscito | Reforma Constitucional para establecer un porcentaje fijo del presupuesto para el Poder Judicial. | Rechazada | |
| Uruguay | Dic. 03 | Referéndum | Recurso contra la Ley No.17.448 de 2002, que autorizaba a la ANCAP a asociarse con empresas privadas y que eliminaba el monopolio para la importación de combustibles a partir de 2006. | Aprobado | Imposibilidad de la ANCAP de asociarse con otras empresas para los fines previstos en la ley. Vinculante. |
| Uruguay | Oct. 04 | Plebiscito | Reforma Constitucional para incluir una serie de normas sobre el derecho y utilización de los recursos hídricos. | Aprobada | Los recursos hídricos no podrán estar en manos de particulares ni empresas privadas, y todos los servicios de suministro de agua potable deben estar en manos de empresas estatales. |
| Venezuela | Abr. 99 | Referéndum | Pronunciamiento de la población sobre la realización de una Asamblea Nacional Constituyente, así como las reglas del juego aplicables a dichos comicios. | Aprobado | Elección de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente el 25 de julio de 1999. |

TABLA 4B. AMÉRICA LATINA. MECANISMOS... (cont.)

| PAÍS | FECHA | MECANISMO | TEMA | RESULTADO | EFFECTO |
|-----------|-----------|------------|---|-----------|--|
| Venezuela | Dic. 99 | Plebiscito | Reforma Constitucional. | Aprobada | Respaldo a la reforma promulgada por la Asamblea Constituyente |
| Venezuela | Dic. 2000 | Referéndum | Renovación dirigencia sindical. | Aprobada | Generó una correlación de fuerzas favorable al oficialismo. Vinculante. |
| Venezuela | Ag. 04 | Referéndum | Revocatoria de mandato del Presidente Chávez. | Rechazada | Presidente Chávez continúa su ejercicio como Presidente de la República. |

Fuente: Zovatto 2007: 10-14.

En general, podría afirmarse, con Fernando Mayorga, que en las reformas democráticas en Bolivia “el sustrato del debate es el cuestionamiento a la democracia electoral de corte liberal-representativo, esto es, basada en la fórmula de elección que reconoce el voto individual como método para seleccionar autoridades y representantes. Sin duda, aquello que Sousa define como la ‘diferencia’ –para referirse a la diversidad de intereses e identidades de la sociedad que deben ser representados– está en la base de las propuestas... y el énfasis se concentra en la presencia de representantes de agrupamientos y poblaciones definidos por rasgos étnico-culturales” (Mayorga, 2007: 6-7).

De acuerdo con Simón Pachano, el uso de los mecanismos de democracia directa en el Ecuador es escaso y depende de la iniciativa del Estado; aun las iniciativas legislativas son llevadas adelante por los diputados. Ya que el poco empleo de estos mecanismos no depende de las propias limitaciones legales de su formulación, Pachano busca la solución en reformas que incentiven la participación y disminuyan la influencia de grupos de presión poco apegados a la política institucional (Pachano, 2007:12). Para el caso venezolano, Miriam Kornblith afirma que la democracia directa fue empleada para debilitar la democracia representativa y afirmar el actual régimen (2007:12).

7

LA DEMOCRACIA DIRECTA EN BOLIVIA

Pese a que la aplicación de mecanismos de democracia directa es considerada y analizada como una novedad en el país, existe una experiencia de importancia innegable realizada en 1931. Según recuerda H.C.F. Mansilla: “En Bolivia se dio tempranamente un primer paso en ese sentido. El plebiscito del 11 de enero de 1931 –todavía mediante el voto censitario– constaba de nueve preguntas, todas ellas de gran relevancia político-institucional. Con la aprobación del plebiscito por una amplia mayoría, se decidió construir un sistema de garantías constitucionales contra transgresiones ejercidas desde los órganos estatales (establecimiento del habeas corpus, por ejemplo); introducir autonomías departamentales con atribuciones muy importantes; expandir las atribuciones del Congreso; instaurar la no reelección presidencial; crear la Contraloría General de la República e implantar la autonomía universitaria. Estos dos últimos puntos fueron hechos realidad en los años siguientes. Paulatinamente, se implementaron los otros elementos, algunos en la nueva constitución promulgada en 1938 bajo el gobierno de Germán Busch” (Mansilla, 2004: 20). Mansilla da relieve al carácter pionero de esa experiencia, al hecho de que su ejecución no despertó denuncias de fraude y a las innovaciones contenidas en sus preguntas. El decurso posterior de la descentralización, que no se aplicó por razón de Estado (la guerra contra Paraguay), expresa la relación entre las reformas legales y las demandas sociales.

La segunda experiencia en Bolivia –el primer referéndum organizado en democracia y con sufragio universal– se realizó en 2004, durante el

gobierno del presidente Carlos Mesa. Mesa había asumido el compromiso de convocar a una Asamblea Constituyente y organizar un referéndum sobre la política energética del país. Las reformas constitucionales de 2004 instituyeron el referéndum y otros mecanismos de democracia directa. El referéndum sobre los hidrocarburos fue convocado mediante un decreto supremo del Poder Ejecutivo, mientras que la ley del referéndum se aprobó a pocos días de su realización. Las cinco preguntas fueron respondidas de manera mayoritariamente afirmativa el 4 de julio.

El segundo referéndum nacional se realizó por iniciativa popular de las organizaciones de Santa Cruz, que reunieron las firmas suficientes para una consulta sobre las autonomías departamentales. Se realizó de manera simultánea a la elección de la Asamblea Constituyente en el año 2006, y resultó en una victoria del “no” en el nivel nacional, pero con resultados muy contrastados en las regiones. Esto “no era irrelevante dado que los resultados eran vinculantes departamentalmente (los departamentos en los cuales triunfó el ‘sí’ lograron el derecho de ser autónomos)” (Romero, 2008: 2).

Para 2008 estaban previstos dos nuevos referendos: el primero, para dirimir los asuntos que no lograron aprobación por dos tercios de los votos en la Asamblea Constituyente; el segundo, para definir el destino de la Constitución redactada por la Asamblea. Ambos se realizaron en enero de 2009. Su convocatoria, al igual que los anteriores, requirió de un acuerdo político.

De manera imprevista y por impulso de fuerzas políticas de la oposición, el 10 de agosto de 2008

se realizó un nuevo y controvertido referéndum que no estaba incluido en la Constitución. Se trató del referéndum para decidir sobre la revocatoria del mandato tanto del Presidente y Vicepresidente como de los prefectos de todos los departamentos del país. Los augurios sobre un rechazo de cinco departamentos –Beni, Chuquisaca, Pando, Santa Cruz y Tarija– al presidente y el corolario espurio de que Evo Morales ya no gobernaría en ellos fueron refutados por la votación. Morales obtuvo el respaldo de 67,4% de los votos válidos, con “victorias” en seis de los nueve departamentos (notablemente, con 84,9% en Potosí, 83,3% en La Paz y 83% en Oruro; y dos resultados inesperados: una mayoría de 53,9% en Chuquisaca y otra de 52,5% en Pando, que parecían regiones firmemente opositoras), un “empate” (49,8% en Tarija) y dos “derrotas” (40,8% en Santa Cruz y 43,7 % en Beni). Se revocaron los mandatos de dos prefectos opositores (el de La Paz, con una votación negativa de 64,5%, y el de Cochabamba, con 64,8%). Los demás mantuvieron sus cargos, incluidos los de la “Media luna”, que fueron ratificados con votaciones dispares (64,2%, el de Beni; 56,2%, el de Pando; 66,4%, el de Santa Cruz, y 58,1%, el de Tarija).

Los resultados expresaron la solidez del gobierno (sobre todo en el área rural), anteriormente imposible de verificar debido a la propaganda mediática y el respaldo que poseían los prefectos que propugnan la autonomía departamental. El referéndum y la decisión popular ratificaron al gobierno y a los prefectos como actores de una esperada concertación.

La realización de referendos en el momento de transición política que atraviesa Bolivia puede ser vista como una instrumentalización de la de-

mocracia directa en función de intereses particulares. Ya que el establecimiento de instituciones es la expresión de la distribución del poder en un momento determinado, los referendos pueden ser usados para aparentar posiciones de poder y no para resolver problemas específicos.

Más allá de su posible instrumentalización por parte de las fuerzas políticas del país, no se puede negar que el referéndum jugó un rol político determinante para “desempatar”, en cierta manera, la situación de indecisión prolongada que estuvo viviendo el país. Los resultados permitieron reafirmar la legitimidad del gobierno y de algunos prefectos opositores.

La vigencia de la nueva Constitución exige la reglamentación del referéndum: el requisito del mínimo de firmas para su convocatoria (solamente se establece el 15% de los votantes de una circunscripción para el caso de los referendos revocatorios), el porcentaje mínimo de participación y de aprobación, el control de las preguntas. La experiencia de otros países demuestra que, si estos requisitos son demasiado exigentes, finalmente se crea una normatividad de papel que no tiene posibilidades reales de aplicación (se dieron algunos casos en Colombia) o que, en su aplicación práctica, no goza de la participación de la ciudadanía. En Bolivia, los porcentajes de participación electoral en los últimos años fueron considerables (superiores al 80%) y mayores que la media de la región. Debe notarse que la excepción, explicable por el momento histórico, y por las características hasta entonces no depuradas del padrón electoral fue el referéndum sobre hidrocarburos, que tuvo una participación de apenas 60% de la población votante. Las Tablas 5 y 6 muestran los resultados de los referendos.

TABLA 5. RESULTADOS DEL REFERÉNDUM SOBRE HIDROCARBUROS

| PREGUNTAS | SÍ | NO | VOTOS VÁLIDOS | VOTOS EN BLANCO | VOTOS NULOS |
|-----------|-----------|---------|---------------|-----------------|-------------|
| 1 | 1.788.694 | 275.742 | 2.064.436 | 289.914 | 324.168 |
| 2 | 1.913.642 | 162.130 | 2.075.772 | 260.435 | 333.924 |
| 3 | 1.793.594 | 260.610 | 2.054.204 | 329.454 | 286.625 |
| 4 | 1.055.529 | 870.772 | 1.926.301 | 457.699 | 286.106 |
| 5 | 1.179.893 | 731.021 | 1.910.914 | 445.435 | 312.918 |

Fuente: Corte Nacional Electoral.

