

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y SEMINARIOS**



TESIS DE GRADO

**“EL REFERENDO COMO INSTRUMENTO ELECTORAL
QUE PERFECCIONA LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA
EN BOLIVIA”**

(Tesis para optar el grado de Licenciatura en Derecho)

POSTULANTE: JOSÉ ANTONIO VELASCO CASTRO
TUTOR: Dr. MARCO CENTELLAS CASTRO

*La Paz – Bolivia
2012*

AGRADECIMIENTOS :

Al Dr. Marco A. Centellas Castro, Catedrático Titular de la Carrera de Derecho de la UMSA , por su sapiencia y su oportuno y eficaz apoyo en la realización de esta Tesis de Grado. Asimismo a todos los Docentes de la Facultad de Derecho, nuestra Alma Mater.

DEDICATORIA :

A mi Madre, por su amor, dedicación y abnegación y a mi padre que en vida, supo ser ejemplo de solidaridad.

A MI COMPAÑERA:

Sandra, te agradezco por todo tu apoyo y tolerancia.

A MIS HIJOS:

José Adrián y Carlos Humberto.

RESUMEN ABSTRACT

Iniciado el Siglo XXI, el Referendo se convierte en una de las reivindicaciones sociales que cuestionan a la Democracia Representativa. En este marco, la institución jurídica del Referendo se incorpora en la Ley de Necesidad de Reforma a la Constitución aprobada en agosto de 2002, como una consulta para que la ciudadanía se pronuncie sobre temas de trascendencia nacional, modifique con su sufragio la Constitución Política del Estado o finalmente revoque de forma democrática y legítima a autoridades legalmente elegidas.

La trascendencia del estudio del Referendo tiene base en su consolidación como institución constitucional, así debemos señalar que a través de la presente investigación de tesis, analizamos las secuelas políticas del Referendo, como procedimiento de la Democracia Participativa. Sobre este soporte se apoyará el resultado de este trabajo. Se establece que el Referendo como nueva concepción, se enfoca en el derecho a la participación política, en ejercicio de la soberanía. En este sentido, las normas constitucionales reflejadas en la Carta Fundamental de 2009, deben interpretarse dentro de un contexto y no aisladamente, es decir, integrándolas a los principios participativos de un modelo de Estado y de Gobierno.

En el trabajo, se presentarán planteamientos que contribuirán al debate sobre la juridicidad y doctrina del Referendo y su aplicación en la nueva maquinaria estatal, además de que se creará en la opinión pública, una veraz concepción de la importancia del Referendo que hasta hoy no ha sido absorbida. Con este aporte teórico se determinará el grado de observancia legal de los procesos de Referendo, así como su legitimidad y legalidad.

Esta propuesta jurídico-político-social como objetivo fundamental, persigue investigar y describir la importancia del Referendo en el marco de la Democracia Participativa y a partir de sus efectos jurídicos y políticos, con el fin de enriquecer la doctrina electoral y constitucional, además de contribuir con elementos de juicio pertinentes para mejorar la normativa vigente sobre el tema.

ÍNDICE GENERAL DE TESIS

El Referendo como instrumento electoral que perfecciona la Democracia Participativa en Bolivia

PORTADA

DEDICATORIA Pág. I

AGRADECIMIENTOS Pág. II

RESUMEN ABSTRACT Pág. III

ÍNDICE Pág. 1

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN Pág. 10

ENUNCIADO DEL TÍTULO DEL TEMA Pág. 10

IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA Pág. 10

PROBLEMATIZACIÓN Pág. 12

DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN Pág. 13

- **Temática** Pág. 13
- **Espacial** Pág. 14
- **Temporal** Pág. 14

FUNDAMENTACIÓN E IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN	Pág. 14
OBJETIVOS A LOS QUE SE HA ARRIBADO EN LA INVESTIGACIÓN	Pág. 16
- Objetivo General	Pág. 16
- Objetivos Específicos	Pág. 16
MARCO TEÓRICO QUE SUSTENTA LA INVESTIGACIÓN	Pág. 17
HIPÓTESIS DE TRABAJO DE LA INVESTIGACIÓN	Pág. 19
VARIABLES DE LA INVESTIGACIÓN	Pág. 19
- Variable independiente	Pág. 19
- Variable (s) dependiente (s)	Pág. 20
MÉTODOS QUE FUERON UTILIZADOS EN LA INVESTIGACIÓN	Pág. 20
TÉCNICAS QUE FUERON UTILIZADAS EN LA INVESTIGACIÓN	Pág. 22
DESARROLLO DEL DISEÑO DE LA TESIS	Pág. 23

INTRODUCCIÓN Pág. 23

DESARROLLO DE LOS CAPÍTULOS Pág. 31

CAPÍTULO I

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

JURÍDICO-POLÍTICO-ELECTORALES Pág. 31

1.1 REFERENDO Pág. 31

1.1.1 REFERENDO Y SUS CARACTERÍSTICAS Pág. 31

1.1.1.1 Grecia Pág. 31

1.1.1.2 El fenómeno del Referendo en Suiza Pág. 33

1.1.1.3 Experiencia francesa Pág. 34

1.1.1.4 Características centrales Pág. 35

1.1.1.5 Tipos de Referendo Pág. 37

1.1.1.6 El Referendo Revocatorio Pág. 38

1.2 PLEBISCITO Pág. 41

1.2.1 PLEBISCITO Y SUS CARACTERÍSTICAS Pág. 41

1.2.1.1 Origen del Plebiscito Pág. 42

1.3 GOBIERNO Pág. 44

1.3.1 IMPERSONALIDAD DEL GOBIERNO Pág. 45

1.3.2 FRENOS Y CONTRAPESOS Pág. 46

1.3.3 FORMAS DE GOBIERNO Pág. 46

1.3.4 LA POLÍTICA DE LOS DOS
ÚLTIMOS SIGLOS Pág. 47

1.4 DEMOCRACIA Pág. 48

1.4.1 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Pág. 51

1.4.1.1 Antecedentes Pág. 51

1.4.1.2 Referendo y Democracia Participativa Pág. 53

1.4.1.3	Democracia de Referéndum (Sartori)	Pág. 55
1.4.2	DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	Pág. 56
1.4.2.1	Antecedentes constitucionales	Pág. 56
1.4.2.2	Definición	Pág. 56
1.4.2.3	Un ejemplo de representatividad: diputados y senadores	Pág. 57
1.5	SOBERANÍA	Pág. 59
1.5.1	ANTECEDENTES	Pág. 60
1.5.1.1	Características de la Soberanía	Pág. 62
1.5.1.2	Soberanía del pueblo	Pág. 63
1.6	PODER CONSTITUYENTE Y PODERES CONSTITUIDOS	Pág. 64
1.6.1	EL PODER CONSTITUYENTE	Pág. 64
1.6.2	CARACTERES DEL PODER CONSTITUYENTE	Pág. 65
1.6.3	PODER CONSTITUYENTE ORIGINARIO Y PODER CONSTITUYENTE CONSTITUIDO O DERIVADO	Pág. 66
1.6.4	LOS LÍMITES DEL PODER CONSTITUYENTE	Pág. 67
1.6.5	FORMAS DE MANIFESTACIÓN DEL PODER CONSTITUYENTE	Pág. 67
1.6.6	LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE Y EL REFERENDO	Pág. 68
1.7	EL DERECHO COMO FUENTE DEL GOBIERNO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	Pág. 69
1.7.1	PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	Pág. 69
1.8	EL SISTEMA ELECTORAL	Pág. 71
1.8.1	TIPOLOGÍA DE LOS SISTEMAS ELECTORALES	Pág. 72

1.8.1.1	De acuerdo a la distribución territorial	Pág. 73
1.8.1.2	De acuerdo a la organización política	Pág. 74
1.8.1.3	Sistemas Semi-Proporcionales y Electorales mixtos o combinados	Pág. 76
1.8.1.4	Disposiciones especiales de los Sistemas Electorales	Pág. 76
1.8.2	REPRESENTATIVIDAD Y SISTEMAS ELECTORALES	Pág. 78
1.8.2.1	Desarrollo histórico	Pág. 79
1.9	EL SUFRAGIO Y EL VOTO	Pág. 81
1.9.1	EL SUFRAGIO COMO DERECHO SUBJETIVO Y EL VOTO COMO DERECHO OBJETIVO	Pág. 82
1.9.2	EL SUFRAGIO COMO DERECHO Y EL VOTO COMO OBLIGACIÓN	Pág. 83
1.9.3	EL SUFRAGIO COMO EXPRESIÓN DEL PUEBLO	Pág. 85

CAPÍTULO II

MARCO HISTÓRICO CONTEXTO PARA LA IMPLANTACIÓN DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL PAÍS

Pág. 87

2.1	ANTECEDENTES POLÍTICOS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y LA CONSULTA CIUDADANA EN BOLIVIA	Pág. 87
2.1.1	PRIMERA ÉPOCA REPUBLICANA	Pág. 87
2.1.1.1	La creación del Estado boliviano	Pág. 87
2.1.1.2	Sistema de Juntas Electorales por Parroquias	Pág. 88
2.1.1.3	Reformas Constitucionales Santa Cruz y primeras leyes electorales	Pág. 89

2.1.1.4	El Voto Censitario o Calificado. Época de los caudillos (1839 – 1880)	Pág. 90
2.1.1.5	El Sistema Mayoritario: Elecciones 1884, 1888, 1892 y 1896	Pág. 91
2.1.1.6	Características	Pág. 92
2.1.2	PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX. EL PRIMER REFERENDO DE 1931	Pág. 94
2.1.2.1	La etapa liberal (1899-1925)	Pág. 94
2.1.2.2	“ <i>El Saneamiento del Sufragio</i> ”	Pág. 95
2.1.2.3	La guerra del Chaco y los gobiernos militares nacionalistas	Pág. 96
2.1.2.4	Villarroel y el ambiente prerevolucionario	Pág. 97
2.1.2.5	El Referendo de 1931	Pág. 98
2.1.2.6	Características centrales de este Referendo	Pág. 100
2.1.3	REVOLUCIÓN NACIONAL DE 1952	Pág. 102
2.1.3.1	El Sufragio Universal	Pág. 102
2.1.3.2	Nuevos arquetipos electorales	Pág. 103
2.1.3.3	El Estatuto Electoral de 1956	Pág. 104
2.1.3.4	Modificación de 1962	Pág. 105
2.1.3.5	Modificación de 1964	Pág. 106
2.1.3.6	Elecciones Generales bajo la reelección	Pág. 107
2.1.3.7	El panorama de los partidos después de 1952	Pág. 108
2.1.4	DICTADURAS MILITARES	Pág. 108
2.1.4.1	Ley Electoral de René Barrientos Ortuño (1965)	Pág. 108
2.1.4.2	El Populismo Barrientista legalizado mediante elecciones	Pág. 110
2.1.5	RECUPERACIÓN DE LA DEMOCRACIA	Pág. 111
2.1.5.1	La primera apertura contemporánea democrática	Pág. 112
2.1.5.2	Padilla y la Ley Electoral de 1956	Pág. 113
2.1.5.3	Natusch y Gueiler	Pág. 113
2.1.5.4	El país ingresa en democracia	Pág. 114

2.1.6	EL SISTEMA NEOLIBERAL DE PARTIDOS Y LA CRISIS INSTITUCIONAL DEL ESTADO	Pág. 116
2.1.6.1	Elecciones en época de Democracia	Pág. 116
2.1.6.2	El “ <i>triple empate</i> ”	Pág. 117
2.1.6.3	Nueva Constitución en medio de la Capitalización	Pág. 120
2.1.6.4	La Mayoría de Edad y la irrupción de los diputados uninominales	Pág. 121
2.1.6.5	Elecciones en época de Democracia	Pág. 123
2.1.6.6	Elecciones de 2002	Pág. 124
2.1.6.7	Ocaso de la democracia pactada	Pág. 125
2.1.6.8	Avances en tres décadas de Democracia	Pág. 127
2.2	EL PUNTO DE INFLEXIÓN DE 2003	Pág. 129
2.2.1	GOBIERNO DE CARLOS MESA, COMIENZA EL DECLIVE DEL SISTEMA POLÍTICO TRADICIONAL	Pág. 130
2.2.2	PROTAGONISTAS DEL FIN DE LA DEMOCRACIA PACTADA	Pág. 132
2.2.2.1	Los “ <i>Movimientos Sociales</i> ”	Pág. 132
2.2.2.2	Élites regionales y Autonomías	Pág. 136
2.2.2.3	El papel de la Iglesia Católica en 2003	Pág. 136
2.2.2.4	El movimiento de los pueblos indígenas	Pág. 137
2.2.3	EL REFERENDO SE CONSTITUCIONALIZA	Pág. 139
2.2.3.1	Reforma Constitucional de 2004 y la inclusión del Referendo	Pág. 139
2.2.3.2	Elecciones de 2005 y el fin de los pactos	Pág. 140

CAPÍTULO III

MARCO TEÓRICO EL REFERENDO

3.1	EL REFERENDO COMO MECANISMO DEMOCRÁTICO	Pág. 142
------------	--	----------

3.1.1	EL REFERENDO Y/O PLEBISCITO EN DEMOCRACIAS Y DICTADURAS	Pág. 144
3.1.2	PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS DEL REFERENDO	Pág. 147
3.2	REFERENDO Y GOBERNABILIDAD	Pág. 148
3.2.1	ANTECEDENTES EN EL ESTUDIO DE LA GOBERNABILIDAD. CASOS DE INGOBERNABILIDAD	Pág. 150
3.2.2	LA GOBERNABILIDAD EN EL CASO BOLIVIANO	Pág. 151
3.2.3	COMPRENDER LA GOBERNABILIDAD	Pág. 152
3.2.4	LEGITIMIDAD	Pág. 153
3.2.4.1	La Legitimidad del Gobierno	Pág. 154
3.2.4.2	Legitimidad – ilegitimidad	Pág. 154
3.2.4.3	Legitimidad y Eficacia	Pág. 155
3.2.5	LEGALIDAD	Pág. 156
3.2.6	EL REFERENDO Y SU RELACIÓN CON LA GOBERNABILIDAD	Pág. 157
3.2.6.1	Referendo y consensos	Pág. 158
3.3	EL REFERENDO EN AMÉRICA Y EL MUNDO. DERECHO COMPARADO	Pág. 160
3.3.1	ALEMANIA	Pág. 160
3.3.2	AUSTRALIA	Pág. 161
3.3.3	BRASIL	Pág. 161
3.3.4	CANADÁ	Pág. 162
3.3.5	CHILE	Pág. 162
3.3.5.1	La figura del Plebiscito	Pág. 162
3.3.6	COLOMBIA	Pág. 164
3.3.6.1	El control de la constitucionalidad y el Referendo en Colombia	Pág. 166
3.3.7	CROACIA Y ESLOVENIA	Pág. 166
3.3.8	CUBA	Pág. 168

3.3.9	ECUADOR	Pág. 169
3.3.10	ESPAÑA	Pág. 170
3.3.11	ESTADOS UNIDOS	Pág. 172
3.3.12	FRANCIA	Pág. 173
3.3.13	IRAK	Pág. 175
3.3.14	ITALIA	Pág. 176
3.3.15	MÉXICO	Pág. 176
3.3.16	NICARAGUA	Pág. 177
3.3.17	PANAMÁ	Pág. 178
3.3.18	PERÚ	Pág. 178
3.3.19	PUERTO RICO	Pág. 179
3.3.20	RUMANIA	Pág. 182
3.3.21	SUIZA	Pág. 182
3.3.22	URUGUAY	Pág. 183
3.3.23	VENEZUELA	Pág. 185
3.3.24	LA UNIÓN EUROPEA	Pág. 187

CAPÍTULO IV

MARCO JURÍDICO EL CARÁCTER

JURÍDICO-POLÍTICO DEL REFERENDO Pág. 188

4.1	MARCO JURÍDICO DEL REFERENDO. SU INCORPORACIÓN A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO	Pág. 188
4.1.1	MARCO JURÍDICO DEL REFERENDO	Pág. 188
4.1.1.1	Naturaleza Jurídica del Referendo	Pág. 188
4.1.1.2	Constitución Política del Estado	Pág. 189
4.1.1.3	Normas primigenias	Pág. 190
4.1.1.4	Referendo sobre el Gas	Pág. 192
4.1.1.5	Referendo para la aprobación de Autonomías Departamentales	Pág. 193

4.1.1.6	Referendo Revocatorio de Mandato	Pág. 195
4.1.1.7	Referendo Constituyente de Bolivia (2009)	Pág. 196
4.1.1.8	Antecedentes del Referendo Constituyente	Pág. 198
4.1.1.9	Referendos Regionales de 2008 (Estatutos Autonómicos)	Pág. 199
4.1.1.10	Referendo en Santa Cruz (Estatuto autonómico)	Pág. 200
4.1.2	INCORPORACIÓN DEL REFERENDO A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO	Pág. 201
4.1.2.1	Características Constitucionales y Jurídicas del Referendo	Pág. 202
4.2	LA AUTORIDAD ELECTORAL EN EL REFERENDO	Pág. 203
4.2.1	PROCEDIMIENTO PARA LA REALIZACIÓN DE UN PROCESO REFERENDARIO	Pág. 206
4.3	UN CONTRATO SOCIAL EN PLENO SIGLO XXI	Pág. 215
4.3.1	CONTRATO SOCIAL Y REFERENDO	Pág. 219

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

	DEMOSTRACIÓN DE LA HIPÓTESIS	Pág. 222
--	-------------------------------------	----------

5.1	EL REFERENDO Y EL PROCESO POLÍTICO DECISIONAL	Pág. 222
5.2	CONCLUSIONES	Pág. 223
5.3	RECOMENDACIONES	Pág. 229

BIBLIOGRAFÍA

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

ENUNCIADO DEL TÍTULO DEL TEMA

“El Referendo como Instrumento Electoral que perfecciona la Democracia Participativa en Bolivia”.

IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

En la primera década del siglo XXI, la dinámica de los movimientos sociales ha dejado una profunda huella en el escenario político del país, provocando que toda la estructura de la Democracia Representativa instaurada en 1982, poco a poco ceda paso a una forma de Gobierno basada en una mayor participación de la ciudadanía en las políticas públicas. La “Guerra del Agua” y los bloqueos campesinos de 2000, pasando por las polarizadas elecciones presidenciales de 2002 hasta culminar con las jornadas de Febrero y Octubre de 2003, fueron los acontecimientos que permitieron el advenimiento de importantes instrumentos jurídico-políticos de la Democracia Participativa.

Este cambio en el sistema político, tuvo sus consecuentes repercusiones en la normativa jurídica, al incorporarse en la Constitución Política del Estado Plurinacional, mecanismos como la Iniciativa Legislativa Ciudadana, la Asamblea, el Cabildo, la Consulta Previa y principalmente el Revocatorio de Mandato y el Referendo (Art. 11).

Ante la presión social, el Referendo fue incorporado en la Constitución aprobada en febrero de 2004 y posteriormente fue refrendado en la actual Constitución, lo que le otorga un status de primacía en nuestro ordenamiento jurídico. Además se convierte ahora en importante objeto de estudio dentro de la rama del Derecho Electoral boliviano.

En base a estos antecedentes, se hace evidente la necesidad de examinar los efectos del Referendo como proceso electoral destinado a consultar a la ciudadanía sobre cuestiones de importancia para su vida jurídica, política, social y económica.

Desde el 18 de Julio de 2004 hasta 2009 se han cumplido ocho (8) procesos diferentes de Referendo en el país (entre nacionales y regionales), por lo que existe el suficiente cúmulo de datos que nos permitan modestamente establecer alcances y consecuencias de esta institución jurídico-política en el marco de la Democracia Participativa.

Conocer el grado de decisión ciudadana que pueda otorgar el Referendo en temas tan delicados como: la aprobación o rechazo de la Constitución y otras leyes, el establecimiento de regímenes autonómicos o la Revocatoria de Mandato de autoridades legalmente elegidas es la idea central que guiará esta investigación que intentará ser académicamente seria.

De esta característica basada en la articulación del Referendo con la participación del elector (voluntad general) en la construcción de las políticas de Estado y no solamente en la elección de sus autoridades en los poderes públicos, partirán las ideas secundarias que completarán nuestra propuesta.

Una parte importante de las nociones a presentarse en este trabajo, se dedicarán a explorar todos los aspectos legales del Referendo y su contribución para superar las contradicciones derivadas de la ingobernabilidad y la falta de representatividad que caracterizó a Bolivia en los últimos años.

Se debe señalar que de acuerdo al artículo 26 de la Constitución del Estado Plurinacional: *“Todas las ciudadanas y ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes,....”*

En este sentido, la posibilidad de que se participe directamente, sobre todo en la formación y control del poder político, obliga al Estado a garantizar y crear las condiciones necesarias para el efectivo ejercicio de este derecho político y de su posterior cumplimiento.

En el marco de la naciente Democracia Participativa y del derecho a la participación, es fundamental analizar los efectos y la observancia de la voluntad general expresada en el

Referendo, máxime considerando que Bolivia atraviesa un momento histórico excepcional para consolidar un Estado de Derecho más popular y soberano.

PROBLEMATIZACIÓN

Las preguntas que plantean nuestro problema de investigación son las siguientes, por orden de importancia:

- ¿ La incorporación del Referendo como instrumento de consulta popular ha viabilizado una mayor participación de la ciudadanía en las políticas públicas ?
- ¿ Se han diseñado los elementos legales suficientes en la actual Constitución y en la Ley Electoral N°026 para que el Referendo goce de legitimidad ?
- ¿ Cuáles han sido los efectos legales de los referendos de carácter jurídico ? (Ley de Hidrocarburos de 2004, Referendo Constituyente, de Aprobación de Autonomías ?
- ¿Cómo caracterizamos los efectos jurídicos resultantes del Referendo Revocatorio de carácter político?

DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

DELIMITACIÓN TEMÁTICA

El tema elegido se encuentra dentro de las siguientes áreas temáticas:

Derecho Electoral.- Como el conjunto de las normas positivas y doctrinarias referentes a las relaciones entre el Estado, las instancias de representación política y los ciudadanos con capacidad para el sufragio. El Derecho Electoral como ciencia que estudia los mecanismos

de la alternancia en el poder y de decisión ciudadana mediante procesos electorales, es un área temática de importancia para la presente tesis.

Derecho Constitucional.- La Constitución Política del Estado Plurinacional (2009) determina los márgenes del Derecho en los que se desenvuelve el instituto jurídico-político del Referendo como forma de la Democracia Participativa o Directa. Asimismo establece que el Sistema de Gobierno de Bolivia adopta la Democracia Representativa, la Democracia Comunitaria y la ya citada Democracia Participativa.

Teoría del Estado y del Derecho.- Como disciplina que estudia la organización del Estado, además de los elementos referidos a la conquista del poder y la participación del pueblo en las decisiones públicas.

Sociología del Derecho.- En el presente trabajo se involucran actores sociales, que hacen al fenómeno electoral propio de un Referendo. En este caso, el fenómeno de la decisión ciudadana en la construcción de un Estado y en el futuro de un cuerpo social es fundamental para nuestro estudio.

Ciencia Política.- Nos sirve de importante instrumento teórico para comprender la problemática del poder y la adopción de determinaciones ciudadanas en la elaboración de políticas públicas a través de distintos mecanismos, como la Asamblea, el Cabildo y por supuesto el Referendo.

DELIMITACIÓN ESPACIAL

Considerando genéricamente que los resultados de un proceso de Referendo tienen una repercusión nacional, se abarcará a todo el territorio nacional, sin embargo, se establecerá especial énfasis en el Departamento de La Paz, más propia y exactamente en las urbes de La Paz y El Alto en lo que se refiere al análisis de datos y al trabajo de campo.

DELIMITACIÓN TEMPORAL

Planteamos realizar la investigación, entre Julio de 2004 cuando se realiza el primer Proceso por la Ley de Hidrocarburos, hasta el mes de Diciembre de 2009, cuando se efectúan diversos referendos y consultas por autonomías departamentales, regionales y autonomías indígena – originario - campesinas.

FUNDAMENTACIÓN E IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN

La importancia del estudio del Referendo tiene su base central en su consolidación como institución constitucional, luego de celebrarse ocho (8) procesos diferentes desde 2004 hasta la fecha, arraigándose definitivamente como una consulta popular en el marco de la Democracia Participativa.

Su misión fundamental se centra y se basa en ser uno de los procedimientos electorales más idóneos para que la ciudadanía se pronuncie sobre un hecho de trascendencia para el país o para una región en particular. Las cuestiones a resolver mediante consulta son en la mayoría de las veces, controversiales y complejas; las que definitivamente deben ser resueltas mediante Referendo como una vía democrática y pacífica.

El Referendo es un mecanismo de consulta popular por la que se invita a los ciudadanos a pronunciarse por el “sí” o por el “no” sobre los temas que le son puestos a consideración; con este mecanismo se trata de proporcionar al electorado una participación directa en la conformación de estructuras constitucionales y normativas, además de impulsar que los poderes del Estado respondan más a la voluntad popular en la determinación y elaboración de sus políticas públicas. En este marco, históricamente debemos señalar que luego de Octubre de 2003 y en la Presidencia Constitucional de Carlos Mesa Gisbert, ante una virtual situación política de transición, se reforma la Constitución Política del Estado promulgada a principios del año 2004, incorporándose en el ordenamiento jurídico nacional la figura del Referendo. El 6 de Julio de ese año se promulga la Ley del Referendo (Ley N° 2769).

Esta institución jurídico-política, sirvió en el año 2004 en una coyuntura de crisis política para fijar una posición mayoritaria en torno al destino del gas natural, así como dio la línea maestra para continuar con el proceso político-jurídico iniciado en 2006, con la aprobación de la Constitución y la ratificación del Presidente Evo Morales. Lo anteriormente señalado obliga al Estado a buscar la necesidad prioritaria de regular y normar el Referendo, como procedimiento prioritario de la Democracia Participativa.

Todos estos factores, justifican que se pueda establecer a través de una investigación, los lineamientos básicos del fenómeno jurídico-político del Referendo, con miras a señalar el grado efectivo de cumplimiento de las decisiones populares y su auténtica influencia en nuestro actual proceso democrático.

En el trabajo que desarrollaremos, se presentará planteamientos e ideas que contribuirán al necesario debate sobre la juridicidad y doctrina del Referendo y su aplicación en la nueva maquinaria del Estado, además de que se buscará crear en la opinión pública, una veraz concepción de la importancia del Referendo que hasta el momento no ha sido absorbida.

Por todo el manifiesto anteriormente explicado, considero que el presente trabajo de investigación es de sumo interés, para interpretar problemas de carácter jurídico, político y social de nuestra realidad.

OBJETIVOS A LOS QUE SE HA ARRIBADO EN LA INVESTIGACIÓN

OBJETIVO GENERAL

Se ha investigado sobre la importancia del Referendo en el marco de la Democracia Participativa que actualmente vive el país, a partir de sus efectos jurídicos y políticos y su influencia en la sociedad boliviana, con lo que se ha logrado enriquecer la doctrina electoral

y constitucional, además de que se ha contribuido con elementos de juicio pertinentes para que eventualmente en lo posterior se establezca una normativa adecuada sobre el tema.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1) Se determinó el grado de observancia legal de los procesos de Referendo (como mecanismo democrático en nuestra sociedad) que se efectuaron en el país, así como su legitimidad y legalidad.
- 2) Se establecieron y describieron los elementos jurídico-políticos que caracterizan el Referendo como nuevo instrumento electoral del Estado Plurinacional.
- 3) En el trabajo de investigación se examinaron los resultados de los Referendos a la luz de los cambios que se efectúan en el Estado Boliviano, en el marco de la Democracia Participativa.
- 4) Se plantearon propuestas, con el objeto de que el Referendo se consolide jurídicamente y se perfeccione, además de que se ha propuesto reglas válidas para la pertinencia y conveniencia de su aplicación.
- 5) A través de todo el trabajo de la tesis se ha realizado un estudio de legislación comparada, de diversos sistemas jurídico-políticos de otros países, en lo que se refiere al funcionamiento del Referendo y su importancia en la sociedad y la alternancia en el poder.

MARCO TEÓRICO QUE SUSTENTA LA INVESTIGACIÓN

El motor que inspira el desarrollo del presente trabajo de investigación, tiene su base en la Constitución Política del Estado y la forma de Democracia Participativa que adopta el Estado como su sistema de gobierno.

El Referendo en esta coyuntura se constituye en importante instrumento de decisión de la ciudadanía en lo que se refiere al funcionamiento del Estado, no cabe duda pues que la políticas de Estado, en la actualidad están basadas en la adopción de medidas consensuadas a través de la consulta popular.

El Referendo es un fenómeno característico del siglo XX, recordemos que el liberalismo capitalista enfocó en una primera instancia las luchas democráticas en la extensión del sufragio para la elección de los representantes populares y no buscó la extensión del objeto del sufragio que es lo que plantea el Referendo.

Esta institución jurídico-política se resume en la práctica de someter un asunto al voto popular. El Referendo (en varios casos) por petición parte de los electores y de organizaciones de la sociedad civil, lo que posibilita que una Ley propuesta sea sometida al voto popular antes de que entre en vigor, como ha sido el caso de la Ley de Hidrocarburos que el Gobierno de Carlos Mesa expuso a consideración de la ciudadanía en 2004.

Los llamados referendos constitucionales y/o constituyentes son también considerados necesarios por algunos gobiernos como parte de los procedimientos de validación de algunas medidas, tales como la implantación de bonos, impuestos, o enmiendas constitucionales. Estos referendos, por la importancia de los temas a resolver, suelen exigir algo más que la mayoría simple para ser aprobados.

El Referendo al igual que la Iniciativa Legislativa Ciudadana, modalidad por la que los electores pueden gestionar leyes específicas a través de una petición, son formas de promover participación del electorado de un modo directo en los procesos de administración del Estado.

Se trata de proporcionar al electorado una participación directa en la conformación de estructuras constitucionales y normativas, además de impulsar que los poderes del Estado respondan más a la voluntad popular en la determinación de las políticas públicas. De

hecho, el Referendo sustituye a las asambleas representativas en la adopción final de la Ley, lo que muestra claramente cómo la Democracia Participativa se impone –por así decirlo- a la Democracia Representativa. Las cuestiones a resolver mediante consulta son en la mayoría de las veces, controversiales y complejas; como es lógico hay temas importantes para un Estado, que generan posiciones distintas y que definitivamente deben ser resueltos mediante Referendo como una vía democrática y pacífica. El Referendo no simplemente interviene en la adopción definitiva de las leyes, sino que su efecto de decisión soberana actúa como una especie de prerrogativa de veto análoga en su alcance a la que es corriente atribuir a los Jefes de Estado constitucionales.

HIPÓTESIS DE TRABAJO DE LA INVESTIGACIÓN

La hipótesis que orienta la presente investigación es la siguiente:

El Referendo como consulta popular constitucional perfecciona la Democracia Participativa en Bolivia, acrecienta la decisión soberana sobre las políticas estatales y fortalece el derecho fundamental ciudadano en la formación, ejercicio y control del poder público.

VARIABLES DE LA INVESTIGACIÓN

VARIABLE INDEPENDIENTE

El Referendo como consulta popular constitucional.

Esta variable independiente tiene distintas dimensiones como:

Consulta sobre políticas públicas: Referendo sobre la Ley de Hidrocarburos y la estrategia energética del país.

Referendo sobre la adopción de nuevos ordenamientos político-administrativos: como los relacionados a las Autonomías Departamentales, Regionales y Autonomías Indígena-Originario-Campesinas.

El Revocatorio de Mandato de Presidente, Vicepresidente y de Prefectos.

El Referendo Constituyente para aprobación de la Constitución Política del Estado Plurinacional.

VARIABLE(s) DEPENDIENTE(s)

Perfecciona la Democracia Participativa en Bolivia.

Acreecenta la decisión soberana sobre las políticas estatales.

Fortalece el derecho fundamental ciudadano en la formación, ejercicio y control del poder público.

MÉTODOS QUE FUERON UTILIZADOS EN LA INVESTIGACIÓN

MÉTODOS

Método General

El método principal que se ha utilizado en el presente trabajo de tesis, es el **Método Deductivo**, que es el razonamiento mental que conduce de lo general a lo particular y permite extender los conocimientos que se tienen sobre determinados fenómenos a otros diferentes.

Métodos Específicos

Para revisar las fuentes documentales respecto al fenómeno del Referendo y sus consecuencias jurídico-políticas, haremos uso de los métodos **analítico** y del **sintético**.

El análisis es la separación material o mental del objeto de investigación en sus partes integrantes con el propósito de descubrir los elementos esenciales que lo conforman mientras que la síntesis consiste en la integración material o mental de los elementos o nexos esenciales de los objetos, con el objetivo de fijar las cualidades y rasgos principales inherentes al objeto. El análisis y la síntesis aunque son diferentes, no actúan separadamente. Ellos constituyen una unidad concebida como **Método Analítico-Sintético** del conocimiento científico.

Se empleará también el **Método Dogmático**, que comprende las etapas de la investigación científica, designando con terminología propia cada uno de sus momentos, como la interpretación, la construcción de instituciones, la sistematización y los resultados a obtener. Estos métodos serán aprovechados en la parte relacionada a la construcción teórica en la elaboración del trabajo.

TÉCNICAS QUE FUERON UTILIZADAS EN LA INVESTIGACIÓN

Este trabajo utilizará técnicas de investigación social para la compilación de datos, como: El uso de documentos públicos, derivados de la CNE y de publicaciones periódicas, permitirá obtener los datos y la información exacta necesaria para estudiar los efectos jurídico-políticos del Referendo.

La técnica de la entrevista, entendida como la forma de comunicación social, mediante una serie de preguntas-respuestas, en la cual una persona (un entrevistador) trata de obtener de otra (el entrevistado o especialista), cierta información o conocimientos sobre el tema que nos ocupa.

Se aplicará la entrevista no dirigida sobre la base de un patrón general, permitiéndonos libertad de formular preguntas para obtener las respuestas que nos permitan una eficiente investigación y sobre todo comprobar nuestra hipótesis. En el presente trabajo se empleará el diseño longitudinal que reúne datos en dos o más momentos. La aplicación de un diseño longitudinal nos ayudará para el tratamiento de problemas de investigación que involucran tendencias y cambios a través del tiempo.

DISEÑO DE LA TESIS

INTRODUCCIÓN

La insurgencia social en Bolivia desde 2000 marcó a fuego los últimos 10 años de la Historia de Bolivia; provocando sin duda, que todo el armazón de la democracia pactada instaurado en 1982, poco a poco se desmorone ante la crisis de lo que ha sido denominado genéricamente como el Estado Neoliberal o la Democracia Representativa como sistema político.

Acontecimientos como los bloqueos campesinos y la “Guerra del Agua” de 2000 fueron prácticamente el inicio de un proceso de disgregación de una “clase política” heredada desde la Revolución de 1952 y que se caracterizó por el dominio del poder de tres partidos políticos (MNR, ADN y MIR).

El modelo de libre mercado había ingresado en una severa crisis, en un escenario de estancamiento económico, conflictos sociales intensos y polarización política.

El Estado había perdido autoridad frente a los movimientos sociales desafiando su propio monopolio de la violencia legítima. El desempeño de las principales instituciones políticas, como el Poder Legislativo (Parlamento), recibía críticas cada vez más fuertes.

La descentralización de recursos y competencias impuesta hacia los gobiernos locales no colmaba las exigencias de los movimientos regionales que planteaban modelos con mayor autonomía local. Esta debilidad estatal promovía propuestas que apuntaban a una remodelación completa del Estado boliviano.

Esta disgregación y/o recambio político tuvo su repercusión lógica en el ideario de la representatividad y los procesos electorales y de consulta, en los que la población boliviana como nunca en los últimos 11 años, desde 1999 hasta la fecha participó en más de 10 consultas nacionales, con elección de presidentes, congresistas, alcaldes, concejales,

prefectos, constituyentes, asambleístas nacionales, gobernadores, asambleístas departamentales y hasta corregidores. Además de participar en importantes métodos de consulta ciudadana como los referendos, revocatorias de mandato (plebiscitos) y el referendo de aprobación de la Constitución.

Sin duda, en este marco, las elecciones presidenciales de 2002 fueron el laboratorio en el que como nunca se confrontaron tendencias conservadoras y renovadoras en el ejercicio del poder, estas justas eran sin duda, una de las elecciones más polarizadas de la historia boliviana.

Menos de dos puntos porcentuales de diferencia entre el primero (Gonzalo Sánchez de Lozada con 22.46) y el segundo (Evo Morales Ayma con 20,94 por ciento), a la vez que otra diferencia que sólo llegaba al 0,03 por ciento separaba al segundo del tercero (Manfred Reyes Villa), configuraban un panorama en el que la legitimidad del ganador por mayoría relativa, estaba en total entredicho, lo que finalmente conduciría a los hechos de Octubre de 2003.

Los líderes Gonzalo Sánchez de Lozada o Evo Morales Ayma eran la disyuntiva política del momento, Sánchez era uno de los hombres más ricos del país y dueño de la empresa minera (COMSUR), Morales era un campesino cocalero que desde los años 80 organizaba numerosas marchas y bloqueos en contra de la erradicación de la hoja de coca y la violencia en el Chapare.

Sánchez de Lozada y otros políticos tradicionales representaban a la nueva élite económica como efecto del modelo monetarista lanzado por el MNR en 1985. Con ese sistema se desmanteló, una estructura socio-económica basada en la intervención estatal, proteccionismo y subsidios sociales.

Morales expresaba a los marginados de los beneficios del libre mercado, a los campesinos perseguidos por producir coca y que no tienen acceso a préstamos o mercados, los miles de

despedidos y a los asalariados cuyos sueldos son comparativamente más bajos y tienen menos derechos laborales.

Al final, Gonzalo Sánchez de Lozada con un 22 por ciento de votos es elegido en el Congreso e iniciaría una de las administraciones más ilegítimas y endeble, que simplemente duraría un año y acabaría con una movilización popular en 2003, liderizada por la ciudad de El Alto, que lo expulsaría del Palacio de Gobierno.

Para ese momento, los dos nuevos partidos campesinos (el MAS y el MIP) que obtuvieron juntos más de un cuarto de los votos en esos comicios, plantean una posible nueva revolución en la cual los protagonistas y dirigentes vendrían a ser los indígenas.

En este marco, luego de Octubre de 2003 y en la Presidencia Constitucional de Carlos Mesa Gisbert, ante una virtual situación política de transición, se reforma la Constitución Política del Estado promulgada a principios del año 2004, incorporándose en el ordenamiento jurídico nacional la figura del Referendo. Bajo estos antecedentes, el 6 de Julio de ese año se promulga la Ley del Referendo (Ley N° 2769).

El Referendo es un mecanismo de consulta popular por la que se impulsa a los ciudadanos a pronunciarse por el “sí” o por el “no” sobre los temas que le son puestos a consideración, es un mecanismo de democracia participativa, bastante común en varios países de la región y no ha sido totalmente extraño en la historia del país.

En el gobierno de facto del general Carlos Blanco Galindo en 1931, se realizó el primer Referendo en el que entre otras cosas se aprobó el Recurso Constitucional del Habeas Corpus, se dio inicio a las actividades de la Contraloría General y se implantó la Autonomía Universitaria hasta hoy vigente.

Luego, esa forma de consulta no se repitió más y ni siquiera estuvo contemplada en la Constitución Política del Estado aprobada en 1967, hasta que la nueva coyuntura político-social permitió su restitución en 2004.

Desde los albores del nuevo siglo XXI, el Referendo se convirtió en la bandera de sectores políticos y sociales que cuestionaban a la Democracia Representativa. En este marco, la institución jurídica del Referendo se incorpora en la Ley de Necesidad de Reforma a la Constitución aprobada en agosto de 2002, como consulta nacional para que la ciudadanía ratifique o rechace las innovaciones a la Carta Fundamental. Finalmente con la reforma aprobada en 2004 se amplió las posibilidades de aplicación del Referendo.

Bajo esa nueva normativa jurídica, en abril de 2004, el gobierno de Carlos Mesa convoca para julio del mismo año, al primer Referendo en la era de la democracia boliviana, destinado a definir su política energética a través de cinco preguntas.

Con estos antecedentes y hasta la actualidad, al Referendo se le otorga un status de primacía en nuestro ordenamiento jurídico y este instituto jurídico se convierte ahora en importante objeto de estudio dentro de la rama del Derecho Electoral boliviano.

Por esta razón, se hace evidente la necesidad de examinar los efectos del Referendo como proceso electoral destinado a consultar a la ciudadanía sobre cuestiones de importancia para su vida jurídica, política, social y económica.

Desde el 18 de Julio de 2004 hasta 2009 se han cumplido ocho (8) procesos diferentes de Referendo en el país (entre nacionales y regionales), por lo que existe el suficiente cúmulo de datos que nos permitan modestamente establecer alcances y consecuencias de esta institución jurídico-política en el marco de la Democracia Participativa. Conocer el grado de decisión ciudadana que pueda otorgar el Referendo en temas tan delicados como: la aprobación o rechazo de la Constitución y otras leyes, el establecimiento de regímenes autonómicos o la Revocatoria de Mandato de autoridades legalmente elegidas es la idea central que guía esta investigación.

De esta característica basada en la articulación del Referendo con la participación del elector (voluntad general) en la construcción de las políticas de Estado y no solamente en la

elección de sus autoridades en los poderes públicos, partieron las ideas secundarias que completarán nuestra propuesta.

Una parte importante de las nociones a presentarse en este trabajo, han explorado todos los aspectos legales del Referendo y su contribución para superar las contradicciones derivadas de la ingobernabilidad y la falta de representatividad que caracterizó a Bolivia en los últimos años.

Se debe señalar que de acuerdo al artículo 26 de la Constitución del Estado Plurinacional: “Todas las ciudadanas y ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes,....”

En este sentido, la posibilidad de que se participe directamente, sobre todo en la formación y control del poder político, obliga al Estado a garantizar y crear las condiciones necesarias para el efectivo ejercicio de este derecho político y de su posterior cumplimiento.

Así en el marco de la naciente Democracia Participativa y del derecho a la participación, es fundamental analizar los efectos y la observancia de la voluntad general expresada en el Referendo, máxime considerando que Bolivia atraviesa un momento histórico excepcional para consolidar un Estado de Derecho más popular y soberano.

Esgrimidos estos precedentes, señalamos que a través de la presente investigación de tesis, se ha analizado las consecuencias y secuelas políticas del Referendo, como procedimiento de la Democracia Participativa y sobre esta base se ha cimentado el resultado de este trabajo y la demostración de nuestra hipótesis: “El Referendo como consulta popular constitucional perfecciona la Democracia Participativa en Bolivia, acrecienta la decisión soberana sobre las políticas estatales y fortalece el derecho fundamental ciudadano en la formación, ejercicio y control del poder público”.

Se resalta que una de las nuevas concepciones, enfocada en la transversalización de la

Constitución, es el derecho a la participación, a través de distintos mecanismos, en ejercicio de la soberanía. Las normas constitucionales reflejadas en la Carta Fundamental de 2009, deben interpretarse dentro de un contexto y no aisladamente, es decir, integrándolas a los principios participativos de un modelo de Estado y de Gobierno.

En 2004, el nacimiento de la institución jurídica del Referendo, estuvo enmarcado en medio del debate sobre su legalidad ante la convocatoria del presidente Carlos Mesa, sin embargo, hasta el 2009, este mecanismo se ha arraigado dentro de nuestro ordenamiento legal y es uno de los principales métodos para la adopción de políticas públicas a partir de la voluntad general.

En términos metodológicos, este trabajo utilizó técnicas de investigación social para la compilación de datos, como: el uso de documentos públicos, derivados de la CNE (hoy Tribunal Supremo Electoral) y de publicaciones periódicas, todo esto permitió obtener los datos y la información exacta necesaria para estudiar los efectos jurídico-políticos del Referendo.

Se empleó la técnica de la entrevista, entendida como la forma de comunicación social, mediante una serie de preguntas-respuestas, en la cual una persona (un entrevistador) trata de obtener de otra (el entrevistado o especialista), cierta información o conocimientos sobre el tema que nos ocupa.

Se aplicó la entrevista no dirigida sobre la base de un patrón general, lo que ha permitido libertad de formular preguntas para obtener las respuestas que nos permitan una eficiente investigación y sobre todo comprobar nuestra hipótesis. Asimismo en el presente trabajo se utilizó el diseño longitudinal que reúne datos en dos o más momentos. La aplicación de un diseño longitudinal nos ayudó para el tratamiento de problemas de investigación que involucran tendencias y cambios a través del tiempo.

Nuestro objetivo general está basado en la importancia del Referendo en el marco de la Democracia Participativa, a partir de sus efectos jurídicos y políticos y su influencia en la

sociedad boliviana, bajo esta óptica señalamos que este nuevo instrumento enriquece la doctrina electoral y constitucional y contribuye a la gobernabilidad del Estado.

En el presente trabajo de tesis se cumplieron otros objetivos al determinar el grado de observancia legal de los procesos de Referendo (como mecanismo democrático en nuestra sociedad), así como establecer su legitimidad y legalidad; además que se establecieron y describieron los elementos jurídico-políticos que caracterizan el Referendo como nuevo instrumento electoral del Estado Plurinacional y simultáneamente se examinaron los resultados de los Referendos a la luz de los cambios que se efectúan en el Estado Boliviano, en el marco de la Democracia Participativa.

Asimismo esta propuesta tiene su justificación, a partir de que tras la crisis de la democracia representativa, el modelo de democracia participativa se presenta como una alternativa constitucional válida de consulta popular¹ por medio de la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo, la consulta previa y por supuesto el Referendo.

Una parte importante de las nociones presentadas en este trabajo, exploraron todos los aspectos legales del Referendo y su contribución para superar las contradicciones derivadas de la ingobernabilidad y la falta de representatividad que caracterizó los primeros años del presente siglo.

La tesis presenta en su primer capítulo, las bases conceptuales básicas que nos permitirán entender el problema planteado de la investigación. Cada concepto es desarrollado en base a lo que es el Referendo y sus efectos en el sistema democrático nacional, el Estado de Derecho y el Poder Político.

El segundo capítulo presenta el marco histórico del Referendo, desde sus orígenes y las primeras experiencias de democracia participativa en Bolivia, hasta su incorporación en la

¹ Sobre las características y viabilidad de la Democracia Participativa o Directa, véase SUBIRATS, JOAN en “*Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas*”, en “*Ciudadanía y Decisiones públicas*”.

Constitución del Estado Plurinacional, antecedentes que nos permitirán entender mejor el Marco Teórico del trabajo en el Capítulo Tres, el Referendo como institución de la democracia, su diferencia con el Plebiscito y las experiencias del Referendo en otras partes de nuestro continente y el mundo.

En el capítulo cuatro referido al Marco Jurídico de esta tesis, se analizará la legalidad y legitimidad del Referendo, su importancia en el Sistema Electoral boliviano y su inclusión en la nueva CPE y la Ley del Régimen Electoral. En este capítulo también se desglosan resultados y principalmente los efectos de los procesos de Referendo, celebrados hasta el momento, los que estarán respaldados por un trabajo de campo; para ingresar finalmente al capítulo Cinco referido al Marco Práctico, en base a las conclusiones y recomendaciones necesarias para la demostración de la hipótesis.

CAPÍTULO I

CONCEPTOS FUNDAMENTALES JURÍDICO- POLÍTICO-ELECTORALES

1.1 REFERENDO

1.1.1 REFERENDO Y SUS CARACTERÍSTICAS

En el estudio de la Democracia Participativa, un concepto de conocimiento indispensable es el del Referendo, referido a aquél acto electoral de someter al voto popular directo, la Constitución, las leyes o actos administrativos para su ratificación o rechazo, o para aprobar o revocar el mandato de una autoridad legalmente establecida, bajo la denominación de Plebiscito.

Como término es una locución latina derivada de “*referre*”, referir, que indica “*lo que hay que consultar*”². Se pueden encontrar antecedentes del Referendo en las instituciones democráticas de la Antigua Grecia, las prácticas de tribus germánicas, los Concejos Municipales de la Nueva Inglaterra colonial (actual Estados Unidos) y en la democracia de la Suiza moderna.

1.1.1.1 Grecia

En las Ciudades-Estado de Grecia existían diversos institutos de la naciente democracia que a la postre son los primeros antecedentes de lo que sería el sistema político occidental. Recordemos que los romanos copiaron gran parte de la organización estatal de la Antigua Grecia. La administración de justicia en Grecia tiene espacios, como por ejemplo, en el ágora que es la plaza pública. Los juicios aquí se hacen con público, tienen lugar asambleas en las que el pueblo llano puede tener la última palabra sobre temas trascendentes, en lo

² Véase el **Diccionario Electoral** del INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS A.C de México en www.inep.org

que se puede determinar como los primeros antecedentes del Referendo. Estas asambleas públicas son una institución con un funcionamiento flexible.

Para la época de Clístenes, luego de la expulsión de Hipias (510 a.c), se profundizará la democracia en Atenas y se regulará el Ostracismo (del griego *Ostrakon* = Concha) como aquél mecanismo –al estilo del Referendo- por el que los atenienses votaban en una concha marina, por el destierro (castigo) de diez años de un personaje político.

Anteriormente, el tirano Pisístrato fue expulsado dos veces por Ostracismo, sin embargo, bajo la administración de Clístenes, este instituto se legalizará y pasará a formar parte del Estado de Atenas.

El Ostracismo se crea para la autodefensa del pueblo ateniense, pues el individuo sospechoso o aquél o aquéllos que constituían un peligro para el Estado y la sociedad, eran expulsados por voto popular, en un plazo de diez días y por diez años, aunque no perdían sus derechos, propiedades y en teoría no perdían su honor.

En muchas ocasiones, se revocaba el Ostracismo y el condenado podía volver e incluso llegaba a asumir o reasumir alguna función política como Pisístrato. El Ostracismo no constituía exilio, sino era una manifestación de voluntad ciudadana. Mediante esta forma de Referendo fueron desterrados personajes griegos famosos como Temístocles y Tucídides.

Otra institución de Democracia Directa en la antigua Atenas, la constituía la *Ekklesia*, que sobre todo desde el Gobierno de Pericles (Siglo V a.c) se convierte en un órgano de gobierno popular. A sus Asambleas asistían cerca de 10 mil ciudadanos varones (de una población total de casi 50 mil habitantes) con suficiente preparación, en las que se decidía sobre variadas cuestiones. La votación de este Referendo antiguo, podía darse de tres maneras, los asuntos muy importantes en secreto, los de poca trascendencia a mano alzada y la elección de magistrados se realizaba al azar entre diez magistrados. Entre las atribuciones más importantes de la *Ekklesia* estaba el control de la política exterior e

interior, asuntos de guerra, alianzas, monopolio ateniense, finanzas y la decisión de otros problemas.

Siglos más tarde, se debe citar a los Usatges de Cataluña en el siglo XI (que cristalizaron el primer Código Jurídico-Constitucional de la historia, bajo el reinado de Ramón Berenguer IV, esto de acuerdo a últimas investigaciones), que imprimieron elementos de democracia directa en su región, siendo también artífices de un naciente Referendo.

1.1.1.2 El fenómeno del Referendo en Suiza

El vocablo Referendo como concepto jurídico remozado con la modernidad, proviene de las prácticas políticas de Suiza, donde los delegados de los cantones a la dieta federal votaban las disposiciones "*ad referendum*" de sus mandantes.

En efecto, la era moderna brinda un importante acercamiento a la democracia directa y al Referendo como una de sus características, así esta institución comenzó en las ciudades suizas en el siglo XIX. En 1847, los suizos añadieron el Referendo Estatutario a su Constitución.

En sus inicios, el Referendo obligatorio se aplicaba solamente a las enmiendas a la Constitución federal. A partir de 1874, el recurso se extendió, de manera facultativa, al conjunto de las leyes federales y a los decretos de aplicación general adoptados por el Parlamento. Más adelante, las enmiendas constitucionales de 1921 y 1977 ampliaron su aplicación a la ratificación de los tratados internacionales.

Sin duda que la noción de Referendo se relaciona habitualmente, de manera empírica, con Suiza. Esta asociación se explica por la frecuencia con la que se recurre a este mecanismo de consulta en la vida política helvética: de los más de 500 referendos o plebiscitos nacionales que habían sido realizados hasta 1978; nada menos que 297 fueron llevados a cabo en Suiza³.

³ DEL REY MORATO, JAVIER; "Los juegos de los políticos"; Pág.91

La tradición histórica de democracia directa de los suizos se remonta a finales de la Edad Media: los habitantes de cantones como el de Berna tomaban decisiones en asambleas públicas. Esta práctica desapareció en los siglos XVII y XVIII. El voto de aprobación para la segunda Constitución Helvética, en 1802, reinauguró la tradición. Luego, entre 1830 y 1840, con la "regeneración liberal", la mayoría de los cantones adoptó la costumbre de someter las modificaciones constitucionales a la aprobación popular.

Existen dos tipos de referendo en Suiza: los constitucionales, que forman parte integral del proceso de ratificación legislativa, y los facultativos, que dependen de una petición formulada por un número determinado de ciudadanos dentro de un plazo previsto. Estos últimos no pueden ser convocados por el Parlamento o por el gobierno: en este sentido, el referendo o plebiscito en Suiza no es un instrumento del Gobierno Central. Por eso, sus resultados no son indicativos sino obligatorios: adquieren fuerza de Ley.

1.1.1.3 Experiencia francesa

En Francia, durante la Quinta República, fue aplicado, al aprobarse mediante Referendo la Constitución Política del régimen de Charles de Gaulle.

En el caso francés, Charles de Gaulle siendo el último presidente del Consejo de la Cuarta República en 1958, recibe plenos poderes y hace elaborar una Constitución que será adoptada por Referendo el 28 de septiembre, con un 79,2 por ciento de aprobación. Los diferentes territorios del Imperio también la aprueban, excepto Guinea, que se convierte así en el primer país africano que accede a la independencia. El 21 de diciembre siguiente, De Gaulle es elegido por un colegio electoral Presidente de la República y de la Comunidad Africana y Malgache.

Posteriormente con la Quinta República, la Constitución se constituyó en el principal instrumento político de De Gaulle; sin embargo, la administración debía estar reforzada por el apoyo popular. Para ello, el general francés recurrió al Referendo en repetidas ocasiones, sobre autodeterminación e independencia de Argelia del 8 de enero de 1961 (plebiscito), sobre ratificación de los acuerdos de Evian del 8 de abril de 1962 (plebiscito) y acerca de la Reforma Constitucional (28 de octubre de 1962) que fueron aprobados. Un proyecto diferente, relativo a la regionalización y a la reforma del Senado, es rechazado por el 52,4 por ciento de los votos. Ante este resultado de Referendo y respetuoso de las decisiones del pueblo soberano, De Gaulle dimite al día siguiente.

1.1.1.4 Características centrales

El interés en el Referendo es un fenómeno característico del siglo XX, recordemos que el liberalismo capitalista enfocó en una primera instancia las luchas democráticas en la extensión del sufragio para la elección de los representantes populares y no buscó la extensión del objeto del sufragio que es lo que plantea el Referendo.

Esta institución jurídico-política se resume en la práctica de someter un asunto al voto popular. El Referendo (en varios casos) por petición parte de los electores y de organizaciones de la sociedad civil, lo que posibilita que una Ley propuesta sea sometida al voto popular antes de que entre en vigor, como ha sido el caso de la Ley de Hidrocarburos que el Gobierno de Carlos Mesa expuso a consideración de la ciudadanía en 2004.

Los llamados referendos constitucionales son también considerados necesarios por algunos gobiernos como parte de los procedimientos de validación de algunas medidas, tales como la implantación de bonos, impuestos, o enmiendas constitucionales. Estos referendos, por la importancia de los temas a resolver, suelen exigir algo más que la mayoría simple para ser aprobados.

El Referendo al igual que la Iniciativa Legislativa Ciudadana, modalidad por la que los electores pueden gestionar leyes específicas a través de una petición, son formas de

promover participación del electorado de un modo directo en los procesos legislativos de los gobiernos.

Se trata de proporcionar al electorado una participación directa en la conformación de estructuras constitucionales y normativas, además de impulsar que los poderes del Estado respondan más a la voluntad popular en la determinación de las políticas públicas. De hecho, el Referendo sustituye a las asambleas representativas en la adopción final de la Ley, lo que muestra claramente cómo la Democracia Participativa se impone –por así decirlo- a la Democracia Representativa.

Las cuestiones a resolver mediante consulta son en la mayoría de las veces, controversiales y complejas; como es lógico hay temas importantes para un Estado, que generan posiciones distintas y que definitivamente deben ser resueltos mediante Referendo como una vía democrática y pacífica

El Referendo no simplemente interviene en la adopción definitiva de las leyes, sino que su efecto de decisión soberana actúa como una especie de prerrogativa de veto análoga en su alcance a la que es corriente atribuir a los Jefes de Estado constitucionales.

1.1.1.5 Tipos de Referendo

La siguiente clasificación ha sido tomada del estudio que Gladio Gemma realizó en el Diccionario de Política de Norberto Bobbio ⁴.

Clasificación del Referendo por su eficacia normativa.

⁴ BOBBIO, NORBERTO; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G.; *Diccionario de Política*. (Pág 1347)

- Constituyente: Si se refiere a la aprobación de una Constitución, como el caso de la Constitución del Estado Plurinacional que fue validada en enero de 2009. El Referendo para aprobación de la Carta Fundamental era una consulta de ratificación o *post legem*; pues se dejaba a consideración del electorado un proyecto de Constitución elaborado de antemano por la Asamblea Constituyente
- Constitucional: Relacionado a la revisión, enmienda o modificación de una Constitución en vigencia.
- Legislativo: Si concierne a la revisión (aprobar o abrogar) de leyes o proyectos de ley emanados de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Puede ser constitutivo, modificativo y abrogativo, según que confiera existencia, altere o ponga fin a una norma.
- Administrativo: Relativa a la aprobación o rechazo de actos administrativos. Puede ser constitutivo, modificativo y abrogativo, según que confiera existencia, altere o ponga fin a una norma o acto sometidos a consideración del cuerpo electoral.

Clasificación del Referendo por su eficacia territorial.

- Nacional: Aplicable a la totalidad del cuerpo electoral de un país.
- Local: Si se aplica sólo a una parte del cuerpo electoral, o sea sólo en departamentos, municipios, otros territorios y territorios indígena originario campesinos del país. Ej: El Referendo para aprobar Autonomía Regional en la Provincia Gran Chaco del Departamento de Tarija (diciembre de 2009).

Clasificación del Referendo por la mayor o menor exigencia de la intervención popular.

- Consultivo: La atribución de ejecutar el acto y de aprobar o reprobado normas, depende de la interpretación definitiva del voto por parte del Jefe de Estado (en el

caso boliviano el Presidente del Estado Plurinacional), del Parlamento o hasta de un grupo de ciudadanos según se estipule, de modo que los resultados derivados de la voluntad popular no son requisito *sine quanon* para la validez de las normas jurídicas o del acto en cuestión. O sea la voluntad soberana expresada es simplemente de consulta. Este tipo de Referendo basa su cumplimiento en el costo político que supone no obedecerlo por parte de la autoridad y no en una obligación legal. Ej: El Referendo sobre la Constitución Europea en España.

- Obligatorio o Vinculante: La voluntad del pueblo es necesaria para la validez del acto o la aprobación o rechazo de la Constitución, leyes y normas administrativas, sometidos a consulta. Los resultados del soberano deben ser acatados de forma obligatoria por los Poderes del Estado.

1.1.1.6 El Referendo Revocatorio

Especial tratamiento brindaremos al Referendo Revocatorio, entendido como el método electoral por el que los ciudadanos expresan mediante su derecho al sufragio, la ratificación de funciones o por el contrario pueden dar por finalizada la gestión de cargos y magistraturas de elección popular.

Se debe señalar que el Revocatorio nació a la vida jurídica en Bolivia, el lunes 12 de Mayo de 2008, cuando se publica oficialmente la Ley N° 3850 (Ley de Referéndum Revocatorio de Mandato Popular), por el que se expone a consideración la continuidad de la administración gubernamental del Presidente y Vicepresidente de la República de Bolivia, además de los cargos de ocho prefectos de departamento, exceptuando Chuquisaca. El proceso se cumplió el 10 de agosto de ese mismo año.

Ésta es una institución que eminentemente le da al sufragio un carácter programático y de evaluación de la gestión, por lo que su esencia es netamente política. Este hecho nos refleja que conceptualmente, el Revocatorio es un Plebiscito y no es un Referendo como tal, pues aborda tópicos políticos, cuestiones de gobierno y valoración de las autoridades.

En el caso de la Revocatoria de Mandato, nuestro ordenamiento jurídico establece imperativos hipotéticos, que ante la incompetencia e inoperancia de las autoridades elegidas legalmente, se les pueda relevar de sus cargos, entonces se llega a la existencia de imperativos categóricos (un Referendo y/o Plebiscito Revocatorio) en los cuales el pueblo retoma la facultad de decidir sobre el caso concreto actual.

“Un sistema democrático caracterizado por representantes revocables es –en cuanto presupone representantes- una forma de Democracia Representativa, pero por cuanto estos representantes son revocables, se acerca a la Democracia Directa”⁵.

Sobre la Revocatoria de Mandato en nuestra región y España, con la excepción de Cuba, los países de América Latina han adoptado generalmente la forma de democracias representativas. Se trata normalmente de repúblicas que se definen de modo habitual en sus textos constitucionales como independientes, libres y democráticas. En efecto, la mayoría de las constituciones disponen que el pueblo ejerce la soberanía a través de la elección de representantes. Como es lógico, cada Constitución ofrece un perfil distinto, dentro de una opción general por la Democracia Representativa, con una importante adhesión por la Democracia Participativa.

La situación más frecuente de la democracia representativa es que no incluye un derecho de revocatoria anticipada del mandato con independencia de los correspondientes procesos electorales. Así sucede en el caso de la Constitución de Argentina, cuyo artículo 22 establece que:

“El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticiones a nombre de éste, comete delito de sedición”.

⁵ BOBBIO, Norberto, *“El Futuro de la Democracia”*, pág.60

En igual sentido, el art. 40 de la Constitución Mexicana señala: “*Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal (...)*”.

La revocatoria del mandato como procedimiento característico de la Democracia Participativa, se constituye en la actualidad en importante institución político-decisional en varias Constituciones latinoamericanas consignada en los capítulos referidos de los derechos políticos, sobre todo en Venezuela, Ecuador y en nuestro país, donde se celebraron en los últimos años varios Referendos.

En otros países en los que no ha sido muy usual, la figura del Referendo sea simplemente decisional o revocatorio, este estamento jurídico ha sido constitucionalizado, como en Colombia: Art. 103 de la Constitución de Colombia de 1991, consagrado a las “*formas de participación democrática*”; como “*mecanismo de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía*”.

En este sentido, establece el mencionado precepto que: “*Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato*” y encomienda su regulación a la Ley.

Mientras tanto en Europa, con la excepción de Suiza, el mandato a los representantes parlamentarios se configura como un típico “*mandato representativo*”, de manera que el parlamentario, una vez elegido, representa a todo el Estado y sus habitantes y, por consiguiente, no queda condicionado ni puede ser revocado por la voluntad de quienes lo eligieron puesto que dicha voluntad, a partir de ese momento, deja de ser relevante.

En idéntico sentido, el parlamentario no representa exclusivamente a la circunscripción concreta en la que fue elegido, sino que alcanza a la totalidad del territorio nacional, figura que caracteriza también a nuestros asambleístas, quienes cumplen una representación nacional.

El artículo 67, párrafo 2 de la Constitución española –por ejemplo- proclama de manera inequívoca que: “*los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo*”. En resumidas cuentas, el mandato tiene carácter no revocable, es decir, no se encuentra sometido a la eventualidad de que los representados puedan retirar su poder al representante antes de finalizar su mandato por encontrarse en desacuerdo con su gestión. Con todo, al tratarse de un mandato libre, el representante, una vez elegido, no está sujeto a instrucciones.

1.2 PLEBISCITO.

1.2.1 PLEBISCITO Y SUS CARACTERÍSTICAS

Definir el Plebiscito como otra de las formas de consulta popular directa, es sin duda, relacionarlo intrínsecamente con el Referendo. Sin embargo, a pesar de la similitud entre los dos conceptos, que incluso los enlaza como sinónimos, establecemos claramente que el Referendo resuelve cuestiones de carácter jurídico, como la aprobación de una Constitución, así como el establecimiento de regímenes político-administrativos, tal como sucedió con el Referendo de aprobación de Autonomías en nuestro país.

El Plebiscito tiene como objetivo decidir sobre temas políticos o referidos a la dinámica del poder, así resuelve sobre la vigencia de medidas gubernamentales o se caracteriza por ser Revocatorio de Mandato, determinando si una autoridad será removida de su cargo o por el contrario gozará de la confianza de la ciudadanía para continuar con su gestión, como fue el caso del denominado Referendo Revocatorio de 2008, que en realidad era un Plebiscito. Un Revocatorio de Mandato esencialmente tiene como fin determinar la correlación de fuerzas entre el gobernante y sus eventuales opositores.

La anexión legal de territorios, la secesión de regiones y la independencia de nacientes países (soberanía y autodeterminación nacional) son también cuestiones a decidirse mediante el Plebiscito; lo que lo convierte en un importante medio político de autodeterminación para algunos pueblos o naciones. En este sentido, se ha utilizado para

decidir la nacionalidad de los habitantes de un territorio disputado entre varios países y para resolver problemas relacionados con las minorías.

1.2.1.1 Origen del Plebiscito.

La voz se deriva del latín “*plebi scitum*”, de *plebis* - pueblo y *scitum* - decisión. Literalmente, significaría determinación del pueblo.

El Plebiscito tuvo su origen en Roma y era el método que se utilizaba en la República, para aprobar leyes que obligaban solamente a los plebeyos. y se resumía en una resolución tomada por la plebe en asamblea especial (*Concilia Plebis*) presidida por un magistrado popular llamado tribuno. La determinación era aprobada por el *Comitia Tributa* y sometida a la aprobación del Senado.

La *Lex Hortensia* de 287 a.c., declaró obligatorios estos plebiscitos que generalmente se referían a resolver cuestiones de derecho privado, asimismo a partir de esta norma adquieren valor de Ley los acuerdos votados por los plebeyos a propuesta de sus tribunos.

Posteriormente, el *ius agendi cum plebe* fue utilizado por los emperadores romanos para buscar apoyo popular a decisiones eminentemente políticas que generalmente pretendían aumentar el poder del *César*, en detrimento de otras instituciones políticas, por esta razón cayó en descrédito.

La aplicación del Plebiscito tal como lo conocemos ahora, se inició en tiempos de la Revolución Francesa (Siglo XVIII), en primera instancia como una alternativa política a las anexiones territoriales por la fuerza y a las guerras de conquista.

En 1802, se celebran los primeros Plebiscitos con notorias repercusiones políticas en Europa, cuando primeramente se concede por voluntad popular el status de Cónsul de por vida –*ad perpetuam*– a Napoleón y posteriormente se lo nombra Emperador en 1804.

Sobre cuestiones de soberanía señalamos que mediante Plebiscito se promovió la separación de Noruega del territorio de Suecia en 1905 y que en 1935, a través de otra consulta popular se integra la región del Sarre a Alemania, luego de que este territorio estaba administrado por la Sociedad de Naciones.

En la última mitad del siglo pasado, el Plebiscito ha sido celebrado muchas veces en Estados sin democracia, por lo que fue estereotipado como consulta a la que recurrían gobiernos totalitarios, a fin de reproducirse en el poder. Muchas veces recurriendo a la coerción y violencia, se ratificaba en su puesto al Jefe de un Estado, que generalmente había llegado al poder en forma ilegal.

Por ejemplo, al emplear el Plebiscito con fines electorales se produce una abusiva restricción de la libertad de los ciudadanos, ya que éstos no pueden optar más que por una posibilidad: la del candidato oficial, que es al mismo tiempo el gobernante.

Así mediante la imagen jurídica de comicios presidenciales, el Presidente de Paraguay, Gral. Alfredo Stroessner, se presentó en ocho elecciones -desde 1954 hasta 1988- como el único candidato a escoger y como sempiterno ganador, pues reprimía toda participación de la oposición al estar prohibidos los partidos políticos. Este tipo de procesos también son plebiscitos, pero ataviados de elecciones.

En estos casos no se da, por tanto, una clara e inequívoca manifestación de voluntad capaz de conferir al designado un título legítimo para gobernar. En tales condiciones, quien pretendiera derivar de un plebiscito su facultad de mando obraría como un usurpador.

1.3 GOBIERNO.

“Órgano constitucional integrado por el Presidente de la República (sistema presidencialista) o por el Primer Ministro (sistema parlamentarista) y los secretarios de Estado y/o ministros. Determina las directrices políticas fundamentales y ejerce la función ejecutiva a su más alto nivel. En algunos sistemas se denomina Gabinete y en otros se

asimila al Consejo de Ministros. En los regímenes parlamentarios, el gobierno se halla situado en el vértice del Poder Ejecutivo y en los presidencialistas se encuentra plenamente subordinado al presidente”⁶.

Uno de los conceptos centrales de la Ciencia del Derecho y de la Ciencia Política es el de Gobierno, definido como el conjunto de elementos que hacen a la administración del Estado. En muchas ocasiones también se lo ha confundido con los términos de autoridad, dirección o mando.

Desde el momento de la aparición del Estado, con el surgimiento de la propiedad privada y el excedente económico (desde la visión marxista), el Gobierno se ha convertido en una institución directriz de una determinada comunidad política, a la que se puede denominar clasista.

El Gobierno ostenta soberanía como la entidad que ostenta el poder del Estado, ejerce una autoridad suprema a fin de construir el bien público, obtener la paz y la tranquilidad, a través de la imposición legal y consensuada de sus decisiones.

Ordena y estructura jurídicamente la vida política, económica, social y cultural existente al interior de un Estado; el Gobierno distribuye los bienes y recursos materiales (riquezas), impone impuestos y tributos, y establece bonos y retribuciones, no simplemente de acuerdo a un plan estrictamente económico, sino –sobre todo- de acuerdo a sus necesidades políticas.

1.3.1 IMPERSONALIDAD DEL GOBIERNO

Es un principio de legalidad donde no hay autoridad superior que la Ley, esto quiere decir que quienes mandan, mandan por la Ley y de acuerdo a ella. En base a este postulado, el

⁶ Este concepto ha sido extraído del **Diccionario Espasa Calpe** y nos muestra un concepto de Gobierno muy ligado a la experiencia política española, basada en un sistema de Gobierno parlamentarista.

cuerpo normativo de un Estado es el que conforma la estructura que debe acatar el Gobierno y sus súbditos.

Lo anteriormente señalado nos permite afirmar que el Derecho como universo normativo de cumplimiento es la base de toda administración de Gobierno. Esta subordinación a lo jurídico, tiene una clara aplicación sobre lo que constituyen los cuatro poderes del Estado (clásicamente tres, de acuerdo a la postura liberal) los que deben funcionar en perfecto equilibrio.

1.3.2 FRENOS Y CONTRAPESOS

La teoría de la división de los poderes, originada primigeniamente en el pensamiento de John Locke y luego sistematizada por parte del Barón de Montesquieu en “El Espíritu de las Leyes” (1748), es sin duda la característica central del Gobierno liberal-democrático, como fruto del Capitalismo.

La independencia y división de los poderes se constituyen en la separación orgánica y funcional, destinada a actuar como un freno y contrapeso recíproco entre los distintos poderes y a originar en las relaciones de los mismos un mecanismo de equilibrio.

En el caso boliviano, de acuerdo a la Constitución Política del Estado Plurinacional, en nuestro Sistema de Gobierno existen cuatro poderes u órganos.

Art.12 de la CPE: *“I. El Estado se organiza y estructura su poder público a través de los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral. La organización del Estado está fundamentada en la independencia, separación, coordinación y cooperación de estos órganos.....III. Las funciones de los órganos públicos no pueden ser reunidas en un solo órgano ni son delegables entre sí.”*

1.3.3 FORMAS DE GOBIERNO

Desde la Antigua Grecia se empezó a dilucidar diferentes tipos de Gobierno, por ejemplo, Aristóteles dividió al Gobierno en formas puras y formas impuras.

Formas puras:

- a. Monarquía: gobierno de uno solo
- b. Aristocracia: gobierno de los mejores
- c. Democracia: Gobierno de todos

Formas impuras:

- a. Tiranía: generalmente el gobierno de un usurpador
- b. Oligarquía: grupo de varios gobernantes
- c. Demagogia: el pueblo gobierna para el bien de los pobres

Nicolás Maquiavelo (1469-1527), varios siglos más tarde, introduce una dualidad de formas en las que sobresalen los Principados y una nueva República enmarcada en el Renacimiento.⁷

En los albores de la Revolución Francesa, el Barón de Montesquieu nos brindó una clasificación tripartita con formas originales:

- a. Monarquía
- b. República con sus variantes: República Aristocrática y República Democrática
- c. Despotismo

1.3.4 LA POLÍTICA DE LOS DOS ÚLTIMOS SIGLOS

En los últimos doscientos años, sobre todo en el mundo occidental, se sucedieron distintos gobiernos monárquicos y gobiernos republicano-democráticos (de tendencia liberal). El Gobierno monárquico identificado con la imagen del Rey o Monarca, se desarrolló –por ejemplo, entre otras experiencias- en Portugal e Italia.

⁷ Sobre la razón de Estado expuesta por Maquiavelo ver "*El Príncipe*".

En nuestros días, Gran Bretaña, Suecia y España (sistema parlamentarista) entre otros países, conservan tradicionalmente sus monarquías, con reducidos poderes de los monarcas en el Gobierno.

La República o Gobierno Republicano Democrático, tiene como concepto general, la cualidad de que el pueblo posee la soberanía por medio del sufragio, como acción que garantiza la voluntad ciudadana en la elección y/o rechazo de autoridades políticas.

El respeto a la Constitución y las leyes (Estado de Derecho); el equilibrio de los distintos poderes u órganos del Estado, a través de las cuales el pueblo ejerce la soberanía del Estado; y la igualdad jurídica –que busca el bien común- traducida en el contrapeso entre libertad individual y voluntad general son los pilares en los que se desenvuelve la República.

Recordemos que nuestro país, desde su creación en 1825 adoptó el Sistema de Gobierno republicano, sin embargo a partir de la vigencia de la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional, Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario⁸.

1.4 DEMOCRACIA

El término democracia se incorporó al inglés en el siglo XVI, proveniente de la palabra francesa *democratie*, sus orígenes son griegos, pues Democracia deriva de *démokratia*, cuyas raíces etimológicas son *demos* (pueblo) y *kratos* (gobierno), Democracia significa una forma de gobierno en la que al contrario que en las monarquías y las aristocracias, se supone que el pueblo gobierna, Democracia implica un estado en el que existe alguna forma de igualdad política entre las personas⁹.

⁸ Véase el Artículo 1 de la Constitución Política del Estado Plurinacional, aprobada mediante Referendo de Enero de 2009.

⁹ Véase HELD, David en su obra "*Modelos de Democracia*"

Tiene su primigenio origen en la Antigua Grecia. Sobre Democracia, anteriormente señalamos al filósofo Aristóteles¹⁰, quien se dio a la tarea de establecer tipos de Gobierno, caracterizados porque el poder de mando puede residir en un solo individuo, o en una minoría o en una mayoría; así distinguía Aristóteles formas puras y formas impuras de Gobierno.

Cuando el gobierno reside en un solo individuo establece la forma pura de la Monarquía, si ese individuo emplea el poder de que dispone en beneficio de todos; y la forma impura de Tiranía, si ese mismo individuo utiliza el poder en beneficio exclusivo de si mismo o de sus favoritos. Lo mismo sucede con la dicotomía elaborada por Aristóteles: Aristocracia-Oligarquía y Democracia-Demagogia.

Dentro de la clasificación aristotélica, debemos entender que nuestra Constitución consagra la forma pura de la Democracia, en el artículo 11 que establece el gobierno democrático, bajo las formas Participativa, Representativa y Comunitaria. Asimismo de acuerdo al artículo siete, la soberanía reside en el pueblo y se ejerce de forma directa y delegada, lo que consagra constitucionalmente a la Democracia como forma de Gobierno en el Estado boliviano.

En sentido limitado, Democracia es la forma de organización que establece como premisa que los poderes del Gobierno derivan del consentimiento de los gobernados. Así, en última instancia, el poder pertenece al pueblo, quien lo ejerce directamente (Democracia Participativa), o bien por medio de representantes libremente elegidos (Democracia Representativa). En sentido más amplio es una forma de vida que trasciende la esfera política y tiñe de contenido propio el conjunto de las actividades de la sociedad.

La necesidad de libertad es el impulso que determinó desde la antigüedad el nacimiento de las distintas formas de Democracia que se han dado en la historia. Puesto que el poder irrestricto, sin control, de un monarca, dictador o grupo hegemónico, tiende a ejercitarse

¹⁰ Sin duda que Aristóteles era una de las mentes más esclarecidas de su tiempo, pues este filósofo al elaborar una clasificación de diferentes tipos de Gobierno, brindó una pauta para los trabajos que se realizarían posteriormente en Roma.

abusivamente, entonces la Democracia intenta reconciliar el gobierno con la libertad.

La Democracia moderna se plantea el problema de si el hombre existe para el Estado o el Estado para el hombre, nace de la conquista de los derechos individuales. Afirma que el individuo es lo primero, y sobre esta base intenta la cooperación y la formación de un orden común.

En la Declaración de los Derechos del Hombre de la Revolución Francesa se afirmaba: "El fin de toda política es la preservación de los derechos naturales e imprescindibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad, y la resistencia a la opresión".

Debemos señalar que mediante los ideales democráticos, dieron respuesta los partidarios del Liberalismo político a la pregunta de Jean Jacques Rousseau del cómo encontrar una forma de sociedad en la que cada uno, aun uniéndose a los demás, se obedezca a si mismo y mantenga, por consiguiente, su libertad anterior. Esa forma de sociedad consistió en que el poder de mando del Estado sea exclusivamente determinado por los individuos sujetos a él, en un marco de pluralidad y participación política.

No obstante, el gobierno directo del pueblo ha desaparecido en la actualidad, excepto en algunos cantones suizos, donde los ciudadanos se reúnen en grandes asambleas para hacer por si mismos las leyes.

En el citado artículo 11 de la Constitución Política del Estado Plurinacional, se han incorporado instrumentos que permiten la Democracia Participativa o una suerte de intervención directa del pueblo en la dirección del Estado.

En este sentido, la Iniciativa Legislativa Ciudadana, la Asamblea, el Cabildo, la Consulta Previa y por supuesto, el Referendo (Revocatoria de Mandato o de otro tipo), se han convertido en mecanismos de Democracia Directa, importantes para una sociedad como la boliviana, que en los últimos doce años, permaneció alejada de las decisiones en las

estructuras estatales.

La democracia en Bolivia se ha debatido siempre en un dilema de formas. Primordialmente entre la formalidad teórica concebible desde el pensamiento clásico hasta el contemporáneo. Desde la democracia indirecta del siglo XIX centralizada y autoritaria, eclipsada por las administraciones militares, hasta la representativa y partidista del siglo XX.

En este nuevo siglo XXI, y en acuerdo con el debate internacional, la Democracia Participativa tomó auge dejando de lado a los partidos políticos y su clásica intermediación social con el Estado. La ciudadanía dejó de ser expectante y taciturna, para convertirse en pro-activa y determinante. Sin embargo, debemos entender que los procesos de Democracia Participativa deben ser permanentes y no simplemente asumirlos de forma ocasional; es decir, en acuerdo a conflictos o disonancias sociales.

1.4.1 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

1.4.1.1 Antecedentes

La primera forma clásica de Democracia, es la enmarcada en los postulados del Liberalismo. En esta Democracia Liberal, la medida de su legitimidad se encuentra en la representación; es decir, la Democracia Representativa confiere a los representantes elegidos por el pueblo la facultad de construir leyes de cumplimiento obligatorio por todos.

En el fondo es una participación en el poder político, resultado de la libertad individual frente al Estado absoluto de algunas monarquías existentes en la época de la Revolución Francesa, como la de Luis XIV y Luis XVI.

Esta Democracia Representativa que enarboló sobre todo los derechos del Individuo y su

Libertad, da paso paulatinamente a una Democracia Participativa¹¹, que en el caso boliviano ya se estipuló legalmente en la Constitución Política del Estado de 13 de Abril de 2004, que incorporó la Participación Ciudadana en el artículo primero:

“ I.- Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República Unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa y participativa, fundada en la unión y solidaridad de todos los bolivianos ”.

Como forma de participación, ese texto constitucional apuntaba en su artículo 4° que el pueblo gobierna a través de los representantes parlamentarios, la Asamblea Constituyente, la Iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referendo.

Cinco años después, la Constitución actual, ha consolidado la Democracia Participativa y Directa como sistema de Gobierno del Estado boliviano con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres. De acuerdo al artículo 11 de nuestra Ley Fundamental, la Democracia participativa se manifiesta a través del Referendo, la Iniciativa Legislativa Ciudadana, la Revocatoria de Mandato, la Asamblea, el Cabildo y la Consulta Previa.

1.4.1.2 Referendo y Democracia Participativa

Para 2004, la incorporación del Referendo y de la Iniciativa Legislativa Ciudadana en la Constitución Política del Estado, así como, la eliminación del “monopolio” partidista en la representación política, con la incorporación de nuevos actores políticos como las Agrupaciones Ciudadanas y representaciones de Pueblos Indígenas, sin duda que modificaron notablemente los rasgos que, durante más de dos décadas, caracterizaron a la

¹¹ Para referencia sobre “*teóricos occidentales*” que ponen el acento en la participación como valor central capaz de contrarrestar la tendencia “oligárquica” del sistema político, se debe leer a Peter Bachrach (La Teoría del Elitismo Democrático), C.B Macpherson (Teoría Política del Individualismo Posesivo) y Carole Pateman (La Participación y la Teoría Democrática / El Contrato Sexual), quienes afirman que la poca participación y la desigualdad social están íntimamente unidas: para que haya una sociedad más equitativa es necesario un sistema político más participativo. Rescatan la dimensión de la democracia que hace referencia a la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. Macpherson, por ejemplo, señala que la Democracia Participativa puede ser calificada como un sistema piramidal, con la Democracia Directa en la base y la Democracia Delegada en los niveles por encima de ella.

Democracia Representativa.

Recordemos que constituciones como la de 1967, establecían ese axioma de la Democracia Representativa por el que el pueblo no delibera ni gobierna, sino solamente por medio de sus representantes y de las autoridades creadas por Ley, lo que circunscribía la representación política a los partidos.

Sin duda que estamos viviendo una nueva concepción acerca de la Democracia, en la que el adjetivo de “participativa” en alusión a los nuevos mecanismos de Democracia Directa¹² asignan un nuevo sentido a la participación política.

En particular, al interior de la Democracia Participativa, el Referendo tiene consecuencias en el proceso decisonal político puesto que se modifican las pautas y los efectos de la participación de los ciudadanos en el manejo y ejercicio del poder.

Como señala Michelangelo Bovero¹³, *“el contraste entre democracia directa y representativa tiene que ver con la diversa estructura del proceso decisonal político: ... democracia directa es aquella en la cual los ciudadanos votan para determinar ellos mismos el contenido de las decisiones colectivas, como en la democracia antigua del ágora; democracia representativa es aquella en la cual los ciudadanos votan para determinar quién deberá tomar las decisiones colectivas, es decir, elegir a sus representantes”*.

La inclusión del Referendo resuelve, en cierta medida, una supuesta contraposición entre modelos de Democracia: entre la Democracia Representativa que se caracteriza porque *“las deliberaciones que involucran a toda la colectividad no son tomadas por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para ese fin”*¹⁴.

¹² Giovanni Sartori en su *“Teoría de la Democracia. El Debate Contemporáneo”*, establece diferencias entre Democracia Participativa y Democracia Directa. En el presente trabajo de investigación, se considera a estos dos términos como sinónimos.

¹³ BOVERO, MICHELANGELO en *“Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores”* (Pág.42)

¹⁴ BOBBIO, NORBERTO en *“El futuro de la Democracia”* (Pág. 34)

El mismo Bobbio establece que la Democracia Directa se caracteriza porque *“el individuo participa en primera persona en las deliberaciones que le atañen (por lo tanto) es necesario, en primer lugar, que entre los individuos deliberantes y la deliberación que los involucra no haya ningún intermediario”*¹⁵.

Si, como señala Bobbio, el asunto se enfatiza en la deliberación, la institución que caracteriza a la Democracia Representativa es el Parlamento (y otros órganos en el nivel subnacional o municipal), en cambio, en la Democracia Directa la deliberación se ejerce en asambleas de ciudadanos.

Si, en cambio, se refiere a la decisión colectiva, la Democracia Directa necesariamente se institucionaliza en el Referendo como regla electoral. Es decir, la deliberación es un paso previo a la decisión popular que se toma mediante el mecanismo del voto y la regla de la mayoría.

Bajo estos parámetros se debe entender que la tendencia general en la democracia contemporánea se orienta a articular ambas dimensiones de la Democracia, la Representativa y la Participativa, porque se refieren a diversas modalidades de participación ciudadana.

En el caso boliviano, nuestra actual Constitución adopta tres formas de Democracia con sus correspondientes particularidades, la Democracia Participativa o Directa, la Democracia Representativa y la Democracia Comunitaria.

1.4.1.3 Democracia de Referéndum (Sartori)

Es importante resaltar los contrastes que encuentra Giovanni Sartori entre la Democracia Directa y la Democracia Participativa, que incluso llega éste a distinguir entre la Democracia Directa y la Democracia de Referéndum.

¹⁵ Ibid, pág. 39.

En síntesis, plantea diferencias entre Democracia Directa, Democracia de Referéndum y Democracia Participativa, aparte de la Democracia Representativa y de la Democracia Electoral.

La Democracia del Referéndum (Referendo) sería una subespecie de la Democracia Directa que se refiere a una modalidad de participación, en cambio, la Democracia Participativa sería una formulación ambigua puesto que no designa una modalidad específica ya que se sitúa “en todas partes y en ningún sitio”.

En todo caso, el asunto está referido a la intensidad, autenticidad y efectividad de la participación y la intensidad es inversamente proporcional al número de participantes por lo que una Democracia Directa sería viable solamente en comunidades de escasa población puesto que a escala nacional se requiere la introducción de normas que regulen esa participación y, con ello, una mayor participación se considera como un atributo -necesario y deseable- de la democracia representativa¹⁶.

1.4.2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

1.4.2.1 Antecedentes constitucionales

Todas las Constituciones bolivianas, desde la Constitución Vitalicia Bolivariana de 1826 hasta la promulgada en 1994, planteaban inequívocamente la Democracia Representativa como sistema de Gobierno. Es así que la primera Constitución boliviana de 1826 en su artículo 7º, textualmente dice: “*El gobierno de Bolivia es popular representativo*”.

En la Constitución de 1839 se reforma el texto, manteniendo el carácter de Gobierno Representativo: artículo 1º: “*La Nación boliviana se compone de todos los bolivianos, reunidos bajo una misma asociación política: es libre e independiente, y adopta para su*

¹⁶ Lea a Giovanni Sartori en su “*Teoría de la Democracia. El Debate Contemporáneo*”.

gobierno la forma popular representativa”.