TABLA 6. RESULTADOS DEL REFERÉNDUM SOBRE AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES

| DEPARTAMENTO | SÍ | NO | VOTOS VÁLIDOS | VOTOS EN BLANCO | VOTOS NULOS |
|--------------|---------------------|---------------------|-------------------|-----------------|-------------|
| Chuquisaca | 59.557 37,77% | 98.135 62,23% | 157.692 100% | 9.951 | 8.391 |
| La Paz | 256.664 26,56% | 709.848 73,44% | 966.512 100% | 33.205 | 32.108 |
| Cochabamba | 194.461 36,96% | 331.600 63,03% | 526.061 100% | 19.957 | 21.791 |
| Oruro | 39.486 24,52% | 121.564 75,48% | 161.050 100% | 7.796 | 6.013 |
| Potosí | 51.886 26,88% | 141.141 73,12% | 193.027 100% | 15.694 | 12.002 |
| Tarija | 82.972 60,80% | 53.498 39,20% | 136.470 100% | 6.999 | 5.077 |
| Santa Cruz | 466.826 71,11% | 189.622 28,89% | 656.448 100% | 19.957 | 15.782 |
| Beni | 74.059 73,83% | 26.247 26,17% | 100.306 100% | 3.369 | 2.107 |
| Pando | 11.401 57,69% | 8.362 42,31% | 19.763 100% | 440 | 356 |
| TOTAL | 1.237.312 42,41% | 1.680.017 52,59% | 2.917.329 100% | 117.368 | 103.627 |

Fuente: Corte Nacional Electoral.

Salvador Romero Ballivián critica la dificultad de las preguntas en los referendos realizados en el país. También sugiere mayor concreción no solamente en la formulación de las preguntas, sino en el objeto del referéndum. La votación a favor o en contra de un proyecto ya redactado es diferente de la votación a favor o en contra de una idea, tal como sucedió en Bolivia (Romero, 2008).

En efecto, las preguntas de los referendos de 2004 (hidrocarburos), 2006 (autonomías departamentales) y 2008 (revocatoria de mandato) no se refirieron directamente al asunto sobre el que la población debía decidir. En el referéndum sobre la política de hidrocarburos de 2004, la última pregunta parecía poner un límite al cobro de impuestos y regalías:

“5.- ¿Está usted de acuerdo con que Bolivia exporte gas en el marco de una política nacional que cubra el consumo de gas de las bolivianas y los bolivianos, fomente la industrialización del gas en territorio nacional, cobre impuestos y/o regalías a las empresas petroleras llegando al 50 por ciento del valor de la producción del gas y el petróleo en favor del país; destine los recursos de la exportación e industrialización del gas, principalmente para educación, salud, caminos y empleos?”.

La enrevesada redacción de la pregunta del referéndum sobre autonomías departamentales es una expresión de las negociaciones parlamentarias. Cada fuerza política aportó algo a la formulación, que quedó definida de esta manera: “¿Está usted de acuerdo, en el marco de la unidad nacional, en dar a la Asamblea Constituyente el mandato vinculante para establecer un régimen de autonomía departamental, aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado en los departamentos donde este Referéndum tenga mayoría, de manera que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado nacional, competencias ejecutivas, atribuciones normativas, administrativas y los recursos económico financieros que les asigne la nueva Constitución Política del Estado y las leyes?”. Algunos detalles formales (se trata de una pregunta circular; no se entiende qué significa que “este Referéndum tenga mayoría”; no se toma en cuenta que las autonomías empezarían a funcionar con la promulgación de la Constitución, antes de conformarse

las instituciones incluidas en ella) muestran con claridad la prisa con que se llegó al acuerdo.

Aparte del difícil fraseo de la pregunta que debía responder el electorado en el referéndum, el resultado podía admitir interpretación, ya que podía afirmarse que los referendos son nacionales y su conteo es nacional o, por el contrario, que el conteo puede hacerse departamentalmente. Debe agregarse que en algunos sectores rurales se produjo confusión en relación con una supuesta parcialización de la pregunta, ya que la expresión: “en el marco de la unidad nacional” fue interpretada en algunos lugares del Altiplano como una identificación con el partido Unidad Nacional.

En el referéndum de revocatoria de mandato la pregunta fue: “¿Usted está de acuerdo con la continuidad del proceso de cambio liderizado por el Presidente Evo Morales Ayma y el Vicepresidente Álvaro García Linera?”. La pregunta podría haber sido más directa y referirse concretamente a la continuidad del gobierno o a la posibilidad de retirar el mandato a las autoridades electas.

En cuanto al vínculo entre el referéndum y la democracia en Bolivia, Romero Ballivián advierte la complejidad de esta relación por tres razones. La primera, porque si bien se puede considerar que el referéndum implica un avance en el ejercicio de la ciudadanía sobre temas clave de la agenda nacional, no obstante, 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” (Romero, 2008: 13). Segundo, 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” (Idem). Finalmente, debe anotarse que los actores y la ciudadanía mostraron un fuerte apego al referéndum, lo que indica que en muy poco tiempo éste ha logrado arraigarse en la política boliviana. La pulsión a su uso indiscriminado 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.

8

LA DEMOCRACIA SINDICAL, LA DEMOCRACIA INDÍGENA Y DE CONSENSO

La articulación de las formas propias de democracia de las comunidades indígenas originarias y campesinas y la democracia representativa tuvo suerte diversa en Bolivia, de manera que no es posible un tratamiento uniforme y homogéneo a este asunto. Por ejemplo, la elección de candidatos a concejales municipales en el trópico cochabambino articula los niveles de las organizaciones sindicales –comunidad, colonia o sindicato y central– con los niveles de la estructura del Estado –distrito, cantón y municipio–, de manera que cada federación campesina corresponde a un municipio y cada cantón sirve de base a un conjunto determinado de centrales.

En el nivel de lo local hay un cruce fructífero entre la acción sindical y la institucionalidad estatal. El expediente analítico más fácil, el tamaño (del lugar, de la población), no es una explicación suficiente de este fenómeno –o no es, en definitiva, ninguna explicación–: hay muchos lugares “pequeños” en los que este cruce de formas de acción política no se presenta; probablemente, influyan la homogeneidad de la población, la validez de la representación corporativa, la construcción de un “nosotros” y la cultura de participación.

En otro caso, los candidatos de un pueblo indígena a elecciones municipales (en Jesús de Machaca) debieron recabar certificados de residencia en la Policía, cuando los policías están menos tiempo que los candidatos en el lugar y mal podrían refrendar que éstos residen ahí el lapso requerido por la candidatura.

De acuerdo con Silvia Rivera, las relaciones entre la democracia liberal y la democracia del

ayllu encierran un conflicto latente. El riesgo es la homogeneización, por un lado, y la exclusión, por el otro. Debe ampliarse el concepto de ciudadanía para no afectar la autonomía de las organizaciones indígenas como sujetos colectivos. La “igualdad” de los ciudadanos puede involucrar la falta de reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas y originarios a ser diferentes y constituirse como sujetos de manera diferente. A pesar de los avances de las últimas décadas, sigue siendo necesaria la “radical descolonización de las estructuras sociales y políticas sobre las cuales se ha basado históricamente nuestra coexistencia social” (Rivera, 1990).

Desde el punto de vista del voto, suele asumirse que la toma de decisiones por consenso, muy difundida en las comunidades indígenas de los Andes, no es democrática porque las manifestaciones de disenso son acalladas. Por el otro lado, debe reconocerse que el voto tiene un germen de totalitarismo (se toman decisiones que son buenas para todo el municipio o todo el país) y *expresa la imposibilidad de continuar dialogando*. La visión hegemónica de la democracia se identifica con la expresión de alguna voluntad mayoritaria y no como el logro de decisiones compartidas. En la democracia consensual, por otra parte, todos tienen formalmente poder de veto sobre las decisiones comunes, de manera que no se trata necesariamente de la aniquilación del derecho de disidencia, tal como entienden algunos críticos. En ese sentido, la democracia consensual sería una democracia del todo; la democracia mayoritaria, una democracia de las partes.

Al margen de este debate teórico, algunas prácticas políticas comunitarias de toma de decisiones –que no superan los límites de la constitución ni transgreden la vigencia de los derechos humanos– deben ser reconocidas como expresiones de democracia, en tanto que el enunciado constitucional de la democracia comunitaria no tiene plasmación efectiva

específica. Por un lado, esto podría facilitar el reconocimiento de estas formas de ejercicio colectivo del poder en ámbitos locales y propender simultáneamente a la autonomía de las comunidades y a su integración en la política nacional. Por el otro lado, una posible codificación de los usos y costumbres podría comportar una formalización no buscada.

9

LAS DEMOCRACIAS Y LA CIUDADANÍA EN BOLIVIA

Pese a que las encuestas indican que la población boliviana no es la más interesada en la política en América Latina (los datos ubican al país en la media del continente), el involucramiento de los bolivianos en la política es constante. Existe una concepción negativa de la política como “politi-quería” y una opción por la participación notable en la votación (los porcentajes mayores a 80% en los últimos procesos electorales) y también en la pertenencia a colectivos organizados y en la acción política mediante esos colectivos. El desafío de construcción de instituciones es, en este caso, también el desafío de la construcción de un modelo de ciudadanía que permita conjugar esos dos tipos de participación.

Para Fernando Mayorga, la idea de una democracia ampliada o híbrida es posible, ya que estaríamos en el tercer proceso de ampliación de la democracia. Esta ampliación debería darse bajo nuevas pautas que trasciendan las actualmente vigentes, lo que implica el desafío de lograr una combinación armónica entre representación y participación, aunque “las sitúan en ámbitos e instituciones separadas. Me refiero a la circunscripción de la representación política en el ámbito del Parlamento (otros espacios análogos son los concejos municipales, pero no los consideramos en

este análisis) y de la participación ciudadana en el referéndum –incidiendo en el proceso decisional político– y en la iniciativa legislativa ciudadana –incidiendo en el proceso legislativo” (Mayorga, 2007: 4). Para avanzar en una *democracia ampliada* se piensa en una visión complementaria, es decir que, “sobre los cimientos del principio de representación política, establezca relaciones de complementariedad (no sólo coexistencia) con formas, mecanismos y prácticas de democracia participativa y deliberativa en el horizonte de un Estado intercultural-autonómico con *governabilidad compleja* en Bolivia”.