En la Constitución de 1843 se establece que el Gobierno es popular representativo. Posteriormente las Constituciones mantienen más o menos los mismos textos, aunque la de 1878 lo ordena del siguiente modo: en su artículo primero: *“Bolivia, libre, constituida en República Unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa”.*

1.4.2.2 Definición

La Democracia Representativa se presenta cuando la población participa, a través de sus representantes en las discusiones para la formación o creación de las normas jurídicas, estos representantes gozan de autonomía en su ejercicio político, para tomar decisiones sobre la implementación de una Ley. Sin embargo, debemos coincidir lo señalado por Norberto Bobbio: *“La primera equivocación de la que debemos librarnos es que Democracia Representativa signifique lo mismo que Estado Parlamentario”*¹⁷.

En la Democracia Representativa las discusiones y decisiones son tomadas por un conjunto de personas que son designadas por una población, que representa los intereses generales.

*“En términos generales la expresión Democracia Representativa quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para esta fin;...”*¹⁸.

Enrique Sánchez Bringas, constitucionalista mexicano, establece que la Democracia Representativa ha sido consecuencia de la caída de la Monarquía Francesa a partir de la Revolución.

“Este sistema fue producto inmediato de las transformaciones suscitadas durante el Siglo

¹⁷ BOBBIO, Norberto, *“El Futuro de la Democracia”*, pág.52

¹⁸ Ibid, pág. 52.

*de las Luces. En 1789, al caer la Monarquía Francesa, los diputados constituidos en Asamblea Nacional tuvieron la convicción de representar al pueblo y éste, la sensación de decidir las acciones de aquéllos*¹⁹.

1.4.2.3 Un ejemplo de representatividad: diputados y senadores

Entre los diputados y los ciudadanos existe un nexo causal, que le da vida a la representatividad; en los antecedentes históricos franceses podemos encontrar que los diputados acudían ante la comunidad que los designaba, para recibir instrucciones y ejecutarlas en la asamblea; sin embargo, a medida que fue creciendo la población se hizo cada vez más difícil llevar a cabo tal costumbre, por lo que se prefirió que el diputado gozara de autonomía, es decir, libertad para decidir lo que más le convenía al pueblo.

En nuestro país, la Constitución Política del Estado Plurinacional en su artículo 11 establece: “2. *Representativa (como forma democrática de Gobierno), por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, conforme a Ley*”²⁰.

Estos representantes elegidos mediante la institución del Sufragio, son los diputados y los senadores como miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional (Art.145 de la Constitución).

Realizando un razonamiento lógico jurídico, podemos concluir que los diputados representan a la población, mientras que los senadores representan a cada una de los departamentos del Estado nacional.

Más allá de todas estas consideraciones, lo cierto es que, en tiempos como los actuales, en que los Parlamentos y los Partidos no gozan de confianza ante la opinión pública, los mecanismos de participación ciudadana (Democracia Participativa) son vistos por ciertos sectores como una opción válida para mejorar la representación (Democracia

¹⁹ SÁNCHEZ BRINGAS, ENRIQUE; “*Derecho Constitucional*”, pág. 344

²⁰ Constitución del Estado Plurinacional, aprobada mediante Referendo Constituyente de 2009.

Representativa), incrementar la intervención ciudadana y mantener la estabilidad de los sistemas políticos. Se ha instalado, así, en la agenda política latinoamericana, un debate en torno a los potenciales beneficios y riesgos de estas instituciones.

En efecto, para un sector, existe una contraposición peligrosa entre la Democracia Representativa y la Democracia Participativa, así como el riesgo de un posible uso demagógico de estas instituciones. Para otro, en cambio, esta supuesta contradicción es cosa del pasado, ya que como la experiencia comparada lo demostraría, las instituciones de democracia Directa o Participativa, más que una alternativa, deben ser vistas como complemento de la Democracia Representativa.

La Democracia Participativa contribuye a reforzar el sistema democrático, y no afecta a la representativa, en las condiciones actuales. No es necesario que un tipo de Democracia se enfrente con la otra, sino de complementarlas (con el fin de “*democratizar más la democracia*”).

1.5 SOBERANÍA

La concepción de la Soberanía está sujeta a muchas interpretaciones y formulaciones guiadas por el pensamiento político reinante en un momento determinado o por las diversas opiniones de juristas y cientistas políticos. Se ha dicho que la Soberanía es el poder de mando ligado al poder político, o sea la capacidad de regir una sociedad, imponiendo leyes y normas.

Este concepto proviene de la voz latina *supéranos* (súper = sobre, encima), denotando etimológicamente a una autoridad suprema e independiente.

Esta concepción es la del poder coercitivo del Estado, en la que se basaron muchas dictaduras y gobiernos absolutistas. El racionalismo conceptúa que la Soberanía es la racionalización del poder para transformar la fuerza en un poder legítimo; transformando el poder de hecho, al margen de las leyes y de la Constitución, en poder real de Derecho

regido por la Ley Fundamental y normas jurídicas secundarias.

En el siglo XVI, la Soberanía aparece junto al Estado para tipificar plenamente el poder estatal único y exclusivo como sujeto de la política; posteriormente, el Estado Moderno logra afirmarse como organización de poder conectado con la realidad política. En la Edad Media el soberano, como centro de poder, garantiza la paz a sus súbditos a través del ejercicio de su Soberanía, en este sentido, el soberano pretende ser exclusivo y omnímodo.

Posteriormente, en la Edad Moderna, Jean Bodin en su libro *“De la República”* plantea que la Soberanía es el poder de hacer las leyes, hacerlas cumplir y abolirlas; plantea, además, que la Soberanía Absoluta no reconoce límites jurídicos ni éticos y que cuando la soberanía absoluta está limitada por la Ley no es arbitraria. En síntesis denomina a esto la *“esencia de la soberanía”* y aporta una concepción jurídica clara sobre la Soberanía.²¹

En el fondo, la Soberanía es una concepción jurídica-política, que etimológicamente significa Gobierno propio, significado que concuerda con el antiguo concepto aristotélico, considerado como independencia respecto al exterior; es decir, establece el poder del Estado frente a otros Estados.

La Soberanía, como enfoque político, es el derecho del Estado de determinarse por sí mismo y actuar sin reconocer autoridad superior ni concurrente²², o como expresa Hans Kelsen en su obra *“Teoría del Estado”*: “es el orden normativo superior cuya validez no deriva de otro orden”.

Sea cual fuere el concepto de Soberanía, tiene dos fases: la soberanía interior, que es el derecho de mandar a todos los ciudadanos o habitantes de una nación y la soberanía exterior, que es el derecho de representar a la Nación.

²¹ Referencia extractada del libro *“Manual de Derecho Constitucional”* de Alipio Valencia Vega.

²² ANTOKOLETZ, DANIEL; *“Tratado de Derecho Constitucional”*.

1.5.1 ANTECEDENTES

Históricamente el origen de la soberanía ha tenido diferentes concepciones, las que pueden ser consideradas como anteriores a la Revolución Francesa y posteriores a ella.

Hasta la Revolución Francesa, la soberanía residía en los reyes por derecho divino; es decir, por concesión de Dios, por eso Luis XIV en Francia, por ejemplo, afirmaba “*el Estado soy Yo*”, como una de las clásicas frases de la historia política mundial, en la que se representaba diáfananamente a la Monarquía Absolutista.

Con la Revolución Francesa, se consolida la doctrina en la que la Soberanía reside en el pueblo que es el titular de los derechos originarios, doctrina que transforma la concepción del Estado debido a que se comienza a hablar del Estado democrático representativo y de la soberanía nacional independiente de la persona que gobierna, como generador del Estado Moderno.

De ahí que nuestra Constitución Política del Estado, en el capítulo referido a los Principios, Valores y Fines del Estado, artículo 7º, declara que en Bolivia:

“La Soberanía reside en el pueblo boliviano, se ejerce de forma directa y delegada. De ella emanan, por delegación, las funciones y atribuciones de los órganos del poder público; es inalienable e imprescriptible.”.

Este postulado considera en esencia que la Soberanía es un derecho propio perteneciente a todos los bolivianos (concepto genérico de pueblo) que expresan su voluntad por intermedio de los mecanismos de la Democracia Participativa (entre ellos el Referendo), las elecciones para elegir a sus representantes (Democracia Representativa o Delegada) y a través del ordenamiento legal.

El concepto absoluto de Soberanía que todavía subsistió en los siglos XVIII y XIX, como realidad de los Estados poderosos, ha conducido a actos de prepotencia y a crear el

colonialismo, el mismo que con la Segunda Guerra Mundial desaparece en su forma material y es sustituido por un neocolonialismo que limita la soberanía de los países atrasados con el uso de mecanismos financieros y de presión económica.

En torno a lo señalado anteriormente, el profesor Sánchez Viamonte²³ señala sobre el tema: *“...en las repúblicas democráticas no puede haber más soberanía que la popular, por ser la expresión de la mayoría, debido a que en la democracia las decisiones están subordinadas a la voluntad de la mayoría”*.

1.5.1.1 Características de la Soberanía

La Constitución Francesa de 1791, la que determinará las bases de la Monarquía Constitucional, luego de la Revolución de 1789, determina las características básicas de la Soberanía, proclamando principios que luego serían recogidos por la teoría constitucional de casi todos los países del mundo occidental. Esta norma proclamaba que la Soberanía es una sola: indivisible, inalienable e imprescriptible.

- La Soberanía es una, o sea absoluta, pues no admite ningún orden superior. En un mismo territorio tiene que existir unidad del sistema normativo y cada persona debe ser sometida a esa Soberanía.
- Es indivisible, reside inseparablemente en el país entero y no en una parcialidad. Por esto, ningún grupo o individuo aislado puede atribuirse su ejercicio
- La Soberanía tiene el carácter de inalienable, pues constituye la personalidad estatal del país. De acuerdo a Ciro Félix Trigo²⁴, no existe la Soberanía individual, pues se constituye en la potestad colectiva de mando supremo, que no es susceptible de enajenación o venta.

²³ SÁNCHEZ VIAMONTE, CARLOS; *“Manual de Derecho Constitucional”*. Carlos Sánchez Viamonte ha sido uno de los más influyentes constitucionalistas de Argentina. Perteneció al Partido Socialista y fue perseguido por Juan Domingo Perón.

²⁴ Véase TRIGO, CIRO FÉLIX; *“Derecho Constitucional Boliviano”*

- Es imprescriptible, porque no tiene término, ni condición alguna en su ejercicio e inalienabilidad.

1.5.1.2 Soberanía del pueblo

El precepto constitucional consagra que el pueblo boliviano es el depositario de la Soberanía a través de la democracia directa (Democracia Participativa) y de la democracia delegada (Democracia Representativa). De ella emanan por delegación, las funciones y atribuciones de los órganos del poder público. Artículo 7 de la Constitución Política del Estado Plurinacional.

Esta soberanía popular se manifiesta en el sufragio universal, que es el ejercicio soberano de la ciudadanía y determina la organización de los poderes públicos.

El pueblo como depositario del instrumento democrático del sufragio, ejerciendo su derecho elige a sus representantes a la Asamblea Legislativa Plurinacional, Asamblea Departamental, Concejo Municipal, Asamblea Regional y otras formas de representación política. Asimismo a fin de construir una nueva norma fundamental del Estado, elige y delega funciones a sus representantes en la Asamblea Constituyente.

Finalmente decide directamente la continuidad de una gestión o dirime cualquier otra cuestión importante y trascendental de carácter jurídico o político mediante el Referendo.

Las anteriores referencias a la Soberanía tienen su importancia porque su ejercicio está íntimamente ligado con el Poder Constituyente y el Poder Constituido.

1.6 PODER CONSTITUYENTE Y PODERES

CONSTITUÍDOS

1.6.1 EL PODER CONSTITUYENTE

El Poder Constituyente ha sido estudiado por diferentes constitucionalistas, teóricos del Estado y científicos jurídico-políticos.

De acuerdo a Carl Schmitt es la “*voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre el modelo y forma de la propia existencia política como un todo*”.

Según esto, es la suprema capacidad y dominio del pueblo sobre sí mismo, al darse su propia voluntad de una organización política y un ordenamiento jurídico, especialmente constitucional²⁵.

Por ello, se considera el Poder Constituyente como poder supremo, creado generalmente con el objetivo de elaborar una Constitución a través de una Constituyente o dictar otras normas fundamentales que definen a un Estado.

En el pueblo se localiza la única titularidad del Poder Constituyente. El sujeto del Poder Constituyente es el pueblo, su único titular, con base en la fuente de la legitimidad ampliamente predominante en nuestros días, la legitimidad democrática sustentada en el principio de la soberanía popular.

Para que el Poder Constituyente logre su objetivo esencial consistente en implementar el derecho fundamental y supremo que se sistematiza normativamente en una Constitución, se requiere por modo indispensable que este Poder posea la legitimidad suficiente para su aceptación ciudadana.

²⁵ Leer SCHMITT, CARL; “*Teoría de la Constitución*”.

Por tanto, el Poder Constituyente por necesidad ineluctable de su misma característica, debe ser supremo, coercitivo e independiente. Su supremacía se traduce en que debe actuar sobre todos los otros poderes que se desarrollan individual o colectivamente dentro de una comunidad humana; su coercitividad se manifiesta en la capacidad de someter a tales poderes; y su independencia consiste en no estar subordinado a fuerzas exteriores o ajenas al pueblo.

Si la finalidad del Poder Constituyente estriba en crear un orden jurídico fundamental o Constitución, debe indiscutiblemente proyectarse hacia la consecución de objetivos políticos, jurídicos, sociales y económicos que se postulan en principios ideológicos los cuales a su vez se recogen en las normas constitucionales. En otras palabras, el Poder Constituyente, como aspecto teleológico de la Soberanía, también tiende a la realización de fines específicos en cada comunidad humana y cuya variabilidad está sujeta a condiciones de tiempo y espacio.

1.6.2 CARACTERES DEL PODER CONSTITUYENTE

Es un poder originario: pues pertenece sólo al pueblo quien lo ejerce directamente o por medio de representantes elegidos.

Es unitario e indivisible: ya que es la base que abarca todos los otros poderes y división de poderes.

Es permanente: porque su actividad no se agota con la construcción de los poderes constituidos en la Constitución, normalmente latente, se hace manifiesto cuando las circunstancias políticas reclaman su emergencia.

Es inalienable: consecuente con su origen en la soberanía popular.

De los caracteres del Poder Constituyente se deriva su distinción de los Poderes Constituidos. El Poder Constituyente es la base, la raíz de los Poderes Constituidos, que no pueden ni limitarlo ni dotarle de una determinada configuración legal.

Los Poderes Constituidos están conformados por los poderes públicos (órganos del Estado Plurinacional en el caso boliviano) creados por la Constitución o reconocidos por ella; es el gobierno que de hecho o de derecho ejerce el mando, y que, constitucionalmente, es elegido, delegado y ratificado por el pueblo, el mismo que ejerciendo la soberanía a través del voto nombra, aprueba o reprueba a sus representantes y gobernantes.

En el Poder Constituyente descansan todas las facultades y competencias constituidas y acomodadas en la Constitución.

1.6.3 PODER CONSTITUYENTE ORIGINARIO Y PODER CONSTITUYENTE CONSTITUIDO O DERIVADO

El Poder Constituyente Originario antecede a la Constitución, puede partir de un vacío constitucional, al quebrantarse un determinado orden normativo a través de un Golpe de Estado o una Revolución, Su misión es construir sobre nuevas bases el sistema político, y en consecuencia, elaborar una nueva Constitución.

El Poder Constituyente Constituido se encuentra, en una situación intermedia entre el Poder Constituyente Originario y el Poder Legislativo. El mismo está prescrito en la Constitución, como mecanismo de reforma constitucional que evita el rompimiento del hilo constitucional. Es un Poder Constituyente enmarcado dentro del Estado de Derecho, aunque por sus efectos pueda implicar, al igual que el Poder Constituyente Originario, la aprobación de una nueva Constitución.

Lo referido a la Primacía y Reforma de la Constitución, se encuentra establecido en el Art. 411 de la actual Constitución Política del Estado.

1.6.4 LOS LÍMITES DEL PODER CONSTITUYENTE

Según Sieyes, constituía un hecho evidente que la idea del Derecho Natural está fuera del ámbito del Poder Constituyente, por la sencilla razón de que los derechos fundamentales del hombre valen como anteriores y superiores al Estado.

Otra limitación que las ideas iluministas aportaron a la teoría del Poder Constituyente, fue el principio de la división de poderes, asumido como dogma por el constitucionalismo liberal.

Maurice Duverger ha rechazado el carácter absoluto del Poder Constituyente en función de la teoría de la soberanía de la cual surge su poder, en definitiva, de la idea de la legitimidad que le imprime su sentido.

La idea de democracia se interpreta como un dato inmanente al Poder Constituyente, considerando que el pueblo será el depositario y el objeto de una Constitución que instaure, sostenga o refuerce la democracia.

1.6.5 FORMAS DE MANIFESTACIÓN DEL PODER CONSTITUYENTE

La forma de manifestación más expresiva del Poder Constituyente se desarrolla sin duda, en la Democracia Participativa, como una suerte de asamblea de todos los ciudadanos que decide directamente el destino de la comunidad, como sucede en los cantones de la Suiza moderna.

La consulta popular a través del Referendo constituye el sucedáneo moderno de la *Ekklesia* de la democracia ateniense. Gracias a un sí o un no fundamental, decide un pueblo su destino constitucional. La aprobación de una nueva Constitución, se considera incompleta si no es ratificada gracias a este mecanismo de legitimación democrática, como lo sucedido en Enero de 2009.

1.6.6 LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE Y EL REFERENDO

La Asamblea Constituyente como cuerpo representativo de ciudadanos elegidos por el pueblo para configurar la forma de su organización legal, y en definitiva sancionar una Constitución y construir o reconstruir un orden político. Usualmente se combina con el Referendo, sea en su fase previa, al decidir sobre la convocatoria de una Asamblea Constituyente, sea en su fase posterior, al ratificar la Constitución.

Si bien los orígenes de la Asamblea Constituyente son distintos, sus efectos son similares. La diferencia radica en que la asamblea originaria parte de un rompimiento del Estado de Derecho, se asienta en una legitimidad con vocación de legalidad que obliga a estipular expresamente que áreas del orden jurídico decide mantener vigente; mientras que la asamblea derivada, no rompe con el Estado de Derecho, mantiene la plena vigencia de la normativa estatal, salvo aquellas normas constitucionales y principios jurídicos que decide expresamente derogar.

La Asamblea Constituyente puede asumir la función legislativa directamente, lo que conlleva la disolución del Parlamento, o puede decidir convivir con él.

La primera forma moderna de manifestación del Poder Constituyente lo fue la Convención Americana que redactó la Constitución de 1787, y que ha originado el denominado sistema de convención, peculiar a los estados federales, cuya fórmula de aclamación, normalmente ligada a la personalidad carismática, o en todo caso preponderante.

El Poder Constituyente principalmente el constituido o derivado, característico de los sistemas políticos estables y con una institucionalidad reconocida y legitimada tiende a manifestarse a través de una diversidad, no simplemente un único mecanismo.

1.7 EL DERECHO COMO FUENTE DEL GOBIERNO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El acto de gobernar se enmarca en el mundo del Derecho bajo la condición de que los gobernantes y los gobernados establezcan las reglas y valores que el sistema político quiere promover. No se debe excluir los valores del Derecho en sí, pues la existencia de una norma implica necesariamente la existencia de un valor previo que representa “lo deseable”.

Siguiendo a Talcott Parsons, debemos señalar que la actividad jurídica es posible sólo en la medida en que los valores sean comunes o sean reivindicados y reconocidos por un cierto número de personas; así al compartir valores se permite contabilizar las acciones de los individuos, posibilitando de este modo el intercambio.

En este sentido, podemos señalar que la coincidencia entre los valores sociales y políticos con las normas taxativas, es la que genera la suficiente legitimidad e integración que el poder político necesita, sin embargo se debe establecer claramente que el consentimiento y aceptación no basta para gobernar, pues el contenido de derechos y deberes y de las demás normas fundamentales deben incitar a los individuos a la acción y a la identidad social.

1.7.1 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La participación de la ciudadanía en la decisión de las políticas públicas, tiene una importancia notable en la generación de legitimidad en Democracia; inclusive el mayor o menor grado de Gobernabilidad de un sistema político viene aparejado con la participación mayoritaria en las tareas de Gobierno.

Una mayor Democracia Directa y consenso cambia la relación entre los individuos que gobiernan y aquellos que acatan. Para este fin implícitamente, debe garantizarse más igualdad real –y no tan solo formal- de los individuos, como requisito para un buen funcionamiento el Estado de Derecho y del sometimiento a todo el marco normativo.

Sobre todo en los últimos años, la demanda fundamental de las sociedades democráticas consiste en la exigencia de integrar progresivamente a los excluidos del denominado “*Pacto Social*” en la resolución de las políticas públicas.

Bajo este marco, el Referendo como consulta popular y ciudadana promueve la intervención de amplios sectores en la organización política, la creación de normas jurídicas, en la aprobación y/o oposición de la gestión de titulares de los órganos estatales y en el control social.

De acuerdo a lo señalado por Rafael Bielsa en su obra “*Derecho Constitucional*”, la soberanía popular se manifiesta en el derecho del ciudadano a expresar pública o secretamente, su voluntad y opinión con relación a un problema público o de Estado, para decidir en una elección a sus autoridades o mediante una resolución universal, como el Referendo sobre un tema trascendente.

Este derecho y su materialización a través de un Referendo, al interior del debate público que abarque al mayor número de sectores, también puede brindar a la oposición política de un país y a sus grupos minoritarios, la oportunidad de provocar una discusión sobre asuntos que en otros sistemas democráticos se omiten con más facilidad.

Con los cambios políticos suscitados a partir de la redacción de la nueva Constitución, se ha estudiado con profundidad las debilidades y tensiones que existían entre el Estado y la sociedad y que afloraron con violencia en las jornadas de 2003.

Esa crisis institucional, ha provocado que en los últimos años los actores políticos y sociales, sobre todo representados en la Asamblea Constituyente llenen ese vacío, para dejar de lado el simple marco institucional (*stablishment*).

Uno de esos elementos jurídico-políticos que apuntan a optimizar la perspectiva institucional de la Democracia –en este caso participativa- es el Referendo, como instrumento de determinación obligatoria para la política estatal.

1.8 EL SISTEMA ELECTORAL

Se habla de Sistema Electoral, en un sentido amplio, para hacer referencia al conjunto de elementos jurídicos relacionados con la conformación de órganos de Gobierno y sus autoridades, además de la adopción por consenso y decisión ciudadana de políticas públicas, mediante procedimientos electivos y decisionales.

Sin embargo, es importante distinguir el término Sistema Electoral de otros similares como son: Régimen Electoral y Derecho Electoral. El Derecho Electoral está relacionado con todas las normas establecidas por Ley que regulan los procesos electorales. El Régimen Electoral se refiere en general a todos los fenómenos relacionados con la elección en sí²⁶.

El concepto ampliado de Sistema Electoral integra una variedad de temas como aquellos relacionados a las normas que regulan la ciudadanía, los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas, pueblos indígenas, las bases del sufragio, la emisión del voto, los órganos electorales entre otros

Por razones prácticas y operativas, tomaremos la definición restringida de Sistema Electoral que nos proporciona Nohlen:

“Un Sistema Electoral se define como un conjunto de disposiciones y procedimientos mediante el cual el resultado de las elecciones se traduce en la provisión de un cierto número de cargos de autoridad política”²⁷.

El propio Nohlen brinda una definición más acertada de Sistema Electoral cuando señala que es : *“...el procedimiento de conversión de los votos en cargos ejecutivos y legislativos”²⁸.*

²⁹ Lea “SISTEMAS ELECTORALES EN BOLIVIA. La conversión de votos en cargos del Ejecutivo y Legislativo” de Eduardo L.

²⁷ Este concepto se extrae de su libro “Sistemas Electorales y Gobernabilidad” de 1992.

Nuestra Constitución Política del Estado Plurinacional, establece cuatro poderes y órganos, entre los que encuentra el Órgano Electoral conformado por el Tribunal Supremo Electoral y los Tribunales Electorales Departamentales, como entidades encargadas de organizar, administrar y ejecutar los procesos electorales, además de proclamar sus resulta.

1.8.1 TIPOLOGIA DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

Los elementos técnicos que incluye un Sistema Electoral abarcan: la posible subdivisión del territorio nacional (zona electoral) en circunscripciones electorales, la forma de la candidatura (individual o distintas formas de lista), el procedimiento de votación propiamente dicho (si el elector puede por ejemplo emitir uno o varios votos y cómo debe hacerlo) y el procedimiento de asignación de los escaños, lo que supone establecer la regla decisoria (mayoría o proporcionalidad), el ámbito de adjudicación de los escaños (circunscripción, agrupación de circunscripciones, territorio nacional), el método de cómputo (por ejemplo el método D'Hondt o cifra repartidora), la barrera de representación o umbral mínimo inicial.

Estos sistemas electorales pueden ser clasificados en razón de la distribución territorial y en función de la organización política y el carácter acumulativo del sufragio.

1.8.1.1 De acuerdo a la distribución territorial

Los sistemas electorales basados en la distribución territorial pueden ser de tres tipos:

- De circunscripción electoral única, en que todo el territorio del Estado se considera, precisamente como constituyendo un colegio electoral único. Todos los electores

²⁸ La afirmación de Nohlen ha sido obtenida de un artículo publicado en *"Apuntes de Derecho Electoral"* del Profesor Marco Centellas Castro. Este libro fue elaborado por los estudiantes de "Sistemas Político-Electorales" de la carrera de Derecho de la UMSA, materia que regenta el citado catedrático.

pueden votar todos los cargos públicos elegibles. La votación por el Presidente y el Vicepresidente del Estado Plurinacional tiene este carácter.

- De circunscripción uninominal, en que el ámbito territorial del Estado se divide en tantos distritos electorales como cargos públicos a cubrir, de manera que cada elector dispone de un voto para sufragar a un solo candidato. Ejemplo, las 70 candidaturas a diputaciones uninominales en el país, en base a distritos de magnitud mínima donde se elige un representante aplicando el sistema mayoritario de asignación de escaños.
- De circunscripción plurinominal, en que el territorio del Estado se divide en una pluralidad de circunscripciones, relativamente extensas, a las cuales se les atribuye un número determinado de cargos públicos electivos, de manera que cada elector pueda votar por una lista de candidatos cuyo número es igual al de los cargos correspondientes a la respectiva circunscripción o bien algo menor a fin de otorgar representación a la minoría. En definitiva, los electores seleccionan a más de un representante y se utiliza el sistema proporcional.

Se debe apuntar que existen circunscripciones combinadas que se denominan así porque en un mismo distrito se realizan dos tipos de elecciones: una, en base al sistema mayoritario y, la otra en base al proporcional. Estos sistemas que han sido citados, serán expuestos a continuación.

1.8.1.2 De acuerdo a la organización política

Los sistemas electorales basados en la organización política y cómputo de votos corresponden a los siguientes tipos:

Mayoritarios, consiste en adjudicar en cada circunscripción electoral todos los cargos públicos al candidato o lista de candidatos que haya obtenido la mayor parte de los votos emitidos y válidos. Esta mayoría puede ser relativa o simple, o bien de carácter absoluto, es

decir, comprendiendo la mitad más uno de los votos emitidos y válidos. Cuando este requisito de la legislación electoral no se reúne, ésta suele disponer la realización de una elección complementaria (ballotage) o segunda vuelta, de la cual participan solamente los candidatos más votados en la primera vuelta.

Los sistemas de representación proporcional procuran que la organización política expresada en el cuerpo elegido guarde una proporcionalidad lo más exacta posible con la composición del cuerpo electoral. La representación proporcional se divide en estos sistemas:

a) Procedimientos del divisor

Este procedimiento también suele denominarse procedimiento de cifra mayor, se caracteriza por la división de votos obtenidos por las distintas organizaciones políticas entre series de divisores, lo cual produce secuencias de cocientes decrecientes para cada uno de los partidos. Los escaños se asignan entonces a los mayores cocientes o cifras mayores.

El método D'Hondt es la fórmula del divisor más conocido, propuesto por el matemático belga Victor D'Hondt. La característica de este método es la serie de los siguientes divisores: 1, 2, 3, 4, 5, etc. Los votos conseguidos por cada partido se dividen entre estos divisores en operaciones sucesivas.

Otras variantes del sistema D'Hondt es la serie de divisores impares: 1, 3, 5, 7, 9, etc.; y el método equilibrado o Saint-Laguë que consiste en tomar en cuenta estos divisores: 1,4, 3, 5, 7, 9, etc.

b) Procedimientos del cociente electoral

El rasgo que distingue al cociente electoral, denominado también “de cuota”, es la determinación de un cociente electoral o cantidad mínima de votos para obtener un escaño.

Los partidos obtienen tantos escaños como veces ocupe el cociente electoral dentro del número de votos recibidos por ellos.

Cuadro: Tipología de Sistemas electorales:

Sistemas Mayoritarios	Sistemas proporcionales
Mayoría relativa en circunscripción uninominal	Proporcional en circunscripciones plurinominales
Mayoría absoluta en circunscripción uninominal	Proporcional compensatorio
Mayoría con representación de minorías	Proporcional personalizado
Mayoría en circunscripciones pequeñas	Voto único transferible
Mayoría con lista adicional proporcional (el sistema segmentado incluido)	Proporcional

1.8.1.3 Sistemas Semi-Proporcionales y Electorales mixtos o combinados

Los sistemas semi-proporcionales son aquellos que convierten los votos en escaños en una forma que se ubica entre la proporcionalidad de los sistemas de Representación Proporcional y los sistemas de mayoría-pluralidad. Los tres sistemas semiproporcionales usados para elecciones –sobre todo- legislativas son: el de voto único no transferible, el paralelo (o mixto) y el de voto limitado.

1.8.1.4 Disposiciones especiales de los Sistemas Electorales

1. Mecanismos Especiales para Mujeres

Existen diferentes formas de asegurar la representación de las mujeres, sobre todo en los Parlamentos. Primero, hay cuotas estatutarias donde las mujeres deben conformar por lo menos una proporción mínima de los representantes elegidos. Esto se advierte en una serie de casos, como el de Italia, donde las mujeres deben conformar el 50 por ciento de la papeleta de representación proporcional, al igual que en nuestro país, Argentina con el 30 por ciento y Brasil con el 20 por ciento. Estas cuotas son usualmente percibidas como un

mecanismo de transición para establecer las bases de una mayor aceptación de la representación de las mujeres.

Segundo, la Ley Electoral concreta puede exigir que los partidos asignen un cierto número de mujeres candidatas; este es el caso de los sistemas de Representación Proporcional de Bélgica y Namibia; en Argentina existe una disposición para que las mujeres sean colocadas en posiciones ganadoras, no sólo al final de la lista de los partidos.

Tercero, los partidos políticos pueden adoptar sus propias cuotas informales de mujeres como candidatas parlamentarias. Este es el mecanismo utilizado de manera más común para promover la participación de las mujeres en la vida política, y ha sido utilizado con diferentes grados de éxito en todo el mundo: por el Congreso Nacional Africano en Sudáfrica, el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical en Argentina, el Partido Revolucionario Democrático en México, los partidos laboristas de Australia y el Reino Unido y a través de los países escandinavos. El uso de pequeñas listas integradas únicamente por mujeres por el Partido Laborista en Inglaterra en las elecciones de 1997 casi duplicó el número de parlamentarios femeninos de 60 a 119.

En nuestro caso, CONDEPA (Conciencia de Patria) fue una de las tiendas políticas pioneras en la incorporación de mujeres en sus listas, recordemos que la primera mujer de pollera en llegar al Congreso Nacional surgió de sus filas.

2. Escaños Reservados

Los escaños reservados son una forma de asegurar la representación en el Parlamento de un grupo minoritario específico. Existen escaños parlamentarios reservados para minorías étnicas o religiosas identificables en países tan diversos como:

Jordania (cristianos y circasianos), India (tribus y castas), Pakistán (minorías no musulmanas), Nueva Zelanda (maoris), Colombia ("*comunidades negras*" y poblaciones indígenas), Croacia (minorías húngaras, italianas, checas, eslovacas, rutenias, ucranianas,

alemanas y austriacas), Eslovenia (húngaros e italianos), Taiwán (comunidades aborígenes), Samoa Occidental (minorías no-indígenas), Níger (taurags) y la Autoridad Palestina (cristianos y samaritanos).

En Bolivia, se han determinado escaños en la Asamblea Legislativa Plurinacional, para siete diputados representantes de pueblos indígena originario campesinos a través de circunscripciones especiales. Asimismo existe en las asambleas departamentales, espacios reservados para estos pueblos y naciones originarias.

En vez de escaños formalmente reservados, las regiones pueden ser sobre-representadas para facilitar el incremento en la representación de los grupos minoritarios. Esencialmente, este es el caso del Reino Unido, donde Escocia y Gales tienen más miembros del Parlamento en la Cámara de los Comunes que de lo que normalmente deberían tener si el tamaño de la población fuera el único criterio de elección.

La Ley de los Derechos del Voto de los Estados Unidos le ha permitido en el pasado al gobierno trazar circunscripciones extrañas con la sola finalidad de crear circunscripciones mayoritarias de negros, latinos, o asiáticos; esto podría llamarse "*distorsión afirmativa*" (*affirmative gerrymandering*). Sin embargo, la manipulación de cualquier Sistema Electoral para proteger la representación de las minorías rara vez es aceptada sin controversias.

3. Representación Comunal

Numerosas sociedades étnicamente homogéneas han llevado el concepto de escaños reservados a su extensión lógica. Los escaños no son divididos únicamente sobre bases comunitarias, sino que todo el sistema de representación parlamentaria está basado en consideraciones de carácter comunitario. Esto quiere decir que cada comunidad identificada tiene su propia lista electoral, y sólo elige a miembros de su propio grupo al parlamento. En algunos casos, sin embargo, tal como sucedió en Fiji desde 1970 hasta 1987, los electores podían votar no sólo por sus candidatos comunales sino también por algunos candidatos nacionales.

1.8.2 REPRESENTATIVIDAD Y SISTEMAS ELECTORALES

La Representación Política, como instituto jurídico-político, posee como cualidad la delegación y mandato que los potenciales votantes depositan en sus gobernantes. Ineludiblemente se genera a través de los mecanismos emergentes de un Sistema Electoral determinado, el que puede ser de carácter Mayoritario, Proporcional o Mixto

La Representación Política fue definida por el jurista alemán Robert Von Mohl²⁹ como *"...el proceso mediante el cual la influencia que todo el cuerpo de ciudadanos o una parte de ellos tiene sobre la acción política ejercida en su nombre y con su aprobación expresa en un número pequeño de ellos, con efecto obligatorio por los así representados"*.

Georg Jellinek en su *"Teoría General del Estado"* al respecto dice que *"...es la relación de una persona con otra o varias, en virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de la última, de suerte que jurídicamente aparecen como una sola persona"*.

Desde el punto de vista sociológico, Max Weber³⁰ considera a la Representación como una forma de relación social *"por la que la acción de un partícipe determinado se imputa a los demás"*.

1.8.2.1 Desarrollo histórico

El primer expositor sistemático de la teoría de la Representación Política fue Emmanuel-Joseph Sieyès³¹ y su primera aplicación institucional expresa se encuentra en la

²⁹ Von Mohl (1799-1875), era un jurista alemán que el Poder del Estado estaba por encima del proceso de la Revolución Industrial

³⁰ Véase la clásica obra *"Economía y Sociedad"* de Max Weber.

³¹ Sieyès fue el redactor de la Constitución Francesa de 1791 que resaltó los valores del liberalismo burgués, además colaboró en la elaboración de la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

Constitución francesa de 1791, la que expresa los principios jurídicos fundamentales del Liberalismo.

Según Sieyes el objeto de una asamblea representativa es expresar la voluntad de una nación; ésta es la reunión de los individuos, además expresó que la finalidad de la nación es distinta de la de los individuos, que para que prevalezca el interés común, el derecho a hacerse representar pertenece a los ciudadanos sólo en su calidad de tales.

En 1791 se estableció que "*...los representantes nombrados por las circunscripciones no representan a una circunscripción particular, sino a la nación entera*". Los constituyentes revolucionarios pretendían decir que los representantes no eran nombrados por sus electores.

En Inglaterra, Edmund Burke³² sostenía que los representantes no deben ser mandatarios y que deben representar a la nación y no a los que mandan sobre ellos, esto lo mantuvo en su célebre discurso enviado a sus electores de Bristol en 1774; expresó Burke:

"El Parlamento no es un congreso de embajadores con intereses diferentes y hostiles, en el que cada uno ha de mantener sus intereses, como un agente, como un defensor, frente a otros agentes y defensores; el Parlamento es la asamblea deliberadora de una nación, con un sólo interés, el de todos...".

En el marco de la independencia de Estados Unidos, el Congreso Constituyente de 1787 se limitó al señalamiento de las ventajas de la representación sobre el gobierno directo del pueblo, así los postulados de los pensadores políticos de Norteamérica señalaban diáfanoamente que los ciudadanos no pueden actuar por sí mismos, sino deben hacerlo por medio de sus representantes. Los autores del El Federalista identificaron "*sistema representativo*" con la República que se acababa de crear y lo distinguieron de la democracia (pura o directa) señalando además las ventajas de aquél. Pero fue Tomás

³² Desde Inglaterra, el irlandés Burke combatió las ideas de la Revolución Francesa sin renunciar a su postura de Democracia Liberal burguesa.

Paine³³ quien señaló las peculiaridades, como "*sistema representativo*", del nuevo régimen instaurado entonces en Norteamérica.

En la actualidad, la moderna Representación Política es "*representación electiva*", como imagen de la democracia Representativa.

En este sentido y ante la gestación paulatina de la Democracia Participativa, los sistemas democrático representativos del siglo XXI, establecen como características centrales:

- El pueblo elige libre y periódicamente un cuerpo de representantes
- Los gobernantes deben responder responsablemente frente a los gobernados
- Los gobernantes son agentes o delegados que siguen instrucciones
- El pueblo tiene que estar en sintonía con el Estado
- El pueblo debe consentir las decisiones de sus gobernantes (legitimidad)

1.9 EL SUFRAGIO Y EL VOTO

Conceptualmente el Sufragio es el Sistema electoral en general que se emplea para la designación y/o elección de las personas destinadas a ocupar ciertos cargos públicos y que se manifiesta a través del voto de los sufragantes. El sufragio puede ser capacitario, si depende del grado de conocimiento de los votantes, el sufragio es censatario si se establece a partir del patrimonio de los sufragantes.

El sufragio es directo, si los ciudadanos eligen de forma directa a sus autoridades o representantes, o es indirecto si se vota por electores que posteriormente escogerán a quienes ocuparán cargos públicos.

El Sufragio universal tiene como característica la participación de todos aquellos

³³ Este político inglés fue un ferviente defensor de la Independencia de las colonias de Norteamérica.

ciudadanos aptos para el voto; en este sentido existen raras excepciones derivadas de la edad, indignidad, de la incapacidad mental, del cumplimiento de condena penal o de prestación de servicio militar.³⁴

Si nos referimos al Voto, debemos señalar que en su acepción primigenia, es el acto físico que se manifiesta de palabra o a través de papeletas, voces o actitudes (se presenta en asambleas y en comicios electorales), por el que se aprueba o rechaza alguna propuesta, se eligen cargos públicos, se juzga o cuestiona la conducta de alguien o se demuestra la adhesión o discrepancia con respecto a la gestión de una o varias personas. En síntesis, el Voto se constituye en la expresión material del sufragio.

Conceptualmente el voto es la manifestación de la voluntad personal que sumada a la de todos los demás concretan la voluntad general. El voto se concretará en actos de elecciones como mecanismo para elegir autoridades en distintos niveles (regímenes democráticos) o se exteriorizará en el Referendo como instrumento de la naciente Democracia Participativa.

1.9.1 EL SUFRAGIO COMO DERECHO SUBJETIVO Y EL VOTO COMO DERECHO OBJETIVO

El ex presidente de Ecuador, Rodrigo Borja ha establecido una interesante distinción entre el Sufragio y el Voto; de acuerdo a este eminente constitucionalista, el primero es el Derecho en Potencia (subjetivo), el segundo representa el ejercicio de ese Derecho. Así se diferencia el Sufragio como concepto y como potestad con el acto físico de la concurrencia al comicio o consulta³⁵.

³⁴ Este concepto es extractado de Manuel Ossorio en su **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales**.

³⁵ Sobre esta oposición leer más en **"Derecho Político y Constitucional"** de Rodrigo Borja.

El Sufragio puede ser considerado como un Derecho Natural, con una alta dosis de contenido político y social –si consideramos lo que fue la época del Voto Calificado-. En este sentido.

Borja señala textualmente: *“El Sufragio consiste en la intervención directa del pueblo, o de un amplio sector de él, en la creación de normas jurídicas, en la aprobación o en la designación de los titulares de los órganos estatales”*.

Este ex mandatario nos manifiesta que el pueblo interviene a través del Derecho del Sufragio *“en la creación de normas jurídicas”*, con lo que señala muy demostrativamente que no solamente escogemos a nuestras autoridades, sino que a través de nuestras decisiones soberanas establecemos y organizamos nuestra estructura como Estado.

1.9.2 EL SUFRAGIO COMO DERECHO Y EL VOTO COMO OBLIGACIÓN

Esta dicotomía entre el Sufragio como Derecho y el Voto como acción, nos lleva a la contradicción entre el acto voluntario y el que se realiza por obligación o exigencia. La teoría jurídica nos señala que todo Derecho no es obligatorio, pues sólo depende del titular del mismo, para ejercerlo o no de acuerdo a sus intereses y expectativas.

Considerando esta característica, el Sufragio debe ser libre y potestativo, sin embargo, contradictoriamente el voto en nuestro medio tiene carácter obligatorio, pues su ejercicio constituye un imperativo de la Ley N° 026 del Régimen Electoral.

“Artículo 3. (CIUDADANÍA). El Estado Plurinacional garantiza a la ciudadanía, conformada por todas las bolivianas y todos los bolivianos, el ejercicio integral, libre e igual de los derechos establecidos en la Constitución Política del Estado, sin discriminación alguna. Todas las personas tienen el derecho a participar libremente, de manera individual o colectiva, en la formación, ejercicio y control del poder público, directamente o por medio de sus representantes.”

De acuerdo al Artículo 4 de la Ley del Régimen Electoral, referida a los **Derechos Políticos**, los ciudadanos tienen **derecho** a concurrir como electoras y electores en procesos electorales, referendos y revocatorias de mandato, además de concurrir como elegibles en procesos electorales.

Simultáneamente en base al Artículo 5 de la misma norma, sobre los Deberes Políticos, las bolivianas y los bolivianos tienen como **deber, participar, mediante el voto**, en todos los procesos electorales, referendos y revocatoria de mandato convocados conforme a Ley.

Nuestra legislación electoral y la doctrina establece las características del Sufragio, estableciendo que todo ciudadano tiene el derecho de participar a plenitud y con absoluta libertad en el Referendo y en la constitución democrática de los poderes públicos, más aún asegura jurídicamente que el Derecho del Sufragio está garantizado y constituye la base del régimen representativo, participativo y comunitario de gobierno.

Sin embargo, al discernir principios del sufragio, surge la contradicción al señalar que el voto es universal, directo, **libre, pero obligatorio**. Se expresa que es libre porque expresa la **voluntad** (basada en el libre albedrío) del elector, pero inmediatamente establece que es obligatorio, porque constituye un **deber** irrenunciable de la ciudadanía.

Esta dicotomía sujeta al debate, deberá ser corregida en el marco de los textos normativos correspondientes, con el objetivo de precisar el verdadero alcance jurídico del Sufragio como Derecho, Deber o Imperativo Democrático.

En el marco de esta discusión, Maurice Duverger apunta que el Poder Electoral es un órgano encargado de designar a los representantes de la Nación (un concepto muy genérico y de una esencia cultural), De esta manera al votar y elegir, se cumple con una función pública, no ejercitando un Derecho.

En este sentido, de acuerdo a esta idea se puede justificar todas las restricciones del Derecho de voto, “*El Sufragio no tiene porqué ser Universal, la cualidad de elector es sólo una función pública a la que nadie tiene derecho, y que la sociedad concede como su interés le ordena.*”³⁶

1.9.3 EL SUFRAGIO COMO EXPRESIÓN DEL PUEBLO

Siguiendo la propuesta de Rodrigo Borja, si el Sufragio tiene por finalidad permitir a un sector popular presentar proyectos de Ley a la legislatura ordinaria, este acto se llama iniciativa popular, si busca la aprobación por el pueblo de una medida legislativa, toma el nombre de Referendo; si procura la designación de los titulares de los órganos estatales llámase función electoral, y si persigue la aprobación popular a un acto del Ejecutivo, se denomina Plebiscito.

Aparte de éstas, existe también una forma muy especial de participación popular, llamada revocatoria o *recall*, que se utiliza en algunos Estados de la Unión Norteamericana y que consiste en el derecho de una fracción del cuerpo electoral a pedir la destitución de un funcionario de naturaleza electiva, antes de expirar su mandato por causa de ineptitud o deshonestidad en el desempeño de sus funciones.³⁷

El voto debe reunir condiciones necesarias para su realización como la competitividad, libertad, igualdad, efectividad y seguridad, elementos que garantizan la realización de un proceso de Sufragio en el que el voto de cada uno de los ciudadanos será respetado.

Debemos establecer que la acción del voto en el marco del Derecho al Sufragio, contribuye al fortalecimiento del sistema democrático. La participación ciudadana en la elección de sus autoridades y la toma de decisiones en lo que se refiere a la dinámica del poder o la gestión

³⁶ Léase “*Instituciones políticas y Derecho Constitucional*” de Maurice Duverger.

³⁷ En su obra “*Derecho Político y Constitucional*”, Borja establece una síntesis de lo que son las instituciones que conforman el Sufragio Popular, entre ellas el Referendo y el Plebiscito con su carácter netamente político.

pública (Referendo) constituyen una contribución voluntaria y concienzosa al beneficio colectivo de la estabilidad democrática.

Capítulo II

MARCO HISTÓRICO. CONTEXTO PARA LA IMPLANTACIÓN DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL PAÍS

2.1 ANTECEDENTES POLÍTICOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y CONSULTA CIUDADANA EN BOLIVIA.

2.1.1 PRIMERA ÉPOCA REPUBLICANA.

2.1.1.1 La creación del Estado boliviano.

Sin duda, para hablar de la creación de Bolivia debemos partir del famoso Decreto del 9 de Febrero de 1825, norma fundamental para el establecimiento de nuestro país.

En esta convocatoria para reunir a los representantes de las provincias del Alto Perú, el propio Mariscal Antonio José de Sucre impuso los lineamientos de un primigenio sistema electoral, al determinar que la futura asamblea estará compuesta por un diputado por partido, que será elegido por los cabildos y los notables, los que se designarán para el efecto.

Se determinaba en la oportunidad, que para ser diputado se precisaba una edad mínima de 25 años y poseer una renta de 800 pesos anuales o tener un empleo o ser profesor de alguna ciencia, además debía ser vecindado por lo menos cuatro años de la provincia a la que representa.

Todos los diputados o representantes elegidos en sus respectivas regiones, con sus credenciales otorgadas por sus cabildos, debían reunirse en Oruro, el 10 de Abril de 1825, para iniciar las sesiones de la Asamblea y deliberar sobre el destino de la región y de su posible régimen provisorio de Gobierno.

Finalmente, la Asamblea que se reuniría en Chuquisaca, dictó por la voluntad de sus miembros, la creación de un nuevo Estado, independiente de las Provincias Unidas del Río de la Plata (Argentina) y de Perú.

2.1.1.2 Sistema de Juntas Electorales por Parroquias

En el segundo Gobierno del país, el Mariscal Sucre promulga el 19 de Noviembre de 1826, la Constitución Política del Estado (Bolivariana o Vitalicia) que nos dejara el Libertador Simón Bolívar.

Las características principales de esta primera Constitución se sintetizan en los siguientes puntos:

- a) El Poder Legislativo cuenta con tres cámaras: tribunos (diputados), senadores y censores.
- b) El Poder Ejecutivo se ejerce con carácter vitalicio
- c) La estructura del Estado se componía de cuatro poderes: Legislativo, Ejecutivo, Judicial y también el Electoral.

Sobre el Poder Electoral se establecía constitucionalmente que era ejercido por los ciudadanos en ejercicio (lineamiento central de Voto Calificado), no podía suspenderse y que una Ley posterior debía reglamentar el verificativo de elecciones.

El Cuerpo Electoral se compone de los electores nombrados por los sufragantes populares, estos electores deben ser ciudadanos en ejercicio y saber leer y escribir.

2.1.1.3 Reformas Constitucionales Santa Cruz y primeras leyes electorales

El 14 de Agosto de 1831, se promulgan dos leyes: la primera se refiere a la elección del Mariscal Andrés de Santa Cruz como Presidente Constitucional (la primera elección en la Historia de Bolivia), a través del sistema electoral de parroquias y el voto de los electores; y la segunda es la primera reforma constitucional.

Mediante esta carta política se mantuvo la forma de Gobierno, republicana, popular, representativa y concentrada, eliminándose el Poder Electoral. El Poder Legislativo era bicameral y reconocía la Cámara de Representantes y la de Senadores; así debía ser elegido un representante por cada 40 mil habitantes o fracción no mayor de 20 mil; su periodo era de cuatro años y los miembros de la Cámara de Representantes debían renovarse por mitad cada dos años.

Los senadores eran elegidos tres por Departamento y por medio de compromisarios; además las provincias de Tarija y el Litoral tenían excepcionalmente la posibilidad de elegir un senador. El periodo de los senadores duraba seis años y sus miembros debían renovarse por terceras partes cada dos años.

Ya no se reconocía el carácter vitalicio de la Presidencia de la República y la irresponsabilidad del Presidente era anulada. El primer mandatario es elegido por los cuerpos electorales de parroquia. El texto constitucionalista de 1831 tiene una influencia notoria de la Constitución Norteamericana de finales del siglo XVIII, de fuerte carácter presidencialista.³⁸

Durante la administración crucista se emite la Ley Reglamentaria de 13 de Septiembre de 1831, por la que se regula la realización de elecciones de los congresistas.

Esta norma posteriormente será complementada por la Ley de 6 de Noviembre de 1833 y luego reformada en algunos de sus artículos por la Ley de 4 de Noviembre de 1834.

³⁸ La Constitución de los Estados Unidos de 1787, fue aprobada con el aditamento de la denominada Carta de Derechos (que incluye 10 enmiendas) a la carta original. El sistema de "*frenos y contrapesos*" es uno de los mayores aportes de esta Constitución norteamericana que mantiene su esencia hasta la actualidad.

Con la Reforma Constitucional de 1834 y las elecciones de 1835, se mantiene inalterable el sistema electoral con relación a la Constitución de 1831, por lo que se mantiene la elección por Juntas Electorales de parroquia.

2.1.1.4 El Voto Censitario o Calificado. Época de los caudillos (1839 – 1880)

Desde 1839, con la asunción del Gral. José Miguel de Velasco como Presidente se inaugura una suerte de costumbre política que luego será seguida por sus predecesores por más de 40 años.

El Presidente de Facto, militar en todos los casos, que ingresa a través del Golpe de Estado, casi siempre gobierna por un periodo no mayor a un año. Pasado este tiempo convoca a elecciones legislativas, para que una vez instaurado el Congreso Constituyente, la Asamblea Nacional, la Convención o como quiera denominarse, se legalice su mandato mediante la reforma de la Constitución.

Esta teoría se confirmó con los mandatos de José Ballivián, Manuel Isidoro Belzu, José María de Achá, Mariano Melgarejo, Agustín Morales, Hilarión Daza y Narciso Campero en el siglo XIX, mientras que este fenómeno se repite en el siglo XX con Germán Busch, Gualberto Villarroel y René Barrientos.

Por ejemplo, para 1871, el Gral. Agustín Morales derroca al Mariano Melgarejo y sobre la marcha dicta un Reglamento Electoral a través del Decreto de 30 de Octubre de 1871. Posteriormente mediante elecciones gana con mayoría absoluta de votos (74 por ciento) y la Asamblea dicta la Ley que lo proclama Presidente Constitucional de la República en 1872 hasta 1876.

Morales no termina su mandato, pues muere ese mismo año, entonces asume el Dr. Tomás Frías como Presidente del Consejo de Estado, aplicándose de esta manera la sucesión constitucional, sin embargo el prócer potosino no quiso gobernar hasta la conclusión del mandato o se a 1876, por lo que solicitó convocar a nuevas elecciones el siguiente año.

Convocadas las elecciones para Febrero de 1873, se presentaron como candidatos a la Presidencia: Adolfo Ballivián, Casimiro Corral, Quintín Quevedo y José Manuel Rendón, sin que ninguno de ellos consiguiera la mayoría absoluta. Ante esta situación se convoca a Asamblea en La Paz y por primera vez, los asambleístas eligen al Primer mandatario de entre los tres más votados, resultando el Tcnl. Adolfo Ballivián designado nuevo mandatario por el periodo que resta hasta 1876.

En 1880, con la derrota en la Guerra del Pacífico y la pérdida del Litoral, se instaura un régimen democrático conservador, respaldado por los patriarcas de la plata, que duraría por lo menos 20 años y que daría fin a una era pretoriana para conseguir el poder, caracterizada por los caudillajes militares.³⁹

2.1.1.5 El Sistema Mayoritario: Elecciones 1884, 1888, 1892 y 1896

Con el fin del pretorianismo político, empieza una serie de gobiernos conservadores, enmarcados bajo un sistema electoral mayoritario y de Voto Calificado. El régimen normativo fundamental de este periodo democrático, que duraría hasta 1951, resultó ser la Constitución Política del Estado de 1880 (que duró 58 años) y, por otro lado, la Ley Electoral sancionada por Narciso Campero, el 20 de noviembre de 1883. Después de la Guerra del Pacífico, el debate interno estuvo dividido entre las opiniones de quienes consideraban que se debía continuar con la guerra y los que pensaban que era se debía llegar a un acuerdo con Chile. Estas posturas antagónicas dieron origen a la formación de los dos principales partidos políticos de aquel periodo.

Los que sostenían el primer criterio se llamaron Partido Liberal (cuyos principales jefes tenían su sede sobre todo en La Paz y Oruro) y los otros se agruparon con la denominación de constitucionales y demócratas, reunidos genéricamente en el bando Conservador de raigambre chuquisaqueña. A propósito de esto, Enrique Finot señala:

³⁹ Datos extractados de "*Historia de Bolivia*" de la familia Mesa.

*“Era la primera vez que se ensayaba la formación de grupos políticos fundados en principios, lo que significaba un progreso positivo en las prácticas democráticas y una formación contraria al caciquismo”.*⁴⁰

Hasta antes, los políticos adquirirían importancia no según el respaldo electoral recibido sino según su capacidad para comandar insurrecciones y revueltas y por la fuerza de los caudillos.

Sin embargo, la primera elección que inauguró un periodo aproximado de treinta años de gobiernos elegidos democráticamente y el inicio del sistema de partidos, se realizó en mayo de 1884. La Constitución Política del Estado promulgada por Hilarión Daza (15 de febrero de 1878), refrendada por la Constitución de 1880 y la Ley Electoral sancionada por Narciso Campero (20 de noviembre de 1883) resultaron ser el marco normativo de esta elección y de las posteriores.

2.1.1.6 Características

El sufragio censitario o restringido, vigente en este periodo, está claramente establecido en la Ley Electoral de 1880, que no se modificará sino hasta la Revolución de 1952. Aquí se establece, como derecho de voto, el cumplimiento de determinados requisitos relacionados con la posición social del elector.

El Artículo 3°, Inciso 3° de la Ley de 20 de noviembre de 1880, fija que el elector debe *“saber leer y escribir y tener propiedad inmueble, o una renta anual de doscientos bolivianos que no provenga de servicios prestados en clase de doméstico”*.

La edad definida para votar es contar con veintiún años, siendo soltero o diez y ocho siendo casado (Artículo 3° de Ley de 20 de noviembre de 1880). Este requisito se modificará recién en las elecciones generales de 1997.

⁴⁰ Ibid.

El tiempo o periodo de mandato para el desempeño de las funciones del Presidente y Vicepresidente, se encuentra definido en la Constitución Política del Estado que fue promulgada el 15 de febrero de 1878 y ratificada en 1880. De acuerdo con este documento “*El periodo constitucional de la Presidencia de la República durará cuatro años, sin poder ser reelecto sino pasando un periodo*” (Artículo 76°).

Hasta las elecciones de 1951, las elecciones se desarrollaron con candidaturas de tipo unipersonal, la que era válida para las postulaciones de Presidente y Vicepresidente de la República, pero también para los que aspiraban a las diputaciones que se elegían en los diferentes distritos del país. La elección de los Senadores no era unipersonal. Se efectuaba en base a una lista o plancha que presentaban los partidos políticos y se tomaba en cuenta para la asignación de estos cargos la votación de cada departamento.

La ciudadanía acudía a la votación y en ella tenía la posibilidad de emitir su voto de manera preferencial, es decir podía votar por un candidato a la Presidencia, por otra alternativa a la Vicepresidencia y, finalmente, por otra distinta para Diputado.

La mayoría absoluta regía para la elección de Presidente y Vicepresidente; pero si nadie obtenía esta mayoría, el Congreso debía elegir a estas autoridades. En este sentido el Artículo 85° de la Constitución Política del Estado de 1878, ratificada en la de 1880, señalaba:

“Si ninguno de los candidatos para la Presidencia o Vice-Presidencia de la República, hubiese obtenido la pluralidad absoluta de votos, el Congreso tomará tres de los que hubiesen reunido el mayor número para el uno u otro cargo y de entre ellos, hará la elección”.

Mientras tanto, la mayoría relativa o simple orientaba la elección de Senadores y Diputados. El Artículo 45° de la Ley Electoral de 1883 menciona al respecto: “ *Serán senadores propietarios en cada departamento los que hubiesen reunido la mayoría de sufragios en el escrutinio general de todos sus distritos electorales.*”; y, más adelante, en el

Artículo 49° se indica: “*Serán diputados propietarios los que hubiesen reunido la mayoría de sufragios en cada distrito electoral*”.

2.1.2 PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX. EL PRIMER REFERENDO DE 1931

El inicio de los años del Siglo XX, está caracterizado por difíciles cambios, enmarcados en la Guerra Civil de 1899, que significó una oportunidad perdida para que nuestro país se incorpore plenamente al sistema capitalista de producción.⁴¹

Estos cambios fueron puramente formales, simplemente caracterizados por la irrupción de los liberales en el Gobierno y con el cambio de la sede de Gobierno de Sucre a La Paz; sin embargo continuó el ciclo de estabilidad civil oligárquica iniciado en 1880.

2.1.2.1 La etapa liberal (1899-1925)

Las primeras elecciones del periodo liberal, se celebran en 1904, con fuerte predominio del líder, el Dr. Ismael Montes quien obtiene mayoría absoluta y se convierte en Presidente de la República, acompañado de Eliodoro Villazón y Valentín Abecia como Primer y Segundo Vicepresidente respectivamente.

Para 1908, el Partido Liberal proclama a sus candidatos, el Dr. Fernando Guachalla para la Presidencia y a Eufronio Viscarra junto a Fidel Valdéz, a la Primera y Segunda Vicepresidencia. Los opositores no presentan ninguna candidatura ante el fuerte apoyo popular que posee Guachalla.

Guachalla gana abrumadoramente, pero inesperadamente muere antes de posesionarse en el cargo. Constitucionalmente el lugar debía ser ocupado por el Primer Vicepresidente electo, Eufronio Viscarra; sin embargo, el Dr. Montes decide prorrogarse en su cargo por un año más y promueve que el Congreso Nacional declare anuladas las elecciones hasta 1909,

⁴¹ Para el teórico trotskista Guillermo Lora, Bolivia desperdió tres momentos en su historia en los que pudo impulsar un verdadero desarrollo capitalista: 1825 (fundación de la República), 1899 (Guerra Civil) y 1952 (Revolución Nacional)

cuando es elegido el Dr. Eliodoro Villazón. Ante esta situación, Dn. Eufonio Viscarra se siente desairado y se retira para siempre a su propiedad en Cochabamba.

2.1.2.2 “El Saneamiento del Sufragio”

Para 1917 y luego de la segunda administración de Ismael Montes, la crisis del Partido Liberal se profundiza y para entonces, el Partido Republicano se afianza proclamando “el Saneamiento del Sufragio” como respuesta a las prácticas clientelares de los oficialistas.

En Julio de 1920, los republicanos mediante Golpe de Estado derrocan a José Gutiérrez Guerra, el último presidente liberal y se instalan en Palacio, luego de que ganaran las elecciones parlamentarias de ese mismo año. Para 1921, la Convención Nacional elige al jefe del Partido Republicano, el Dr. Bautista Saavedra como Presidente por cuatro años.⁴²

Saavedra siguiendo el programa del “*Saneamiento de Sufragio*” impulsa una reforma electoral para superar los vicios practicados por conservadores y liberales, en esa coyuntura se convoca a elecciones para 1925, en las que se presenta la candidatura del médico Dr. Gabino Villanueva como candidato oficialista a Presidente y Abdón Saavedra como Vicepresidente.

Los candidatos del Republicanismo triunfan, pero las elecciones presidenciales –no así las parlamentarias- son anuladas por el Congreso Nacional, pues el Dr. Saavedra boicotea la elección de Villanueva con una argucia electoral que anula su candidatura. Gabino Villanueva intentaba instalar un gobierno de unidad, con la participación incluso de los opositores, situación que no le gustó para nada al jefe republicano.

Ante esta situación, el Dr. Felipe Segundo Guzmán es nombrado Presidente provisorio en 1925, quien posteriormente llama a elecciones en 1926, resultando victorioso el Dr.

⁴² Enrique Finot en su “*Nueva Historia de Bolivia*” realiza una reseña precisa sobre los gobiernos liberales y republicanos de los primeros años de l siglo pasado.

Hernando Siles Reyes del Republicanismo, quien es derrocado en 1930 por el Gral. Carlos Blanco Galindo, finalizando así una era civilista oligárquica que se extendió por casi 50 años.⁴³

2.1.2.3 La guerra del Chaco y los gobiernos militares nacionalistas

Durante el Gobierno de Blanco Galindo se efectúa el primer Referendo en enero de 1931 y se celebran elecciones presidenciales en las que resulta victorioso el “*Hombre Símbolo*”, el Dr. Daniel Salamanca, notable republicano que ulteriormente entró en controversia con la cúpula de su partido.

Para 1934 y en medio de la guerra chaqueña, que prácticamente movilizó a gran porcentaje de la población votante, se convoca a elecciones para Presidente y Vicepresidente, Senadores y Diputados, de las que es elegido el Dr. Franz Tamayo, sin embargo, estas justas son desconocidas por el Ejército en campaña y en pleno campo de batalla los militares derrocan al Presidente Salamanca y apuestan por el Vicepresidente Dr. José Luis Tejada Sorzano.

Luego de la cuasi derrota en el Chaco, los partidos “*tradicionales*” como el Republicano y lo que quedaba del Liberal estaban desprestigiados y se los acusaba del descalabro frente a los paraguayos. Lo mismo sucedía con los viejos mandos del Ejército. Bajo esta coyuntura, los jóvenes ex combatientes se unen con jóvenes oficiales militares, lo que promueve el ingreso del Cnel. David Toro Ruilova, mediante asonada en 1936. Este Gobierno inicia la erróneamente denominada era del “*Socialismo Militar*”, con la nacionalización de los bienes de la Standard Oil.Co y la posterior creación de YPFB.

Un año después, Toro es derrocado por el Tcnl. Germán Busch, un héroe de guerra y adalid de los ex combatientes, quien continúa la política nacionalista de su antecesor. El joven militar se declara Dictador después de firmar el Decreto por el que el Estado ejercía el control total de las divisas de la industria minera. Posteriormente Busch aparecería muerto en circunstancias misteriosas.

⁴³ Ibid.

2.1.2.4 Villarroel y el ambiente prerevolucionario

En 1943, el Mayor Gualberto Villarroel asciende a la Presidencia de la República mediante Golpe de Estado, reabriendo el periodo nacionalista, anterior a la Revolución Nacional de 1952.

Apoyado por la Logia “*Razón de Patria*” y por el naciente MNR, el Mayor Villarroel impuso medidas populares, sin embargo, su Gobierno confrontó problemas como la falta de reconocimiento oficial de Estados Unidos, su supuesta relación con el nazismo –en el marco de la Segunda Guerra Mundial- y una permanente conjura interna. No obstante dio impulso a los sindicatos e instaló el Primer Congreso Indigenista.

Su trágico colgamiento en la Plaza Murillo, inició una era oscura en el país que duraría seis años hasta la gesta de Abril de 1952.

2.1.2.5 El Referendo de 1931

En 1931, la Junta Militar presidida por el Gral. Carlos Blanco Galindo convoca a un Referendo, que en el marco del Gobierno de Facto no estaba ni siquiera constitucionalizado y era prácticamente una novedad en nuestro ordenamiento jurídico-electoral. Por primera vez, en el país, se llama a los ciudadanos calificados para votar sobre la aprobación de nueve reformas constitucionales bajo la forma de consulta denominada Referendo.

Como antecedente, al triunfar el Golpe de Estado (en contra del Dr. Hernando Siles Reyes) de 25 de Junio de 1930, curiosamente se establecen lineamientos desde el Ejército Nacional, para impulsar reformas constitucionales, entre ellas, de evitar cualquier prórroga presidencial, como propuso en su momento el Dr. Siles Reyes. Bajo este y otros cuestionamientos, este Referendo (financiado por el Tesoro General de la Nación) se lleva a cabo el 11 de Enero de 1931 y se realizó gracias a la neutralidad política que caracterizaba

al régimen militar, lo que hizo posible la emisión libre del voto, afirmando las garantías de la democracia y del debido proceso electoral.

La papeleta de votación (denominada cédula) del Referendo de 1931 puso a consideración la aprobación de nueve reformas constitucionales, orientadas a la protección de los derechos de los ciudadanos y la modernización institucional y judicial.

En la edición de El Diario de 11 de Enero de 1931, se publicó la siguiente cédula de votación, con las respectivas nueve preguntas:

1. Garantías de los ciudadanos contra los apresamientos, detenciones y procedimientos ilegales (Recurso de Hábeas Corpus).
2. Garantías para contratos, empréstitos y concesiones que pueda celebrar el Poder Ejecutivo. Sometimiento a la soberanía nacional de las empresas extranjeras. Amparo a los trabajadores manuales. Defensa del orden social contra los delincuentes, agitadores y enfermos extranjeros.
3. Limitación de las facultades del Estado de Sitio y amparo de las garantías individuales.
4. Fijación de dietas a los representantes nacionales por los servicios que prestan. Ampliación de las atribuciones del Congreso. Limitación de la facultad del Senado relativa a los honores públicos.
5. Improrrogabilidad del periodo del Presidente de la República. No Reelección de éste y del Vicepresidente para un periodo inmediato.
6. Incorporación de la Contraloría General de la República como organismo constitucional.
7. Descentralización Administrativa.

8. Autonomía Universitaria.

9. Autonomía del Poder Judicial.

El ciudadano en cada reforma que acepte debía anotar **SI** y en la que rechace **NO**. Los votos en blanco se consideraban como afirmativos.

En este Referendo, las nueve reformas constitucionales a consideración del electorado, fueron aprobadas por suficiente mayoría. Estos son fragmentos extraídos de una nota periodística de El Diario:

“LA MAYORÍA DE LOS VOTOS ESTÁN POR LAS REFORMAS” (Titular)

De acuerdo con las disposiciones dictadas por la Junta Militar de Gobierno, se efectuó ayer el escrutinio del Referéndum realizado en La Paz, el domingo último.

Concurrieron a la Cámara de Diputados, local destinado para dicho acto, el Presidente de la Corte Superior de Distrito, Dr. Hiram Loayza; el Prefecto del Departamento, Cnel. Jorge Vargas Bozzo; el Secretario de la Corte, Dr. Froilán Vergara; el Secretario de la Prefectura, Dr. Claudio Zuazo; Subsecretario de la misma repartición, Notario de Hacienda y los presidentes de las 25 mesas receptoras.

*Una vez comprobadas las cerraduras y el perfecto estado de los papeles que cubrían las aberturas de las ánforas se procedió a abrirlas y separar las fórmulas con las respuestas de aceptación y de negativa..... Se advirtió también que muchas fórmulas llevaban adheridas en la parte inferior un 10 (décima) reforma que opinaba por la separación de la Iglesia y el Estado. Como esta reforma no había sido considerada al formular el Decreto-Ley respectivo, no se considerará por ahora, pero es posible que sirva para posteriores reformas que puedan realizarse. Hasta anoche a las 23 siguió funcionando la comisión siendo hasta esa hora, la mayoría de los votos por la aceptación de las reformas propuestas. Hoy se conocerá el resultado definitivo”.*⁴⁴

⁴⁴ Esto se lee del Periódico El Diario del día del Referendo. Este periódico fue fundado por los liberales en 1904 y hasta el día de hoy funciona bajo una aparente defensa de la soberanía nacional.

2.1.2.6 Características centrales de este Referendo

Este proceso estuvo enmarcado por la emisión del Voto Calificado, pues el carácter censitario y capacitario del sufragio (simplemente votaban aquéllos varones que tenían cierto patrimonio y los que sabían leer y escribir), no permitió que la inmensa mayoría de la población participara de este proceso.

Hubo una pluralidad de temas a aprobar o rechazar (en comparación al Referendo sobre los Hidrocarburos de 2004), en ese sentido se debatió temas económicos, derechos y garantías, recurso del hábeas corpus, defensa del orden social, fijación de dietas a los congresistas, improrrogabilidad del mandato presidencial, la no reelección presidencial inmediata y la autonomía universitaria.

Éste era sin duda, un Referendo Consultivo, pues no se tiene referencias de un expreso carácter vinculante de este proceso, pero sin duda, los resultados y los mandatos del mismo se cumplieron, a excepción de la Descentralización Administrativa, que recién en los años 80 se fue incorporando paulatinamente. Las reformas fueron validadas años después, por un Congreso Constituyente convocado en 1938, bajo la presidencia del Teniente Coronel Germán Busch Becerra.

Aparte de que eran válidos los votos en blanco (éstos tenían un valor de voto positivo), hubo una regulación especial para la ponderación de los votos, pues si cinco preguntas estaban respondidas con el **SI**, daban el efecto de aceptadas a las restantes, lo que dejaba un alto margen de discrecionalidad a los resultados, los que eran manipulados indirectamente por aquellos que patrocinaban la aprobación de las propuestas.

En los años 30 existían pocos medios de comunicación en el país, sólo los periódicos (El Diario, La Razón) y avisos colocados en los principales edificios de la ciudad a manera de edictos, informaban a la reducida población alfabetizada sobre el Referendo.

Conceptualmente hablando podemos considerar al Referendo de 1931, como un verdadero Referendo pues en su mayor parte, decidía sobre aspectos judiciales y económico-administrativos, aunque por su origen puede ser considerado un Plebiscito, pues fue auspiciado por un Gobierno de Facto.

A pesar del carácter inconstitucional de esta consulta, la participación social legitimó de hecho los temas puestos a consideración de los votantes, además la mayoría de los electores que participaron en este proceso aprobaron las reformas constitucionales que la Junta Militar quería implementar en el país.

Establecemos con seguridad, que este hecho jurídico-electoral no ha merecido el estudio pormenorizado como fruto de un trabajo intelectual, razón por lo que no se ha encontrado ninguna obra que se dedique a explicar los alcances jurídicos del primer Referendo en la historia de Bolivia.

Se espera que algún estudioso del Derecho Electoral se interese en repasar este proceso que se realizó a un año del estallido de la Guerra del Chaco, una confrontación bélica que modificó nuestra forma de concebir al país.

No olvidemos que en el Referendo de 1931, se planteó a consulta sobre el sometimiento a la soberanía nacional de las empresas extranjeras, una de las cuales (la petrolera Standard Oil Co.), empujó a Bolivia a esa contienda con Paraguay por el control de los recursos naturales de la región chaqueña.

2.1.3 REVOLUCIÓN NACIONAL DE 1952

2.1.3.1 El Sufragio Universal

Después de la Revolución Nacional de 1952, el más importante hecho electoral que prácticamente da fin con la democracia excluyente es el Decreto N° 3128 de 21 de julio de 1952. Mediante esta norma se instituye en el país el Sufragio Universal, esto es, se crean

derechos políticos, para todos los mayores de 21 años, ampliando los alcances de la ciudadanía, la participación social y la inclusión étnica.

El efecto de esta disposición se ha reflejado en el incremento significativo de personas habilitadas para votar durante las elecciones de 1956. El número de inscritos para estos comicios alcanzó la cifra de 1.119.047 de votantes; y en 1960 alcanzó a 1.300.000 electores; y, no se cuenta con datos para las elecciones de 1964⁴⁵.

2.1.3.2 Nuevos arquetipos electorales

Como veremos más adelante, la elección de representantes se hace mediante el sistema proporcional. El número de senadores se mantiene durante el periodo que se inicia en 1952; en cambio la cantidad de diputados ha sufrido pequeñas modificaciones.

Sobre la esencia democrático liberal del sufragio popular de carácter general, Carlos Cordero en su obra Historia Electoral de Bolivia (1952-2007) manifiesta que a pesar de enarbolar una revolución nacionalista, basada en principios cercanos a la Alianza de Clases antiimperialista, la instauración del Sufragio Universal, utiliza ideales democrático-liberales.

“El diagnóstico que efectúan los revolucionarios y militantes demócratas de la época, prosigue con ‘que ese principio, universalmente consagrado –la democracia y la representación–, no ha tenido aplicación práctica en Bolivia hasta el presente, a causa del sistema de Voto Calificado establecido en favor de una minoría privilegiada, para la constitución de los poderes públicos.’ Seguidamente, utilizando conceptos del marxismo, describen y caracterizan a las instituciones políticas desde la fundación republicana, ...: ‘Que esa injusta limitación –el Voto Calificado y las minorías privilegiadas– tuvo su origen en la contradicción existente entre los principios ideológicos que informaron y alentaron la Revolución de la Independencia, los intereses económicos de la clase que

⁴⁵ MESA, JOSÉ DE; GISBERT TERESA; MESA GISBERT, CARLOS; *“Historia de Bolivia”*.

dirigió ese proceso histórico y, que dueña ya del poder político, organizó nuestras primeras instituciones.”, señala el citado autor ⁴⁶.

Apunta Cordero Caraffa, que otro elemento importante de la política de Abril de 1952 es el reconocimiento de la exclusión de género, practicada por las instituciones republicanas y políticas: *“Que la mentalidad feudal, característica de los organizadores de tal régimen político, no podía reconocer la importante participación que la mujer tiene en la vida de toda sociedad organizada, participación que se hizo patente en la valerosa lucha del pueblo de Bolivia, en los últimos seis años, contra la oligarquía.”*⁴⁷

Este Decreto del Sufragio Universal, instituye derechos liberales y propugna la construcción de un modelo de gobierno sustentado en principios democráticos. La principal parte resolutive de dicho Decreto sostiene: *“Artículo 1º - Tendrán derecho al voto para la formación de los poderes públicos, todos los bolivianos, hombres y mujeres, mayores de veintiún años de edad siendo solteros o de dieciocho siendo casados, cualquiera que sea su grado de instrucción, su ocupación o renta.”*.

2.1.3.3 El Estatuto Electoral de 1956

La norma que regirá las elecciones de 1956 –bajo la nomenclatura de Estatuto Electoral- se aprueba casi cuatro años después de promulgado el Decreto del Sufragio Universal. El Estatuto es aprobado por el presidente Víctor Paz Estenssoro mediante Decreto N° 04315 de 9 de Febrero de 1956, que posteriormente sería elevado a rango de Ley, pues no funcionaba aún el Congreso de la República. La primera fórmula matemática que se imprime para la conformación de la Cámara de Diputados es la representación proporcional de doble cociente y el sistema de lista completa.

⁴⁶ CORDERO CARAFFA, CARLOS; *“Historia Electoral de Bolivia (1952-2007)”*

⁴⁷ Ibid.

Un complejo mecanismo, que por una parte incorpora el principio proporcional en el ánimo de garantizar la presencia de las minorías políticas, y por otra, utiliza un procedimiento para obtener dos cocientes, uno de participación y otro de distribución de escaños.

Para entonces, la Cámara de Diputados se hallaba conformada originalmente por 68 miembros, este número fue variando e incrementándose con el tiempo. Estos sesenta y ocho diputados debían distribuirse adecuada y equitativamente entre los nueve departamentos, por lo que se utilizaron parámetros de población y de compensación. Estos principios se exponen con claridad en el Artículo 131° del Estatuto Electoral de 1956: Cada departamento elige cuatro Diputados como base fija y se asigna un Diputado por cada 100.000 habitantes o fracción que exceda de 50.000.

La elección de los Diputados es directa por los ciudadanos de cada uno de los departamentos. Así el origen político de la Cámara de Diputados es departamental y no de carácter nacional. Esta forma de elección que determina el origen de la representación no ha variado en más de cincuenta años de historia electoral.

2.1.3.4 Modificación de 1962

Mediante el Decreto Supremo N° 6072 de 18 de abril de 1962, emitido en la segunda presidencia de Víctor Paz Estenssoro (1960-1964), se modificó el principio de decisión (doble cociente) por el simple cociente. Por lo tanto, en el marco del sistema de representación proporcional se migra del doble cociente al cociente simple.

El método de asignación consiste en tomar el total de votos válidos emitidos en cada departamento y dividirlo por el número de Diputados que le corresponda elegir. A cada una de las listas se adjudican tantas diputaciones como veces esté contenido dicho cociente en el número total de votos válidos.

Si después de hacer la adjudicación de cargos quedase uno o más por distribuir, se los asignará, por orden, a los partidos que después de la adjudicación indicada tuviesen

mayores residuos. Para este caso, se tomará como residuos los votos de los partidos que no hubiesen llegado al cociente.

Para 1958 y 1962 se mantenía en nuestro sistema electoral, la elección parcial de los diputados; en 1958 se eligió 34 diputados y 6 senadores, y para la votación de 1962 a 38 diputados y 14 senadores, de acuerdo al aumento de la población en el territorio nacional.

2.1.3.5 Modificación de 1964

A través de Decreto Supremo N° 6729 de 25 de agosto de 1964, emitido en la tercera presidencia de Víctor Paz Estenssoro, se produce una segunda modificación en el principio de decisión (fórmula de asignación de escaños). Se mantiene el sistema de simple cociente, pero se incorpora a los votos válidos por circunscripción departamental los votos blancos y nulos (Art. 5).

Esta medida intentaba contrarrestar la convocatoria a la abstención o emisión de votos blancos/nulos que realizaron los partidos políticos opositores al MNR, partido gobernante que llevaba a la reelección al Dr. Paz para el período 1964-1968.

La asignación de escaños seguía el procedimiento anterior: el total de votos válidos emitidos en cada departamento se divide por el número de Diputados que le corresponda elegir. Se entiende por total de votos válidos la suma que resulte de los votos obtenidos por cada partido, más los votos blancos y nulos. A cada una de las listas se le adjudica tantas diputaciones como veces esté contenido dicho simple cociente en el número total de sus votos válidos.

En esta norma se introduce un mecanismo novedoso que amplía la participación de las minorías políticas, esto es posible bajo la asignación de lo que la Ley denominó diputados adicionales. Los partidos que no hubieren obtenido ninguna diputación, establecía el Artículo 6º, del Decreto, tendrán derecho a acumular sus votos válidos conseguidos en todos los departamentos donde se elijan Diputados y si esta suma alcanzase el mayor

simple cociente producido en la misma elección, obtendrán tantas diputaciones como veces la suma de votos indicada contenga dicho cociente. Para este efecto, no serán considerados los residuos. Los diputados designados conforme se señala en el párrafo anterior representarán al departamento donde el partido haya alcanzado el mayor número de votos.

En cierta forma esta modalidad intentaba corregir la desproporcionalidad que generaba el sistema de simple cociente con la aplicación de votos blancos y nulos al dividendo (total de votos por circunscripción departamental).

2.1.3.6 Elecciones Generales bajo la reelección

La invocación a votar blanco o nulo fue el clamor de los opositores del MNR, en medio de una aguda crisis política, fue el marco central de las elecciones generales del 31 de mayo de 1964, las que se efectuaron con la sola participación del MNR que postuló como candidato a la Presidencia a Víctor Paz Estensoro (reelección mediante Constitución Política del Estado de 1961) y al Gral. René Barrientos Ortuño como Vicepresidente.

Aunque el 97,89% de los electores respaldaron a aquella candidatura, no fue suficiente para legitimarse como Gobierno, lo que prácticamente originó el Golpe Militar del propio Vicepresidente Barrientos, que en Noviembre de 1964 reinauguró, la forma pretoriana de acceder al Gobierno que se prolongó hasta octubre de 1982.

Se debe señalar que los gobiernos militares de esta época (sobre todo Barrientos y Ovando) diseñaron una Constitución Política del Estado y normas electorales democráticas que no se utilizaron efectivamente y con regularidad, sino después de la caída de éstos regímenes.

2.1.3.7 El panorama de los partidos después de 1952

En los catorce años de la Revolución Nacional, el espacio político se extendió sobrepasando los mezquinos límites en los cuales se participaba hasta entonces. En esa

coyuntura emergieron nuevos actores políticos que reemplazaron a quienes monopolizaron el quehacer político.

Aunque el MNR, se convirtió en el partido hegemónico en la época posterior a 1952, el panorama derivado del Sufragio Universal abrió las puertas al funcionamiento de otras tiendas políticas como FSB, el PCB o las propias facciones surgidas del clásico movimientismo como el MNRI y el PRA.

Para los años 80, el surgimiento de nuevos partidos con personería jurídica será un “boom” al calor de la naciente democracia. Se representaban a las más diversas tendencias ideológicas, políticas, religiosas y hasta de género, en esa coyuntura se creó un partido exclusivamente conformado por mujeres, partidos de evangelistas, agrupaciones de carácter humanista, populista e indigenista-indianista.

2.1.4 DICTADURAS MILITARES

2.1.4.1 Ley Electoral del Gobierno de René Barrientos Ortuño (1965)

Luego de todo el periodo de hegemonía partidaria del MNR, a través del Decreto Supremo N° 7137 de 30 de abril de 1965, emitido en el primer gobierno del Gral. René Barrientos Ortuño (1964-1965), se aprueba como Ley Electoral la norma proyectada por una Comisión Presidencial que fue conformada mediante otro Decreto.

De acuerdo a Carlos Cordero Caraffa⁴⁸, existe una paradoja jurídica, pues en este caso un Decreto eleva a rango de Ley a otro Decreto: “*Mediante el Decreto N° 7137, el gobierno militar afirma en el Artículo 1°: ‘Téngase como Ley de la República la Ley Electoral proyectada por la Comisión que se constituyó por Decreto Ley No. 7032 de 24 de enero del año en curso, con las modificaciones que han sido incorporadas de las propuestas por los partidos políticos y las que ha adoptado la Junta Militar de Gobierno.’ El principio de decisión cambia a un novedoso sistema de mayorías-minorías. Se incorpora por vez*

⁴⁸ Ibid

primera en el sistema electoral boliviano el principio mayoritario denominado sistema de lista incompleta en la proporción de 4/5 partes para la mayoría y 1/5 para la minoría.”⁴⁹

Con esta nueva Ley, el sistema electoral boliviano prácticamente transita de un sistema de representación proporcional a un sistema de representación mayoritario. Del número de Diputados asignados a cada departamento corresponderá la proporción de cuatro quintas partes a la mayoría y un quinto a la minoría.

Una de las contribuciones de esta normativa electoral, es la ampliación de los mecanismos de participación política con la confirmación por vez primera de agrupaciones cívicas y/o ciudadanas que intervienen en los procesos políticos, pero asociados o articulados a los partidos.

A pesar de que estas disposiciones se aprobaron, finalmente no tuvieron vigencia y no se aplicaron para las elecciones convocadas para el año de 1966. Para estas elecciones, el entonces presidente provisorio Alfredo Ovando Candia, emite una serie de decretos que modifican y crean nuevos mecanismos de asignación de escaños, siendo el más importante el DS N° 7635 de 23 de mayo de 1966, que mantiene el número de 102 diputados anteriormente establecido en la Ley Electoral de 1965.

INCREMENTO Y ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS

POR DEPARTAMENTO 1966-1969

DEPARTAMENTO	DIPUTADOS POR MAYORÍA	DIPUTADOS POR MINORÍA	TOTAL
Chuquisaca	8	2	10
La Paz	18	4	22
Cochabamba	11	3	14
Oruro	7	2	9
Potosí	14	3	17
Tarija	6	1	7
Santa Cruz	8	2	10
Beni	6	2	8
Pando	4	1	5

⁴⁹ Ibid.

Fuente: Decreto Supremo N° 7635 de 23 de mayo de 1966.

El gran ganador de las elecciones de 1966, el Frente de la Revolución Boliviana (FRB) construido por el Gral. Barrientos, con este sistema prácticamente se constituirá en la mayoría del Congreso que se formó para el periodo 1966-1970, Legislatura que fue interrumpida por el Golpe de Estado de Septiembre de 1969 protagonizado por el Gral. Ovando.

Se debe recordar que este Congreso, se hizo Constituyente al elaborar y posteriormente sancionar la Constitución Política del Estado de 1967, documento que estuvo en vigencia hasta 1994.

2.1.4.2 El Populismo Barrientista legalizado mediante elecciones

El régimen constitucional de Barrientos se caracterizó por un importante apoyo campesino (Pacto Militar Campesino). El militar presidente hablaba fluídamente el quechua y prácticamente compartía directamente como cualquier ciudadano, con la población de pueblos y cantones. Gran parte de su tiempo, se lo ocupaba viajando en su helicóptero para ser recibido por concentraciones campesinas, hasta que finalmente murió cuando la nave que lo había transportado a la localidad cochabambina de Arque, sufrió un accidente.

En contraste a esta realidad, su relación con los mineros era francamente de confrontación, recordemos que en 1965, se declaró a todos los centros mineros como “*Zona Militar*”, los dirigentes obreros calificados de “*comunistas*” (Doctrina de Seguridad Nacional) fueron perseguidos y se determinó una drástica rebaja y congelamiento de salarios al interior de COMIBOL, empresa que el Gobierno intentaba “reestructurar” con patrocinio norteamericano. Esta situación es representada de forma meridiana a través de la trágica Masacre de San Juan (1967), que dejó como saldo 27 mineros muertos y numerosos heridos.

Barrientos también recordado por su combate a la Guerrilla del “*Che*”, con su muerte sorpresiva cedía lugar a la sucesión constitucional – que no se presentaba desde 1949-, por lo que el Dr. Luis Adolfo Siles Salinas, a la sazón Vicepresidente es posesionado como mandatario, con el compromiso de convocar a elecciones en 1970.

La historia nos revelará posteriormente que se sucederían mediante sucesivos golpes de Estado y asonadas, los gobiernos militares del Gral. Alfredo Ovando Candia, el Gral. Juan José Tórrez y finalmente el Gral. Hugo Banzer Suárez.