El desafío, entonces, es intentar responder a esto en términos de diseño institucional y –menos inmediatamente, aunque sí de forma fundamental– de cultura política. Esto significa pensar en la “combinación de modalidades de elección para constituir los órganos de la democracia representativa, en particular, el Parlamento, así como, en la incorporación de una política deliberativa en la democracia representativa y, finalmente, en la articulación entre democracia representativa y democracia participativa. En suma, representación, deliberación y participación se constituyen en los tres aspectos centrales del rediseño del sistema político” (Mayorga, 2007: 5).

10

LA NUEVA CONSTITUCIÓN

La nueva Constitución Política del Estado no se aleja notablemente del núcleo liberal común a la mayoría de las cartas magnas de América Latina. La inclusión de la democracia directa, participativa y comunitaria no significa el abandono radical y definitivo de la democracia representativa liberal, sino su complemento.

De acuerdo con Luis Tapia, parte de los conflictos que se desarrollaron en el país durante los últimos años derivó de las relaciones inarmónicas entre la democracia liberal y otras formas de democracia. Estas otras formas (lo nacional-popular, la democracia comunitaria) habrían estado debilitando la vigencia de la democracia liberal (un conflicto entre democracias). Se podría decir, en términos de análisis político institucional, que las instituciones de la democracia liberal habrían sido incapaces de canalizar exclusivamente el procesamiento de demandas de reforma de la democracia. La democracia nacional-popular y la democracia comunitaria aparecieron como alternativas excluyentes y enfrentadas a la democracia liberal. Esta situación es expresión de un debate global sobre la democracia. De acuerdo con Santos y Avritzer, los problemas irresueltos de la teoría hegemónica en el momento de reapertura del debate democrático (fin de la guerra fría y profundización de la globalización) hacen que dicha teoría se enfrente al debate entre democracia representativa y democracia participativa. Estas cuestiones se agudizan en aquellos países que tienen mayor diversidad étnica; entre aquellos grupos que tienen mayor dificultad para que sus derechos sean reconocidos (Santos y Avritzer, 2004: 45).

En la nueva constitución existe un diseño que, si bien no abandona el núcleo democrático-liberal

“occidental” de las anteriores constituciones, intenta dar mayor vigor al principio de soberanía popular, instituyendo más posibilidades de participación en la toma de decisiones. También intenta ajustarse a las configuraciones sociales (con la plurinacionalidad) y a una cultura política de participación colectiva.

Desde 1994, la anterior constitución enunciaría la democracia boliviana como representativa y participativa. La participación se restringía a lo connotado por la Ley de Participación Popular, con un reduccionismo doble: solamente se participaba en el nivel local y mediante organizaciones territoriales; solamente se participaba en la gestión municipal. Posteriormente, con la inclusión de la iniciativa legislativa, el referéndum y la posibilidad de plantear candidaturas sin partido político (2004), el enunciado participativo adquirió rasgos más “políticos”.

Se enuncian varios dispositivos de democracia directa que no necesariamente se resuelven por sufragio universal –la iniciativa legislativa, la asamblea, el cabildo–, pero los derechos políticos incluidos en el proyecto de Constitución todavía se orientan de manera preferente a la participación mediante el voto. Si bien se habla de participación colectiva, no se especifican los derechos de participación en un proceso de consulta previa, un cabildo o una asamblea.

De acuerdo con la Constitución, el sujeto de la participación es “El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada” (Artículo 241.I) o, más precisamente, “la sociedad civil organizada” (241.II). No existen explicitaciones de la participación individual. Los asuntos en que se puede participar son tres: la definición de cargos en los

“órganos y funciones” estatales (informes para revocatoria de mandato, denuncias sobre mala gestión y corrupción, apoyar al órgano electoral para examinar problemas en las candidaturas); la gestión pública (la formulación de políticas, controlar en todos los niveles, generar transparencia, pronunciarse sobre informes de gestión, coordinar el desarrollo de la gestión pública con el Estado, vigilar la gestión de los servicios públicos), y la legislación (apoyar la construcción colectiva de leyes). La forma en que se participa todavía no está reglamentada. Para ello se señalan tres condiciones dependientes de la legislación, de la sociedad civil y de las instancias estatales: “La Ley establecerá el marco general para el ejercicio del control social” (Artículo 241. IV); “La sociedad civil se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control social” (241.V) y: “Las entidades del Estado generarán espacios de participación y control social por parte de la sociedad” (Artículo 241. VI).

La definición del sujeto es problemática. Al margen de que toda sociedad civil está de hecho organizada, ya que está formada por organizaciones –la expresión “la sociedad civil organizada” estaría buscando un sentido todavía difuso–, tanto “el pueblo soberano” como “la sociedad civil organizada” son entidades amorfas. Ambos sujetos tienen importantes apelaciones simbólicas (“el pueblo soberano” enfatiza el principio democrático de la soberanía popular por encima del principio liberal de la vigencia de derechos y leyes) y connotaciones prácticas (se privilegia una ciudadanía comunitarista, la participación organizada y no la individual). Las leyes deberán evitar la ambigüedad de sus contenidos y, más adelante, enfrentar problemas de procedimiento: el manejo de la información para la participación en todas las instancias y niveles de la gestión pública, el sostén económico de la vigilancia, el balance entre los recursos institucionales y sociales empleados en implementar la vigilancia, por un lado, y, por el otro, los recursos que la vigilancia permitiría recuperar. En todo caso, la Constitución no parece fomentar la creación de organizaciones *ad hoc*, que podrían afectar el tejido social y la representación.

A partir de la aprobación de la nueva Constitución, los preceptos constitucionales definen

más que las leyes el ejercicio de la ciudadanía. En cambio, durante las últimas décadas, las reformas democráticas (de reconocimiento de la heterogeneidad social, de inclusión) dependieron de la modificación de leyes (aun de leyes de reforma constitucional) más que de la Constitución. Cletus Gregor Barié observaba lo siguiente en relación con los derechos de los pueblos indígenas: “Una situación muy específica en Bolivia, caracterizada por un bajo perfil en el reconocimiento constitucional de los indígenas y grandes avances en el ámbito de leyes específicas. Pese a estos avances y soluciones originales en el nivel de leyes, decretos y reglamentos, es evidente que la legislación boliviana queda muy relegada en la materia, comparada con la de países como Colombia, Ecuador o Venezuela, que ofrecen un articulado indigenista mucho más completo y coherente” (Barié, 2003:150).

Junto a la tarea de hacer operativos los enunciados de la plurinacionalidad, uno de los desafíos de las leyes es fortalecer la idea de la democracia comunitaria en la estructura constitucional, en función del artículo 11, que establece las características de la democracia boliviana.

Un elemento fundamental del proceso de desarrollo legislativo será la necesidad de establecer medidas prácticas para hacer efectivo el enunciado de la plurinacionalidad del Estado. Aquí es pertinente la consideración de que *las leyes que tengan que ver con la plurinacionalidad y las leyes que tengan que ver con la participación política sean diseñadas en consulta con las poblaciones indígenas y originarias y con participación directa o semidirecta de ellas*. Si las instituciones (o las reglas en general) formalizan las relaciones de poder de un determinado momento, y las relaciones de poder no existen sin sujetos, la participación de los sujetos “afectados” es indispensable en la formulación de leyes o reglamentos.

La Constitución incluye varios mecanismos de “democracia inmediata”: explícitamente, el referéndum, la iniciativa legislativa, la revocatoria de mandato, la consulta previa, el cabildo y la asamblea; implícitamente, alguna manera de control social. La Tabla 7 expresa la diversidad de formas de democracia que contempla la Constitución.

TABLA 7. MECANISMOS DE “DEMOCRACIA INMEDIATA” EN LA CONSTITUCIÓN

| MECANISMO DE DEMOCRACIA | | UBICACIÓN |
|-------------------------|---------------------------------|--|
| Representativa | Elecciones y acción legislativa | Sistema de gobierno (art. 11) Estructura y organización funcional del Estado (Art. 145 y ss, 166 y ss, 205 y ss) |
| Directa y participativa | Referéndum | Sistema de gobierno (art. 11) |
| | Iniciativa legislativa | Sistema de gobierno (art. 11) |
| | Revocatoria de mandato | Sistema de gobierno (art. 11) Estructura y organización funcional del Estado (art.171, 177, 195, 240, 242) Estructura y organización territorial del Estado (art. 286) |
| | Consulta previa | Sistema de gobierno (art. 11) Estructura y organización territorial del Estado (art. 304) |
| | Cabildo y asamblea | Sistema de gobierno (art. 11) |
| | Control social | Estructura y organización funcional del Estado (art. 241, 242) |
| Comunitaria | | Sistema de gobierno (art. 11) Estructura y organización funcional del Estado (art. 190 y ss, 211) Estructura y organización territorial del Estado (art. 304) |
| Autonomías | | Estructura y organización territorial del Estado (art. 269 y ss) |

Elaboración propia

El texto constitucional incluye tres modelos de democracia: la participativa, la representativa y la comunitaria. La democracia directa se incluye en la referencia a la democracia participativa. Según el artículo 11 de la Constitución, las tres democracias deberán ser desarrolladas por leyes específicas. La menos precisa, y probablemente la más participativa, es la democracia comunitaria, para la cual se indica la elección de autoridades y no la toma de decisiones por normas y procedimientos propios (aunque ésta tampoco se niega).