2.1.5 RECUPERACIÓN DE LA DEMOCRACIA

Establecemos que la transición de regímenes autoritarios a una etapa de democracia y plenas libertades enmarcadas en el Estado de Derecho se inicia en el mes de Diciembre de 1977 y concluye el 10 de octubre de 1982. Este periodo de casi cinco años, nada más y nada menos que comprende 10 gobiernos, la mayor parte de ellos de facto–incluyendo un triunvirato militar, matizado de algunos de precario origen democrático como el del Dr. Walter Guevara Arze (1979) o de la Sra. Lydia Gueiler Tejada (1979-1980).

2.1.5.1 La primera apertura contemporánea democrática

El Gral. Hugo Banzer Suárez convoca a las primeras elecciones de apertura, mediante Decreto Ley N°15160 de 1 de diciembre de 1977. Esta norma inicia el proceso de transición de gobiernos militares no electos a gobiernos electos por sufragio.

Estas elecciones programadas para el 9 de julio de 1978 se efectuaron según la normativa electoral sancionada en 1965. Banzer, ante la presión social popular que demandaba abrir el régimen y transitar hacia la democracia, en principio recupera el reglamento electoral que diseñó Barrientos Ortuño en el año de 1965 y el conjunto de decretos leyes sancionados en ese entonces.

En los años 70, Banzer, luego de siete años de gobierno de facto, en el ocaso de su administración, con una economía que pasaba de la bonanza a la austeridad, desea instalar un Congreso fácil de controlar, y reformar así en primera instancia, la Constitución de 1967.

A través de la conformación de una mayoría parlamentaria, adherida a su política, podía conseguir su propósito, para esto debía aplicar la norma electoral impuesta por Barrientos en los años 60, caracterizada por la aplicación del sistema de mayorías (80 por ciento) y minorías (20 por ciento) para la conformación de las Cámaras Legislativas, de tal modo que le garantice a la fórmula oficialista (UNP), una mayoría indiscutible en el nuevo Congreso.

Sin embargo, el irreverente fraude electoral del candidato del oficialismo, Gral. Juan Pereda Asbún frustró el primer intento de democratizar el país en 1978, inmediatamente sobreviene el Golpe de Estado de Pereda, el 24 de julio de 1978, quien anuncia la realización de elecciones para Mayo de 1980 mediante Decreto Ley de 14 de noviembre de 1978. Estos comicios debían sujetarse a las normas electorales diseñadas por Barrientos.

2.1.5.2 Padilla y la Ley Electoral de 1956

Sin embargo, el proceso de transición hacia la democracia da un giro radical cuando el Gral. David Padilla Arancibia asume el mando del Estado, mediante otro Golpe, el 24 de noviembre de 1978, apenas 10 días después de emitido el Decreto del Gral. Pereda convocando a elecciones. El mismo día que asume el mando y posesiona a sus ministros, el Gral. Padilla anuncia elecciones para 1979, las que posteriormente serán oficializadas mediante Decreto Ley N°16331 de 5 de Abril de 1979.

Sin embargo, lo más interesante es que reforma la normativa electoral que reguló los últimos procesos electorales de 1966 y 1978. Anula, lo prescrito en 1965, restaurando la Ley Electoral de 1956 bajo el sistema proporcional.

El proceso de 1979 mostrará un cuasi empate (polaridad) entre la UDP y el MNR, el surgimiento del partido ADN con Banzer y el ascenso del joven líder Marcelo Quiroga Santa Cruz con el PS-1, esto se reflejará en la heterogeneidad del Parlamento, como característica de una coyuntura de ingobernabilidad, traducida en el famoso “*empantanamiento*” en el Legislativo. Bajo la conversión de votos en escaños del sistema proporcional, el Parlamento electo reflejará la pluralidad política y el nuevo sistema político de partidos.

El 9 de agosto de 1979, tres días después de la fecha señalada constitucionalmente, el Dr. Walter Guevara asume la Presidencia Interina de la República como Presidente del Senado Nacional, ante la inviabilidad para la elección congresal del Presidente.

2.1.5.3 Natusch y Gueiler

Este débil gobierno interino de Guevara concluye con el golpe del Cnel. Alberto Natusch Busch de 1 de noviembre de 1979, a ocho días después de su asonada militar, este militar convoca a nuevas elecciones para Mayo de 1980.

En estas circunstancias, el texto del Decreto de convocatoria a elecciones simplemente consigna la elección de Presidente y Vicepresidente, por lo que en este caso, podemos deducir dos opciones, o que se legitimaba al Parlamento electo en las elecciones de 1979, o que definitivamente la falta de conocimiento de las instituciones democráticas, provocaba una monumental omisión de convocatoria a elecciones parlamentarias.

Luego de 15 días de caos, renuncia Natusch y el 19 de noviembre de 1979, asume el gobierno Lydia Gueiler Tejada a la sazón Presidenta de la Cámara de Diputados, por mandato del Congreso Nacional. El 22 de enero de 1980 la presidenta Gueiler convoca a elecciones y recién el 8 de abril el Parlamento fija las reglas del juego político electoral, mediante la Ley N°531, por la que entre otras cosas se establece un número de 130 diputados, cifra que se mantiene hasta la actualidad.

“La Ley Electoral de 1980 recoge todas las disposiciones elaboradas y sancionadas mediante decretos emitidos bajo el gobierno del Gral. Padilla. Pero en esta ocasión se hallan ordenadas en una Ley, promulgada por el Congreso y sancionada por la Presidenta Gueiler (sic).”⁵⁰

2.1.5.4 El país ingresa en democracia

Luego de una narcodictadura y un triunvirato de las FF.AA, el 15 de julio de 1982, el General Celso Torrelio Villa, quien había asumido el mando supremo sin movilización militar, convoca a elecciones generales para elegir Presidente, Vicepresidente, Senadores y Diputados para 1983. No obstante, estos comicios no se llevarán a cabo.

El General Guido Vildoso Calderón, sustituye a Torrelio, a finales de julio de 1982; este militar mediante Decreto abroga la Ley Electoral de 1980, la normativa electoral que suscribe el Gral. Padilla, convertida en Ley de la República por el Parlamento de 1980, durante la gestión presidencial de la señora Gueiler.

Luego Vildoso restituye y declara sorpresivamente vigente la Ley Electoral de 1965, que restituye el sistema electoral mayoritario, además ratifica la convocatoria a elecciones que hiciera Torrelio para el año de 1983.

Esta decisión asumida por el Gral. Vildoso, es suscrita el 12 de agosto de 1982; dieciséis días más tarde, a consecuencia de una serie de presiones de la ciudadanía, abroga todos los decretos emitidos y repone la vigencia de la Ley Electoral de 1980, para finalmente abrogar el Decreto de Convocatoria a elecciones para 1983, lo cual acorta la posibilidad de la continuidad militar en el poder.

Vildoso que en una primera instancia optó por un sistema electoral que privilegiaba a las mayorías, finalmente cede a la Ley Electoral de 1980 y posteriormente amplía las

⁵⁰ Ibid.

atribuciones de la Corte Nacional Electoral, para establecer la legitimidad y autoridad de los Diputados y Senadores elegidos en los comicios del mes de julio de 1980.

Esta última medida permitirá la instalación de lo que vino a denominarse como el Congreso de 1980, que designaría Presidente Constitucional al Dr. Hernán Siles Zuazo y al Lic. Jaime Paz Zamora como Vicepresidente, quienes triunfaron por mayoría relativa en 1980. Ese mismo Congreso con mayoría opositora no dejaría gobernar tranquilo a Siles, a lo que se sumó el grave problema económico de la hiperinflación.

Se debe establecer que las elecciones de 1978, 1979 y 1980, denominadas de “*transición*” a la democracia por Carlos Cordero⁵¹ y Eduardo Leñaño⁵², en base a sus resultados electorales no tuvieron un efecto directo en la constitución del Poder Ejecutivo ni del Legislativo, salvo la de 1980 que tuvo después de dos años repercusiones jurídico-políticas.

2.1.6 EL SISTEMA NEOLIBERAL DE PARTIDOS Y LA CRISIS INSTITUCIONAL DEL ESTADO

Luego de concluir el período de los gobiernos militares, la estabilidad del orden político en Democracia, se sustentó en grandes consensos inter-partidarios que, además de crear condiciones de gobernabilidad, impulsaron un conjunto de reformas institucionales y económicas que transformaron la sociedad boliviana.⁵³

Bolivia de finales de los años 70 y principios de los años 80, fue lamentablemente un prototipo de inestabilidad política y de lucha sindical en América Latina, con una hiperinflación galopante, con grandes debilidades institucionales y deficiente estructura

⁵¹ Ibid.

⁵² Leer “*SISTEMAS ELECTORALES EN BOLIVIA La conversión de votos en cargos del Ejecutivo y Legislativo*” de Eduardo Leñaño Román

⁵³ A este grupo de consensos se denominó la Democracia Pactada, que supuso la gobernabilidad del país por más de 15 años. Estas alianzas se denominaron Pacto por la Democracia, Acuerdo Patriótico, “*Megacoalición*” y otros nombres. Seis partidos fueron los protagonistas de la Democracia Pactada (MNR, ADN, MIR, CONDEPA, UCS y MBL)

jurídica, además de mostrar ante el mundo una importante influencia del delito del narcotráfico sobre su economía.

2.1.6.1 Elecciones en época de Democracia

Desde 1982 hasta 1985 se vivió en el país una de las crisis económicas y políticas más profundas de toda la historia nacional; un índice inflacionario que llegó a casi el 20 mil por ciento, sumados a un bloqueo congresal y obrero sistemático, acabaron por doblegar al casi desintegrado Gobierno de la UDP.

Esto dio lugar a que el Dr. Hernán Siles Zuazo, recorte su mandato en un año y entregue la presidencia en 1985 al Dr. Víctor Paz Estenssoro del MNR, (456.704 votos conseguidos en las elecciones) que resultando segundo, accedió por votación del Legislativo a ser Jefe de Estado.

En la oportunidad, obtuvo la primera mayoría, Acción Democrática Nacionalista del Gral. Hugo Banzer Suárez con 493.735 votos y el tercer lugar fue ocupado por el MIR de Jaime Paz Zamora con solamente 153.143 votos.

El período constitucional y legislativo 1985-1989, lo caracterizamos por el Decreto Supremo 21060, la irrupción del libre mercado en Bolivia, la libre contratación de trabajadores y la racionalización de la minería pública.

Desde esta etapa de 1985 hasta 1993, los procesos electorarios se tutelaron bajo la Ley Electoral de 1980, caracterizada porque la candidatura para Presidente es unipersonal mientras que la de Senadores y Diputados es por lista.

En un lapso de casi veinte años, se vive en un escenario de permanente fragmentación política, cuyas primeras expresiones se conocen de las lejanas elecciones de 1979, lo que se repetirá fatalmente y casi por inercia en la era democrática, en lo relacionado a la

designación del Presidente de la República, que se traslada constantemente al ámbito congresal.

2.1.6.2 El “triple empate”

En 1989, en un hecho único en nuestra historia, el candidato que ocupaba el tercer lugar en los resultados electorales finales, Jaime Paz Zamora, del Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR), es designado por la vía del acuerdo interpartidario y por la tesis del “triple empate” como nuevo Mandatario de la Nación por el periodo 1989-1993.

Los resultados entre los tres partidos más importantes, se distribuyó de la siguiente forma en 1989: MNR con Gonzalo Sánchez de Lozada (363.113 votos); ADN y Hugo Banzer Suárez (357.298 votos) y el social demócrata MIR con Jaime Paz Zamora (309.033 votos).

Es importante establecer que para la elección de Diputados en las elecciones de 1985 y 1989 se utilizó el sistema proporcional del “cociente electoral simple o natural” que se aplica a los votos emitidos en un departamento (Artículo 156 de la Ley Electoral de 1980).

El “cociente electoral simple o natural” operativamente se aplica así⁵⁴:

- a) El número total de sufragios válidos obtenidos en la votación en cada Departamento, se dividirá entre el número de diputaciones a elegirse. El resultado de esta división (cociente) será la cifra repartidora.
- b) El total de votos obtenidos por cada lista será dividido por la “Cifra repartidora”. El resultado determinará el número de diputados que se adjudicará a cada lista, en estricto orden sucesivo de su colocación.
- c) El saldo o residuo de votos de las listas determinará que se produzca la adjudicación de las diputaciones que no hayan sido llenadas, a los saldos mayores en forma sucesiva, hasta completar la representación departamental. Para los efectos de este inciso se considerarán

⁵⁴ Referencia Extractada del libro de Eduardo Leañó Román, “Sistemas Electorales en Bolivia. La conversión de votos en cargos del Ejecutivo y Legislativo”, editado por la ex CNE.

también como saldo la votación de los partidos, frentes o coaliciones que no alcanzaron el número de la cifra repartidora.

Una de las importantes decisiones de este período de gobierno que tendrá un efecto notable en el funcionamiento de las instituciones democráticas será la aprobación de la Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución Política del Estado.

Con esta norma, por primera vez desde la fundación republicana, el sistema político lograba un acuerdo que trascendía los ámbitos parlamentarios para reformar el texto constitucional de 1967. Esta aprobación daba luz verde para que la próxima legislatura, que surgiría de una nueva consulta electoral en 1993, tome la responsabilidad de aprobar cambios constitucionales que afectarían a la conformación del Estado.

Para las elecciones de 1993, por segunda vez, desde la recuperación de la democracia en 1982, el MNR (Gonzalo Sánchez de Lozada) junto al indigenista MRTKL lograba en las elecciones de 1993, una victoria electoral por mayoría relativa con 585.890 votos frente a 346.811 del Acuerdo Patriótico. Ante estos resultados, los nuevos acuerdos que organizó el MNR sobre la base de un 35,56 por ciento de los votos, condujeron a que ocupara la Presidencia de la República.

Cuatro años antes, en 1989, si bien el MNR había ocupado el primer lugar en la votación, los acuerdos político-parlamentarios le cortaron el camino y dieron la presidencia al MIR.

Luego de convertir los votos en escaños, se constata que dos organizaciones políticas (MNR-MRTKL y AP) concentraron el 71,33 por ciento de la representación parlamentaria. Otras dos (los partidos populistas) consiguieron el 22,29 por ciento (UCS y CONDEPA). Así, por los efectos del sistema electoral, se ha pasado de un sistema de partidos atomizado (catorce que participaron en el proceso electoral) a un sistema de pluralismo extremo (ocho) después de las elecciones.

Estos resultados son fruto del procedimiento para la elección de Diputados que cambia para este 1993. El procedimiento del cociente electoral simple o natural se aplicó en las elecciones generales de 1985 y 1989, pero para los comicios de 1993 se cambió por el sistema proporcional de divisores impares, según el Artículo 133° de la Ley N° 1246 del 5 de Julio de 1991.

El procedimiento de este sistema es el siguiente⁵⁵:

a) Los votos obtenidos por cada partido, frente, alianza o coalición, se dividirán entre la serie de divisores impares en forma correlativa, continua y obligada (1, 3, 5, 7, 9, etc.), según sea necesario en cada departamento.

b) Los cocientes resultantes de estas operaciones, dispuestos en estricto orden descendente (de mayor a menor), servirán para la adjudicación de las diputaciones correspondientes por cada departamento.

Seguramente utilizando otra fórmula de asignación de escaños se hubiese logrado un pluralismo limitado o incluso un sistema bipartidista, pero el propósito del método de los divisores impares es que la pluralidad social se refleje en el Parlamento. Por esta razón, algunos partidos pequeños lograron en esa oportunidad, acceder al Congreso. En este caso, observamos con claridad que el sistema electoral que se utiliza en un proceso electoral influye en la conformación de las mayorías parlamentarias.

2.1.6.3 Nueva Constitución en medio de la Capitalización

Toda esta época (1993-1997) estuvo signada por el proceso de Capitalización que transfirió en su mayor parte, al sector privado la mayoría de las principales empresas estratégicas y los servicios públicos que quedaban en manos del Estado, incluyendo los hidrocarburos.

⁵⁵ Referencia Extractada del libro de Eduardo Leña Román, "*Sistemas Electorales en Bolivia. La conversión de votos en cargos del Ejecutivo y Legislativo*", editado por la ex CNE.

Pero el hecho jurídico-político más destacado de esta época sería la ratificación de la Ley para reformar la Constitución Política del Estado. Es así que el 12 de agosto de 1994 se aprobó la Ley N ° 1585 por la cual se sancionaban las Reformas a la Constitución Política del Estado.

Los cambios en el texto constitucional modificaban el ámbito territorial, pero sobre todo en el ámbito electoral surgía una nueva forma de elección de la mitad de los miembros de la Cámara de Diputados. Se creaban circunscripciones uninominales y se incorporaba el procedimiento de la mayoría simple en un sistema electoral proporcional y de circunscripciones plurinominales.

2.1.6.4 La Mayoría de Edad y la irrupción de los diputados uninominales

Luego de las reformas constitucionales de 1994, el primero de junio de 1997 se realizaron elecciones generales para la renovación total del Poder Ejecutivo y Legislativo. En esta contienda electoral por vez primera desde la fundación republicana se adoptaban simultáneamente circunscripciones uninominales y plurinominales para elegir 130 miembros de la Cámara de Diputados. La figura de los uninominales representaba para ese entonces un cambio importante en el origen, legitimidad y funcionamiento del Poder Legislativo.

Se dio lugar a la creación de 68 circunscripciones uninominales para elegir igual número de representantes en el marco de las nueve circunscripciones departamentales, esta nueva geografía electoral fue incorporada posteriormente en las reformas al Código Electoral, mediante la Ley N°1984 de 1999.

Esta modificación puntual en el origen electivo de los diputados se introdujo con el propósito de ampliar las bases de la participación ciudadana, como remedio al paulatino distanciamiento que se venía operando entre partidos políticos (candidatos-representantes) y sociedad-electores.

Con esta nueva normativa electoral se apuntaba a mejorar la participación ciudadana, otorgando la oportunidad de elegir directamente diputados por circunscripción. Por otra parte intentaba mejorar el desempeño legislativo, al propiciar una relación de mayores controles entre representante y elector.

Sobre sus efectos jurídico políticos, podemos establecer que luego de cuatro experiencias electorales (1997, 2002, 2005 y 2009) eligiendo diputados uninominales, esta apertura del sistema representativo fue una intención rescatable de los partidos políticos que no produjo los resultados esperados, ante el dominio ejercido por los mismos partidos sobre “*sus uninominales*”. A esto se suma, la falta de una norma que posibilite una postulación independiente de los propios partidos.

La reticencia y falta de voluntad de los viejos actores políticos para reformar el sistema de poder –reflejada en la carencia de independencia de los uninominales- fueron argumentos para que sobre todo, los denominados movimientos sociales de carácter sindical, gremial y hasta corporativista, logren años más tarde lo que se vino en denominar como la ruptura del monopolio en la representación política.

Durante tres procesos electorales (1985, 1989 y 1993) y también anteriormente, se había elegido a la totalidad de miembros de la Cámara de Diputados mediante listas cerradas, o sea bajo el sistema de “*planchas*”. Con una sola papeleta, un solo voto y el mismo día se elegía al Presidente de la República (Poder Ejecutivo) y a ambas Cámaras Legislativas.

En las elecciones de 1997 triunfó electoralmente la alianza política ADN-NFR-PDC con un reducido 22,26 por ciento de los votos. La lógica de pactos parlamentarios (democracia pactada) para la conformación del gobierno volvió a funcionar a fin de garantizar la gobernabilidad democrática.

Estos comicios se llevaron a efecto bajo los postulados de la Ley N° 1704 de 2 de Agosto de 1996 (Ley de Reforma a la Ley Electoral), en la que son considerados como electores las

personas hombres y mujeres mayores de 21 años siendo solteros, o de 18 años siendo casados, independientemente de su grado de instrucción, ocupación o renta.

Sin embargo, poco después mediante Ley N° 1779 del 19 de marzo de 1997, se elimina el requisito del matrimonio para los individuos de 18 años; el artículo reformulado señala que: “*Son ciudadanos los bolivianos hombres y mujeres mayores de 18 años de edad*”. Bajo esta norma, todos los mayores de 18 años pueden sufragar.

2.1.6.5 Elecciones en época de Democracia

En el inciso 3 del Artículo 4 y en el Artículo 12 de la Ley N° 1704 de 2 de Agosto de 1996 (Ley de Reforma a la Ley Electoral) encontramos el procedimiento para la selección de Diputados para 1997. Allí se remarca que 68 Diputados se elegirán en base al sistema de mayoría simple obtenidos en las circunscripciones uninominales; en cambio, los otros 62 representantes serán elegidos aplicando la fórmula proporcional de los divisores naturales.

El procedimiento descrito de este método es el siguiente⁵⁶:

- a) Tomará el número de votos acumulativos logrados por cada partido, frente o coalición en cada departamento.

- b) Los votos acumulativos obtenidos por cada partido, frente o coalición se dividirán entre la serie de divisores naturales (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, ...etc.) en forma correlativa, continua y obligada según sea necesario en cada departamento.

- c) Los cocientes resultantes de estas operaciones, dispuestos en estricto orden descendente de mayor a menor, servirán para establecer el número proporcional de diputados correspondiente a cada partido, frente o coalición, en cada departamento.

- d) A este número proporcional de diputados se deberá descontar las obtenidas en circunscripciones uninominales. El remanente de esta operación será adjudicado en orden

^{56 56} Referencia Extractada del libro de Eduardo Leño Román, “*Sistemas Electorales en Bolivia. La conversión de votos en cargos del Ejecutivo y Legislativo*”, editado por la ex CNE.

estrictamente ascendente a la lista plurinominal, hasta alcanzar el número proporcional que corresponda según lo establecido en el inciso anterior.

e) Si el número de diputaciones uninominales supera el número proporcional establecido en el inciso c), las diputaciones se adjudicarán dando prioridad al número de diputaciones uninominales.

f) Si el número de diputaciones uninominales fuere mayor al que le correspondiera en la aplicación del inciso a), la diferencia se cubrirá restando escaños a los partidos que tengan los cocientes más bajos en la distribución por divisores en estricto orden ascendente.

2.1.6.6 Elecciones de 2002

A Jorge Quiroga Ramírez le correspondió entregar el mando al nuevo Presidente surgido de proceso electoral en 2002, pero antes dejó al país una Ley de Necesidad de Reforma Constitucional que en sus partes salientes es receptiva con muchas de las demandas de cambio que se expresaron desde fines del siglo XX y que traducían fuertes críticas contra el funcionamiento del sistema político.

Entre estas petitorias sociales se incorpora el Referendo constitucional, respondiendo así a la demanda de contar con mecanismos de democracia directa que le permitiesen a la ciudadanía decidir sin intermediarios sobre los asuntos que le fuesen consultados.⁵⁷ Esta norma serviría de palanca para las futuras reformas a la Constitución de 2004, que se confirmarían en la administración de Carlos Mesa Gisbert.

Finalmente bajo una fuerte incertidumbre político-electoral, el 30 de junio de 2002 se llevaron a cabo elecciones generales para renovar los poderes públicos Legislativo y Ejecutivo. En esta ocasión nuevamente la coalición MNR-MBL con un 22,46 por ciento de los votos lograba una nueva y cuestionada victoria electoral, que a las claras no era

⁵⁷ De acuerdo a datos del libro *“Electores en época de transición”* de Salvador Romero Ballivián.

legítima, pues la ventaja era mínima. En la oportunidad 4.164.909 ciudadanos concurren a las urnas.

A partir de ello y en aplicación de los conocidos pactos, característicos de la Democracia Representativa se configuró un nuevo acuerdo interpartidario –que sería el último de la era democrática- en el Parlamento para posibilitar la elección de Gonzalo Sánchez de Lozada, quien accedería a la Presidencia, en el marco de una polarizada elección.

La diferencia electoral entre las tres primeras fuerzas políticas (MNR, NFR y el sorprendente MAS) fue mínima, estos tres partidos concentraban algo más del 63 por ciento del total de los votos válidos y la diferencia entre las dos primeras candidaturas (MNR y MAS) no excedía los 43.000 votos. Entre el segundo y tercer partido más votados (MAS y NFR), increíblemente se tenía una diferencia de sólo 721 votos.

Debemos recordar que los epicentros del conflicto social y político o sea las áreas de pequeña propiedad agrícola del altiplano y de los valles así como los barrios populares de La Paz, El Alto, Oruro y Potosí, no apoyaron a Sánchez de Lozada, lo que restó importante apoyo a esta candidatura.

2.1.6.7 Ocaso de la democracia pactada

En estos comicios, conservó su cuarto puesto histórico (15.1 por ciento), el MIR, a su vez el escenario político se modificó sustancialmente con el derrumbe de CONDEPA y UCS, los partidos populistas de los años 90 y el serio revés de la entonces gobernante ADN (3.1 por ciento). El MIP de Felipe Quispe, registró un nivel histórico para el katarismo (5.9%), reflejo de la inconformidad del altiplano paceño con la política de los últimos años.

El mandato electoral de los partidos tradicionales se ha visto diluido en estas elecciones, donde apenas se pudo conformar el gobierno con una mayoría legislativa necesaria, pero no suficiente para alcanzar los dos tercios que se requerían para las decisiones de mayor

consenso, al lado de una oposición (liderizada por el naciente MAS) importante, radical y contestataria a las reformas.

Evo Morales a la cabeza, canalizó el descontento con la crisis económica y la incertidumbre política. El MAS ocupó el segundo lugar con un discurso de defensa de la hoja de coca, de denuncia de la Capitalización y contrario a Estados Unidos.

MNR, MIR y la UCS formaron coalición para gobernar en 2002 con Gonzalo Sánchez de Lozada como Presidente, pero no representaban ni siquiera el 50 por ciento del electorado, alcanzando simplemente el 42.2 por ciento de la votación nacional, sumando 83 escaños de los 157 parlamentarios de ambas cámaras (52.7 por ciento del Congreso Nacional). Recordemos que el NFR de Manfred Reyes Villa llegaría tarde a un gobierno políticamente debilitado, desaprobado por el pueblo y deslegitimado.

El resultado de esta elección que resultó un punto de inflexión, echó por tierra los consensos dominantes desde 1985, la legitimidad indiscutida de la democracia representativa y la primacía de la economía de mercado. Al mismo tiempo, el sistema partidario de pactos se transformó en un sistema de partidos de tendencias centrífugas y polarizadas, con visiones antagónicas sobre la economía, la sociedad y la política boliviana.

Debemos señalar que ya anteriormente la Democracia Pactada comenzó a opacarse en el gobierno de Hugo Banzer (1997 – 2001) cuando Bolivia sintió el impacto de la crisis económica que contrajo los niveles de crecimiento y aumentó el desempleo.

No olvidemos los hechos de 2000 y la “*Guerra del Agua*” en Cochabamba que importó la ruptura del contrato con la empresa extranjera Aguas del Tunari, a través de una movilización popular y que reforzó a los sectores sociales críticos con la privatización, en especial con el proceso de Capitalización ejecutado por el gobierno de Sánchez de Lozada (1993 – 1997).

2.1.6.8 Avances en tres décadas de Democracia

Durante la vigencia de la institucionalidad democrática representativa, instaurada en 1982, se produjeron una serie de transformaciones positivas en el Estado, pero estas reformas resultaron insuficientes frente a las demandas y expectativas de ciudadanos, regiones y de grupos políticos, lo que desembocó en los hechos de 2003.

Entre los resultados, se debe resaltar la construcción de acuerdos políticos de gobernabilidad, gobierno y en cierto grado, gobernanza -entendida como la buena orientación de la intervención del Estado- que permitieron la elección democrática continuada de presidentes. Se reconstruyó el sistema de partidos y la recuperación de la competencia político electoral, para la alternancia legal del poder.

Entre 1978 y 2009, se produjeron 10 elecciones generales, también se efectuaron, desde 1985 a la fecha nueve elecciones municipales. Lo cual significó la recuperación de la democracia municipal y construcción de la institucionalidad municipal, que había quedado eliminada desde la década de los años 50.

Se desarrollaron y perfeccionaron gradualmente libertades ciudadanas y se edificó un sistema de pluralidad ideológica; también se produjo, como algo positivo, la intensificación de la participación social, y avances en la ampliación de la inclusión de grupos sociales y étnicos. No por nada se realizaron desde 2004 hasta la fecha, 8 referendos distintos, incluyendo los Referendos para aprobar Estatutos Autonómicos en Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando.

Desde el Estado, se iniciaron procesos de descentralización y desconcentración administrativa y de perfeccionamiento del Estado de Derecho. En el plano electoral se promulgó la Ley N°1983 de Partidos Políticos (1999), asimismo el Código Electoral a través de la Ley N°1984 y la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (2004).

En la presente coyuntura, a partir del segundo Gobierno del MAS, se ha aprobado una nueva Ley de Régimen Electoral adecuada a la nueva Constitución del Estado Plurinacional y a las nuevas herramientas de la Democracia Participativa.

Un legado importante significó las reformas al Sistema Electoral con la elección de personajes notables para la conformación de los vocales de la Corte Nacional Electoral y las Cortes Departamentales Electorales. Desde 1992, el Poder Legislativo es la instancia a escoger a los hombres más inocuos y neutrales para el manejo del ente electoral, recordemos que antes de 1992, eran los propios partidos quienes designaban a sus vocales.

Este notable avance que garantiza independencia en el manejo y administración de los procesos electorales y decisionales como los Referendos, debe mantenerse en la presente circunstancia política a pesar del carácter monopólico del partido de Gobierno.

En síntesis, el sistema político boliviano transitó desde una democracia estrictamente representativa a una democracia con mayor participación de los ciudadanos, lo que se tradujo en la convocatoria a la elección de la Asamblea Constituyente en Marzo de 2006 y sobre todo en la realización de diversos referendos como instrumentos de la Democracia Participativa.

2.2 EL PUNTO DE INFLEXIÓN DE 2003

Antes de la crisis del Gobierno de Sánchez de Lozada, en septiembre de 2003, en el altiplano se produjeron bloqueos organizados por grupos afines a Felipe Quispe que reclamaban la liberación de un dirigente acusado de asesinato; ante los bloqueos, en Sorata quedaron atrapados grupos de turistas y viajeros ocasionales que fueron liberados por fuerzas del orden que luego se enfrentaron con campesinos en Warisata.

Como saldo de estas escaramuzas, resultaron cuatro campesinos muertos lo que exacerbó los ánimos en El Alto donde se produjeron las primeras manifestaciones y huelgas urbanas en las que se mezclaron el repudio a la muerte de civiles y la oposición a la venta del gas a Estados Unidos a través de un puerto chileno.

La situación empeoró cuando el transporte declaró un paro y los manifestantes alteños impidieron el aprovisionamiento de gasolina en esa ciudad y en la propia La Paz. El domingo 12 de octubre, el gobierno organizó un operativo militar para asegurar la provisión de energéticos. El balance fue trágico, con la muerte de decenas de personas en El Alto.

Las medidas represivas acentuaron el conflicto con el gobierno, dieron mayor legitimidad a la movilización que se hizo masiva en la mayoría de los barrios de El Alto y que aceleraron acciones de rechazo al Gobierno en otras ciudades del occidente, así como en distritos mineros.

Al mismo tiempo, desplazaron la consigna de la protesta, de la oposición a la venta del gas a través de un puerto chileno, hacia la exigencia de la renuncia de Sánchez de Lozada ante la dura represión con muertos de por medio.

Los enfrentamientos del lunes 13 de Octubre acentuaron las tendencias descritas y empujaron a sectores de clase media, encabezados por la ex Defensora del Pueblo, Ana María Romero, a sumarse al pedido de dimisión a través de la instalación de piquetes de huelgas de hambre. Frente a la envergadura de la represión, el Vicepresidente Carlos Mesa rompió políticamente con el gobierno y algunos ministros renunciaron.

Finalmente debilitado, el miércoles 15 de Octubre, Sánchez de Lozada en un mensaje televisado prometió organizar un Referendo No Vinculante y por departamentos sobre el gas y convocar a una Asamblea Constituyente. La propuesta fue considerada extemporánea por la gran mayoría de los actores movilizados que presionaban para conseguir la renuncia presidencial.

La situación continuaba deteriorándose, la sede de gobierno se encontraba paralizada, desabastecida de alimentos, sin ningún tipo de actividad pública o privada y con un escenario de alta tensión agravado por el anuncio de la llegada de mineros de Oruro.

Sánchez de Lozada quedó desprovisto de apoyo y sus principales aliados políticos lo abandonaron: NFR anunció en la mañana del viernes 17 de Octubre que se alejaba del gobierno. El Presidente prácticamente escapó a Santa Cruz y mandó una carta al Congreso dejando a consideración su renuncia. Reunidos de manera extraordinaria, los parlamentarios aceptaron la dimisión, con la excepción del MNR cuyos congresales se mantuvieron casi unánimemente al lado de Sánchez de Lozada.

2.2.1 GOBIERNO DE CARLOS MESA, COMIENZA EL DECLIVE DEL SISTEMA POLÍTICO TRADICIONAL

De acuerdo a la sucesión constitucional, Carlos Mesa Gisbert fue proclamado Presidente; este desenlace generó un rápido descenso de la tensión: todas las medidas de presión fueron levantadas y la calma retornó al país. Sin embargo, esas jornadas marcaron un profundo cambio de rumbo en la política boliviana.

La caída de Sánchez de Lozada resquebrajó el modelo que encarnó entre otras cosas la supremacía de la economía de mercado con fuerte presencia del capital extranjero, Democracia Representativa con papel central de los partidos y participación activa de los tecnócratas en las políticas públicas.

En cambio, ganó legitimidad la tesis que exige un papel más activo del Estado en la economía, el final del monopolio partidario para la representación y la participación directa de la población en el desarrollo del Estado (Democracia Participativa).

Este conjunto heterogéneo de ideas no se plasmó de manera íntegra en la administración del nuevo gobierno, sin embargo, posteriormente Mesa prometió organizar un Referendo vinculante sobre la política energética, la organización de una Asamblea Constituyente que

reformule la Constitución y dejó la duración de su gestión en manos del Parlamento, antes de señalar que se sometía a la Constitución y que completaría su período original hasta 2007.

Entre los cambios políticos que acompañaron a la sucesión presidencial, los partidos quedaron en el limbo, Mesa Gisbert incluso había eliminado la alianza política anterior. Así, sumada a la crisis de partidos, paulatinamente se oyeron críticas duras a las prácticas y liderazgos de los partidos “*tradicionales*”. Las bancadas parlamentarias perdieron cohesión, las figuras partidarias fueron más autónomas y se replegaron a sus regiones, a la par, los movimientos sociales y sindicales reforzaron su influencia.

Luego, la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se modificó de manera radical. Durante la UDP, el gobierno se encontraba en minoría, ante bloques parlamentarios de oposición que eran disciplinados, sin embargo curiosamente, Mesa en toda su administración careció de una bancada y no necesitó del apoyo congresal, aunque a la vez ningún partido se encontraba, por principio, en la oposición (así se crearon curiosos grupos “*transversales*”); recordemos que desde 1985, todos los gobiernos contaron con firmes mayorías congresales que facilitaron la ejecución de su agenda.

En definitiva, el Parlamento como expresión del Poder Legislativo quedó en una posición disminuida como centro de las cuestionadas actividades partidarias, carente de legitimidad ante la falta de confianza y credibilidad en los actores políticos.

2.2.2 PROTAGONISTAS DEL FIN DE LA DEMOCRACIA PACTADA

2.2.2.1 Los “*Movimientos Sociales*”

Sin duda, que vivimos en el tiempo de los “*movimientos sociales*”, denominación genérica de grupos de presión y de movilización, fragmentados, con base organizativa, discurso, un liderazgo y una territorialidad distinta; con objetivos que recorren desde la transformación radical del Estado (los “*movimientos sociopolíticos estructurales*”), y aquéllos que

simplemente buscan cambios en algunos aspectos (los “*movimientos sociopolíticos reivindicativos*”).

Esta definición compleja es la que nos brinda Alvaro García Linera en su obra "*Sociología de los Movimientos Sociales en Bolivia: Estructuras de Movilización, procesos enmarcadores y acción política*" de 2004⁵⁸ coinciden en una suerte de desencanto con el sistema político tradicional y la exigencia de una mayor participación ciudadana.

El sistema de partidos se ha visto desacreditado y es percibido como corrupto y con intereses ajenos a los que más apremian a la sociedad. A principios del nuevo siglo, la población no se siente representada por los partidos políticos, siente un enorme escepticismo frente a sus discursos y una gran incertidumbre sobre su capacidad para realizar gestión a favor de la gente. Los pueblos indígenas y originarios se presentan en la vida política nacional sin intermediarios y a partir de una interpelación inequívocamente anticolonial. Denunciando siglos de explotación, discriminación y racismo muestran la falla geológica original del estado boliviano: el colonialismo interno.

Los pactos políticos, antes reconocidos por la población, son condenados y vistos como un mecanismo prebendal de reparto de ventajas particulares. Las elecciones desde 1985 hasta inclusive 2002 Las distintas votaciones, tanto en elecciones locales como en comicios generales, resultan en escenarios de dispersión que obligan a los Partidos Políticos a pactar en los distintos niveles legislativos, para asegurar una cierta gobernabilidad.

El rol de mediadores asignado teóricamente a los partidos políticos, intermediarios de la participación política ciudadana, pasó a ser el de simples maquinarias electorales –apoyadas en los medios de comunicación- que se interesan en el ciudadano, sólo en tanto elector, y lo olvidan en los interregnos. En los partidos, las camarillas y las familias tenían don de mando y poseían todas las prerrogativas, muchos de ellos no se desprendieron del caudillaje y simplemente sus acciones estaban destinadas a acaparar la hacienda pública.

⁵⁸ "*Sociología de los movimientos sociales en Bolivia: estructuras de movilización, procesos enmarcadores y acción política*" de Alvaro García Linera, Marxa Chávez León y Patricia Costas Monje, Oxfam-Diakonía, La Paz, Bolivia, 2005

La gobernabilidad, entendida como el conjunto de condiciones políticas necesarias para realizar la gestión del Estado, ha sido considerada siempre como sinónimo de mayoría parlamentaria. En el pasado esa ecuación funcionó casi a la perfección, pero con el advenimiento del siglo XXI, está muy lejos de responder a las demandas de la sociedad. El Parlamento había perdido la capacidad para establecerse como el lugar de resolución de las disputas políticas y por ende de la generación de los consensos mínimos.

En estos momentos, se vive el proceso de transición entre la crisis del Estado republicano colonial en su forma estatal neoliberal (la República ha sido abolida, sin embargo aún se la reivindica en el Art. 11 de la CPE, que define las tres formas de democracia) y el Estado Plurinacional patrocinado por el MAS.

Sin embargo en esta circunstancia, podemos establecer dos posibles desemboques de resolución de este trance: la refundación oligárquica (esta vez bajo el manto indígena y la adopción de un nuevo sistema de instituciones y normas jurídicas) o el inicio de la construcción de un Estado remozado con otro sistema de poder y un equitativo reparto de los recursos.

Esto ha causado el resurgimiento del neopopulismo, caracterizado por el MAS como principal referente, que se ha catapultado como el partido político hegemónico luego de que en las dos últimas elecciones triunfó por mayoría absoluta y de que en la actualidad, maneja más de la mitad de gobernaciones y gobiernos municipales en el territorio nacional.

Desde 2000, el sistema político boliviano ha vivido una profunda crisis, lo que ha derivado en la actualidad en una ardua construcción del Estado Nacional Plurinacional, que se debe entender en su verdadera perspectiva histórica. Según la tesis que planteara Samuel Huntington⁵⁹ en 1968: “...la estabilidad de un sistema político en vías de modernización depende de la fuerza de sus partidos”, es decir a mayor institucionalización de los partidos

⁵⁹ Estos planteamientos están contenidos en “*El orden político en las sociedades en cambio*” de Samuel Huntington.

políticos. un país puede gozar de una mayor estabilidad política y, a la inversa, allí donde la movilización social es más veloz que el desarrollo de las instituciones políticas se tiene como resultado una mayor inestabilidad política.

El mismo Huntington cuestiona el caso boliviano preguntándose ¿por qué, a diferencia de la Revolución Mexicana, la Revolución Boliviana (1952) no engendró también un modelo de estabilidad política de largo plazo? Diríamos nosotros ¿por qué después de la Revolución Nacional de 1952 el MNR se resquebrajó y desmoronó, mientras el PRI de México se reproducía en el poder, por más de 70 años?.

El autor explica, esto se debió en parte a que *“las fuerzas sociales organizadas y movilizadas como las de los campesinos y los obreros tuvieron en Bolivia mayor influencia que el partido político dominante (en este caso el MNR)”*⁶⁰.

Es así, que a falta de este elemento aglutinador, cuando la revolución nacional se debilita por el prorroguismo de sus líderes, ese vacío de poder y de cohesión política es ocupado por los gobiernos militares, como lo sucedido en 1964. Con el retorno a la democracia en 1982, resurge nuevamente una gran agitación social, que lleva a tal extremo su protesta y activismo hasta producir un agotamiento político en la sociedad, que ante la hiperinflación estaba dispuesta a asumir los costos de las reformas y de la estabilidad, que se tradujeron en el Decreto Supremo 21060 y la implantación de un gobierno de libre mercado en 1985.

Es en este contexto, cuando el sindicalismo y los movimientos sociales de protesta entran en una gran crisis y sus acciones carecen de legitimidad y apoyo social (desde 1986, incluyendo toda la década de los años 90), y los partidos políticos toman un rol central en el sistema político, que mediante pactos logran sostener la gobernabilidad y estabilidad del sistema.

⁶⁰ Ibid.

2.2.2.2 Élités regionales y Autonomías

Con el nuevo siglo, también el país empieza a vivir un resurgimiento de corrientes autonomistas e incluso secesionistas, que luego se manifestarían en los Referendos por autonomías departamentales. En algunas regiones ciertas elites y liderazgos han retomado la discusión pública sobre la eficiencia y legitimidad de un Estado Unitario y Centralizado. Tal es el caso de los grupos cívicos y organizaciones regionales de Santa Cruz, que se pronunciaron originalmente por la “*Nación Camba*”⁶¹, con postulado jurídico-ideológico-histórico de refundación del país; simultáneamente el dirigente aymara, Felipe Quispe respondía con el discurso de reconstituir el Kollasuyo y reestructurar el Ayllu precolombino como unidad social y económica en el Occidente.

A esto en el año 2003, en plena crisis de Octubre, el Departamento de Tarija, frustrado en sus aspiraciones de exportar gas por algún puerto chileno, proponía la constitución de autonomías departamentales.

2.2.2.3 El papel de la Iglesia Católica en 2003

En los prolegómenos de ese 2003, era evidente que la democracia tenía limitaciones y era poco participativa, por lo tanto, exigía al gobierno y a los partidos políticos, impulsar reformas estructurales, para dar respuestas y certidumbre al país.

Antes de la crisis definitiva de octubre, la Iglesia, así como enviaba mensajes directos al gobierno, también recordaba a los sectores de oposición que una actitud hostil no era constructiva y que, aunque la democracia podía ser cuestionada, había que apoyarse en las normas y en la institucionalidad democrática existente, partiendo de ella para mejorarla.⁶²

⁶¹La “*Nación Camba*” sostiene que las minorías nacionales diferenciadas, como los “*campas*” sean reconocidas constitucionalmente como tales. Y de no ser así, accederán a su independencia nacional por la vía pacífica y el Referendo, sobre la base del Derecho de Autodeterminación reconocido por la ONU.

⁶² Esta posición se enmarca en el clásico papel de la Iglesia Católica como mediadora en los conflictos políticos y sociales.

Antes de las movilizaciones de octubre de 2003, la Iglesia decidió apoyar una serie de esfuerzos e iniciativas que permitirían una forma de pacto de carácter político y social fundamentado en el diálogo y la concertación.

Para tal propósito fue elaborado el documento titulado “*Reencuentro Nacional*”, el cual debería suscribirse, luego de varios intentos fallidos, en los primeros días de septiembre, a escasos días del estallido final. El objetivo central del documento se enmarcaba en el fortalecimiento de la democracia y la pacificación del país. Varios partidos políticos comprometieron su apoyo a dicha iniciativa de la Conferencia Episcopal Boliviana.