Las definiciones de democracia comunitaria no son claras, dado el amplio espectro de instituciones que pretenden englobar. Al igual que las definiciones de la democracia liberal procedimental, enfatizan los procedimientos más que el probable contenido democrático de las decisiones asumidas comunitariamente. La propuesta del ex ministro Félix Patzi es la siguiente:

“Por democracia comunitaria o por administración del poder comunal comprendemos que el poder o la decisión no está centrada en el individuo o en grupos de personas, o sea que el individuo o el grupo no tienen poder en sí mismos,

como ocurre en el sistema de la democracia representativa; sino la asume la colectividad. De ahí que el representante sólo exprese la decisión adoptada por la colectividad en una deliberación colectiva sean éstas una asamblea, junta comunal u otros mecanismos.

“En la forma comunitaria de la política, la soberanía social no se delega, sino que se ejerce directamente. No se parte de un hecho contractual de entrega (e hipoteca) de la voluntad individual, sino que los mecanismos de gestión del asunto común se construyen a partir de los acuerdos entre sujetos concretos que comparten actividades y destinos” (Patzi, 2008). El Artículo 11 de la Constitución señala:

Artículo 11

I. La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres.

II. La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley:

1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la re-

vocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a ley.

2. Representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, conforme a ley.

3. Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a ley.

A pesar de que el texto enuncia varios mecanismos de democracia directa –referendo, iniciativa legislativa, revocatoria de mandato, asamblea, cabildo y consulta previa–, los derechos políticos incluidos en la Constitución todavía se orientan de manera preferente a la participación mediante el voto. Si bien se habla de participación colectiva, no se especifican los derechos de participación en un proceso de consulta previa, un cabildo o una asamblea.

Artículo 26

I. Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres.

II. El derecho a la participación comprende:

1. La organización con fines de participación política, conforme a la Constitución y a la ley.

2. El sufragio, mediante voto igual, universal, directo, individual, secreto, libre y obligatorio, escrutado públicamente. El sufragio se ejercerá a partir de los dieciocho años cumplidos.

3. Donde se practique la democracia comunitaria, los procesos electorales se ejercerán según normas y procedimientos propios, supervisados por el Órgano Electoral, siempre y cuando el acto electoral no esté sujeto al voto igual, universal, directo, secreto, libre y obligatorio.

4. La elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios.

5. La fiscalización de los actos de la función pública.

En relación con los pueblos “indígena originario campesinos”, el proyecto de constitución no aclara los alcances de la democracia comunitaria, aunque sí señala la “libre determinación”. Aquí se introduce el mecanismo de la consulta previa, que también se recupera en el artículo referido a las autonomías indígenas. También se puede observar una cierta supeditación o jerarquización entre los diferentes tipos de procedimientos, pues si bien hay un claro reconocimiento y respeto de los procedimientos y normas propios en los ámbitos donde se practica la democracia comunitaria, a la vez se observa una subordinación de estos procedimientos a la supervisión del Órgano Electoral. No se daría tanto el problema de dualidad que señalan otros analistas, ya que se expresa claramente que rige la democracia comunitaria para los actos electorales que “no estén sujetos al voto igual, universal, directo, secreto, libre y obligatorio” (art. 26, II.3).

Derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos

Artículo 30

I. Es nación y pueblo indígena originario campesino toda la colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española.

II. En el marco de la unidad del Estado y de acuerdo con esta Constitución las naciones y pueblos indígena originario campesinos gozan de los siguientes derechos:

1. A existir libremente.

2. A su identidad cultural, creencia religiosa, espiritualidades, prácticas y costumbres, y a su propia cosmovisión.

3. A que la identidad cultural de cada uno de sus miembros, si así lo desea, se inscriba junto a la ciudadanía boliviana en su cédula de identidad, pasaporte u otros documentos de identificación con validez legal.

4. A la libre determinación y territorialidad.

5. A que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado.
 6. A la titulación colectiva de tierras y territorios.
 7. A la protección de sus lugares sagrados.
 8. A crear y administrar sistemas, medios y redes de comunicación propios.
 9. A que sus saberes y conocimientos tradicionales, su medicina tradicional, sus idiomas, sus rituales y sus símbolos y vestimentas sean valorados, respetados y promocionados.
 10. A vivir en un medio ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas.
 11. A la propiedad intelectual colectiva de sus saberes, ciencias y conocimientos, así como a su valoración, uso, promoción y desarrollo.
 12. A una educación intracultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo.
 13. Al sistema de salud universal y gratuito que respete su cosmovisión y prácticas tradicionales.
 14. Al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión.
 15. A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan.
 16. A la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios.
 17. A la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros.
 18. A la participación en los órganos e instituciones del Estado.
- III. El Estado garantiza, respeta y protege los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos consagrados en esta Constitución y la ley.

Artículo 304

I. Las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias exclusivas:

1. Elaborar su Estatuto para el ejercicio de su autonomía conforme a la Constitución y la ley.
2. Definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión de cada pueblo.
3. Gestión y administración de los recursos naturales renovables, de acuerdo a la Constitución.
4. Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales y municipales.
5. Electrificación en sistemas aislados dentro de su jurisdicción.
6. Mantenimiento y administración de caminos vecinales y comunales.
7. Administración y preservación de áreas protegidas en su jurisdicción, en el marco de la política del Estado.
8. Ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios de acuerdo a la Constitución y la ley.
9. Deporte, esparcimiento y recreación.
10. Patrimonio cultural, tangible e intangible. Resguardo, fomento y promoción de sus culturas, arte, identidad, centros arqueológicos, lugares religiosos, culturales y museos.
11. Políticas de turismo.
12. Crear y administrar tasas, patentes y contribuciones especiales en el ámbito de su jurisdicción de acuerdo a ley.
13. Administrar los impuestos de su competencia en el ámbito de su jurisdicción.
14. Elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto.
15. Planificación y gestión de la ocupación territorial.
16. Vivienda, urbanismo y redistribución poblacional conforme a sus prácticas culturales en el ámbito de su jurisdicción.
17. Promover y suscribir acuerdos de cooperación con otros pueblos y entidades públicas y privadas.
18. Mantenimiento y administración de sus sistemas de microriego.
19. Fomento y desarrollo de su vocación productiva.
20. Construcción, mantenimiento y administración de la infraestructura necesaria para el desarrollo en su jurisdicción.

21. Participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa, libre e informada relativos a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que los afecten.

22. Preservación del hábitat y el paisaje, conforme a sus principios, normas y prácticas culturales, tecnológicas, espaciales e históricas.

23. Desarrollo y ejercicio de sus instituciones democráticas conforme a sus normas y procedimientos propios.

La autonomía indígena permitirá establecer las reglas de la democracia directa más adecuadas para cada caso. La legislación nacional no puede ir al detalle en este sentido, ya que existen diversidad de pueblos indígenas cuyas formas de toma de decisiones pueden ser incompatibles entre sí, aun conservando su compatibilidad con los principios normativos de la Constitución. El punto de partida es que se apunta a un modelo híbrido de democracia, de manera que hay que enfatizar los alcances de cada mecanismo.

No debe identificarse la autonomía con el territorio. Existen posibilidades de autonomía que no son territoriales y que no tienen el peligro lógico del separatismo. Hay que considerar que el Estado boliviano tiene una inercia colonial de discriminación que puede ser revertida, en alguna medida, mediante derechos especiales para grupos especiales.

Artículo 403

I. Se reconoce la integralidad del territorio indígena originario campesino, que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley; a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios; la facultad de aplicar sus normas propias, administrados por sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de acuerdo a sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza. Los territorios indígena originario campesinos podrán estar compuestos por comunidades.

II. El territorio indígena originario campesino comprende áreas de producción, áreas de aprove-

chamiento y conservación de los recursos naturales y espacios de reproducción social, espiritual y cultural. La ley establecerá el procedimiento para el reconocimiento de estos derechos.

La democracia representativa es la más específicamente tratada en la Constitución. Se incluyen varios artículos relacionados con el núcleo liberal del texto. En relación con la Asamblea Legislativa Plurinacional, en el pacto de octubre se hizo un cambio que puede favorecer el pluripartidismo y la adopción de medidas consociativas: la restitución de la proporcionalidad en la elección de los diputados.

SEGUNDA PARTE. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN FUNCIONAL DEL ESTADO.

TÍTULO I. ÓRGANO LEGISLATIVO

Capítulo primero. Composición y atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional

Artículo 145

La Asamblea Legislativa Plurinacional está compuesta por dos cámaras, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, y es la única con facultad de aprobar y sancionar leyes que rigen para todo el territorio boliviano.

Artículo 146

I. La Cámara de Diputados estará conformada por 130 miembros.

II. En cada Departamento, se elige la mitad de los Diputados en circunscripciones uninominales. La otra mitad se elige en circunscripciones plurinominales departamentales, de las lista encabezadas por los candidatos a Presidente, Vicepresidente y Senadores de la República.

III. Los Diputados son elegidos en votación universal, directa y secreta. En las circunscripciones uninominales por simple mayoría de sufragios. En las circunscripciones plurinominales mediante el sistema de representación que establece la ley.

IV. El número de Diputados debe reflejar la votación proporcional obtenida por cada partido, agrupación ciudadana o pueblo indígena.

V. La distribución del total de escaños entre los departamentos se determinará por el Órga-

no Electoral en base al número de habitantes de cada uno de ellos, de acuerdo al último Censo Nacional, de acuerdo a la ley. Por equidad la ley asignará un número de escaños mínimo a los departamentos con menor población y menor grado de desarrollo económico. Si la distribución de escaños para cualquier departamento resultare impar, se dará preferencia a la asignación de escaños uninominales.

VI. Las circunscripciones uninominales deben tener continuidad geográfica, afinidad y continuidad territorial, no trascender los límites de cada departamento y basarse en criterios de población y extensión territorial. El Órgano Electoral delimitará las circunscripciones uninominales.

VII. Las circunscripciones especiales indígena originario campesinas se regirán por el principio de densidad poblacional en cada departamento. No deberán trascender los límites departamentales. Se establecerán solamente en el área rural, y en aquellos departamentos en los que estos pueblos y naciones indígena originario campesinos constituyan una minoría poblacional. El Órgano Electoral determinará las circunscripciones especiales. Estas circunscripciones forman parte del número total de diputados.

La aprobación de la Ley del Régimen Electoral Transitorio no afectó notablemente la proporcionalidad, ya que no se incluyeron diputaciones para cada uno de los pueblos indígenas y solamente se adicionaron siete circunscripciones uninominales.

En la Constitución, la facultad legislativa se generaliza a toda la ciudadanía:

Capítulo segundo. Procedimiento legislativo

Artículo 162

I. Tienen la facultad de iniciativa legislativa, para su tratamiento obligatorio en la Asamblea Legislativa Plurinacional:

1. Las ciudadanas y los ciudadanos.
2. Las asambleístas y los asambleístas en cada una de sus Cámaras.
3. El Órgano Ejecutivo.
4. El Tribunal Supremo, en el caso de iniciativas relacionadas con la administración de justicia.

5. Los gobiernos autónomos de las entidades territoriales.

II. La ley y los reglamentos de cada Cámara desarrollarán los procedimientos y requisitos para ejercer la facultad de iniciativa legislativa.

La relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo exigirá el establecimiento de acuerdos. En la nueva Constitución se establece una segunda vuelta de votación popular para elegir al Presidente, sin asignar escaños en esta segunda ocasión. De esta manera, puede resultar un gobierno muy legítimo y con apoyo popular, pero sin respaldo parlamentario.

Composición y atribuciones del Órgano Ejecutivo. Presidencia y Vicepresidencia del Estado

Artículo 166

I. La Presidenta o el Presidente y la Vicepresidenta o el Vicepresidente del Estado serán elegidas o elegidos por sufragio universal, obligatorio, directo, libre y secreto. Será proclamada a la Presidencia y a la Vicepresidencia la candidatura que haya reunido el cincuenta por ciento más uno de los votos válidos; o que haya obtenido un mínimo del cuarenta por ciento de los votos válidos, con una diferencia de al menos diez por ciento en relación con la segunda candidatura.

II. En caso de que ninguna de las candidaturas cumpla estas condiciones se realizará una segunda vuelta electoral entre las dos candidaturas más votadas, en el plazo de sesenta días computables a partir de la votación anterior. Será proclamada a la Presidencia y a la Vicepresidencia del Estado la candidatura que haya obtenido la mayoría de los votos.

Artículo 172

En caso de revocatoria del mandato, la Presidenta o el Presidente del Estado cesará de inmediato en sus funciones, debiendo asumir la Presidencia la persona que ejerza la Vicepresidencia, quien convocará de forma inmediata a elecciones a la Presidencia del Estado a realizarse en el plazo máximo de noventa días.

El Poder Judicial también será conformado en un proceso de sufragio universal. Esto fue ate-

nuado en el acuerdo de octubre, ya que mediará una calificación de méritos por dos tercios de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional; solamente los candidatos que la Asamblea habilite podrán presentarse al proceso de elección popular. Las experiencias internacionales de elección de jueces no son siempre positivas por dos razones principales. En el primer caso, el juez que desee postularse a un cargo superior puede dictar sentencias muy severas para darse a conocer al público, presentando una imagen de rectitud y firmeza que podrían favorecerlo electoralmente. En el segundo caso, no habiendo financiamiento público de las campañas electorales, es posible que los *poderes fácticos* intervengan y, después de apoyar económicamente a un candidato, le cobren después de su elección. En cuanto a las jurisdicciones indígenas originarias campesinas, son reconocidas para el ejercicio de las normas y procedimientos propios.

Tribunal Supremo de Justicia

Artículo 182

I. Las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia serán elegidas y elegidos mediante sufragio universal.

II. La Asamblea Legislativa Plurinacional efectuará por dos tercios de sus miembros la preselección de las postulantes y los postulantes por cada departamento y remitirá al órgano electoral la nómina de los precalificados para que éste proceda a la organización, única y exclusiva, del proceso electoral.

III. Las y los postulantes o persona alguna no podrán realizar campaña electoral a favor de sus candidaturas, bajo sanción de eliminación. El Órgano Electoral será el único responsable de difundir los méritos de las candidatas y los candidatos.

IV. Las magistradas y magistrados no podrán pertenecer a organizaciones políticas.

V. Serán elegidas y elegidos las candidatas y los candidatos que obtengan mayoría simple de votos. La Presidenta o el Presidente del Estado ministrará posesión en sus cargos.

El nuevo Consejo de la Magistratura también será conformado por sufragio universal. Entre sus atribuciones está promover la revocatoria de mandato de los jueces.

buciones está promover la revocatoria de mandato de los jueces.

Artículo 194

I. Los miembros del Consejo de la Magistratura se elegirán mediante sufragio universal de entre las candidatas y los candidatos propuestos por organizaciones de la sociedad civil. La organización y ejecución del proceso electoral estará a cargo del Órgano Electoral Plurinacional.

II. Los miembros del Consejo de la Magistratura de Justicia requerirán, además de las condiciones generales de acceso al servicio público, haber cumplido treinta años de edad, poseer conocimientos en el área de sus atribuciones y haber desempeñado sus funciones con ética y honestidad.

III. Los miembros del Consejo de la Magistratura de Justicia durarán en sus funciones seis años, y no podrán ser reelegidas ni reelegidos.

Artículo 195

Son atribuciones del Consejo de la Magistratura de Justicia, además de las establecidas en la Constitución y en la ley:

1. Promover la revocatoria de mandato de las Magistradas y de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y del Tribunal Agroambiental, cuando, en el ejercicio de sus funciones, cometan faltas gravísimas determinadas por la ley.

7. Preseleccionar a las candidatas y a los candidatos para la conformación de los tribunales departamentales de justicia que serán designados por el Tribunal Supremo de Justicia.

La composición del Tribunal Constitucional Plurinacional debe regularse por ley, observando el criterio de plurinacionalidad. El Parlamento precalificará a los candidatos. En este caso, se exige una muy prolongada experiencia (treinta y cinco años).

Artículo 197

I. El Tribunal Constitucional Plurinacional estará integrado por Magistradas y Magistrados elegidos con criterios de plurinacionalidad, con representación del sistema ordinario y del sistema indígena originario campesino.

Artículo 199

I. Para optar a la magistratura del Tribunal Constitucional Plurinacional se requerirá, además de los requisitos generales para el acceso al servicio público, haber cumplido treinta y cinco años y tener especialización o experiencia acreditada de por lo menos ocho años en las disciplinas de Derecho Constitucional, Administrativo o Derechos Humanos. Para la calificación de méritos se tomará en cuenta el haber ejercido la calidad de autoridad originaria bajo su sistema de justicia.

II. Las candidatas y los candidatos al Tribunal Constitucional Plurinacional podrán ser propuestas y propuestos por organizaciones de la sociedad civil y de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

Gran parte del ejercicio de la democracia descansa en el poder electoral, encarnado principalmente en el Tribunal Electoral Supremo, conformado por siete miembros nombrados por la Asamblea Legislativa Plurinacional (seis) y el presidente del Estado (uno)⁴.

TÍTULO IV. ÓRGANO ELECTORAL

Capítulo primero. Órgano Electoral Plurinacional

Artículo 206

I. El Tribunal Electoral Supremo es el máximo nivel del Órgano Electoral, tiene jurisdicción nacional.

II. El Tribunal Electoral Supremo está compuesto por siete miembros, quienes durarán en sus funciones seis años sin posibilidad de reelección, y al menos dos de los cuales serán de origen indígena originario campesino.

III. La Asamblea Legislativa Plurinacional, por dos tercios de votos de los miembros presentes, elegirá a seis de los miembros del Órgano Electoral Plurinacional. La Presidenta o el Presidente del Estado designará a uno de sus miembros.

IV. La elección de los miembros del Órgano Electoral Plurinacional requerirá de convocato-

ria pública previa, y calificación de capacidad y méritos a través de concurso público.

Las Asambleas Legislativas Departamentales o Consejos Departamentales seleccionarán por dos tercios de votos de sus miembros presentes, una terna por cada uno de los vocales de los Tribunales Departamentales Electorales. De estas ternas la Cámara de Diputados elegirá a los miembros de los Tribunales Departamentales Electorales, por dos tercios de votos de los miembros presentes, garantizando que al menos uno de sus miembros sea perteneciente a las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos del Departamento.

La representación política y el ejercicio de cargos de elección considerarán el criterio de plurinacionalidad y estarán sujetos a constante vigilancia pública. Pese a que el control social no está tan extendido como en el texto original aprobado por la Asamblea Constituyente, se mantienen las prescripciones de examen público de la gestión.

Capítulo segundo. Representación política

Artículo 211

I. Las naciones y pueblos indígena originario campesinos podrán elegir a sus representantes políticos en las instancias que corresponda, de acuerdo con sus formas propias de elección.

II. El Órgano Electoral supervisará que en la elección de autoridades representantes y candidatas y candidatos de los pueblos y naciones indígena originario campesinos mediante normas y procedimientos propios se dé estricto cumplimiento a la normativa de esos pueblos y naciones.

Artículo 240

I. Toda persona que ejerza un cargo electo podrá ser revocada de su mandato, excepto el Órgano Judicial, de acuerdo con la ley.

II. La revocatoria del mandato podrá solicitarse cuando haya transcurrido al menos la mitad del periodo del mandato. La revocatoria del mandato no podrá tener lugar durante el último año de la gestión en el cargo.

⁴ El acuerdo de octubre revirtió la idea de eliminar la noción de república, pero se impuso en algunos artículos la denominación de “presidente del Estado”.

III. El referendo revocatorio procederá por iniciativa ciudadana, a solicitud de al menos el quince por ciento de votantes del padrón electoral de la circunscripción que eligió a la servidora o al servidor público.

IV. La revocatoria del mandato de la servidora o del servidor público procederá de acuerdo a ley.

V. Producida la revocatoria de mandato el afectado cesará inmediatamente en el cargo, proveyéndose su suplencia conforme a ley.