Sin embargo, el Movimiento al Socialismo (MAS) se excluyó y publicó un documento con una serie de observaciones a los temas que había planteado la Iglesia Católica. El documento en cuestión se llamaba “Posición del MAS con relación al Reencuentro Nacional”.

2.2.2.4 El movimiento de los pueblos indígenas

Definitivamente con los bloqueos campesinos de Abril y Septiembre de 2000, nació el movimiento de los pueblos indígenas que en la actualidad es parte del poder político del país y se ha consolidado como un grupo de presión social.

Varias son las plataformas para el accionar político de los movimientos indígenas, como la reivindicación de un régimen legal de tenencia y propiedad de la tierra (con tomas de tierras privadas y reservas forestales), el uso racional y participación en la explotación de los recursos naturales, la defensa del medio ambiente, además de la exposición de un discurso etnicista, reivindicando la reconstitución de un Estado Aymara del Tahuantinsuyo, cargado de simbolismo, como por ejemplo, la sustitución de la bandera nacional tricolor por la Wiphala⁶³.

⁶³ La wiphala es hoy un símbolo del Estado Plurinacional, tal como lo señala la Constitución Política en su artículo 6.

En el primer año de gobierno de Sánchez de Lozada las presiones y bloqueos campesinos fueron crecientes. El enfrentamiento de Warisata, significó el primer choque armado con las fuerzas del Estado, posteriormente bajo la consigna de “*ahora sí, guerra civil*”, vendría el bloqueo en la zona del Lago Titicaca y la posterior caída de ese gobierno.

Dentro de la lógica de la presión social desde el agro, no debemos obviar al movimiento de los campesinos cocaleros dedicados a sembrar y cosechar coca, que se caracterizó por ser uno de los más virulentos durante la época de la Democracia Pactada. Su actividad sindical fue tan importante, que eclipsó a la tradicional vanguardia minera y posteriormente catapultó políticamente a Evo Morales como Presidente.

Desde 1985 y 1986 con el cierre de las minas estatales, más de 20 mil mineros fueron expulsados a las zonas de producción de coca, en el trópico cochabambino., por esta razón el tema de la hoja de coca no puede entenderse fuera del contexto de las reformas del Estado y la liberalización de la economía bajo el libre mercado.

Ahora el surgimiento de lo indigenista como ideología de poder, hay que comprenderlo en el contexto de los rasgos estructurales que configuran al país, como una realidad multiétnica y pluricultural, con profundas diversidades regionales y con un estado de pobreza que alcanza a dos tercios de su población.

Estas brechas sociales y desigualdades económicas, importan también diferencias políticas, que manifiestan este tipo de agudas contradicciones que afectan a la sociedad boliviana.⁶⁴

Esta discordancia político-económica, nos permite relacionar nuestra situación de país multicultural con lo señalado por Arend Liphart quien sostiene que para “*las sociedades plurales es más difícil mantener la estabilidad política, porque están acosadas por*

⁶⁴ De acuerdo al periódico La Razón del 26 de noviembre de 2004, un estudio de NN.UU señala que Bolivia junto a México, Perú, Guatemala y Chile se encuentran en situación de riesgo de convulsión social debido al impacto de megaproyectos en hidrocarburos, gas, agua y bosques sobre los pueblos indígenas. Según la nota periodística, esta situación puede desembocar en conflictos supranacionales.

*problemas que surgen de las profundas divisiones entre sectores de su población y la ausencia de un consenso unificador”.*⁶⁵

2.2.3 EL REFERENDO SE CONSTITUCIONALIZA

2.2.3.1 Reforma Constitucional de 2004 y la inclusión del Referendo

Se destaca que entre 2002 y 2005, el sistema de partidos en crisis, logró aprobar una Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución Política del Estado, la Ley N ° 2410 de 1 de agosto de 2002, aprobada por la legislatura 2001-2002, durante el gobierno de Jorge Quiroga, faltando sólo cinco días antes de producirse la transición constitucional.

Esta decisión política, orientada a reformar por segunda vez en menos de 10 años, la esencia de la Constitución de 1967, tuvo su culminación con la aprobación de la Ley de Reforma a la Constitución Política del Estado, Ley N° 2631 de 20 de Febrero de 2004 (Presidencia de Carlos Mesa Gisbert).

En esta Ley se confirma que las agrupaciones cívicas representativas de la sociedad, que cuenten con personalidad jurídica reconocida, podrán formar parte de los frentes o coaliciones partidarias y presentar sus candidatos a través de ellos, lo que definitivamente rompe con el monopolio de los partidos en la pugna por el poder. Posteriormente el accionar de estas organizaciones se regulará mediante la Ley N°2771 de 7 de julio de 2004 (Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas)

Sin embargo, lo más importante del contenido y reforma impulsada por la Ley N°2631 es la incorporación en la Constitución de tres instituciones de la Democracia Participativa como la Asamblea Constituyente, la Iniciativa Legislativa Ciudadana y sobre todo el Referendo, como consulta directa a la ciudadanía.

⁶⁵ Véase a Arend Lijphart con su libro *“Democracia en las sociedades plurales”*.

Esta reforma tuvo una elaboración más accidentada, pues requería un complejo procedimiento con tres fechas diferentes para su aprobación y aplicación. Fechas y momentos que suelen llevar a cierta confusión. La Constitución boliviana para su reforma parcial demandaba un plazo mínimo de dos períodos legislativos para su tratamiento y aprobación. El propósito de este complejo procedimiento era garantizar cambios que no afecten la estabilidad jurídica del país, cuya historia se halla plagada de gobiernos que utilizaron el expediente de cambios constitucionales “de urgencia” para legalizar a gobiernos generalmente de facto.

La Constitución boliviana formaba parte de lo que en teoría constitucional se denominan constituciones rígidas, en razón de los plazos y posibilidades de reforma. Sin embargo, la reforma constitucional años más tarde se modifica y amplía por la incorporación de la figura de reforma total de la Constitución mediante la sanción por parte del Poder Legislativo de una Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente.

2.2.3.2 Elecciones de 2005 y el fin de los pactos

Luego de la renuncia de Carlos Mesa Gisbert y la sucesión constitucional del Dr. Eduardo Rodríguez Veltzé, se celebran elecciones anticipadas para la renovación del poder público (diciembre de 2005). Estas elecciones definitivamente modificarían el espectro político del país y reformarían el sistema de partidos, lo que a futuro provocaría la hegemonía de un solo partido (el MAS), que hasta la actualidad manjeja de forma cuasi total el aparato estatal. Evo Morales venció cómodamente en 2005 y posteriormente en 2009.

En el marco de los comicios de 2005, el comportamiento ciudadano electoral dejó a un lado la fragmentación electoral y transitó hacia la polarización de la preferencia político-electoral en dos posiciones, representadas por el actual gobernante Movimiento al Socialismo (MAS), con Evo Morales Ayma en la Presidencia de la República y la Agrupación Ciudadana denominada Poder Democrático Social (Podemos). Aunque se debe señalar que la polarización ha sido muy relativa, pues el triunfo del partido de Morales superó el 50 por ciento.

De igual modo se redujo drásticamente el número de partidos con representación política parlamentaria, lo que minó el sistema de partidos, causando finalmente la eliminación de los pactos parlamentarios para la designación del Presidente de la República, en razón de la concentración del voto a favor del MAS, lo que le permitió obtener de manera directa la nominación presidencial.

Como señalamos anteriormente en las presidencias de Carlos D. Mesa Gisbert (2003-2005) y Eduardo Rodríguez Veltzé (2005), la política pactada había recibido un duro golpe. Ambos gobernantes, llegaron a ejercer la Presidencia del país sin la participación directa en el gobierno de los partidos políticos. En uno de los casos –el gobierno de Mesa Gisbert – administró el país con la abierta hostilidad del Parlamento, partidos políticos y grupos sociales movilizados.

En este orden de cosas, el sufragio, la competencia electoral y los procesos decisionales (referendos) han recuperado su capacidad de dilucidar el conflicto social por la vía pacífica.

Capítulo III

MARCO TEÓRICO EL REFERENDO

3.1 EL REFERENDO COMO MECANISMO DEMOCRÁTICO.

Es importante establecer que el Referendo es un instrumento de la Democracia Participativa que se basa en la regla fundamental de la mayoría a través del voto. En base a sus resultados, las decisiones mayoritarias se hacen obligatorias y vinculantes para todos.

Como proceso decisional, el Referendo tiene una característica esencial, es directo y no implica la presencia de representantes que deliberan, negocian o buscan consensos; es decir, simplemente rige la autoridad del voto mayoritario, por ello es utilizado excepcionalmente ante asuntos de sumo interés y de manera complementaria a la Democracia Representativa.

La preocupación por la resolución de los problemas colectivos, contribuye a la formación de una ciudadanía más activa e interesada en los temas públicos, se articula las demandas de los movimientos sociales y se conduce a una estructura política más participativa. En ese marco, como mecanismo democrático, el Referendo permite el empoderamiento de la ciudadanía que percibe que sus opiniones y preferencias son consideradas en los procesos de toma de decisiones. Bajo este concepto, establecemos claramente que el Referendo se constituye en un mecanismo complementario a la Democracia Representativa y no es un mecanismo alternativo o excluyente a ésta.

El origen de los mecanismos de Democracia Directa, relacionada con la Democracia Participativa, se sitúa en el asambleísmo o los comités de ciudadanos (sin intermediarios de ninguna naturaleza), y en el Referendo. Los primeros implican la existencia de grupos sociales o comunitarios pequeños en los que la población se reúne para tomar una decisión

política, generalmente el apoyo o rechazo a una persona (elección de autoridades) o a una propuesta se la realiza de viva voz o levantando la mano.

En cambio el Referendo y el Plebiscito se han extendido con posterioridad como mecanismo de consulta popular para comunidades más amplias, a través del voto de sus integrantes.

Podemos asegurar que en nuestro país, la figura jurídica del Referendo tiene adelantos políticos importantes, en España, por ejemplo, una de las mayores críticas al denominado referéndum es que se reduce a un carácter facultativo o consultivo, que sólo puede ser propuesto por instancias estatales y que se encuentra controlado y monitoreado por los partidos políticos.

Como consulta ciudadana, este proceso en los últimos seis años no ha sido fácilmente desvirtuado por la manipulación política, lo que lo diferencia de la experiencia española, muy a pesar de la propaganda oficial (para los referendos Constituyente y Revocatorio, sobre todo), las reglas del juego democrático fueron respetadas y las decisiones colectivas se han plasmado. Además este instrumento en nuestro país, no se ha desgastado por una excesiva cantidad de convocatorias, que podían llevar al abstencionismo y la apatía .

Respecto a los temas considerados en un Referendo, en muchas constituciones se establecen restricciones explícitas y suelen excluirse todos aquellos temas y cuestiones que son estratégicas para las políticas de un país. En Italia, por ejemplo, no se pueden someter a consideración temas presupuestarios, tributarios o internacionales, relacionados con diferendos con otros estados.

En Bolivia, en el texto de la Ley Marco del Referendo de 2004 se prevé que *“Se excluye el mecanismo del referéndum a los asuntos fiscales, la seguridad interna y externa, y la división política de la República”* (artículo 4 de la Ley), dejando bajo la consideración pública temas relacionados con recursos naturales (mientras no estén relacionados con la seguridad externa).

3.1.1 EL REFERENDO Y/O PLEBISCITO EN DEMOCRACIAS Y DICTADURAS

En América Latina, los primeros países que incluyeron mecanismos de consulta ciudadana en sus normas constitucionales fueron Chile en 1925 y Uruguay en 1942. En este acápite, hay que señalar también nuevamente a nuestro país que en 1931 celebró un Referendo (que definió varios temas), que por aquél entonces no estaba constitucionalizado.

Actualmente existe la figura de la consulta popular en la mayoría de las Constituciones latinoamericanas —excepto México y República Dominicana—, a pesar de que en muchos países no se han aplicado efectivamente como es el caso de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

La aplicación de mecanismos de democracia directa ha respondido a diversos tipos de necesidades políticas. Una breve revisión de la historia demuestra que fue utilizado desde el siglo XIX, aunque fue cuestionado en varias ocasiones porque legitimó gobiernos dictatoriales y autoritarios, con excepción de Suiza donde como señalamos ha gozado de permanente credibilidad y es parte inclusive de la cultura del país, pues las leyes aprobadas por el Parlamento son sometidas a votación popular. También se presentan proyectos de ley por iniciativa de los ciudadanos, procedimiento que se constituye en ejemplo de participación democrática semi-directa, integrando a la población en la toma de decisiones, al igual que en Italia y en algunos estados de Estados Unidos. En Bolivia, este instituto jurídico se denomina Iniciativa Legislativa Ciudadana.

A pesar de su carácter democrático intrínseco, el Referendo ha sido utilizado por gobiernos conservadores y dictatoriales con el fin de legitimar su poder, en este caso, estos actos denominados más concretamente Plebiscitos —manejando conceptos teóricos— sustituyeron procesos electorales: fue el caso de Marcos Pérez Jiménez en Venezuela, que en 1957 pretendió perpetuarse en el poder a través de un Referendo o Carlos Castillo Armas en

Guatemala, que lo utilizó en 1954 después de la caída del régimen democrático con el fin de lograr un período de permanencia de seis años en la presidencia sin elecciones.

Asimismo en Chile en 1980, cuando Pinochet impuso su Constitución para permanecer en su mandato; o finalmente en Panamá en 1983, para fortalecer el régimen autoritario de Manuel Antonio Noriega, que finalmente cayó en 1989, tras una intervención militar norteamericana.

En otros casos sirvió para revertir procesos dictatoriales, como es el caso del Referendo (Plebiscito) realizado también en Chile en 1988, que le negó a Pinochet la posibilidad de permanecer en el poder y aceleró el tránsito hacia la democracia; lo mismo sucedió en la consulta de 1980 convocada por el gobierno dictatorial de Uruguay, que culminó la era militar de ese país.

También ha sido utilizado por mandatarios con un fuerte peso personalista, que concentraban en sí mismos la autoridad simbólica del poder, como el caso de Charles de Gaulle en Francia, que atribuía la inestabilidad política e ineficacia gubernamental a los sistemas parlamentarios y a la fragmentación partidista, y acudió a mecanismos de Referendo para consolidar su política.

En Latinoamérica, los mecanismos de democracia directa han sido utilizados también para legitimar liderazgos personalistas de corte neopopulista y para resolver problemas sociales. Son los casos de Alberto Fujimori en el Perú, que a través de un Referendo en 1993 modificó la Constitución en función a sus propósitos políticos; o Hugo Chávez⁶⁶ en Venezuela, que a través de esta vía legitimó la Asamblea Nacional Constituyente y dio paso a la reelección presidencial en 2009, afianzando su "*Socialismo del siglo XXI*".

⁶⁶ Con el Referendo de 2009, el Presidente Hugo Chávez en Venezuela consolidó su participación en su cuarta elección presidencial consecutiva. Recordemos que anteriormente en otro proceso de Referendo, la población venezolana le dijo NO a la reforma constitucional patrocinada por Chávez.

En otros momentos históricos las consultas populares fueron manejadas por los partidos políticos gobernantes con el fin de consolidar su poder, y a pesar de la tendencia al control de sus resultados, —puesto que en ocasiones el procedimiento puede ser fácilmente distorsionable a través de la propaganda o manipulación electoral— éstos pueden resultar adversos a sus intereses, porque no olvidemos que en definitiva el Referendo expresa la voluntad del voto más allá de lo que busquen los partidos políticos.

Son los casos, por ejemplo, de Brasil en 1993 y Argentina en 1984 con el gobierno de la Unidad Cívica Radical, que consolidaron la permanencia de los partidos en el gobierno a través del Referendo. Sin embargo, dependiendo de los resultados, también puede derivar en el debilitamiento de los partidos en el gobierno, como podría ser el caso de Uruguay después del Referendo de 2003.

Pero el Referendo también se ha convertido en instrumento de los movimientos sociales en países como Alemania y en algunos países de América Latina. El ejemplo más cercano es nuevamente el del Referendo Uruguayo convocado a fines de 2003 por sectores de izquierda del denominado Frente Amplio y por los sindicatos y gremialistas, para consultar sobre la Derogatoria de una Ley que permitiría a la refinería estatal asociarse con petroleras transnacionales. En la consulta ganaron ampliamente los sectores populares que convocaron al acto (62 por ciento que defendía una posición estatista, frente a un 35 por ciento que defendía la Ley). Uruguay es uno de los pocos países en América Latina en el que el Referendo ha sido convocado varias veces por iniciativa popular ciudadana, por ejemplo en el año 1989, para consultar sobre abusos de derechos humanos o en 1992 sobre la privatización del servicio de teléfonos.

3.1.2 PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS DEL REFERENDO

Los países democráticos del mundo se rigen por el principio de soberanía popular. Esa expresión tiene su significado en que el pueblo es la máxima autoridad. Bajo ese principio, el Referendo es un mecanismo democrático que se sustenta en la soberanía popular para

que la población tome directamente una decisión colectiva, para que ésta posteriormente se ejecute.

Estrictamente en relación con la democracia, en muchos casos se realizaron referendos en contextos de aguda crisis institucional, sirviendo a las élites políticas para consolidar el sistema democrático y corregir la crisis de representación, abriendo coyunturalmente la participación directa de la ciudadanía (bajo el principio de soberanía popular), es el caso de nuestro país, luego de la incertidumbre creada tras el derrumbe del sistema político tradicional.

La etapa post 2003, que reflejó incertidumbre político-social y crisis de representación del sistema, marcó la necesidad de aplicación de mecanismos de democracia directa y de presión de la sociedad por participar en ámbitos de decisión política. El Referendo fue uno de los instrumentos que ayudó a corregir los problemas institucionales del país.

El Referendo en sí mismo, no resuelve los problemas estructurales de un país, al igual que la norma jurídica no es una panacea para los males que sufre la sociedad, pero como señalamos líneas arriba, el Referendo significó un importante aporte jurídico-político para la reversión del proceso de crisis de la democracia formal, que ha sido apropiado por los distintos actores sociales y políticos y la sociedad, para contribuir a la renovación de la democracia y su profundización.

Ante este panorama, todavía nos encontramos en un proceso de construcción democrática que se verifica con el aprendizaje paulatino de las instituciones de Democracia Participativa, así como en la creación y aplicación de una nueva estructura jurídica-política (Estado Plurinacional) que permite profundizar el ejercicio (participación) de la ciudadanía.

3.2 REFERENDO Y GOBERNABILIDAD.

Los conceptos de Gobierno y Gobernabilidad se encuentran íntimamente ligados, desde la perspectiva de que los gobiernos para preservar su existencia deben crear una única y

necesaria Gobernabilidad empezando de dos condiciones esenciales y fundamentales: la legitimidad y la eficacia⁶⁷, componentes que –entre otras cosas- son generados a partir de procesos de Referendo que mediante el apoyo ciudadano justifican acciones del poder.

De acuerdo a Xavier Arbos y Salvador Guiner, estas categorías (legitimidad y eficacia) son indispensables para la estabilidad del Gobierno y el control del orden social. Sin duda, la Gobernabilidad es la capacidad de gobernar y que manifiesta sus límites en la acción de Gobierno.

Se empieza a discutir de Gobernabilidad o Ingovernabilidad cuando surgen situaciones caracterizadas en las que instituciones que ostentan el poder legal en una colectividad no son capaces de cumplir la misión que tienen encomendada, por lo que su apoyo y adhesión se encuentra en entredicho⁶⁸.

En el marco de lo que es la legitimidad, debe compulsarse este concepto con la legalidad en lo que se refiere a la capacidad de gobernar y de establecer consensos. Si nos referimos a la legitimidad, este concepto ha sido objeto de una prolongada especulación filosófica y politológica, que más adelante desarrollaremos en un acápite especial de este capítulo.

En la presente investigación, la emergencia de un nuevo Estado Plurinacional y la irrupción constitucional de la Democracia Participativa, nos muestra que los problemas de la Gobernabilidad o Ingovernabilidad, deben ser resueltos efectivamente por la participación ciudadana mediante instituciones jurídico-políticas como el Referendo y/o la Revocatoria de Mandato.

Lo sucedido en el Referendo de Revocatoria de Mandato de 10 de Agosto de 2008 y la victoria del Presidente Evo Morales Ayma y de su Vicepresidente con más del 67 por ciento de aprobación de su Gobierno, sin duda que proporcionó un significativo índice de

⁶⁷ ARBOS, XAVIER y GUINER, SALVADOR; *“La Gobernabilidad”*

⁶⁸ DAHRENDORF, RALF en *“Después de la democracia”*.

Gobernabilidad a la gestión y sirvió –sin duda- para asegurar su reelección en Diciembre de 2009.

En el caso concreto se aportó legitimidad a Morales y García Linera y el mecanismo del Referendo fue eficaz para sofocar un panorama en el que las ideas de autonomía amenazaban con crear una profunda escisión en el país, sobre todo desde la briosa Santa Cruz de la Sierra.

3.2.1 ANTECEDENTES EN EL ESTUDIO DE LA GOBERNABILIDAD. CASOS DE INGOBERNABILIDAD.

El tema en cuestión comenzó a ser preocupación de los políticos, analistas y juristas desde mediados de los años setenta, coincidiendo con la crisis económica de los países desarrollados, la emergencia de nuevos movimientos sociales como la OPEP y los países no alineados y el agotamiento del llamado "*Estado de Bienestar*".

En América Latina, por su parte, la discusión regional sobre las cuestiones de Gobernabilidad estuvo enmarcada por cuatro complejos procesos que comenzaron a desarrollarse durante la década de los ochenta: el proceso de crisis y la hiperinflación en el caso de Bolivia; el ajuste y reestructuración económicas (implantación del neoliberalismo); el agotamiento del modelo del Capitalismo de Estado; y el cambiante rumbo de las transiciones y consolidaciones democráticas.

Pero el debate latinoamericano no se produjo en un vacío político o social, sino que, por el contrario, se vio animado por algunas experiencias particularmente traumáticas que atravesaron las jóvenes democracias del subcontinente. Cuatro ejemplos de los años 80 y principios de los 90, ilustran algunos problemas típicos de Gobernabilidad que han preocupado a juristas y a politólogos.

En primer término, tenemos el caso del infructuoso manejo gubernamental de la economía argentina (Gobierno de Raúl Alfonsín), enmarcado por la difícil relación entre radicales y peronistas a partir sobre todo de 1987, que desembocó en la debacle hiperinflacionaria de mediados de 1989, con sus secuelas de crisis y protesta social, asalto a comercios y violencia callejera.

Un segundo ejemplo, es el del llamado "*Caracazo*" de 1989 en Venezuela, cuando numerosos contingentes de pobres urbanos, habitantes de la periferia de la capital venezolana, protagonizaron episodios de violencia social en protesta por desatendidos reclamos de trabajo, seguridad y servicios sociales mínimos. Este movimiento, ocurrido en medio de una situación económica de difícil manejo, fue hábilmente utilizado por algunos sectores militares del ejército venezolano, entre ellos Hugo Chávez Frías que posteriormente encabezaría intentos de golpe contra el gobierno del entonces presidente Carlos Andrés Pérez.

Un tercer ejemplo, encuadrado también en una muy compleja situación económica pero agravado por la violencia guerrillera de Sendero Luminoso y otras fuerzas sediciosas, fue el de Perú; en este caso, desde fines de 1991 y principios de 1992, la tensión entre el Poder Ejecutivo, a cargo del líder de Cambio 90, Alberto Fujimori, y el Parlamento, dominado por los partidos de oposición, desembocó, el 4 de abril de 1992, en una acción en la que el presidente Fujimori, con apoyo de las Fuerzas Armadas, disolvió el Congreso.

Finalmente, un cuarto ejemplo de situaciones de ingobernabilidad nos lo proporcionan los casos de derrocamiento de los presidentes constitucionales de Brasil, Fernando Collor de Melo (septiembre de 1992), y de Venezuela, el ya citado Carlos Andrés Pérez (mayo de 1993), quienes fueron separados de sus cargos en medio de denuncias generalizadas de corrupción y tráfico de influencias, las cuales acabaron minando la legitimidad de su poder político.

3.2.2 LA GOBERNABILIDAD EN EL CASO BOLIVIANO

Desde la implantación de la democracia en octubre de 1982, los bolivianos hemos presenciado dos coyunturas difíciles en las que la Gobernabilidad como elemento catalizador del Gobierno, prácticamente era inexistente.

El primer gobierno democrático de la UDP (1982-1985), fue víctima de una división interna (con la fractura y virtual boicot del MIR), una tenaz oposición en el Parlamento por parte del MNR y ADN, y un proceso hiperinflacionario sin precedentes (con escasez y alza de los artículos de primera necesidad), que definitivamente hizo ingobernable al país. En este sentido, el Dr. Hernán Siles Zuazo tuvo que sacrificar un año de su gestión.

En 2003, la carencia de apoyo a Gonzalo Sánchez de Lozada, provocada por su victoria por una mínima mayoría relativa que no superaba el 25 por ciento, los eternos “*cuoteos*” de los partidos denominados tradicionales, el “*impuestazo*” de Febrero, la obstinación por no escuchar las exigencias de la sociedad civil y los numerosos muertos, terminaron con los hechos de Octubre, que propiciaron la convocatoria al primer Referendo, después de más de 70 años (sobre el destino del gas natural).

La inestabilidad e Ingovernabilidad se extendería incluso hasta 2005, cuando el periodista Carlos Mesa tuvo que renunciar al Palacio Quemado, para dar paso a una azarosa sucesión presidencial constitucional que finalizó con la posesión del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Dr. Eduardo Rodríguez Veltzé.

3.2.3 COMPRENDER LA GOBERNABILIDAD

A nuestro juicio, existen tres aspectos claves a estudiarse para alcanzar una comprensión sistemática de los problemas de la Gobernabilidad democrática. En primer lugar, nos encontramos con el problema de la delimitación conceptual del término, es decir, nos preguntamos a qué cosa hace referencia el problema de la Gobernabilidad.

En segundo término, requerimos de la formulación de un modelo analítico para el estudio de los problemas de Gobernabilidad; en otras palabras, nos preguntamos cómo (y

eventualmente por qué) surgen problemas en el ejercicio del Gobierno que pueden desembocar en auténticas crisis de Ingovernabilidad. Finalmente, deberíamos conocer cuáles son las condiciones para una adecuada Gobernabilidad democrática.

3.2.4 LEGITIMIDAD

El término Legitimidad tiene matices sociológicos, proviene del reconocimiento que el electorado haga de sus gobernantes. Dicho reconocimiento se basa en el convencimiento pleno de que el cargo que desempeñan está acorde con una decisión tomada de manera democrática; La importancia de las elecciones o de un Referendo de aprobación de una gestión, es la representatividad ideológica de los votantes en el aparato rector del Estado.

Este concepto político – legal, es importante para nuestro análisis, pues la antítesis de la Gobernabilidad, la Ingovernabilidad se la estudia necesariamente como una consecuencia de los bajos índices de legitimidad en el contexto de los regímenes democráticos.

Entendemos también por Legitimidad, la creencia en la validez de un determinado orden político, que se vincula con la garantía del cumplimiento del ejercicio de dominación.

Para Jean – Francois Prud 'Homme⁶⁹ la legitimidad de las instancias democráticas depende en gran medida de la capacidad de participación política de su ciudadanía, sin embargo dicha participación sólo se conocerá cuando exista una verdadera confianza de la validez de los procesos electorales.

Hablamos pues, de una condición de justificación moral de un sistema englobado en fundamentos jusnaturalistas que buscan el consenso de opiniones que ayude a cumplir con los proyectos jurídico – políticos establecidos.

⁶⁹ Véase JEAN-FRANÇOIS PRUD'HOMME en *"Consulta popular y democracia directa"*

La Legitimidad como tal, ayuda a crear en el animus de las personas la idea de que sus gobernantes lo son, debido a su apoyo, y esto lo manifiestan en el cumplimiento de las disposiciones legales.

3.2.4.1 La Legitimidad del Gobierno

El Poder representado en el Gobierno del Estado debe ser necesariamente legítimo. Esta Legitimidad de Poder tiene su fuente en el consenso y apoyo popular derivado de una elección o ratificación electoral, o en una movilización social multitudinaria (derecho de resistencia a la opresión) capaz de modificar estructuras estatales.

Las formas de un gobierno legítimo se expresan en dos vertientes :

- a. Legitimidad de ejercicio: El fin del bien común público o de justicia, legitima o hace legítimo al gobierno en su ejercicio.
- b. Legitimidad de origen: Se refiere al título del Gobierno (con su gobernante) que ejerce el poder y sobre las circunstancias de consenso popular por las que se ha constituido como poder.

Como ejemplo de legalidad y legitimidad de la autoridad, exponemos el caso del alcalde quien tiene un régimen específico, basado en el voto popular en la elección del alcalde que lo legitima y su marco de legalidad deviene de la propia CPE, la Ley de Municipalidades y las normas electorales.

3.2.4.2 Legitimidad – ilegitimidad

Cuando la Legitimidad se encuentra en sentido negativo, es decir, que exista carencia, nos encontramos frente al concepto de ilegitimidad. La Legitimidad y la ilegitimidad provienen de diversos factores, la mayoría de ellos de carácter subjetivo. Para que estemos frente a una crisis de legitimidad, tendría que reunirse una serie de características tales como:

- Elecciones donde el resultado sea visiblemente fraudulento y comprobado.
- Una victoria electoral, demasiado estrecha y con un bajo porcentaje de votación.
- Una política, tanto interior como exterior, ajena al beneficio de los ciudadanos.
- La imposición de creencias y valores ajenos a la realidad social.
- Sistemas de castigo a la oposición política.
- Suicidio moral y corrupción del régimen.

La estabilidad política en regímenes, muchas veces ilegítimos llegaban hasta la represión de los sublevados. Por ejemplo, en la colonia española, la manera de conservar la estabilidad y el orden político fue la conquista religiosa, la castración de la ideología propia de los pueblos precolombinos, el encarcelamiento o muerte de los disidentes entre otras medidas propias de la monarquía absolutista.

3.2.4.3 Legitimidad y Eficacia

Siguiendo con lo expuesto por Xavier Arbos y Salvador Guiner en la obra “*La Gobernabilidad*”, los conceptos de legitimidad y eficacia como requisitos políticos para alcanzar la Gobernabilidad, nos hacen referencia a la dimensión de dominación de una comunidad política en un determinado orden social; es decir que un Gobierno cualquiera ejerciendo mandatos y prohibiciones fundamentados en el consentimiento y la represión (como eficacia) consigue sus objetivos.

La eficacia estará determinada en la dimensión de los objetivos políticos o económicos que se pretende alcanzar y sobre todo en el manejo idóneo de la cosa pública y la participación del ciudadano. La medida de la eficacia del Gobierno está determinada por las expectativas de la sociedad que afecta la legitimidad del poder político.

Esta exigencia de expectativas y esperanzas, al ser expresada a través del sufragio universal bajo la forma de decisión sobre la gestión pública o en la ratificación u oposición de una autoridad legalmente establecida, permite evaluar el grado de eficacia y por lo tanto de legitimidad de que goza un Gobierno.

En este sentido, la satisfacción de las demandas sociales, debe ser real y adecuada a la estructura y capacidad del Estado, para lograr eficacia. Para esto se debe prometer lo que se puede cumplir, para evitar una “*sobrecarga*” o infinidad de demandas, lo que finalmente juega en contra de la eficacia gubernamental. Un rechazo o la incapacidad para colmar diferentes exigencias sociales, sin duda afectará la imagen del Gobernante y el descontento limará su legitimidad y provocará Ingovernabilidad.

3.2.5 LEGALIDAD

La Legalidad ha sido definida por muchos autores y desde distintas posturas de forma diferente, llegando a veces a contradictorias concepciones, que se nutren de otros conceptos jurídicos e incluso de postulados filosóficos e históricos, dejando de lado lo propiamente legal. De ellas podría sacarse como denominador común un concepto muy estricto y simple en el que la mayoría de los autores concuerdan:

"El principio de Legalidad es la adecuación de los actos de la autoridad a un conjunto de normas jurídicas, las cuales deben estar expresadas en el ordenamiento jurídico vigente".

Este concepto que parece muy cándido –desde la óptica académica- , resalta el cumplimiento de la Ley como factor sine quanon de la Legalidad. Así el principio de Legalidad tiene como uno de sus principales elementos la existencia de un cuerpo normativo, la existencia del Derecho, esto trae como consecuencia (si partimos del rasgo de obligatoriedad implícito en el Derecho) que en una sociedad donde prime el principio de Legalidad tiene que existir un estricto cumplimiento de la Ley, por parte de los propios representantes del Estado como por la sociedad civil, que se verá protegida frente a la arbitrariedad del poder estatal.

La mayoría de los juristas unen la Legalidad, con los conceptos de Estado de Derecho, Imperio de la Ley y Democracia, partiendo de que la Legalidad consiste en convivir dentro de las leyes: "...que a su vez se produzcan dentro de la Constitución, por la voluntad

popular y con la garantía plena de los derechos humanos o fundamentales".

Como base de esta investigación tomo partido por la postura que parte de vincular el principio de Legalidad con democracia. Partiendo de que en este trabajo, el concepto de democracia se toma por definición la de un régimen estatal o político en el cual la soberanía reside en la ciudadanía y en consecuencia ésta participa en la toma de decisiones políticas, directamente o por medio de representantes electos.

3.2.6 EL REFERENDO Y SU RELACIÓN CON LA GOBERNABILIDAD

La Democracia Directa o Participativa permite sin dudas, la canalización institucional de conflictos que sobre todo enfrentan a las preferencias ciudadanas con las actuaciones de las autoridades, como es el caso singular de Uruguay en los años 90, en el que los instrumentos de Democracia Participativa han sido eficaces para canalizar, institucional y democráticamente, las demandas ciudadanas, generando mayor consenso y sobre todo gobernabilidad.

Nuestro objeto de estudio, el Referendo permite frenar reformas impopulares, evitando crisis como las que se vivieron en otros países de la región, tras una década de implementación de políticas neoliberales y destrucción del precario Estado de Bienestar⁷⁰ (finales de los 80 y década de los años 90). No nos olvidemos de las crisis de Argentina en

⁷⁰ T. H Marshall (1893-1981) era un sociólogo inglés que señaló que el Estado de Bienestar era una combinación especial de la Democracia, el Bienestar Social y el Capitalismo. Es conocido también por argumentar -centrando su análisis en Gran Bretaña- que los tres tipos de derechos más comunes (civiles, políticos y sociales) evolucionaron a diferentes ritmos en el transcurso de doscientos o trescientos años; muestra que los primeros en desarrollarse fueron los derechos civiles (libertad individual, libertad personal, libertad de palabra y de conciencia, derechos de propiedad, derecho de contratación y la igualdad ante la ley); los derechos políticos (participación en el ejercicio del poder político como elector o representante de los electores) se desarrollaron

a continuación, en tanto que las luchas por los derechos sociales empiezan a finales del siglo XIX y se desarrollaron a plenitud durante el siglo XX. La visión de Marshall concluye que estos grupos de derechos forman una especie de peldaño o eslabón en dirección de los otros.

2001 y de nuestro país en 2003, que bien podían ser contenidas a través de la implementación de medidas consensuadas anticipadamente través de una consulta ciudadana.

La Gobernabilidad, en definitiva, se basa en el consenso, el pluralismo, la libertad de expresión y la garantía de elecciones libres y limpias que garanticen el futuro y la profundización de la democracia: pero en tiempos de crisis, es deseable aunque no imperativo recurrir al Referendo para generar aceptación social, aunque en muchos casos, este instituto jurídico-político haya sido comprometido para consolidar el poder político de algún caudillo.

No debemos olvidar que la ciudadanía tiene la oportunidad de asumir sus responsabilidades y actuar, generando gobernabilidad y preservando el Estado de Derecho, en lugar de ser una simple receptora o víctima de las decisiones de sus representantes.

3.2.6.1 Referendo y consensos

La experiencia boliviana de Referendo, ha seguido un patrón de desarrollo de la Democracia Participativa, primeramente como una simple concesión de los partidos tradicionales y con control gubernamental o por los mismos partidos políticos. Se ha seguido una evolución que privilegia el Referendo obligatorio y la Iniciativa Legislativa Ciudadana, en un marco generalizado por la disociación entre partidos y ciudadanos.

En nuestro caso, el Gobierno de Evo Morales y en menor medida el MAS, se convirtieron en los promotores más importantes de Referendos como el Constituyente o el Referendo (Plebiscito) Revocatorio de Mandato, que mostraron la tendencia imperativa del Ejecutivo, con fuerte influjo y presión política, promoviendo “*desde arriba*” – fundamentalmente el Revocatorio- estas dos consultas.

Ahora nos debemos preguntar si el Referendo tan convencional en nuestros tiempos sobre todo en América Latina, fue más el resultado de una demanda ciudadana por mayor

participación y control en la definición de políticas públicas, es parte de un proceso de consolidación de las instituciones democráticas, o es simplemente solo un instrumento para dirimir conflictos entre poderes (los gobiernos regionales y el gobierno central), como sugiere la experiencia reciente en Bolivia.

Es importante establecer que el origen corresponde a las tres vertientes, pues la demanda social es elemento de construcción de un Estado con nuevas o reformadas instituciones, que deben servir para resolver los principales problemas económicos, políticos y sociales de una sociedad en transformación

Con la expansión de la Democracia Participativa, el Referendo adquirió un nuevo rol en la arena política; si bien, por un lado, una consulta popular puede permitir a gobiernos que cuenten con el aval ciudadano, promover reformas aun sin el respaldo del Parlamento, también puede provocar el efecto inverso y convertirse en un arma poderosa en manos de la oposición o de la ciudadanía, lo que afectaría notablemente el grado de Gobernabilidad política de un Estado.

La definición de la Democracia Participativa sobre la base de los mecanismos que permiten “*tomar directamente una decisión*” conduciría a considerar solo los referendos legales y vinculantes. Sin embargo, debemos señalar que consultas no vinculantes han tenido consecuencias profundas, por ejemplo, el militar retirado Lucio Gutiérrez llegó a la Presidencia de Ecuador gracias al Referendo convocado por Sixto Durán Ballén en 1994, que entre otras reformas autorizó la participación electoral de los ciudadanos independientes.

También han alcanzado status constitucional, propuestas de reforma impulsadas en referendos informales, como sucedió en Colombia, cuando los estudiantes universitarios encabezaron el movimiento conocido como de “*La Séptima Papeleta*” que movilizó a cinco millones de personas en reclamo de un cambio constitucional que acabara con la violencia del narcotráfico, la corrupción y la creciente apatía ciudadana.

Por el contrario, se presentaron varios casos de procedimientos iniciados por la ciudadanía que cumplieron con todos los requisitos legales pero que no lograron sus objetivos, un ejemplo es la iniciativa ciudadana que solicitó la nulidad de la “*Ley de Interpretación Auténtica*” que permitió a Alberto Fujimori presentarse a la Presidencia por tercera vez consecutiva y que pese a reunir 1.200.000 firmas, no logró el llamado a Referendo debido a una serie de requisitos ad hoc creados por el gobierno para impedirla.

3.3 EL REFERENDO EN AMÉRICA Y EL MUNDO. DERECHO COMPARADO

3.3.1 ALEMANIA

Aunque la Grundgesetz (Constitución alemana), denominada Ley Fundamental de la República de Alemania lo permite, se llevaron a cabo pocos referendos en Alemania.

De acuerdo al Artículo 20 de la Ley Orgánica o Fundamental alemana (Grundgesetz) se señala: “*El poder estatal emana del pueblo y es ejercido por él mediante elecciones generales y referendos, así como a través de los organismos especiales del Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial*”

Para llevar a cabo elecciones generales se promulgó una Ley, pero no hay una reglamentación que regule los referendos. Esta falta de claridad en la Grundgesetz explica por qué es tan problemático convocar a referendos, sobre todo vinculantes en Alemania.

Cuando se redactó la Constitución alemana en 1949, luego de la Segunda Guerra Mundial se dudaba aún de la capacidad del pueblo alemán (de la ex RFA) para decidir en materia política. Anteriormente en la República de Weimar el pueblo tenía mucha capacidad de decisión, lo que facilitó la subida al poder de Hitler y su partido nacionalsocialista.

Bajo Hitler hubo referendos, como el de 1938 sobre la anexión de Austria al Tercer Reich, en el que participó el 99 por ciento de la población y votó a favor casi el 100 por ciento.

La Ley Fundamental de Alemania, fue enmendada, primeramente en 1990 luego de la Reunificación y posteriormente por la Ley de 26 de noviembre de 2001.

3.3.2 AUSTRALIA

La aprobación en un Referendo es necesaria para enmendar la Constitución australiana. Un determinado asunto a ser consultado se debe primero aprobar por ambas cámaras del Parlamento o, en ciertas circunstancias limitadas y extraordinarias, por solamente una cámara del Legislativo, y después se somete a un Referendo.

3.3.3 BRASIL

En octubre de 2005, más de 122 millones de votantes decidían continuar permitiendo la venta de armas de fuego en el Brasil, en un Referendo inédito convocado a instancias del Gobierno, como parte de una iniciativa para la minimización de la violencia conocida como la campaña por el desarme de la sociedad.

3.3.4 CANADÁ

Debemos señalar que en Canadá, los referendos no son frecuentes y solamente tres se han efectuado siempre en el nivel federal. El más reciente fue un Referendo realizado en 1992 relacionado con un paquete de medidas constitucionales propuestas conocidas como Acuerdo de Charlottetown. Aunque la Constitución de Canadá expresa que no se requiere que las enmiendas sean aprobadas necesariamente por el Referendo, algunos discuten que, a la luz del sistema del precedente (jurisprudencia) sentado por el Referendo del Acuerdo de Charlottetown, esto se convirtió en una convención no escrita.

A lo largo del siglo XX se llevaron a cabo varios referendos que promovían la independencia de la región francófona de Quebec. El Referendo de independencia de Quebec de 1980, tuvo lugar el 20 de mayo y los independentistas obtuvieron el 40,5 por ciento de los sufragios. En cambio en el Referendo de independencia de Quebec de 1995, los independentistas se quedaron a menos de un punto porcentual de conseguir la total independencia de Quebec del Estado de Canadá, con el 49,6 por ciento de los votos (casi se logra la mayoría absoluta).

El 27 de noviembre de 2006 el parlamento canadiense reconoció a los quebequeses como una nación dentro de un Canadá unido en un intento de aplacar los deseos secesionistas de los partidos independentistas de esa región, aunque fue en un sentido cultural y social, pero no legal.

3.3.5 CHILE

3.3.6.2 La figura del Plebiscito (*nomen juris* utilizado en este país)

El derecho del pueblo de emitir opinión a través de plebiscitos es garantizado por la Constitución de Chile (11 de Marzo de 1981), como una forma de ejercicio directo de la soberanía (Art. 5). Se regula ese mecanismo como parte del proceso de Reforma Constitucional en el artículo 117 del mismo texto.

Se han realizado tres plebiscitos y una “*consulta*” en la historia chilena. En 1925, un plebiscito fue celebrado sobre la aceptación de una nueva Constitución que substituiría un sistema semi-parlamentario por uno netamente presidencial, aprobándose el nuevo sistema de gobierno en ese país.

En 1978, el Plebiscito Nacional, llamado también Consulta Nacional de 1978, fue un referendo realizado en Chile, el 4 de enero de 1978, durante el Gobierno Militar de Augusto Pinochet, para consultar a los ciudadanos sobre su apoyo o rechazo a la legitimidad del gobierno. La opción Sí (apoyo) ganó por un amplio margen (74 por ciento), aunque la

legitimidad de sus resultados, han sido seriamente cuestionados pues no existían registros electorales, ni garantías mínimas de transparencia. Esta consulta fue convocada a efectos de la condena internacional por parte de Naciones Unidas al régimen chileno por supuestos atentados contra los Derechos Humanos.

Otro plebiscito constitucional (Referendo) fue celebrado el 11 de septiembre de 1980, por el cual se aprobó la Constitución Política de 1980. El resultado fue de 4.204.897 votos por el Sí (67,04 por ciento) y votos por el No de 1.893.420 (30,19 por ciento). Sin embargo, este plebiscito también ha sido cuestionado, por irregularidades formales en su celebración. Con este resultado se prolonga el régimen de Pinochet hasta 1989 y se sustituye la Constitución de 1925 por otra que aún continúa vigente (11 de marzo de 1981).

Sin duda el plebiscito (Referendo) histórico celebrado el 5 de octubre de 1988, fue el más recordado de la historia reciente del país, en el que se decidió si Augusto Pinochet seguiría en el poder hasta 1997. El resultado fue de un 44,01 por ciento por el «Sí» y 55,99 por ciento por el «No». El universo electoral habilitado para votar ascendió a 7.435.913 personas.

El triunfo del «No» significó, conforme a las disposiciones transitorias de la Constitución de 1981, la convocatoria a elecciones democráticas conjuntas de Presidente y parlamentarios al año siguiente, que conducirían al fin de la dictadura y al comienzo del periodo conocido como transición a la democracia, después de 17 años de régimen militar del Gral. Augusto Pinochet.

3.3.6 COLOMBIA

La Constitución de 5 de Julio de 1991 adopta el Referendo como instituto jurídico-político, sin embargo, el actual Código Electoral colombiano no contempla la consulta, ni otro mecanismo de Democracia Participativa, pues este código fue aprobado con anterioridad a la carta fundamental.

El Referendo en Colombia puede ser nacional, departamental, municipal o local, Según su finalidad es aprobatorio o derogatorio. Es aprobatorio cuando un proyecto de norma se somete a la decisión del pueblo; es el pueblo quien decide si aprueba o no una determinada propuesta. El Referendo es derogatorio cuando una norma vigente se somete a la decisión del pueblo respecto a su vigencia y según su naturaleza, el Referendo puede ser constitucional cuando se someten a consulta normas constitucionales, y legal o normativo en los demás casos.

El Referendo constitucional, cuando se trata de aprobar reformas a la Constitución, siempre requiere que el Congreso sea el que convoque la consulta mediante Ley (previo consenso de la mayoría de las fuerzas políticas representadas). La iniciativa puede ser de un grupo de ciudadanos o del Gobierno, pero el Congreso es el encargado de convocarlo mediante norma.

Posteriormente, se tramita una Ley que discute la iniciativa y puede introducir modificaciones a las preguntas para garantizar el mandato constitucional referido a que éstas deben ser claras y deben garantizar la libertad del elector.

Si se trata de un Referendo derogatorio, se puede promover derogar preceptos constitucionales en ciertas materias, cuando no se refieren a derechos humanos fundamentales, a mecanismos de participación o a reformas del Congreso durante los seis meses siguientes a la aprobación de la reforma. Un grupo de ciudadanos puede pedir que se someta a consideración del pueblo mantener vigente o no esa reforma constitucional.

Cuando se trata de leyes o de otro tipo de normas, el Referendo aprobatorio es prácticamente una apelación que interponen los ciudadanos ante el pueblo para que sea éste el que decida si se aprueba o no se aprueba la norma. ¿En qué sentido es una apelación? En el sentido de que el Referendo siempre comienza siendo una iniciativa: se presenta el proyecto ante el respectivo nivel estatal (ante el Congreso si se trata de una Ley o ante gobiernos locales o departamentales) y es esa instancia que tramita ese proyecto. Si la

institución interpelada rechaza la iniciativa, ese grupo ciudadano tiene el derecho de someter al pueblo el proyecto que ha sido rechazado.

El Referendo derogatorio también tiene ese carácter: cuando los ciudadanos promueven que se derogue una norma, el nivel de gobierno respectivo puede derogarla y en ese caso, ya no se realiza la consulta. En caso contrario, los ciudadanos recurren a la decisión del pueblo para intentar la derogación.

En Colombia no se pueden someter a consulta las competencias de una determinada corporación; tampoco pueden ser consultados temas presupuestarios, tributarios o temas referidos a las relaciones internacionales. En materia de orden público, amnistías o indultos tampoco pueden ser objeto de un Referendo en Colombia.

3.3.6.1 El control de la constitucionalidad y el Referendo en Colombia

En 2003 fue convocado por el Poder Ejecutivo, un Referendo para realizar algunas reformas a la Constitución, en primera instancia, el Congreso realizó cambios en la materia de consulta, pero posteriormente durante el trámite de control de constitucionalidad, nuevamente buena parte del debate giró en torno a las preguntas y finalmente, la Corte Constitucional, apoyándose en la jurisprudencia francesa e italiana, que pone mucho énfasis en las preguntas, estableció que le correspondía, como guardián de la Constitución, garantizar que las preguntas fueran presentadas de tal manera que garantizaran la libertad de los electores al momento de votar.

Entonces en Colombia, se elaboró toda una jurisprudencia referida a la redacción de las preguntas en la que se establece que éstas no pueden inducir a engaños. Por eso, la Corte declaró inconstitucionales algunas introducciones, algunas frases, algunas palabras del texto por considerar que violaban la libertad de los ciudadanos. En torno a este Referendo de 2003, nos referiremos a ciertos aspectos relevantes, como la aquiescencia del Estado para promover un espacio en televisión a un grupo que promovía la abstención a la consulta y permitirles hacer campaña. Y respecto al Gobierno, la Procuraduría colombiana resolvió

que los funcionarios públicos podían hacer campaña sin recursos públicos con ese fin. También se tomaron medidas para garantizar la imparcialidad en la participación de los medios de comunicación.

3.3.7 CROACIA Y ESLOVENIA

El pasado 6 de Junio de 2010, el 52 por ciento de los votantes eslovenos dio su visto bueno -mediante Referendo- a un acuerdo ratificado por los parlamentos de Croacia y Eslovenia de crear un arbitraje internacional que ponga fin a temas limítrofes, que afectan a los dos países.

Según los resultados preliminares, el Referendo esloveno fue apoyado por un estrecho margen de 51,9 por ciento de los votantes a favor de un acuerdo de arbitraje para resolver una disputa fronteriza con el país vecino de Croacia.

La oposición conservadora eslovena presionó al gobierno del socialista Primer Ministro Borut Pahor para que organizara esta consulta, considerada crucial para las aspiraciones comunitarias de Croacia.

Liubliana reclama una pequeña porción de tierra en la península de Istria bañada por el mar Adriático que le permitiría tener acceso directo a aguas internacionales y que forzaría a Croacia a ceder una parte de su territorio, además, de su derecho sobre el mar que ve como propio.

De la resolución de este litigio que dura casi 20 años entre estas dos ex repúblicas yugoslavas, depende la entrada de Croacia en la Unión Europea en 2012. Eslovenia, miembro del club comunitario desde 2004, bloqueó el acceso de Croacia a la Unión, por este motivo.

El problema central es si Eslovenia, con 46 kilómetros de línea costera en el Mar Adriático, tendrá acceso a aguas internacionales. Croacia ha argumentado que la frontera marítima

debe trazarse a la mitad de la Bahía Piran bloqueando efectivamente el acceso de Eslovenia a aguas abiertas. El tema ha sido una gran fuente de fricción entre ambas ex repúblicas yugoslavas desde su secesión.

Eslovenia, el único estado de la ex Yugoslavia que pertenece a la Unión Europea (UE), ha utilizado su posición dentro de la Unión, para detener el proceso de ingreso de Croacia a la UE debido a esta disputa.

En noviembre de 2009, los primeros ministros de ambos países, Borut Pahor de Eslovenia y Jadranka Kosor de Croacia, acordaron realizar un arbitraje internacional para resolver el tema de la frontera marítima. Posteriormente el parlamento croata ratificó el acuerdo. En Eslovenia, el parlamento ratificó el acuerdo el 19 de abril de 2010, sujeto a la aceptación general a través de un Referendo.

Durante la campaña previa al Referendo, la coalición gobernante enfatizó que el acuerdo era a favor de los intereses eslovenos y que garantizaría el acceso a aguas internacionales, mientras que el bloque opositor afirmó exactamente lo opuesto.

Otro antecedente nos remonta a la creación de Croacia, cuando sus ciudadanos celebraron referendo para aprobar su independencia en mayo de 1991, con un resultado total que llegó al 93 por ciento de los votantes, quienes en su gran mayoría optaron por la nueva creación del país. Después como sabemos se desató la Guerra Civil en los territorios de la Ex Yugoslavia.

3.3.8 CUBA

Constitución aprobada el 24 de Febrero de 1976 (enmendada en Julio de 1992 y en Mayo de 2002). Establece como atribución de la Asamblea Nacional del Poder Popular *“aprobar, modificar o derogar las leyes y someterlas previamente a la consulta popular cuando lo estime conveniente en atención a la índole de la legislación de que se trate”* (Art. 75 inc.

b), así como la de disponer la convocatoria de Referendo en los demás casos que prevé la Constitución u otros que la propia Asamblea considere procedentes (Ibid., inc. u).

La reforma a la Constitución acordada por aquella Asamblea (única que puede reformarla) cuando sea total o se refiera a la integración o facultades de la Asamblea Nacional del Poder Popular o de su Consejo de Estado o a derechos y deberes consagrados en la Constitución, requiere además, la ratificación por parte del electorado a través de un Referendo convocado al efecto por la Asamblea.

Si bien en el texto constitucional se encuentra la figura de la consulta al pueblo sobre la aprobación, derogación o modificación de normas, desde la puesta en vigencia de la Constitución Socialista de 1976 no se ha conocido de ninguna forma institucional parecida al Referendo. La política de Fidel Castro resumida en las decisiones del Consejo Superior y la Asamblea Nacional del Poder Popular no ha dejado resquicio en los últimos 40 años, para ninguna manifestación democrática que implique la decisión y la participación de la población en el manejo de políticas de Estado.

3.3.9 ECUADOR

La Constitución de Ecuador (28 de septiembre de 2008) fue fruto de una Asamblea Constituyente organizada a instancias del Presidente Rafael Correa; más de nueve millones de ecuatorianos acudieron en primera instancia a las urnas para pronunciarse en una consulta popular sobre la posibilidad de instalar una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución. Al final, el 80 por ciento de los votantes dieron su aprobación para la instalación de la Constituyente.

La consulta de mayo de 2007, la primera que se hizo en Ecuador desde el comienzo de la democracia en 1979, se centró en una sola pregunta a la que los ciudadanos debían responder Sí o No.

El 28 de septiembre de 2008, los ecuatorianos aprobaron mediante Referendo la nueva Carta Constitucional con 64 por ciento de aprobación. Esta nueva Constitución brinda amplios poderes al Presidente de la República y modifica los límites del periodo presidencial habilitando la reelección presidencial. Bajo este nuevo marco constitucional, el Presidente Rafael Correa fue reelegido en las elecciones de 26 de Abril de 2009

3.3.10 ESPAÑA

El primer antecedente histórico del Referendo en España, se remonta hasta el año de 1931, cuando en el artículo 66 de la Constitución de ese año, se establecía lo siguiente: “...*el pueblo podrá atraer a su decisión mediante Referendo las leyes votadas por las Cortes; bastará para ello que lo solicite el 15 por ciento del cuerpo electoral.*”

No obstante, por medio de este procedimiento se vetaba la aprobación o el rechazo popular de la Constitución, sus leyes complementarias, convenios internacionales, Estatutos regionales y leyes tributarias. Por tanto, puede decirse que dicha figura política tenía un carácter más bien de ornato, aunque Francisco Franco la utilizó dos veces en 1947 y 1969 para legitimar su gobierno.

El primer intento lo llevó a efecto el dictador el 6 de julio de 1947 para aprobar, vía Referendo, la Ley de Sucesión del Estado. Hubo un 90 por ciento de participación ciudadana, pero no fue un proceso muy libre. En aquél entonces, el Presidente de las Cortes, había manifestado que la gente tenía dos caminos o votaba por el Sí, es decir, la paz de Franco, o por el no, que podía significar “la barbarie roja”, aunque no aclaró en qué consistía ésta.

El segundo Referendo fue el 14 de diciembre de 1966, organizado para aprobar la nueva Ley Orgánica del Estado, en la que participó más del 80 por ciento de la población. Por esta Ley, se separaba al cargo de Jefe de Estado (que equivalía al del Rey) del cargo de

Presidente del Gobierno. Si bien, el Jefe de Estado se limitaba de muchas facultades, se otorgaba otros omnipoderes.

Desde la llegada del Rey Juan Carlos I al trono de España y hasta 1994, se han celebrado tres Referendos nacionales y cuatro regionales⁷¹:

- Reforma Política: 15 de diciembre de 1976.
- Estatuto de Autonomía del País Vasco: 25 de octubre de 1979.
- Constitución: 6 de diciembre de 1978.
- Estatuto de Autonomía de Cataluña: 25 de octubre de 1979.
- Permanencia en la Alianza Atlántica: 12 de marzo de 1986.
- Estatuto de Autonomía de Andalucía: 21 de octubre de 1981 (*).
- Estatuto de Autonomía de Galicia: 21 de diciembre de 1980.

Para efecto del presente estudio, habrán de revisarse los Referendos nacionales únicamente. En el Referendo celebrado el 15 de diciembre de 1976, un 23 por ciento del padrón electoral se abstuvo, un 73 por ciento votó '*sí*' y sólo un 2 por ciento votó '*no*'. La Ley para la Reforma Política, luego de la caída de la dictadura y el ingreso a la monarquía, entró en vigor.

El Referendo sobre la Constitución de 1978 obtuvo el 87 por ciento de votos afirmativos. Resta decir que, también por la vía del Referendo se decidió el ingreso a la OTAN por parte de España en marzo de 1986. Puede decirse, desde esta perspectiva, que el Referendo en España ha contribuido a forjar a este Estado como un país progresista, con una amplia vocación democrática, y con un elevado grado de desarrollo político y económico.

No debemos olvidarnos del Referendo del 20 de febrero de 2005, para consultar a los ciudadanos si España debía ratificar la Constitución de la Unión Europea. El resultado fue

⁷¹ Estos datos fueron extraídos de "*Constitución, forma del Estado y partidos políticos*" del Ministerio de Asuntos Exteriores de España. p. 14., Madrid, España, 1994.

una victoria del 'sí', con el 77% de los votos, sin embargo, la participación fue la más baja que se ha producido desde la llegada de la democracia en 1977.

Este Referendo no era legalmente vinculante para el Gobierno, pero allanó el camino de la ratificación parlamentaria. En este caso podemos señalar que su obligatoriedad puede basarse en el costo político que supondría no obedecerlo y no en una obligación legal (Referendo vinculante).

En la actualidad, el procedimiento que establece el Estado español para convocar un Referendo para consultas populares, debe ser de autorización del Rey mediante propuesta previamente autorizada por el Congreso de Diputados, para tomar decisiones políticas de especial trascendencia.

El Referendo es consultivo para aprobar el Estatuto de las Autonomías. Las reformas constitucionales deben ser aprobadas por tres quintos de cada una de las Cámaras, luego deben ser sometidas a Referendo para su ratificación cuando así lo soliciten una décima parte de los miembros de cualquier cámara, dentro de los 15 días siguientes a su aprobación.

3.3.11 ESTADOS UNIDOS

En Estados Unidos, el término “*referéndum*”, en nuestro caso Referendo, refiere típicamente a un voto popular para refrendar o rechazar la legislación aprobada ya en un Estado o en los niveles locales (principalmente en los estados del oeste).

No hay disposición para el verificativo de referendos en el nivel federal en los Estados Unidos, sin embargo, las constituciones de 24 estados (principalmente en el oeste) y de muchos gobiernos locales y de las ciudades prevén mecanismos de referendo e iniciativas del ciudadano, para la adopción de políticas públicas.

Por ejemplo, sobre la polémica Ley del Estado de Arizona (antiinmigración ilegal), dos referendos ya han sido propuestos para desafiar la nueva ley de inmigración ilegal de Arizona, los que al parecer no tuvieron la aceptación suficiente, pues sus patrocinadores cancelaron su intento luego de concluir que no podían estar seguros de poder presentar su solicitud a tiempo para suspender la implementación de la Ley hasta que ésta fuera sometida a una votación pública en el 2012.

Se debe recordar que entre las cláusulas de esta dura Ley antiinmigrantes se incluye requerir que la policía que detenga a una persona por presunta violación a otra Ley, la interroge sobre su status de inmigración, para determinar si existen "sospechas razonables" de que esa persona está en el país ilegalmente. Asimismo, hace que sea un delito estatal estar indocumentado en el país.

3.3.12 FRANCIA

Bajo la figura de Napoleón Bonaparte, se iniciaron los Referendos en Francia. Recordemos que el caudillo utilizó este recurso para aprobar popularmente sus constituciones de 1799, 1802 y 1804, y lo hizo para ratificar los cambios constitucionales que lo hicieron, sucesivamente, cónsul, cónsul vitalicio y emperador.

La restauración del imperio, en 1815, pasó por las mismas vías. Más tarde, Luis Napoleón (Napoleón III) legitimó, apelando al veredicto popular, el golpe de Estado de diciembre de 1852, la restauración del imperio, la anexión de Niza y la de Saboya, así como sus reformas liberales.⁷²

Durante la Tercera República dejó de utilizarse el Referendo y cuando fue Jefe del Gobierno provisional el general Charles de Gaulle, la Constitución de la Cuarta República fue adoptada tras celebrarse dos referendos que pueden precisarse así: el primero, para rechazar el primer proyecto, el 2 de junio de 1946; y el segundo, para confirmar el segundo

⁷² Extraído de "*Consulta popular y democracia directa*" de Jean-François Prud'Homme en Colección "*Cuadernos de divulgación de la cultura política democrática*" N° 15, del Distrito Federal de México.

proyecto, el 27 de octubre de 1946, lográndose la aprobación de dicha Norma Fundamental. Fuera de los dos casos antes citados, este período constitucional estuvo marcado por el rechazo a la consulta directa como procedimiento de gobierno.⁷³

La actual Constitución Política de Francia, es decir, la Constitución de la Quinta República, fue promulgada el 6 de octubre de 1958 tras someterse al veredicto popular el 28 de septiembre del mismo año. El artículo 3 de esta norma fundamental hace recaer la soberanía en el pueblo y señala a los representantes y al referéndum –se utiliza ese nomen iuris- como los medios para ser ejercida.

Se establece en general, que las instituciones y la vida política de Francia se basan en la Constitución de 1958, adoptada por el pueblo francés por Referendo.

También vía Referendo, De Gaulle puso fin a la guerra de Argelia, manejando cautelosamente a los colonos, quienes no obstante se rebelaron en Argel en enero de 1960 y abril de 1961. Por la misma vía, De Gaulle dimitió y fue remplazado por su Primer Ministro, Georges Pompidou.

En la práctica, las consultas populares de la Quinta República han sido propuestas por el Primer Ministro, pero decididas por el Presidente.⁷⁴

Puede decirse que, en Francia, el Referendo ha sido un factor muy importante en el avance y desarrollo de la democracia francesa, pues si bien le ha permitido a su pueblo ejercer la soberanía que la Constitución le deposita, tiene una laguna: el Referendo es decidido por el Presidente de la República y no por el pueblo, al igual que en España, en donde es el Rey quien convoca a consulta popular y no el pueblo quien lo solicita. Claro, al igual que en España, en Francia es una autoridad imparcial la que controla el mecanismo de esta institución democrática: en el primer caso es la Administración Electoral; en el segundo, es el Consejo Constitucional.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Ibid

En los últimos años se utilizó la consulta popular en aspectos relevantes en lo político, jurídico y social, como en septiembre de 1992, para permitir un debate nacional entre agrupaciones que iban más allá de las identidades partidistas: los que apoyaban el Tratado de Maastricht⁷⁵ y los que se oponían a esta convención; al final se impuso el rechazo a lo que sería en el futuro la Unión Europea. En medio de estos ejemplos es posible pensar que en el futuro se seguirá utilizando el Referendo para encontrar soluciones a los problemas de la política exterior francesa.⁷⁶

De hecho, durante mucho tiempo existieron propuestas para extender la aplicación de la democracia directa al ámbito de los problemas sociales, hasta que en 1995 se aprobó una reforma a la Constitución que amplió el uso del Referendo para decidir sobre cuestiones económicas y sociales.⁷⁷

3.3.13 IRAK

La Constitución de Irak de 15 de Octubre de 2005 fue aprobada por un Referendo, dos años después de la invasión de los Estados Unidos a este país. Hasta 2009, se pretendía organizar un Referendo para reconocer o no la presencia de tropas estadounidenses en suelo iraquí, lo que sin duda, iba a representar una derrota para la política del país del norte, pues se descontaba que la gran mayoría de los iraquíes votarían por el retiro de los militares y el fin de la invasión de EU.

3.3.14 ITALIA

⁷⁵ El **Tratado de Maastricht** o **Tratado de la Unión Europea** (TUE), fue firmado el 7 de febrero de 1992 en la localidad del mismo nombre en Holanda. Constituye un paso crucial en el proceso de integración europeo, pues se sobrepasaba por primera vez el objetivo económico de los países europeos y se le da una vocación de carácter político. Con este Tratado se crea la Unión Europea.

⁷⁶ Contribuyó para estos datos el libro *“Constitución, forma del Estado y partidos políticos”* del Ministerio de Asuntos Exteriores de España. p. 14., Madrid, España, 1994.

⁷⁷ Pedro Aguirre en *“Sistemas políticos y electorales contemporáneos”* en lo relacionado a Francia, nos da a conocer facetas del fenómeno del Referendo en Francia.

La Constitución de Italia (1948) prevé dos clases de Referendo obligatorio: Un Referendo legislativo que se llama para abrogar totalmente una Ley o para derogarla, pero solamente a petición de 500 mil electores o de cinco consejos regionales. Esta clase de referendo es válido solamente si por lo menos una mayoría de electores va a la consulta. Se prohíbe llamar a Referendo con respecto a leyes financieras o a leyes referentes a indultos o la ratificación de tratados internacionales.

Con un Referendo constitucional se puede llamar para aprobar una Ley constitucional o una enmienda solamente cuando ha sido aprobado por las dos cámaras italianas (Diputados y Senado de la República) con una mayoría de menos de dos tercios en ambos o en una de las cámaras, o con el requisito de 500 mil electores o cinco consejos regionales. Un Referendo constitucional es válido no importa cuántos electores concurran a la consulta.

3.3.15 MÉXICO

El Referendo no se encuentra contemplado por la Legislación Federal mexicana. La única forma de elección de representantes populares es a través de votaciones periódicas, la característica del voto es libre, secreto y directo. Sin embargo, en el Distrito Federal a través de la Ley de Participación Ciudadana si se contempla el Plebiscito, el Referendo y la Consulta Popular. Cabe hacer mención que es un ordenamiento normativo de orden local, exclusivo para la capital mexicana.

Uno de los últimos antecedentes sobre la realización de un Referendo en México, se remonta a 2003 cuando Andrés Manuel López Obrador convocó a los habitantes del Distrito Federal (México) a votar sobre la continuidad de su gobierno por tres años más y ganó el Referendo con más del 75 por ciento de los votos.

En 2006 y 2007 se generó una gran controversia en el Distrito Federal mexicano sobre la realización de un Referendo, a instancias del PRI, sobre la aprobación o no del aborto (hasta las 12 semanas de embarazo, sin ningún tipo de restricción para mujeres mayores de 18 años) y de la eutanasia (quien prive de la vida a otra persona, no será condenada si se

hizo por pedido expreso de ésta, "*por razones humanitarias*" y si padeciera una enfermedad terminal).

La Constitución mexicana es una de las más antiguas de América Latina pues se encuentra en vigencia desde el 5 de Febrero de 1917 (Gobierno de Venustiano Carranza)

3.3.16 NICARAGUA

La Constitución de Nicaragua señala entre las funciones del Consejo Supremo Electoral la de “organizar y dirigir las elecciones, plebiscitos o referendos que se convoquen de acuerdo a lo establecido en la Constitución y en la ley (Art.173 inc.1)”. La Constitución de Nicaragua fue promulgada el 9 de Enero de 1987.

El Referendo –como parte del procedimiento de reforma constitucional–, se regula en la Constitución de Panamá (Art. 308 inc. 2). En el caso específico de Panamá, los tratados o convenios internacionales que celebre el Ejecutivo sobre el Canal de esclusas, su zona adyacente y sobre la protección del mismo, así como para la instalación de un canal a nivel del mar o de un tercer juego de esclusas deberán ser aprobados por el Organismo Legislativo y sometidos a Referendo nacional.

Igual disposición se aplicará a cualquier contrato del Ejecutivo con empresas particulares o pertenecientes a otro Estado, sobre la construcción de un canal a nivel del mar o de un tercer juego de esclusas (Art. 379). De igual manera se garantiza el derecho de los ciudadanos al Referendo en los asuntos atribuidos a los Concejos Municipales (Art. 23G).

3.3.17 PANAMÁ

La Constitución vigente de Panamá data del 11 de Octubre de 1972, con subsecuentes reformas de 1978, 1993 y 2004.

En Panamá debemos referirnos al importante Referendo de 2006 celebrado para consultar sobre o la ampliación del Canal de Panamá, política que fue aprobada.

3.3.18 PERÚ

En el caso de Perú, el Referendo o consulta ciudadana opera como mecanismo jurídico estatal, para zanjar las modificaciones en la demarcación regional, las que requieren el pronunciamiento previo y directo de las poblaciones afectadas, conforme a la Ley, según dispone la Constitución del Perú. (Art.190). El Referendo y otras consultas populares se autorizan en virtud al Art. 176 de la Constitución Política del Estado de 31 de Diciembre de 1993.

En Perú, los derechos de participación ciudadana tienen por objeto que los ciudadanos participen en el proceso de formación de las leyes o normas con rango de Ley, ya sea a través de la iniciativa legislativa ciudadana, impulsando el procedimiento legislativo (o normativo); o participando en la votación para la aprobación de un proyecto de Ley o norma con rango de Ley, a través de una consulta popular denominada **Referendo**.

Según el Art. 32 de la Constitución peruana, pueden someterse a Referendo:

- La reforma total o parcial de la Constitución;
- La aprobación de normas con rango de Ley;
- Las ordenanzas municipales; y,
- Las materias relativas al proceso de descentralización.

Asimismo, no pueden someterse a Referendo:

- La supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona.
- Las normas de carácter tributario y presupuestal.
- Los tratados internacionales en vigor.

Se efectuaron dos referendos por iniciativa estatal, los que son convocados por mandato constitucional o legal, o por acuerdo político en periodos de crisis y transición política, como los referendos para la aprobación del Proyecto de Constitución Política de 1993

elaborado por el Congreso Constituyente Democrático y el referido a la integración y conformación de regiones de 2005.

Para 2010 se prevé la realización del Referendo del FONAVI, que será el primero impulsado mediante Iniciativa Legislativa Ciudadana, a través de un conjunto de ciudadanos que representen determinado porcentaje del electorado. En esta consulta se votará por un Proyecto de Ley.

3.3.19 PUERTO RICO

Tres Referendos en 1967, 1993 y 1998 se verificaron en Puerto Rico para determinar si su área insular se convertía en Estado independiente, se unía definitivamente a Estados Unidos (como el Estado número 51) o si se mantenía en la Commonwealth como Estado Libre Asociado. La última opción se impuso hasta el presente.

En 1967, el 60,4 por ciento de los votantes dieron su visto bueno para que Puerto Rico continuara siendo un Estado Libre Asociado, frente a un 39 por ciento que apoyaba el ingreso definitivo a Estados Unidos; un limitado 0,6 por ciento votaba por la Independencia.

26 años después, en 1993, nuevamente se llamó a los puertorriqueños para que decidan sobre el status de su país, esta vez nuevamente una mayoría se alineó por mantener al país como Estado Libre Asociado (48,6 por ciento). Se produjo un notable incremento de partidarios de la anexión definitiva como Estado a los Estados Unidos con un 46,3 por ciento, lo que mostraba que Puerto Rico y sus ciudadanos muestran una tendencia para convertirse en el Estado N° 51 de EE.UU.

El último Plebiscito (Referendo) sobre status de la isla de Puerto Rico, se realizó el 13 de diciembre de 1998, con estos resultados:

Votos por ninguna de las anteriores propuestas: 787.900 (50.3 %)

Petición N° 3 (Estatidad): 728.157 (46.5 %)

Petición N° 4 (Independencia): 39.838 (2.5 %)
Petición N° 2 (Libre asociación): 4.536 (0.3 %)
Petición N° 1 (Estado libre asociado): 993 (0.1 %)
Nulas: 2.956 (0.2 %)
En blanco: 1.890 (0.1 %)
Total: 1,566,270 votos

El voto se elaboró sobre la base de cuatro peticiones al Congreso de los Estados Unidos, para definir el status de Puerto Rico. Los votantes debían elegir una de ellas o indicar su preferencia por ninguna. Al triunfar la alternativa ninguna de las anteriores se mantiene el Estado Libre Asociado.

Otras consultas populares fueron las de 1991 con el Referendo para la aprobación o rechazo de la Reclamación de Derechos Democráticos aprobada por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico; en la que los ciudadanos de Puerto Rico, reclamaron que se garantice en su Constitución, derechos democráticos como: la determinación libre y democrática de su status político; el derecho a votar por las tres alternativas de status, Estado Libre Asociado, Estadidad e Independencia, fundamentadas en la soberanía del pueblo de Puerto Rico; y el derecho a que toda consulta sobre status garantice, bajo cualquier alternativa, la ciudadanía americana que salvaguarda la Constitución de los Estados Unidos de América.

En 1994 se realiza el Referendo de Enmiendas a la Constitución de Puerto Rico, referida a dos reformas como la Fianza y el Aumento de Jueces, propuestas por la administración del Gobernador Pedro Rosselló, las que fueron rechazadas por el electorado votante. La enmienda para eliminar el derecho absoluto a la fianza fue rechazada por un margen de 712,291 votos en contra (53.6 por ciento) frente a 605,866 votos a favor (45.6 por ciento), mientras que la enmienda para aumentar el número de jueces en el Tribunal Supremo de Puerto Rico fue negada por 718,373 votos en contra (54.0 por ciento) frente a 595,425 votos a favor (44.8 por ciento). Participó en la consulta el 62.6 por ciento de los electores inscritos.

Finalmente en 2005, se realiza un Referendo sobre preferencia ciudadana para decidir si la Asamblea Legislativa Puertorriqueña debe permanecer compuesta por dos cámaras (sistema bicamaral) o si debe cambiar a una sola cámara (sistema unicamaral), lo que significaría cambios a la carta constitucional.

La Constitución de Puerto Rico está vigente desde el 3 de Julio de 1952. Las relaciones con Estados Unidos están reguladas mediante la Ley Pública N° 600 del Congreso Federal.

El Estado Libre Asociado cuenta con un Gobernador elegido democráticamente cada cuatro años y tiene en el Congreso de Estados Unidos un comisionado residente con voz, pero sin derecho a voto; el Jefe de Estado es Barack Obama y el Jefe de Gobierno desde el 20 de enero de 2009 es Luis Fortuño.

3.3.20 RUMANIA

La Constitución rumana data de 1991 (redactada luego de la dictadura de Nicolae Ceaucescu), fue enmendada posteriormente en 2003. Establece tres situaciones en las que los Referendos pueden ser celebrados. El art. 90 de la Constitución establece un Referendo facultativo que el presidente puede iniciar de principio. El art. 95 de la Constitución establece en otra cláusula un Referendo obligatorio para la acusación del Presidente en caso de que lo juzguen culpable de desobedecer la propia Constitución. El art. 151 señala asimismo un Referendo obligatorio para aprobar enmiendas constitucionales. Esta última disposición se ha utilizado dos veces, en adoptar la Constitución rumana en 1991 y enmendarla en 2003.

3.3.21 SUIZA

Este país es conocido por su vocación pacífica, la precisión de sus relojes y por la tendencia de sus ciudadanos para resolver sus problemas políticos mediante referendos.

En Suiza, hay referendos obligatorios en el nivel federal, cantonal y municipal. Son una característica central de la vida política suiza. Hay dos tipos de referendos:

Referendo facultativo: Cualquier ley federal, otras resoluciones federales, y Tratado Internacional que sea o perpetuo e irredimible, no puede ser sometido a consulta. Conforme a un referendo facultativo, si por lo menos existen 50 mil firmas u ocho cantones han solicitado Referendo deben plantearlo en el plazo de 100 días. En cantones y municipios, el número requerido de la gente es más pequeño, y puede haber causas adicionales para un Referendo facultativo, como los gastos que exceden cierta cantidad de dinero. El facultativo es el Referendo más común y es realizado sobre todo por los partidos políticos o por diversos grupos de la sociedad civil.

Referendo obligatorio: Debe existir un Referendo en cualquier enmienda a la Constitución y en cualquier tema territorial y de seguridad colectiva. En muchos municipios, los gastos que exceden cierta cantidad de dinero también pueden ser resueltos mediante Referendo obligatorio. Las enmiendas constitucionales son propuestas por el Parlamento o los cantones, o pueden ser postuladas a iniciativa de los ciudadanos, en el nivel federal se necesita recoger 100 mil firmas válidas en el plazo de 18 meses, y no debe contradecir leyes o tratados internacionales. A menudo, el Parlamento elabora una contrapropuesta a una iniciativa, conduciendo a un referendo de la múltiple-opción. En este caso, pocas de estas iniciativas pasan el voto, pues más a menudo, la contrapropuesta parlamentaria es aprobada y prevalece.

Los votos en referendos se llevan a cabo siempre en día domingo, típicamente tres o cuatro por un año, y en la mayoría de los casos, los votos se refieren a varios referendos al mismo tiempo, a menudo en diversos niveles políticos (federal, cantonal, municipal). Las elecciones también se combinan a menudo con los referendos. Sin embargo, el porcentaje de votantes es generalmente muy bajo, cerca de 20 a 30 por ciento. Las decisiones tomadas

en referendos tienden a ser conservadoras. Los referendos federales se han utilizado en Suiza desde 1848.

3.3.22 URUGUAY

La soberanía de la Nación Uruguaya es ejercida directamente por el Cuerpo Electoral a través del denominado referéndum (Art. 82). La Ley –ordena la Constitución– reglamentará este mecanismo como recurso contra los decretos de las Juntas Departamentales (Art. 304). Se regula, además, el plebiscito como paso último necesario del procedimiento de reforma constitucional (Art. 331).

En Uruguay, el Referendo sólo es derogatorio o abrogatorio; no es propositivo. Para promover un Referendo de carácter nacional es necesario cumplir ciertos requisitos. En primer lugar, el Referendo nacional no puede ser propuesto por el Presidente de la República ni por el Congreso. Sólo lo puede proponer el pueblo, porque el Congreso elabora las leyes en uso de las facultades que adquiere cuando se elige a los representantes. Sin embargo, gracias a este mecanismo, la labor de la ciudadanía no se limita a observar cómo legislan los representantes, pues tiene la posibilidad de mostrar su desacuerdo con las leyes y proponer su anulación total o parcial.

Desde que en 1985 Uruguay inició el tránsito a la democracia, se han interpuesto 17 recursos de Referendo. Es decir que 17 leyes fueron cuestionadas por la ciudadanía, que ejerció el derecho de oponerse a las normas aprobadas en el Congreso.

El cuestionamiento a las leyes por parte del soberano, debe cumplir ciertos requisitos para hacerse efectiva, uno de los más importantes es alcanzar un respaldo de la población correspondiente al 25 por ciento del cuerpo electoral. En Uruguay el cuerpo electoral consta de dos millones de ciudadanos, lo que quiere decir que se necesita del apoyo de al menos 500 mil personas. Por otro lado, es necesario que el Referendo se proponga durante el año en el cual fue dictada la norma.

¿Cómo evolucionó la normativa del Referendo en materia constitucional en Uruguay? En 1967 se introdujo en la Constitución la norma que instaura el Referendo contra las leyes. Sin embargo, se tardó exactamente 22 años en reglamentar el proceso de Referendo

En 1986, el Congreso aprobó la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, una norma que ponía fin a los intentos de juzgar a los militares y policías que habían cometido violaciones a los derechos humanos durante la dictadura. A partir de ello, se generó un debate muy fuerte; la ley fue muy cuestionada y la sociedad prácticamente se dividió en relación con ese tema.

Por tanto, se planteó la necesidad de llevar la cuestión a una consulta ciudadana. Sin embargo, no existía aún una ley reglamentaria para el Referendo. Se señaló entonces que la ausencia de reglamentación no impide que se ejerza el derecho de los ciudadanos de recurrir contra una Ley. Sin legislación, la Corte Electoral dictó una reglamentación y convocó a la ciudadanía para llenar todos los vacíos legales que existían en la materia. Recién en 1989 se dictó la primera Ley general de Referendo y en el año 2002 se dictó la segunda Ley General de Reglamento.

En cuanto a la convocatoria, la Corte Electoral es la encargada de convocar al Referendo. En ese sentido, existen dos tipos de procedimientos para convocar a la consulta: la vía larga y la vía corta. La vía corta es sencilla: para convocar a Referendo la iniciativa debe contar con el 25 por ciento de apoyo de la ciudadanía.

La vía larga es otro procedimiento según el cual, en lugar de presentar el 25 por ciento de adhesiones, se puede presentar solo el 2 por ciento. Ello quiere decir que, en lugar de 500 mil firmas se pueden presentar solamente 48 mil. Ahora bien, cuando eso sucede, la Corte Electoral tiene que convocar a un pre-referendo. Se trata de un proceso que se desarrolla como una elección de carácter nacional, pero en el cual el voto es voluntario.

Al pre-referendo tiene que acudir más del 25 por ciento del cuerpo electoral y tiene como finalidad preguntar a la ciudadanía si está de acuerdo con que se convoque a un Referendo.

El objetivo de este procedimiento es facilitar la consulta, pues en algún caso puede ser muy lento y dificultoso reunir 500 mil firmas. Por eso creamos ese primer escalón de 48 mil firmas a partir del cual se puede convocar al pre-referendo. Si en el pre-referendo vota menos del 25% del cuerpo electoral se archiva la propuesta. Si vota más del 25%, recién se convoca al Referendo.

3.3.23 VENEZUELA

Desde que se inició la era del Presidente Hugo Chávez, el Referendo en Venezuela se convirtió en una moneda corriente dentro de la toma de decisiones y el manejo del aparato estatal de ese país.

Hugo Chávez Frías gana las elecciones presidenciales de 1998 y el 16 de noviembre del siguiente año, su gobierno convoca a un Referendo para la aprobación de una nueva Constitución. En el Referendo se aprobó por mayoría el texto de la nueva Constitución venezolana, que entre otras cosas cambia el nombre oficial de la República de Venezuela por el de República Bolivariana de Venezuela, se amplían los poderes para el Presidente y se abre la posibilidad para la reelección.

La oposición política a Chávez liderada por los sectores empresariales y políticos conservadores, así como algunos izquierdistas descontentos, exigieron convocar a un Referendo Revocatorio, pero Chávez recordó que según la Constitución de 1999 pueden destituirlo de la presidencia mediante consulta sólo si alcanza la mitad de su mandato. Esta fecha se cumplió en agosto de 2003, pero el Referendo Revocatorio se realizó en 2004, siendo refrendado el mandato del presidente venezolano.

El Referendo de 2004 se centraba en la pregunta *"¿Está usted de acuerdo con dejar sin efecto el mandato popular, otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías, como Presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual periodo presidencial?"*

Los resultados arrojaron 5.800.629 votos por el NO (59,0958 por ciento)
3.989.008 votos por el SI (40,6393 por ciento)⁷⁸

A partir de 2003, el gobierno bolivariano empezó a definir el carácter reformista de su régimen al incorporarse a los postulados del denominado “*Socialismo del Siglo XXI*”⁷⁹; el 3 de Diciembre de ese mismo año, el presidente venezolano establece un récord, cuando es elegido por tercera vez, prolongando su mandato por seis años más. Se debe señalar que de acuerdo al Artículo 70 de la actual Constitución venezolana, señala lo siguiente: “*Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el Referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; ...*”

La Constitución vigente de Venezuela fue promulgada el 30 de Diciembre de 1999 y fue enmendada en Febrero de 2009, al reformarse los artículos 160, 162, 174, 192 y 230 de la Carta.

3.3.24 LA UNIÓN EUROPEA

El tratado que establecía una Constitución Política para Europa y que formaría toda la estructura jurídica para los fines económicos de la Unión Europea, dio lugar a varios referendos en diversos estados de Europa en 2004. Se debe recordar que esta Constitución

⁷⁸ Datos recogidos del Consejo Nacional Electoral de Venezuela; http://www.cne.gov.ve/referendum_presidencial2004/

⁷⁹ El **socialismo del siglo XXI** es un concepto que aparece en la escena mundial en 1996, a través de Heinz Dieterich Steffan. El término adquirió difusión mundial desde que fue mencionado en un discurso por el Presidente venezolano en 2005, desde el V Foro Social Mundial

Este modelo se nutre de la Filosofía y la Economía marxistas y se sustenta en cuatro ejes: el desarrollismo democrático regional, la economía de equivalencias, la democracia participativa y protagónica y las organizaciones de base o movimientos sociales. Dieterich, en su obra *Socialismo del Siglo XXI* se funda en la visión de Marx sobre la dinámica social y la sempiterna lucha de clases. Dieterich profundiza la teoría marxista y la actualiza en el mundo de hoy, incorporando los avances del conocimiento, las experiencias de los intentos socialistas, develando sus limitaciones, entregando propuestas concretas tanto en la economía política como en la participación democrática de la ciudadanía para construir una sociedad libre de explotación. Resumiendo, el socialismo del siglo XXI supone que es necesario un reforzamiento radical del poder estatal democráticamente controlado por la sociedad para avanzar el desarrollo.

fue rechazada en Francia y Países Bajos (Holanda) en sendos referendos populares. Otros referendos brindaron su apoyo al tratado en España y Luxemburgo. Otros siete estados no habían ratificado el Tratado, pero de esos solamente tres, Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido, había confiado a la celebración de Referendos para su aprobación. El tratado fue rechazado en distintos puntos de Europa por partidarios de la soberanía nacional de los países y por el grupo izquierdista anti-globalización asentado sobre todo en Francia.

Capítulo IV

MARCO JURÍDICO. EL CARÁCTER JURÍDICO-POLÍTICO DEL REFERENDO

4.1 MARCO JURÍDICO DEL REFERENDO. SU INCORPORACIÓN A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

4.1.1 MARCO JURÍDICO DEL REFERENDO

4.1.1.1 Naturaleza Jurídica del Referendo

La esencia jurídica de esta institución supone o no la participación popular en la formación de la norma que la crea. En el caso boliviano, señalamos que luego de las protestas sociales de Febrero y –sobre todo- de Octubre de 2003, el estamento político dispuso la pertinencia y urgencia de incorporar al Referendo en la coyuntura de recambio en las estructuras de poder. La génesis del Referendo en Bolivia tiene así una característica social, derivada de una crisis de la democracia basada en pactos partidarios.

Su concepto lo establece como un acto de ratificación, desaprobación o de decisión, es definido como un acto decisorio autónomo, que al sumarse al de los representantes elegidos en una Democracia Participativa da origen a la disposición legal, la cual solo adquiere validez cuando ha sido sometida a la votación popular y aprobada por ella. Los representantes forman la Ley, pero ad referendum, es decir, a reserva de lo que el cuerpo electoral resuelva, constituyéndose el voto popular en condición suspensiva a que se somete la validez y eficacia de la Ley.