VI. La revocatoria procederá una sola vez en cada mandato constitucional del cargo electo.

Artículo 241

I. El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas.

II. La sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales.

III. Ejercerá control social a la calidad de los servicios públicos.

IV. La Ley establecerá el marco general para el ejercicio del control social.

V. La sociedad civil se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control social.

VI. Las entidades del Estado generarán espacios de participación y control por parte de la sociedad.

Artículo 242

La participación y el control social implica, además de las previsiones establecidas en la Constitución y la ley:

1. Participar en la formulación de las políticas de Estado.

2. Apoyar al Órgano Legislativo en la construcción colectiva de las leyes.

3. Desarrollar el control social en todos los niveles del gobierno y las entidades territoriales autónomas, autárquicas, descentralizadas y desconcentradas.

4. Generar un manejo transparente de la información y del uso de los recursos en todos los espacios de la gestión pública. La información solicitada por el control social no podrá denegar-

se, y será entregada de manera completa, veraz, adecuada y oportuna.

5. Formular informes que fundamenten la solicitud de la revocatoria de mandato, de acuerdo al procedimiento establecido en la Constitución y la ley.

6. Conocer y pronunciarse sobre los informes de gestión de los órganos y funciones del Estado.

7. Coordinar la planificación y control con los órganos y funciones del Estado.

8. Denunciar ante las instituciones correspondientes para la investigación y procesamiento, en los casos que se considere conveniente.

9. Colaborar en los procedimientos de observación pública para la designación de los cargos que correspondan.

10. Apoyar al órgano electoral en transparentar las postulaciones de los candidatos para los cargos públicos que correspondan.

El control social descansa principalmente en la “sociedad civil organizada”, que definirá las formas de participación. Esta confianza en la fortaleza del tejido social en Bolivia parece coincidir con algunas investigaciones globales sobre los efectos de la participación en la democracia: “La mayor parte de las experiencias participativas en los países recién democratizados del Sur tiene su éxito relacionado con la capacidad de los actores sociales de transferir prácticas e informaciones del nivel social al nivel administrativo. Al mismo tiempo, las innovaciones institucionales que parecen exitosas en el Sur están relacionadas con lo que Castoriadis denomina la instauración de un nuevo eidos, es decir, de una nueva determinación política basada en la creatividad de los actores sociales” (Santos y Avritzer, 2004: 49). Es posible que surjan algunos problemas en el inicio de las experiencias de control social, ya que se tratará de un proceso de aprendizaje tanto para las instancias estatales como para las organizaciones sociales. Por un lado, la definición de lo que es y no es la sociedad civil no es explícita. Por otro lado, la “creatividad social” no garantiza que “la estructura y composición de la participación y control social” se definan con prontitud y eficiencia. En todo caso, la relación de las organizaciones con el Estado a lo largo de las últimas décadas muestra diversidad de experiencias positivas, por

la efectividad del control y la participación, como también negativas, por la corrupción y el clientelismo.

La organización territorial del Estado incluye varios niveles en los que se pueden aplicar mecanismos alternativos de democracia: el nivel nacional, el departamento, la región, el municipio, el territorio indígena originario campesino.

Estructura y organización territorial del Estado. Organización territorial del Estado

Artículo 269

I. Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígenas originario campesinos.

Artículo 271

I. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización regulará el procedimiento para la elaboración y aprobación de Estatutos autonómicos y Cartas Orgánicas, la transferencia y delegación competencial, el régimen económico financiero, y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas.

II. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización será aprobada por dos tercios de votos de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Artículo 272

La autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones.

Artículo 275

Cada órgano deliberativo de las entidades territoriales elaborará de manera participativa el proyecto de Estatuto o Carta Orgánica que deberá ser aprobado por dos tercios del total de sus miembros, y previo control de constitucionalidad, entrará en vigencia como norma institucional básica de la entidad territorial mediante referendo aprobatorio en su jurisdicción.

Artículo 278

I. La Asamblea Departamental estará compuesta por asambleístas departamentales, elegidas y elegidos por votación universal, directa, libre, secreta y obligatoria; y por asambleístas departamentales elegidos por las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo a sus propias normas y procedimientos.

II. La Ley determinará los criterios generales para la elección de asambleístas departamentales, tomando en cuenta representación poblacional, territorial, de identidad cultural y lingüística cuando son minorías indígena originario campesinas, y paridad y alternancia de género. Los Estatutos Autonómicos definirán su aplicación de acuerdo a la realidad y condiciones específicas de su jurisdicción.

Artículo 280

I. La región, conformada por varios municipios o provincias con continuidad geográfica y sin trascender límites departamentales, que compartan cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas en cada departamento, se constituirá como un espacio de planificación y gestión.

II. La región podrá constituirse en autonomía regional, a iniciativa de los municipios que la integran, vía referendo en sus jurisdicciones. Sus competencias deben ser conferidas por dos tercios de votos del total de los miembros del órgano deliberativo departamental.

Artículo 281

El gobierno de cada autonomía regional estará constituido por una Asamblea Regional con facultad deliberativa, normativo-administrativa y fiscalizadora, en el ámbito de sus competencias, y un órgano ejecutivo.

Artículo 282

I. Las y los miembros de la Asamblea Regional serán elegidas y elegidos en cada municipio junto con las listas de candidatos a concejales municipales, de acuerdo a criterios poblacionales y territoriales.

II. La región elaborará de manera participativa su Estatuto, de acuerdo a los procedimientos establecidos para las autonomías regionales.

Artículo 284

I. El Concejo Municipal estará compuesto por concejales y concejales elegidas y elegidos mediante sufragio universal.

II. En los municipios donde existan naciones o pueblos indígena originario campesinos, que no constituyan una autonomía indígena originaria campesina, éstos podrán elegir sus representantes ante el consejo municipal de forma directa mediante normas y procedimientos propios y de acuerdo a la Carta Orgánica Municipal.

III. La Ley determinará los criterios generales para la elección y cálculo del número de concejales y concejales municipales. La Carta Orgánica Municipal definirá su aplicación de acuerdo a la realidad y condiciones específicas de su jurisdicción. El Concejo Municipal podrá elaborar el proyecto de Carta Orgánica, que será aprobado según lo dispuesto por esta Constitución.

Artículo 285

I. Para ser candidata o candidato a un cargo electivo de los órganos ejecutivos de los gobiernos autónomos se requerirá cumplir con las condiciones generales de acceso al servicio público, y:

1. Haber residido de forma permanente al menos los dos años inmediatamente anteriores a la elección en el departamento, región o municipio correspondiente.
2. En el caso de la elección de la Alcaldesa o del Alcalde y de la autoridad regional, haber cumplido veintidós años.
3. En el caso de la elección de Prefecta o Prefecto y Gobernador o Gobernadora, haber cumplido veinticinco años.

II. El periodo de mandato de las máximas autoridades ejecutivas de los gobiernos autónomos es de cinco años, y podrán ser reelectas o reelectos de manera continua por una sola vez.

Artículo 286

I. La suplencia temporal de la máxima autoridad ejecutiva de un gobierno autónomo corresponderá a un miembro del Concejo o Asamblea de acuerdo al Estatuto Autonómico o Carta Orgánica según corresponda.

II. En caso de renuncia o muerte, inhabilidad permanente o revocatoria de la máxima autoridad

ejecutiva de un gobierno autónomo, se procederá a una nueva elección, siempre y cuando no hubiere transcurrido la mitad de su mandato. En caso contrario, la sustituta o sustituto será una autoridad ya electa definida de acuerdo al Estatuto Autonómico o Carta Orgánica según corresponda.

Órganos legislativos, deliberativos y fiscalizadores de los gobiernos autónomos

Artículo 287

I. Las candidatas y los candidatos a los concejos y a las asambleas de los gobiernos autónomos deberán cumplir con las condiciones generales de acceso al servicio público, y:

1. Haber residido de forma permanente al menos los dos años inmediatamente anteriores a la elección en la jurisdicción correspondiente.
 2. Tener 18 años cumplidos al día de la elección.
- II. La elección de las Asambleas y Concejos de los gobiernos autónomos tendrá lugar en listas separadas de los ejecutivos.

Artículo 288

El período de mandato de los integrantes de los Concejos y Asambleas de los gobiernos autónomos será de cinco años, y podrán ser reelectas o reelectos de manera continua por una sola vez.

Capítulo séptimo. Autonomía indígena originaria campesina

Artículo 289

La autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.

Artículo 290

I. La conformación de la autonomía indígena originario campesina se basa en los territorios ancestrales, actualmente habitados por esos pueblos y naciones y en la voluntad de su población, expresada en consulta, de acuerdo a la Constitución y la ley.

II. El autogobierno de las autonomías indígenas originario campesinas se ejercerá de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a sus atribuciones y competencias, en armonía con la Constitución y la ley.

Artículo 292

Cada autonomía indígena originario campesina elaborará su Estatuto, de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, según la Constitución y la ley.

Artículo 293

I. La autonomía indígena basada en territorios indígenas consolidados y aquellos en proceso, una vez consolidados, se constituirá por la voluntad expresada de su población en consulta en conformidad a sus normas y procedimientos propios como único requisito exigible.

II. Si la conformación de una autonomía indígena originario campesina afectase límites de distritos municipales, el pueblo o nación indígena originario campesino y el gobierno municipal deberán acordar una nueva delimitación distrital. Si afectase límites municipales, deberá seguirse un procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional para su aprobación, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones particulares que señale la ley.

III. La Ley establecerá requisitos mínimos de población y otros diferenciados para la constitución de autonomía indígena originario campesina.

IV. Para constituir una autonomía indígena originario campesina cuyos territorios se encuentren en uno o más municipios, la ley señalará los mecanismos de articulación, coordinación y cooperación para el ejercicio de su gobierno.

Artículo 294

I. La decisión de constituir una autonomía indígena originario campesina se adoptará de acuerdo a las normas y procedimientos de consulta, conforme a los requisitos y condiciones establecidos por la Constitución y la ley.

II. La decisión de convertir un municipio en autonomía indígena originario campesina se adoptará mediante referendo conforme a los requisitos y condiciones establecidos por ley.

III. En los municipios donde existan comunidades campesinas con estructuras organizativas propias que las articulen y con continuidad geográfica, podrá conformarse un nuevo municipio, siguiendo el procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional para su aprobación, previo cumplimiento de requisitos y condiciones conforme a la Constitución y la ley.

Artículo 295

I. Para conformar una región indígena originario campesina que afecte límites municipales deberá previamente seguirse un procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional cumpliendo los requisitos y condiciones particulares señalados por ley.

II. La agregación de municipios, distritos municipales y/o autonomías indígena originario campesinas para conformar una región indígena originario campesina, se decidirá mediante referendo y/o de acuerdo a sus normas y procedimientos de consulta según corresponda y conforme a los requisitos y condiciones establecidos por la Constitución y la ley.

Artículo 296

El gobierno de las autonomías indígena originario campesinas se ejercerá a través de sus propias normas y formas de organización, con la denominación que corresponda a cada pueblo, nación o comunidad, establecidas en sus estatutos y en sujeción a la Constitución y a la ley.

Para examinar los riesgos político-institucionales que pueden surgir por la inclusión de medidas participativas, acudiremos a Adam Przeworski, que reconoce tres situaciones en que “los pobres amenazarían la democracia”. La primera se da cuando no existe participación. Según Przeworski, “el mecanismo causal típicamente involucrado aquí es que cuando los pobres no participan podrían acabar en explosiones bajo la forma de revueltas campesinas, disturbios en un gueto, movimientos milenaristas y así”. La segunda situación es la de una participación bajo convocatorias autoritarias (el apoyo popular a un golpe de Estado, por ejemplo). La tercera se da cuando la participación, la

pobreza y los temores de las élites generan condiciones para el establecimiento relaciones clientelares. Przeworski afirma: “Un incremento en la participación de los pobres es una amenaza para la democracia solamente en situaciones en las que las élites, temiendo una redistribución drásticas, sean proclives a derrocar la democracia” (Przeworski, 2008: 125-126).

La participación en elecciones y en otras formas de hacer política harían superfluos los temores de la falta de participación. El riesgo del vuelco antidemocrático de algunas élites ya se hizo patente en la política boliviana, pero no se vincula directamente con los mecanismos institucionales establecidos en la nueva Constitución. Se deben considerar, entonces, las posibilidades de convocatorias autoritarias y relaciones de clientela. En este sentido, a falta de reglamentación, deben promoverse los mecanismos de control sobre los liderazgos y deben superarse las inercias de la gestión pública que podrían inducir a relaciones clientelares.

Uno de los corolarios de las prescripciones constitucionales tiene que ver con la creación o fortalecimiento de algún tipo de ciudadanía. Siguiendo el esquema propuesto por T.H. Marshall

para los países europeos, la asunción de responsabilidades sociales por parte del Estado (en la Constitución y, en el actual gobierno, en políticas sociales como los bonos Juancito Pinto o Juana Azurduy) permite indicar que se está avanzando en la superación del régimen de ciudadanía neoliberal (que según Deborah Yashar combinaría la vigencia de los derechos civiles y políticos con una disminución de derechos sociales; Yashar, 1999). Sin embargo, no hay vislumbres de fortalecimiento del ciudadano individual como sujeto portador de derechos, que es algo que la historia boliviana no logró consolidar. Sí hay ventanas para el desarrollo de sujetos participantes, pero no precisamente individuales. Ya que se habla de “la sociedad civil organizada”, se continúa con la “tradicción”, afirmada en la Colonia, de fomentar estatalmente las formas colectivas de ciudadanía. Si bien nuestra proporción de pertenencia a organizaciones sociales es más alta que en otros países del continente, no toda la ciudadanía puede incluirse en la definición de “sociedad civil organizada”. Hay varias posibilidades de participación (las iniciativas legislativas, las denuncias sobre candidaturas o de corrupción) que podrían desarrollarse también individualmente.

11

ALGUNAS LEYES AFECTADAS POR LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DE LA CONSTITUCIÓN

En la Tabla 8 se presentan algunas leyes importantes que deberán ser modificadas en función de los mecanismos democráticos incluidos en la nueva Constitución.

TABLA 8. LEYES DE REFORMA DE LA DEMOCRACIA QUE DEBEN MODIFICARSE EN FUNCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

| TÓPICO | LEY | APROBACIÓN |
|---|---|---|
| Municipalización | Leyes 1551, 1702, de Participación Popular | 21 de abril de 1994, 17 de julio de 1996 |
| Sistema de regulación | Ley 1353 Elección de magistrados, fiscal, contralor y superintendente de bancos por medio de terna del senado | 9 de octubre de 1992 |
| Institucionalización del poder judicial | Ley 1455 de Organización Judicial | 18 de febrero de 1993 |
| Ministerio Público | Ley 1469 del Ministerio Público | 19 de febrero de 1993 |
| Conformación del Congreso | Reforma constitucional, Ley 1585, Ley 1615 | 12 de agosto de 1994, 6 de febrero de 1995 |
| Municipalización de la política | Ley de Participación Popular | 20 de abril de 1994 |
| Descentralización | Ley 1654 de Descentralización Administrativa | 28 de julio de 1995 |
| Gestión de conflictos | Ley 1770 de Arbitraje y Conciliación | 10 de marzo de 1997 |
| Defensor del Pueblo | Ley 1818 del Defensor del Pueblo | 22 de diciembre de 1997 |
| Tribunal Constitucional | Ley 1836 | 1 de abril de 1998 |
| Ley de Partidos | Ley 1983, reformada por Ley 2268 de 1 de noviembre de 2001 | 25 de junio de 1999 |
| Código electoral | Ley 1984 | 25 de junio de 1999 |
| Municipalidades | Ley 2028 de Municipalidades | 28 de octubre de 1999 |
| Reforma constitucional | Ley 2410 de Necesidad de Reforma de la Constitución | 1 de agosto de 2002 |

TABLA 8. LEYES DE REFORMA... (cont.)

| TÓPICO | LEY | APROBACIÓN |
|--|--|------------------------------------|
| Defensa Pública | Ley 2496 de Defensa Pública | 4 de agosto de 2003 |
| Creación de la Unidad de Coordinación para la Asamblea Constituyente | Resolución Ministerial N° 105/03 | 20 de noviembre de 2003 |
| “Desmonopolización” de la representación en la política institucional | Reforma Constitucional, Ley 2631; Ley 2650 | 20 de febrero, 13 de abril de 2004 |
| Asamblea Constituyente | | |
| Democracia directa | | |
| Ley del Referéndum | Ley 2769 | 6 de julio de 2004 |
| Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas | Ley 2771 | 7 de julio de 2004 |
| Incorporación de agrupaciones y pueblos indígenas y referéndum y ordenamiento del Código Electoral | Ley 2802 | 23 de agosto de 2004 |
| Modificación de leyes para incluir selección de prefectos | Ley 3015 | 8 de abril de 2005 |
| Selección de prefectos por voto popular | Ley interpretativa del artículo 109 de la Constitución Política del Estado N° 3090 | 6 de julio de 2005 |
| Modificación del código electoral | Ley 3153 | 25 de agosto de 2005 |
| Referéndum revocatorio | Ley 3850 | 12 de mayo de 2008 |

Elaboración propia.

Las leyes incluidas son las que reformaron el sistema político en las últimas décadas, abriendo la posibilidad de una mayor participación de la ciu-

dadanía en la gestión pública. Sintomáticamente, son las primeras que revelan algún nivel de incompatibilidad con la Constitución.

12

A MANERA DE RECOMENDACIONES

A continuación, se ofrece una tabla con algunos elementos que, desde el punto de vista de las ciencias políticas, debieran considerarse en las propuestas de leyes futuras.

TABLA 9. ASUNTOS QUE DEBEN CONSIDERARSE EN LA FORMULACIÓN DE INSTRUMENTOS LEGALES DE DEMOCRACIA DIRECTA

| MECANISMO | ESCALA | POSIBLES EXCLUSIONES | LEGITIMACIÓN | CUÁNDO | CARACTER DEL RESULTADO | PARTICIPACIÓN MÍNIMA |
|------------------------|--|---|--|---|--|---|
| Referéndum | Nacional Departamental Municipal | Impuestos Nacionalidad Modificación de límites político-administrativos, Seguridad externa e interna. | Gobierno Ciudadanía con un umbral de firmas Convocado por el Poder Ejecutivo, Legislativo, gobierno municipal o por iniciativa ciudadana | Límite de cantidad de veces por cada nivel del Estado (por ejemplo: dos por año en cada nivel) | Vinculante Deberá ser sancionado en la norma del nivel correspondiente Aprobación con mayoría absoluta de votos válidos con un umbral de participación de 50% de inscritos | Mínimo de 6% del padrón electoral (por ejemplo, 50%) 10% para referéndum municipal |
| Iniciativa legislativa | Nacional Departamental Municipal | Ninguna | Cualquier ciudadano o colectividad | Sin límite | No vinculante | NA |
| Revocatoria de mandato | Todas las autoridades electas | Último año del ejercicio del cargo | Ciudadanía con un umbral de firmas | Hasta un año antes de la conclusión del período de ejercicio del mandato objeto de la revocatoria | Vinculante | Mínimo de % del padrón electoral (por ejemplo, 50%) |

TABLA 9. ASUNTOS QUE DEBEN CONSIDERARSE...(cont.)

| MECANISMO | ESCALA | POSIBLES EXCLUSIONES | LEGITIMACIÓN | CUÁNDO | CARACTER DEL RESULTADO | PARTICIPACIÓN MÍNIMA |
|--------------------|-----------------------|---|---|---|---|--|
| Consulta previa | Indígena Municipal | Se incluirían políticas municipales y emprendimientos en áreas indígenas | Obligatorio para los emprendimientos | Al inicio de los emprendimientos | Vinculante en el caso de los pueblos indígenas No vinculante en el caso de las políticas municipales | En función de la escala y de normas y procedimientos propios |
| Cabildo y asamblea | Indígena Municipal | Los asuntos exclusivos de otros mecanismos de democracia directa (revocatoria de mandato, por ejemplo) y todas las exclusiones de los mismos (impuestos, por ejemplo) | En función de normas y procedimientos propios | En función de normas y procedimientos propios En lo municipal se deben establecer los casos de aplicación (por ejemplo, desastres de origen natural o antrópico) | Dependiendo de los casos | En función de la escala y de normas y procedimientos propios |

Elaboración propia.

En todos los casos deben considerarse los sujetos que participarán en la toma de decisiones. Recordando la distinción entre *ethnos* y *demos*, el pueblo no pueden ser un “nosotros” excluyente definido en función de la discriminación positiva de los anteriormente excluidos. Según declara Fernando Mayorga: “No se puede negar la importancia de una medida de esta naturaleza en el sentido de integrar a los sectores históricamente excluidos, y que algunos pueden interpretar en clave de ‘política de acción afirmativa’ para compensar la exclusión que habría practicado el Estado. Pero no hay que perder de vista qué significaría la aplicación de una política de la identidad como reverso de la diferencia, que implica la exaltación de una modalidad cortada del ‘nosotros’ y la devaluación de otra más amplia” (Mayorga, 2007: 41-42).

Más operativamente, se deberá tomar en cuenta el nivel del Estado, pero también la relación de la periferia estatal (nacional o departamental) con el centro. La legislación debe ajustarse vertical-

mente, de manera que se mantenga la jerarquía de las normas (la decisión de un referéndum nacional será una ley nacional; la de un referéndum municipal, una ordenanza, y así). Si verticalmente hay ese ajuste, horizontalmente debe haber pluralismo jurídico.

Para encarnar la denominación de Asamblea Legislativa Plurinacional, *las leyes que tengan que ver con la diversidad étnico-cultural y sociopolítica deberán formularse de manera plurinacional o, por lo menos, con mecanismos de consulta que incorporen las visiones de los pueblos “indígena originario campesinos” y otros que intervengan.* Un elemento clave será definir cómo se financiarán los procesos de democracia directa y cómo se hará cargo el órgano electoral de su vigilancia.

La democracia boliviana podría abrir vías a formas de participación postliberal, en los términos expresados por Benjamín Arditi (2008): no como una superación del liberalismo, sino como fenómenos que no cancelan el liberalismo, pero que ocurren

“en los bordes del liberalismo” o en su “periferia interna” y van más allá de los principios liberales.

No parece posible implementar las propuestas de democracia postliberal de Philippe Schmitter (pago por votar, estatus semipúblico para las asociaciones civiles, financiamiento público para las asociaciones y partidos, modificación de los criterios de representación en el legislativo, representación recíproca en legislativos de países vecinos, reuniones de ciudadanos elegidos por sorteo; Schmitter, 2001). La participación electoral en Bolivia es masiva; es una obligación y no parece pertinente un incentivo monetario que podría confundirse con cohecho. El financiamiento público fue retirado a los partidos, a diferencia de la legislación de prácticamente todos los países latinoamericanos. Devolver ese financiamiento y además otorgarlo a las asociaciones civiles podría ser malinterpretado como otra forma de corrupción.

Los posibles “avances” postliberales dependerán del desarrollo legislativo, que en su primera experiencia –la del Régimen Electoral Transito-

rio– privilegió los principios de la democracia liberal. Tomando en cuenta las novedades, las ausencias y las indefiniciones de la Constitución, la participación política y, en la gestión pública, el control social son elementos que modelarán una relación diferente entre el Estado y la sociedad. Es de esperar que las próximas leyes y decretos propendan a la inclusión social y, simultáneamente, fortalezcan la autonomía de la sociedad civil.

Finalmente, al margen de estos posibles avances, el diseño de mecanismos de control social compromete en alguna medida el futuro de la sociedad y el Estado. Se podría iniciar una dinámica diferente con exigencias de capacitación técnica y erogación de recursos que hoy no están disponibles (dependiendo de los alcances efectivos que según las leyes deba tener la labor de vigilancia y control). Las nuevas relaciones entre las instancias estatales y las organizaciones tendrían que evitar el corporativismo y deberían propender al fortalecimiento del Estado y la sociedad sin comprometer la autonomía de esta última.

13 BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ANDEWEG, RUDY

“Consociational Democracy”. *Annual Review of Political Science*, Vol. 3. 2000.

AUER, ANDREAS

“Una mirada suiza sobre la democracia directa en América Latina”. Conferencia internacional Democracia Directa en América Latina, 14-15 de marzo de 2007, Buenos Aires, Argentina. 2007.

BARCZAK, MONICA

“Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America”. *Latin American Politics and Society*, Vol. 43, N° 3. 2001.

BARIÉ, CLETUS GREGOR

Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina. Un panorama. México: Instituto Indigenista Interamericano. 2003.

BÖHRT, CARLOS Y SILVIA CHÁVEZ

“¿Son compatibles los proyectos de Constitución y los de estatutos autonómicos?”, en C. Böhr, S. Chávez y A. Tórez, Puentes para un diálogo democrático. Proyectos de Constitución y Estatutos. Compatibilidades y diferencias. La Paz: ILDIS-FBDM. 2008.

BOVERO, MICHELANGELO

Los adjetivos de la democracia. México: Instituto Federal Electoral. 1995.

BOYNTON, G.R. Y W.H. KWON

“An Analysis of Consociational Democracy”. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. III, N° 1. 1978.

CHERESKY, ISIDORO

“La ciudadanía y la democracia inmediata”. Manuscrito. 2008.

GARRETT, ELIZABETH

“California’s Hybrid Democracy”. USC Public Policy Research Paper No. 05-1. University of Southern California Law School. Los Ángeles. 2005.

GERBER, ELISABETH

“Legislative Response to the Threat of Popular Initiatives”. *American Journal of Political Science*, Vol. 40, N° 99. 1996.

GERBER, ELISABETH

“Pressuring Legislatures through the Use of Initiatives. Two Forms of Indirect Influence”, en Bowler, T. Donovan y C.J. Tolbert (comps.), *Citizens as Legislators. Direct Democracy in the United States*. Columbus: Ohio State University. 1998.

HUNTINGTON, S.P. Y J.M. NELSON

No Easy Choice. Cambridge, MA: Harvard University Press. 1976.

KEENAN, ALAN

Democracy in Question. Democratic Openness in a Time of Political Closure. Stanford: Stanford University Press. 2003

KORNBLITH, MIRIAM. 2007

“Democracia directa y revocatoria de mandato en Venezuela”. IDEA Internacional. Manuscrito.

LACLAU, ERNESTO

“Democracy and the Question of Power”.
Constellations, Vol. 8, N° 1. 2001.

LIJPHART, AREND.

“Typologies of democratic systems”.
Comparative Political Studies, Vol.1. 1968.

LIJPHART, AREND

“Consociational Democracy”. World Politics,
Vol. 21. 1969.

LIJPHART, AREND

Democracies—Patterns of Majoritarian and
Consensus Government in 21 Countries. New
Haven: Yale University Press. 1984.

LIJPHART, AREND

“Democratic Political Systems. Types, Cases,
Causes, and Consequences”. Journal of
Theoretical Politics, Vol. 1, N° 1. 1989.

LIJPHART, AREND

Patterns of Democracy. Government Forms
and Performance in Thirty Six Countries. New
Haven: Yale University Press. 1999.

LUPIA, ARTHUR Y JOHN G. MATSUSAKA

“Direct Democracy. New Approaches to Old
Questions”. Annual Review of Political Science,
N° 7. 2004.

MANSILLA, H.C.F.

Consultas populares y ampliación de la
democracia. El referéndum en perspectiva
comparada. Cuaderno de Análisis e
Investigación 1. La Paz: Corte Nacional
Electoral. 2004.

MAYORGA, FERNANDO

“Estado y democracia en Bolivia”. Documento
de trabajo del Informe Nacional sobre Desarrollo
Humano 2007, “El estado del Estado”. La Paz:
PNUD. 2007.

MILLER, W.L.

“Political participation and voting behaviour”, en M.
Hawkesworth y P. Kogan (comps.), Encyclopedia of
Government and Politics. Londres: Routledge. 2002

MOUFFE, CHANTAL

(2000) La paradoja democrática. Barcelona:
Gedisa. 2003

PACHANO, SIMÓN

“Democracia directa en Ecuador”. IDEA
Internacional. Manuscrito. 2007.

RIVERA, SILVIA

“Democracia liberal y democracia del ayllu. El
caso del Norte de Potosí, Bolivia”, en Carlos
F. Toranzo (ed.), El difícil camino hacia la
democracia. La Paz: ILDIS. 1990.

RIVEROS, HÉCTOR

“Instrumentos de la democracia directa. El caso
de Colombia”. IDEA Internacional. Manuscrito.
2007.

ROMERO BALLIVIÁN, SALVADOR

“La elección presidencial del 18 de diciembre
de 2005 en Bolivia”, en I. Cheresky (comp),
Elecciones presidenciales y giro político en
América Latina. Buenos Aires: Manantial. 2007.

ROMERO BALLIVIÁN, SALVADOR

“La democracia directa en Bolivia”. Revista de
Derecho Electoral. N° 6. 2008.

UHLANER, C.J.

“Participation”, en N. Smelser y P. Bates,
International Encyclopedia of the Social &
Behavioral Sciences. Amsterdam y Oxford:
Elsevier y Pergamon. 2000.

VERBA, SYDNEY, K.L. SCHLOZMAN

Y H.E. BRADY
Voice and Equality. Cambridge, MA: Harvard
University Press. 1995.

WHITEHEAD, LAURENCE

“Bolivia and the Viability of Democracy”.
Journal of Democracy, Vol. 12, N° 2. 2001.

ZOVATTO, DANIEL

“Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Un balance comparado, 1978–2004”. Zovatto, D. et al. Democracia directa y referéndum en América Latina. Cuaderno de Diálogo y Deliberación N° 1, Corte Nacional Electoral: La Paz, pp. 11-40. 2004.

ZOVATTO, DANIEL

“Instituciones de democracia directa en América Latina”. En Payne, J.M. et al. La política importa: democracia y desarrollo en América Latina. Washington: BID-IDEA- Planeta, pp. 242-260. 2006.

ZOVATTO, DANIEL

“Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Un balance comparado: 1978-2007”. Revista Electoral, N.º 4. 2007.