4.1.1.2 Constitución Política del Estado

La Constitución Política del Estado Plurinacional, fue aprobada en su texto inicial por la Asamblea Constituyente, posteriormente compatibilizada y aprobada por el Honorable Congreso Nacional (que actuó momentáneamente como Congreso Constituyente) y finalmente fue promulgada por el Presidente Evo Morales. La nueva Carta Fundamental establece en relación a la Democracia Participativa y el Referendo, los siguientes preceptos constitucionales

Sobre: Principios, Valores y Fines del Estado

Artículo 7º. *“La soberanía reside en el pueblo boliviano, se ejerce de forma directa y delegada. De ella emanan, por delegación, las funciones y atribuciones de los órganos del poder público, es inalienable e imprescriptible”.*

Sobre : Sistema de Gobierno

Artículo 11º. *“I. La República de Bolivia⁸⁰ 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: Directa y Participativa, por medio del Referendo, la Iniciativa Legislativa Ciudadana, la Revocatoria de Mandato, la Asamblea, el Cabildo y la Consulta Previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a Ley”.

Sobre : Derechos Políticos

Artículo 26º. *“I. Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por*

⁸⁰ De acuerdo a la Constitución Política de 2009, el nuevo Modelo de Estado de Bolivia se enmarca en un Estado Unitario, Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. El nuevo Estado elimina a la República como forma de gobierno representativa en el que el poder reside en el pueblo. La República como sinónimo de la Democracia, se diluye, sin embargo, paradójicamente la propia Constitución la sigue proclamando en su Artículo 11. Lo que también extraña es que uno de los principales países aliados del actual Gobierno, se reconoce como República Bolivariana de Venezuela.

medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa, y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres.

El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y de las autoridades creadas por Ley”.

4.1.1.3 Normas primigenias

Las reformas a la Constitución Política del Estado de 1994, sancionadas mediante Ley 2631 de 20 de febrero de 2004, propiciaron la constitucionalización del Referendo como instituto propio de la democracia semidirecta o participativa, que permitía que el amplio universo de electores mediante el sufragio universal, directo, libre y secreto, exprese su criterio sobre normas, políticas o decisiones de interés público.

Posteriormente la Ley N° 2769 de 6 de julio de 2004, promulgada por el Presidente Carlos Mesa Gisbert, establece los lineamientos centrales del instituto del Referendo como mecanismo institucional de consulta al pueblo.

Esta norma, en su Artículo 2 establecía las modalidades y ámbitos en los que se desarrolla el Referendo a) Referendo nacional, sobre materias de interés nacional, en circunscripción nacional. b) Referendo departamental, sobre materias de interés departamental, en circunscripción departamental. c) Referendo municipal, sobre materias que conciernen e interesan a nivel municipal, en circunscripción del municipio.

Asimismo, sobre el carácter vinculante del Referendo, los resultados de la consulta popular tendrán vigencia inmediata y obligatoria y deberán ser ejecutados por las autoridades e instancias competentes, quienes serán responsables de su ejecución. Se excluía el mecanismo del Referendo para la consulta y resolución de asuntos fiscales y sobre la seguridad interna y externa del Estado, y la división política de la República.

Anteriormente a la vigencia de la Ley N° 2769 de 6 de julio de 2004, el propio Mesa Gisbert dictó el DS N° 27449 de 13 de abril de 2004, por el que convocaba a Referendo

Vinculante para consultar sobre la política energética sobre el gas. Los fundamentos de la norma nos muestran con claridad, las bases jurídicas en las que se basó la Convocatoria a Referendo para el año 2004

“Que la participación ciudadana directa en la decisión de los asuntos públicos ha sido reconocida de manera expresa en la reciente reforma constitucional, sancionada mediante Ley Nro. 2631 de 20 de febrero de 2004, donde en el Parágrafo I del Artículo 4º determina que el pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante el Referéndum, entre otros mecanismos de participación ciudadana.”

“Que mediante la Ley Nro. 1430 de 11 de febrero de 1993, se puso en vigencia el Pacto de San José de Costa Rica, que señala en el inciso a) del Numeral I del Artículo 23º, el derecho de los ciudadanos a participar directamente en la decisión de los asuntos públicos, norma de rango legal que constituye una habilitación del Referéndum como acto jurídico válido.”

“Que el Artículo 2 del Pacto de San José de Costa Rica, obliga a los estados a adoptar medidas legislativas o de otro carácter que fueran necesarias, para hacer efectivo el ejercicio de los derechos y libertades mencionadas en el artículo 1 del mencionado pacto. Que el numeral 1 del Artículo 96º de la Constitución Política del Estado (1967), establece que es atribución del Presidente de la República ejecutar y hacer cumplir las Leyes expidiendo los Decretos y órdenes convenientes para su mejor ejecución.”

“Que en aplicación de la atribución del Presidente de la República, establecida en la Constitución Política del Estado, es necesario reglamentar el inciso a) del numeral 1 del Artículo 23º del Pacto de San José de Costa Rica, para organizar la participación ciudadana en un Referéndum vinculante sobre la política energética del país, en concordancia con el Parágrafo I del Artículo 4º de la Ley Nro. 2631.”

4.1.1.4 Referendo sobre el Gas

Al consolidarse legalmente el Referendo vinculante sobre el Gas, mediante la Ley N° 2769 de 6 de julio de 2004 y el Decreto Supremo N° 27449 de 13 de abril de 2004, se procedió con este proceso, después de 73 años. Acudieron a participar más de 2,5 millones de ciudadanos, es decir más del 60 por ciento de los votantes habilitados y prácticamente en todo el país la fórmula del Sí ganó en las cinco preguntas.

Las preguntas para el referendo	
1.-	¿Está usted de acuerdo con la abrogación de la Ley de Hidrocarburos 1689 promulgada por Gonzalo Sánchez de Lozada?
2.-	¿Está usted de acuerdo con la recuperación de la propiedad de todos los hidrocarburos en boca de pozo para el Estado boliviano?.
3.-	¿Está usted de acuerdo con refundar Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, recuperando la propiedad estatal de las acciones de las bolivianas y bolivianos en las empresas petroleras capitalizadas, de manera que pueda participar en toda la cadena productiva de los hidrocarburos?
4.-	¿Está usted de acuerdo con la política del presidente Carlos Mesa de utilizar el gas como recurso estratégico para el logro de una salida útil y soberana al océano Pacífico?.
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 victoria del “sí” puede explicarse por varios factores como el apego de la población boliviana a un papel interventor del Estado en los asuntos económicos y sociales, como resabio de una cultura capitalista de Estado (participación del Estado en el área energética), a lo que se suma el despliegue de los medios de comunicación, el apoyo o la neutralidad de los partidos y de varias organizaciones sociales y el respaldo militante de algunos actores regionales, como el Comité Cívico de Tarija. Indudablemente fue importante la multitudinaria participación del electorado en el primer Referendo del siglo XXI.

En ese 2004, el Referendo ayudó a afianzar un sistema democrático golpeado por los acontecimientos de los años precedentes y abrió un primer paso para la implantación de la Democracia Participativa como instrumento para redefinir el Estado al margen de los poderes estatales.

4.1.1.5 Referendo para la aprobación de Autonomías Departamentales

Posteriormente la **Ley N° 3365, de 6 de marzo de 2006**, aprobada en el anterior gobierno de Evo Morales Ayma, fijaba los cimientos de lo que sería el Referendo Nacional Vinculante para aprobación de las Autonomías Departamentales, que se celebró simultáneamente a la elección de constituyentes el 2 de Julio de 2006.

Las disposiciones generales de la Ley N°3365 establecen que en aplicación del Artículo 4° de la Constitución Política del Estado, la presente Ley tiene como objeto convocar al Referendo Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales, en cumplimiento a los requisitos y condiciones establecidos por Ley.

Este Referendo como manifestación directa de la soberanía y voluntad popular, poseía Mandato Vinculante para los miembros de la Asamblea Constituyente. De acuerdo a lo establecido, aquellos Departamentos que, a través de este Referendo, lo aprobaran por simple mayoría de votos, accederán al régimen de las autonomías departamentales inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado. La pregunta de ese Referendo Nacional, con carácter de cumplimiento obligatorio para la Asamblea Constituyente, era la siguiente:

“¿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 económicos financieros que les asigne la nueva Constitución Política del Estado y las Leyes?”.

El NO a las autonomías que era patrocinado por el Gobierno de Evo Morales, venció en 5 departamentos, los del Occidente (La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca), mientras que en Santa Cruz, Beni, Tarija y Pando se determinó aprobar un régimen autonómico en sus regiones.

Entre los argumentos que esgrimían los que propugnaban el NO a la autonomía, estaba por ejemplo, que la autonomía departamental fortalecería al obsoleto aparato administrativo Prefectural, en fomento de una burocracia parasitaria y en detrimento de los recursos para los municipios; o que la autonomía departamental buscará la libre disposición de recursos naturales nacional-estratégicos como el gas, para entregarlos a los capitales transnacionales.

Asimismo se apuntaba que la autonomía departamental arriesgaría la existencia de los departamentos que no tienen suficientes recursos para sostenerse y desarrollarse, generando desequilibrio interno. Además se advertía de la posibilidad de que la autonomía departamental entregaría más recursos económicos, financieros y técnicos a los gobiernos departamentales y no así a las provincias y sus localidades.

Como señalamos anteriormente, según la Ley 3365, las autonomías deberían entrar en vigencia junto con la nueva CPE. Sin embargo, al finalizar la Asamblea Constituyente, el 15 de diciembre de 2007, en medio de un conjunto de hechos polémicos y de violencia, los asambleístas del MAS y sus aliados políticos aprobaron su propuesta de Constitución, encarando las autonomías departamentales en forma bastante discrecional, para los dirigentes políticos y cívicos de los departamentos que optaron por esta forma de descentralización.

En esa coyuntura, los gobiernos regionales decidieron realizar referendos departamentales en sus respectivas poblaciones para la aprobación de sus estatutos autonómicos. En mayo y junio de 2008, cerca del 85 por ciento de la población de estos departamentos autónomos

aprobó la vigencia de sus estatutos. Ante esa situación, el gobierno desacreditó y cuestionó la legalidad de dichos referendos.

4.1.1.6 Referendo Revocatorio de Mandato

De acuerdo con la Ley N° 3850 de 12 de mayo de 2008 se legaliza la celebración del Referendo Revocatorio del Presidente y Vicepresidente de la República y de los Prefectos de Departamento.

La votación por el “No” fue de 1.544.374 votos, lo que equivale a un porcentaje mayor al 53,740 por ciento (conseguido en 2005), lo que permitió la ratificación de Evo Morales Ayma y Álvaro García Linera.

En el caso de los prefectos de departamento el resultado del Referendo por el “No” también debía superar las votaciones y porcentajes alcanzados en las últimas elecciones, al menos con un sufragio.

Las preguntas que los bolivianos respondieron en las urnas en el Referendo Revocatorio Nacional, en el caso del Presidente y del Vicepresidente de la República y los prefectos han sido las siguientes:

Las preguntas para el referendo	
1.-	¿Usted está de acuerdo con la continuidad del proceso de cambio liderizado por el Presidente Evo Morales Ayma y el Vicepresidente Álvaro García Linera?
2.-	¿Usted está de acuerdo con la continuidad de las políticas, las acciones y la gestión del Prefecto del Departamento?

En el caso de los prefectos, se revocaron los mandatos de los prefectos de Cochabamba y La Paz; se ratificó a los prefectos de Beni, Oruro, Pando, Potosí, Santa Cruz y Tarija.

4.1.1.7 Referendo Constituyente de Bolivia (2009).

El Referendo Constituyente ha sido convocado mediante Ley N° 3942, aprobada por el entonces Congreso Nacional de 2008 y promulgada por el Presidente Constitucional, Evo Morales Ayma, el 21 de octubre de 2008.

Se realizó el 25 de enero de 2009, tras ser suspendido en dos ocasiones, originalmente debía realizarse el 4 de mayo de 2008 y posteriormente el 7 de diciembre de 2008.

Redactada y aprobada en primera instancia por la Asamblea Constituyente de Bolivia en diciembre de 2007, la Constitución fue objeto de algunas modificaciones por el Congreso Nacional en octubre de 2008 y sometida a un Referendo, que en realidad decidía dos cosas. Por una parte, la aprobación o no del proyecto de Constitución Política del Estado (CPE), además se decidía cuál debía ser la máxima extensión de la propiedad de la tierra (diez mil o cinco mil hectáreas), lo que definía la redacción final del artículo 398 del mencionado proyecto de CPE (Referendo Dirimidor).

Las preguntas para dirimir el Artículo 398 del proyecto de Constitución Política del Estado eran las siguientes:

1. ¿Está usted de acuerdo con la propuesta de mayoría de la Asamblea Constituyente, para que el artículo 398 del proyecto de Constitución Política del Estado, sea incorporado a la nueva Constitución Política del Estado, con la siguiente redacción?: Se prohíbe el latifundio y la doble titulación por ser contrarios al interés colectivo y al desarrollo del país. Se entiende por latifundio la tenencia improductiva de la tierra; la tierra que no cumpla la función económica social; la explotación de la tierra que aplica un sistema de servidumbre, semiesclavitud o esclavitud en la relación laboral o la propiedad que sobrepasa la superficie máxima zonificada establecida en la ley. La superficie máxima en ningún caso podrá exceder las diez mil hectáreas.

2. ¿Está usted de acuerdo con la propuesta de minoría de la Asamblea Constituyente, para que el artículo 398 del proyecto de Constitución Política del Estado, sea incorporado a la nueva Constitución Política del Estado, con la siguiente redacción?: Se prohíbe el latifundio y la doble titulación por ser contrarios al interés colectivo y al desarrollo del país. Se entiende por latifundio la tenencia improductiva de la tierra; la tierra que no cumpla la función económica social; la explotación de la tierra que aplica un sistema de servidumbre, semiesclavitud o esclavitud en la relación laboral o la propiedad que sobrepasa la superficie máxima zonificada establecida en la ley. La superficie máxima en ningún caso podrá exceder de cinco mil hectáreas.

La pregunta sobre el proyecto de Constitución Política del Estado era:

¿Está usted de acuerdo con refrendar el texto del proyecto de Constitución Política del Estado presentado por la Asamblea Constituyente, y ajustado por la Comisión Especial de Concertación del H. Congreso Nacional, que incluye los consensos logrados en el diálogo entre el Gobierno Nacional con los Prefectos y Representantes Municipales sobre autonomías, incorporando el resultado de la consulta sobre el artículo 398 a ser resuelto en este mismo referéndum, y que la misma sea promulgada y puesta en vigencia como nueva Ley Fundamental del Estado Boliviano?

La nueva Constitución Política del Estado Plurinacional fue aprobada con el 61.43 por ciento de los votos. Sobre la superficie máxima de tierras que puede poseer un ciudadano (cinco mil o diez mil hectáreas), resultó aprobada la opción de las "cinco mil hectáreas" con el 80.65 por ciento de los votos. Fue promulgada y publicada en la Gaceta Oficial de Bolivia el 7 de febrero de 2009, fecha en que entró en vigencia.

4.1.1.8 Antecedentes del Referendo Constituyente.

El 2 de julio de 2006 (junto al Referendo por las Autonomías Departamentales) se realizaron las elecciones para elegir a los integrantes de la Asamblea Constituyente que trabajaría en una nueva Constitución. Los resultados otorgaron más de un 50 por ciento de los 255 escaños de la asamblea al MAS. Se requería el apoyo de dos tercios de la Asamblea

para aprobar la Constitución. El 14 de diciembre la envió oficialmente al Congreso Nacional, no sin inconvenientes que incluso hicieron cambiar la sede de la Constituyente de Sucre a Oruro.

El 28 de febrero de 2008 el Congreso convocó el Referendo para el 4 de mayo de ese año; sin embargo, la CNE suspendió el Referendo debido a falta de condiciones técnicas, operativas, legales y políticas. Pero, finalmente, el 20 de octubre de 2008 el oficialismo (representado por el MAS) y los opositores acordaron, convocando oficialmente la consulta para el 25 de enero de 2009. La constitución resultó aprobada con un 61,43% de los votos, y fue promulgada por el presidente Evo Morales el 7 de febrero de 2009.

Referéndum constitucional y dirimidor de Bolivia del 25 de enero de 2009		
Sí o No	Votos	Porcentaje
Sí	2.064.417	61,43%
No	1.296.175	38,57%
Votos válidos	3.360.592	95,70%
Votos nulos o blancos	151.107	4,31%
Total	3.511.699	100,00%
Participación	90,24%	
5.000 o 10.000 hectáreas	Votos	Porcentaje
5.000 hectáreas	1.956.596	80,65%
10.000 hectáreas	469.385	19,35%
Votos válidos	2.425.981	69,18%
Votos nulos o blancos	1.081.749	31,29%
Total	3.507.730	100,00%
Participación	90,14%	

4.1.1.9 Referendos Regionales de 2008 (Estatutos Autonómicos)

En 2008 se realizaron en Bolivia cuatro referendos regionales, pero ilegales, para aprobar Estatutos Autonómicos, en los departamentos de Santa Cruz, el 4 de mayo; Beni y Pando, el 1 de junio; y finalmente en Tarija el 22 de junio, en estos departamentos los estatutos fueron aprobados.

Estos referendos no fueron reconocidos por la Corte Nacional Electoral, hoy Tribunal Electoral Plurinacional, por lo que en primera instancia, cuatro ex autoridades del Órgano Electoral Departamental de Pando fueron detenidas preventivamente por orden de un juez, por organizar el Referendo en su región.

Esta detención se produjo en Octubre de 2010, después de que el Ministerio Público acusó a los ex vocales electorales de Pando, de administrar el Referendo Autonómico de manera ilegal.

El Referendo consultaba si acaso los ciudadanos estaban de acuerdo con un régimen autonómico para su región y en todos los casos ganó el "Sí", pero en su oportunidad, el Gobierno de Evo Morales Ayma señaló que el procedimiento fue ilegal por haber sido administrado por las cortes departamentales y no a nivel nacional.

En estos referendos se votó por un Estatuto Autonómico por departamento, reconociendo - como es lógico- como norma suprema la Constitución de Bolivia. Con estos estatutos se pretendía crear organismos e instituciones por medio de un Gobierno Departamental que haría desaparecer las prefecturas y una Asamblea Legislativa que sustituirá al Consejo Departamental; entre los puntos más controvertidos del proyecto estarían el control sobre las tierras e hidrocarburos de sus regiones, aunque en Pando y Tarija esto no se contemplaba. En resumen se señalaba que los estatutos restarían varias atribuciones al Estado central.

En 2009, el Contralor del Estado, Gabriel Herbas, presentó una denuncia por el uso de más de dos millones de bolivianos (285 mil dólares) en la organización de esta votación.

4.1.1.10 Referendo en Santa Cruz (Estatuto autonómico).

La Corte Departamental Electoral convocó a 935.527 ciudadanos para participar en el Referendo, en un total de 357 centros que contaron con 5.200 jurados. En horas de la noche al conocerse los resultados favorables a la aprobación del Estatuto Autonómico, los medios de comunicación privados favorables a la opción del “Sí” han proyectado que la abstención será de alrededor del 25 por ciento. Estaba programado que el Estatuto debería entrar en vigencia el 26 de mayo de 2008.

Previo a la realización del referendo de 2008, en 2004 se había instalado un cabildo en favor a la autonomía, luego a finales de ese año se creó el Consejo Preautonómico, ya el 18 de febrero de 2005 se le solicitó a la Corte Nacional Electoral un referendo autonómico pero la posibilidad es negada en primera instancia. El 15 de diciembre de 2006 los cuatro departamentos involucrados convocan al Cabildo del Millón amenazando con crear sus estatutos si la Asamblea Constituyente no cumplía con las propuestas de autonomía para las regiones bolivianas.

El referendo cruceño giraba en torno a la pregunta: ¿Decide usted la ratificación y puesta en vigencia del Estatuto del Departamento Autónomo de Santa Cruz, aprobado el 15 de diciembre de 2007 por la Asamblea Provisional Autonómica para que de manera inmediata se constituya en la norma institucional básica del departamento y sea de cumplimiento obligatorio para todos los que habitan y ejercen la función pública en el departamento?

4.1.2 INCORPORACIÓN DEL REFERENDO A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO.

Desde 1982, se produjeron dos reformas constitucionales. En la primera de ellas (1994) no se contemplan modificaciones que incluyan los mecanismos de la democracia participativa, como el **Referendo**. En cambio, en la segunda de 2004, surgen tres de los más destacados

elementos de la participación ciudadana: la Asamblea Constituyente, la Iniciativa Legislativa Ciudadana y por supuesto el **Referendo**.⁸¹.

La reforma constitucional sancionada mediante Ley 2631 de 20 de febrero de 2004, instituyó el mecanismo de participación ciudadana del Referendo, propio de la democracia semidirecta o participativa, por tanto de naturaleza diferente a los procesos de elección de autoridades.

4.1.2.1 Características Constitucionales y Jurídicas del Referendo

El Referendo claramente contemplado en nuestra Constitución en el Artículo 11, presenta las siguientes características:

Es **decisorio**, puesto que a través del mismo, el pueblo decide sobre la suerte de la norma (Constitución, Ley), proyecto estatal-territorial (regímenes autonómicos o creación de nuevas unidades territoriales), Revocatoria de Mandato u otro asunto de Estado a ser considerado, de modo que si éste no se aprueba por mayoría, quedará rechazado. Es en definitiva el pueblo -ejerciendo la forma democrática participativa de Gobierno- quien ejerce su poder ciudadano.

Es **constitutivo**, pues la voluntad del pueblo, manifestada a través del Referendo, dará existencia a una nueva realidad jurídica, social, política o económica, en caso de expresarse positivamente o en otros casos negativamente.

Es **legislativo**, en razón de la materia específica (reforma parcial de la Constitución o aprobación de cualquier otra Ley).

Es **obligatorio**, puesto que la propia Constitución impone la obligación de su

⁸¹ Estos datos fueron extractados de "*Historia Electoral de Bolivia 1952-2007*" de Carlos Cordero Carraffa. Una obra patrocinada por la Corte Nacional Electoral en el año 2007.

realización y constituye condición sine qua non para que pueda aprobarse el acto sometido a la consulta del cuerpo electoral. Al igual que las elecciones de autoridades, la participación de todos los ciudadanos con capacidad para votar es obligatoria. El voto es obligatorio, a pesar de que el sufragio es un derecho.

Es **ratificativo o post legem**, ya que el pueblo deberá ser llamado para que exprese su opinión, con posterioridad a la aprobación de un texto constitucional por parte de la Asamblea Constituyente o ulterior a una norma sancionada por el Congreso. El Referendo también adquiere una función abrogatoria mediante el cual pueden ser abrogadas total o parcialmente las leyes.

Es **revocatorio** porque se constituye en una consulta, en la cual los ciudadanos tienen la posibilidad de revocar (si así lo quisieren) el mandato de las autoridades, cuyos cargos sean de elección popular.

Es **vinculante**, al adquirir carácter obligatorio e impositivo la decisión resultante de la consulta popular. Si presentamos un ejemplo a partir del Derecho Civil, debemos señalar que un Contrato "vincula" u "obliga" a ambas partes contratantes o firmantes a cumplir con las cláusulas del mismo.

Cuando se somete un tema a decisión popular mediante un Referendo vinculante y no simplemente de mera consulta, el resultado tiene que ser aceptado por el legislador, por eso se llama vinculante, que ata y obliga a la autoridad a aceptar esa decisión popular y llevarla a la práctica. Recordemos que el Gobierno de España aceptó la nueva Constitución Europea, sin embargo se sometió este asunto a decisión popular mediante un Referendo vinculante y el pueblo la rechazó, en este sentido, la Constitución no entró en vigor en territorio español. Ante esta situación, algunos países que no están muy seguros de la aceptación popular, optan porque sea el Parlamento de cada país el que la ratifique.

4.2 LA AUTORIDAD ELECTORAL EN EL REFERENDO

La celebración de los referendos está a cargo del Órgano Electoral Plurinacional, sin embargo, la actual Constitución en su Art. 208, no señala específicamente al Referendo como proceso de sufragio: *“I El Tribunal Supremo Electoral es el responsable de organizar, administrar y ejecutar los procesos electorales y proclamar sus resultados”*.

Para nuestro estudio consideraremos como proceso electoral al Referendo, aunque si queremos ser rigurosos, un proceso electoral está relacionado con una acción efectiva de elección de autoridades para que ocupen diversos cargos en el aparato del Estado.

Antes de estudiar la mecánica referendaria, es preciso conocer el funcionamiento del Poder Electoral del Estado.

Entre sus funciones se encuentran:

- Reglamentar las leyes electorales y resolver las dudas y vacíos que éstas susciten o contengan.
- Formular su presupuesto, el cual tramitará directamente ante la Asamblea Legislativa Plurinacional y administrará autónomamente.
- Dictar directivas vinculantes en materia de financiamiento y publicidad político electorales y aplicar sanciones cuando éstas no sean acatadas.
- Declarar la nulidad total o parcial de las elecciones.
- La organización, administración, dirección y vigilancia de todos los actos relativos a la elección de los cargos de representación popular de los poderes públicos, así como de los referendos.

- Organizar las elecciones en los términos que señale la Ley. Asimismo, podrán organizar procesos electorales de otras organizaciones de la sociedad civil a solicitud de éstas, o por orden del órgano electoral plurinacional.
- Mantener, organizar, dirigir y supervisar el Registro Civil y Electoral.
- Organizar la inscripción y registro de las organizaciones con fines políticos y velar porque éstas cumplan las disposiciones sobre su régimen establecidas en la Constitución y en la ley. En especial, decidirá sobre las solicitudes de constitución, renovación y cancelación de organizaciones con fines políticos, la determinación de sus autoridades legítimas y sus denominaciones provisionales, colores y símbolos.
- Controlar, regular e investigar los fondos de financiamiento de las organizaciones con fines políticos.

Asimismo el Órgano Electoral Plurinacional, de acuerdo al Artículo 205 de la Constitución Política del Estado está compuesto por:

El Tribunal Supremo Electoral.

Los Tribunales Electorales Departamentales.

Los Juzgados Electorales.

Los Jurados de las Mesas de sufragio.

Los Notarios Electorales

- El Tribunal Supremo Electoral está compuesto por siete miembros, quienes durarán en sus funciones seis años sin posibilidad de reelección.
- El Tribunal Supremo Electoral es el responsable de organizar, administrar y ejecutar los procesos electorales y proclamar sus resultados.

4.2.1 PROCEDIMIENTO PARA LA REALIZACIÓN DE UN PROCESO REFERENDARIO

De acuerdo a la Ley N°026 (Ley del Régimen Electoral), se han establecido legalmente los mecanismos para el funcionamiento del Referendo. A continuación transcribimos de la Ley del Régimen Electoral, la normativa referida al Referendo y al Referendo Revocatorio de Mandato.

Artículo 16. (INICIATIVA). La convocatoria a Referendo se puede realizar mediante iniciativa estatal o mediante iniciativa popular.

I. Iniciativa Estatal, puede ser adoptada, en su jurisdicción, por las siguientes autoridades:

- a) Para Referendo Nacional,
 - por la Presidenta o el Presidente del Estado Plurinacional, mediante Decreto Supremo,
 - por la Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante Ley del Estado aprobada por dos tercios (2/3) de los asambleístas presentes.
- b) Para Referendo Departamental, por la Asamblea Departamental, mediante norma departamental aprobada por dos tercios (2/3) de los asambleístas presentes, únicamente en las materias de competencia exclusiva departamental, expresamente establecidas en la Constitución Política del Estado.
- c) Para Referendo Municipal, por el Concejo Municipal, mediante norma municipal aprobada por dos tercios (2/3) de los concejales presentes, únicamente en las materias de competencia exclusiva municipal, expresamente establecidas en la Constitución Política del Estado.

II. Iniciativa popular, puede ser adoptada:

- a) Para Referendo Nacional, por iniciativa ciudadana apoyada con firmas y huellas dactilares de por lo menos el veinte por ciento (20%) del padrón nacional electoral en el momento de la iniciativa. Este porcentaje debe incluir al menos el quince por ciento (15%) del padrón de cada departamento. El Tribunal Supremo Electoral verificará el cumplimiento de este requisito.
- b) Para Referendo Departamental, por iniciativa ciudadana apoyada con firmas y huellas dactilares de por lo menos el veinticinco por ciento (25%) de ciudadanas y ciudadanos inscritas e inscritos en el padrón electoral departamental en el momento de la iniciativa. Este porcentaje debe incluir al menos el veinte por ciento (20%) del padrón de

cada provincia. El Tribunal Electoral Departamental competente verificará el cumplimiento de este requisito.

c) Para Referendo Municipal, por iniciativa ciudadana apoyada con firmas y huellas dactilares de por lo menos el treinta por ciento (30%) de ciudadanas y ciudadanos inscritas e inscritos en el padrón electoral del municipio en el momento de la iniciativa. El Tribunal Electoral Departamental competente verificará el cumplimiento de este requisito.

Artículo 17. (FRECUENCIA Y PRESUPUESTO). En circunscripción nacional solamente se podrán realizar, en cada período constitucional, un referendo por iniciativa estatal del Presidente del Estado Plurinacional, un referendo por iniciativa estatal de la Asamblea Legislativa Plurinacional y un referendo por iniciativa popular.

Se exceptúan los referendos para Tratados Internacionales y para la Reforma de la Constitución.

En circunscripción departamental y municipal, la frecuencia será establecida mediante normas departamental y municipal, respectivamente.

El presupuesto requerido para la realización de cada Referendo será cubierto, en función de su ámbito de realización, con recursos del Tesoro General del Estado, recursos departamentales o recursos municipales, según corresponda.

Artículo 18. (PROCEDIMIENTO DE LA INICIATIVA ESTATAL).

I. De las Instancias Legislativas:

a) En el marco del tratamiento de un proyecto de convocatoria a referendo, la instancia legislativa remitirá una minuta de comunicación al Tribunal Supremo Electoral o al Tribunal Electoral Departamental que corresponda, para la evaluación técnica de la o las preguntas. El Tribunal electoral competente remitirá informe técnico en el plazo de setenta y dos (72) horas, pudiendo incluir redacciones alternativas a la pregunta, para garantizar su claridad, precisión e imparcialidad.

b) Recibida la respuesta del Tribunal electoral competente, la instancia legislativa que promueve la iniciativa remitirá al Tribunal Constitucional Plurinacional la pregunta o preguntas, a efecto de su control de constitucionalidad.

c) Recibida la respuesta del Tribunal Constitucional Plurinacional:

1. Si la iniciativa resulta constitucional, la instancia legislativa sancionará por dos tercios (2/3) de los asambleístas presentes la Ley de convocatoria del Referendo.

2. Si la iniciativa fuese declarada inconstitucional, se dará por concluido su trámite.

II. De la iniciativa Presidencial:

a) La Presidenta o Presidente del Estado Plurinacional remitirá mediante nota, al Tribunal Supremo Electoral, para la evaluación técnica de la o las preguntas, el cual remitirá informe técnico en el plazo de setenta y dos (72) horas, pudiendo incluir redacciones alternativas a la pregunta para garantizar su claridad, precisión e imparcialidad.

b) Recibida la respuesta del Tribunal Supremo Electoral, la Presidenta o Presidente remitirá al Tribunal Constitucional Plurinacional la pregunta o preguntas a efecto de su control de constitucionalidad.

c) Recibida la respuesta del Tribunal Constitucional Plurinacional:

1. Si la iniciativa resulta constitucional, la Presidenta o Presidente emitirá el Decreto Supremo de Convocatoria.

2. Si la iniciativa fuese declarada inconstitucional, se dará por concluido su trámite.

Artículo 19. (PROCEDIMIENTO DE LA INICIATIVA POPULAR).

I. La persona o personas que promueven la iniciativa popular presentarán, al Tribunal Electoral competente, su propuesta de referendo con la o las preguntas a ser sometidas al voto.

II. El Tribunal electoral competente verificará lo siguiente:

a) Que el alcance del Referendo esté dentro del ámbito de sus atribuciones.

b) Que la materia del referendo no esté dentro de las exclusiones establecidas en la presente Ley, y que corresponda con las competencias nacional, departamental o municipal, establecidas por la Constitución Política del Estado.

c) Que la pregunta o preguntas estén formuladas en términos claros, precisos e imparciales.

III. Si el Tribunal electoral receptor determina que la propuesta no está dentro de sus atribuciones, remitirá la misma al Tribunal electoral que corresponda. En caso de controversia dirimirá el Tribunal Supremo Electoral.

IV. Si el Tribunal electoral receptor determina la improcedencia del referendo por encontrarse dentro de las temáticas excluidas en el artículo 14 de la presente Ley, devolverá todos los antecedentes a sus promotores.

V. En caso que la pregunta no cumpla los requisitos técnicos, el Tribunal electoral competente propondrá una redacción alternativa de la o las preguntas, a través del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE), garantizando claridad, precisión e imparcialidad. Los promotores deberán comunicar su acuerdo con la nueva redacción de la o las preguntas para proseguir con el procedimiento.

VI. Si se cumplen los criterios señalados en el párrafo II, el Tribunal electoral competente remitirá la o las preguntas de la propuesta al Tribunal Constitucional Plurinacional, para efectos de su control de constitucionalidad.

VII. Si la propuesta es constitucional, el Tribunal electoral competente, autorizará a los promotores la recolección de adhesiones de acuerdo al porcentaje de firmas y huellas dactilares establecido en la presente Ley. Para el efecto, informará de los requisitos técnicos jurídicos para la recolección de adhesiones y hará entrega a los promotores del formato de libro establecido para la recolección de adhesiones.

VIII. Una vez recibidos los libros de adhesiones, verificará el cumplimiento de los porcentajes de adhesión establecidos. En caso de incumplimiento, la autoridad electoral competente rechazará la iniciativa y devolverá antecedentes a quienes la promovieron. En caso de cumplimiento de los porcentajes de adhesión, el Tribunal electoral competente remitirá la propuesta con todos los antecedentes a la instancia legislativa encargada de la convocatoria del referendo.

Artículo 20. (CONVOCATORIA).

I. La instancia legislativa competente, cumplido el procedimiento señalado en el artículo precedente y habiendo recibido los antecedentes y la propuesta de iniciativa popular, sancionará la Ley de convocatoria al Referendo, con una anticipación de por lo menos noventa (90) días a la fecha de realización de la votación.

II. En caso que la instancia legislativa competente no convoque a Referendo en el plazo de treinta (30) días posteriores a la recepción de los antecedentes, el Tribunal electoral competente queda habilitado para emitir la convocatoria.

III. No se podrá convocar a Referendo si está vigente el Estado de Excepción en el ámbito territorial donde se promueve su realización.

Artículo 21. (RÉGIMEN DE REFERENDO).

Al Referendo se aplican las disposiciones del proceso de votación establecidas en esta Ley, en lo pertinente, con las siguientes variaciones y/o precisiones:

a) Las organizaciones políticas, de la sociedad civil y de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, con personería jurídica vigente, que deseen participar a favor o en contra de una de las opciones, se registrarán a este efecto ante la autoridad electoral competente, según el ámbito del Referendo, conforme al Reglamento emitido por el Tribunal Supremo Electoral.

b) La campaña y propaganda electoral serán realizadas únicamente por las organizaciones políticas y las organizaciones de la sociedad civil y de las naciones y pueblos indígena originario campesinos registradas, que estén a favor o en contra de una de las opciones. Estas organizaciones tendrán acceso a la propaganda electoral gratuita.

c) Los resultados del Referendo serán válidos si votaron por lo menos el cincuenta por ciento más uno (50% más 1) de las electoras y electores de la respectiva circunscripción electoral y si los votos válidos son más que la sumatoria total de los votos blancos y nulos.

d) La opción que obtenga la mayoría simple de votos válidos emitidos será la ganadora.

El Tribunal Supremo Electoral remitirá los resultados a la autoridad competente, para su cumplimiento y ejecución.

Artículo 22. (REFERENDO PARA TRATADOS INTERNACIONALES).

El régimen de referendos en relación a tratados internacionales se sujetará, de manera específica, a las disposiciones establecidas en la Constitución Política del Estado. Estos referendos no se tomarán en cuenta para efectos de la frecuencia establecida en el Artículo 17 de la presente Ley.

Artículo 23. (REFERENDO NACIONAL CONSTITUYENTE).

La convocatoria a una Asamblea Constituyente originaria y plenipotenciaria, para la reforma total de la Constitución Política del Estado o reformas que afecten sus bases

fundamentales, los derechos, deberes y garantías, o su primacía y reforma, se activará obligatoriamente mediante referendo convocado:

- a) Por iniciativa popular, con las firmas y huellas dactilares de al menos el veinte por ciento (20%) del padrón nacional electoral, al momento de la iniciativa;
- b) Por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional; o
- c) Por la Presidenta o Presidente del Estado Plurinacional.

La vigencia de la reforma constitucional resultante del trabajo de la Asamblea Constituyente requiere obligatoriamente la convocatoria a referendo constitucional aprobatorio. La convocatoria será realizada por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Constituyente. Cualquier reforma parcial de la Constitución Política del Estado requiere obligatoriamente la convocatoria a referendo constitucional aprobatorio. La convocatoria será realizada por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Estos referendos no se toman en cuenta para efectos de la frecuencia establecida en el Artículo 17 de la presente Ley.

Artículo 24. (REFERENDOS PARA AUTONOMÍAS).

La decisión de constituir una autonomía regional se adoptará mediante referendo promovido por iniciativa popular en los municipios que la integran.

La decisión de convertir un municipio en autonomía indígena originario campesina se adoptará mediante referendo promovido por iniciativa popular en el municipio correspondiente.

La decisión de agregar municipios, distritos municipales y/o autonomías indígena originario campesinas para conformar una región indígena originario campesino podrá adoptarse mediante referendo promovido por iniciativa popular y/o de acuerdo a sus normas y procedimientos propios de consulta, según corresponda, y conforme a los requisitos y condiciones establecidas por la Constitución Política de la Estado y la Ley.

Estos referendos no se tomarán en cuenta para efectos de la frecuencia establecida en el Artículo 17 de la presente Ley.

CAPÍTULO II

REVOCATORIA DE MANDATO

Artículo 25. (ALCANCE).

I. La revocatoria de mandato es el mecanismo constitucional a través del cual el pueblo soberano decide, mediante sufragio universal, sobre la continuidad o el cese de funciones de las autoridades elegidas por voto ciudadano. La revocatoria del mandato es el derecho del electorado a destituir del cargo a un funcionario antes de que concluya el período de su mandato.

II. Se aplica a todas las autoridades electas por voto popular, titulares y suplentes, a nivel nacional, departamental, regional o municipal. No procede respecto de las autoridades del Órgano Judicial ni del Tribunal Constitucional Plurinacional.

III. Se origina únicamente por iniciativa popular y en una sola ocasión durante el período constitucional de la autoridad sujeta a revocatoria.

Artículo 26. (INICIATIVA POPULAR).

I. La revocatoria de mandato procede por iniciativa popular, cumpliendo los siguientes requisitos:

a) Para autoridades nacionales, con las firmas y huellas dactilares de por lo menos el veinticinco por ciento (25%) del padrón nacional electoral en el momento de la iniciativa. Este porcentaje debe incluir al menos el veinte por ciento (20%) del padrón de cada Departamento. En el caso de diputadas o diputados uninominales el porcentaje aplicará para la circunscripción uninominal en la que se realizó su elección. El Tribunal Supremo Electoral verificará el cumplimiento de este requisito.

b) Para autoridades departamentales, con las firmas y huellas dactilares de por lo menos el veinticinco por ciento (25%) de ciudadanas y ciudadanos inscritas e inscritos en el padrón electoral departamental respectivo en el momento de la iniciativa. Este porcentaje debe incluir al menos el veinte por ciento (20%) del padrón de cada Provincia. En el caso de assembleístas uninominales el porcentaje aplicará para la circunscripción uninominal en la que se realizó su elección. El Tribunal Electoral Departamental competente verificará el cumplimiento de este requisito.

c) Para autoridades regionales, con las firmas y huellas dactilares de por lo menos el veinticinco por ciento (25%) de ciudadanas y ciudadanos inscritas e inscritos en el padrón electoral de cada una de las circunscripciones municipales que formen parte de la región. El Tribunal Electoral Departamental competente verificará el cumplimiento de este requisito.

d) Para autoridades municipales, con las firmas y huellas dactilares de por lo menos el treinta por ciento (30%) de ciudadanas y ciudadanos inscritas e inscritos en el padrón electoral del municipio en el momento de la iniciativa. El Tribunal Electoral Departamental competente verificará el cumplimiento de este requisito.

II. En el caso de las autoridades legislativas, la revocatoria de mandato aplicará tanto para el titular como para el suplente.

III. En todos los casos, los promotores de la iniciativa ciudadana solicitarán a la autoridad electoral competente la habilitación correspondiente a tiempo de recibir los requisitos, formatos y cantidad mínima de adherentes para el registro de firmas y huellas dactilares en la circunscripción correspondiente, sea nacional, departamental o municipal.

Artículo 27. (PLAZOS).

I. La iniciativa popular para la revocatoria de mandato podrá iniciarse cuando haya transcurrido al menos la mitad del período de mandato de la autoridad electa, y no podrá realizarse durante el último año de la gestión en el cargo.

II. El proceso de recolección de firmas y huellas dactilares por parte de los promotores de la iniciativa se efectuará en un plazo máximo de noventa (90) días desde la habilitación realizada por la autoridad electoral competente; caso contrario será archivado.

III. El proceso de verificación de firmas y huellas dactilares por parte del Tribunal electoral competente se efectuará en un plazo máximo de sesenta (60) días de recibida la iniciativa ciudadana.

IV. En caso de incumplimiento del porcentaje de adhesión establecido en la presente Ley, la autoridad electoral competente rechazará la iniciativa y devolverá antecedentes a quienes la promovieron.

Artículo 28. (CONVOCATORIA Y CALENDARIO).

En todos los casos la convocatoria será realizada mediante ley del Estado Plurinacional, aprobada por la mayoría absoluta de votos de sus miembros. El Tribunal Supremo Electoral fijará un Calendario Electoral único para la realización simultánea y concurrente de las revocatorias de mandato de alcance nacional, departamental, regional y municipal que hayan cumplido con los requisitos establecidos para la iniciativa popular en la jurisdicción correspondiente. Al margen de este Calendario, no se podrá realizar ninguna otra iniciativa popular de revocatoria de mandato.

Artículo 30. (PARTICIPACIÓN).

Los resultados de la revocatoria de mandato serán válidos si votaron por lo menos el cincuenta por ciento más uno (50% más 1) de las ciudadanas y ciudadanos inscritas e inscritos en la respectiva circunscripción electoral.

Artículo 31. (APLICACIÓN).

Se producirá la Revocatoria de Mandato si se cumplen las siguientes dos condiciones:

- a) El número de votos válidos emitidos a favor de la Revocatoria (casilla SÍ) es superior al número de votos válidos emitidos en contra (casilla NO).
- b) El número y el porcentaje de votos válidos a favor de la Revocatoria (casilla SI) es superior al número y el porcentaje de votos válidos con los que fue elegida la autoridad.

Artículo 32. (PREGUNTA).

En la papeleta de la Revocatoria de Mandato, la pregunta en consulta establecerá de manera clara y precisa si el electorado está de acuerdo con la revocatoria de mandato de la autoridad en cuestión.

Artículo 34. (REGLAMENTACIÓN).

El Tribunal Supremo Electoral establecerá en Reglamento las condiciones administrativas y otros aspectos no contemplados en la presente Ley para la realización de la revocatoria de mandato.

4.3 UN CONTRATO SOCIAL EN PLENO SIGLO XXI

Cuando nos referimos al concepto de Contrato Social, nos acercamos intrínsecamente al mundo del Derecho y de la Ciencia Política, pues el Contrato Social está asociado a un acuerdo real o hipotético en relación a derechos y deberes del Estado y de los ciudadanos, al interior de una comunidad como por ejemplo el que se adquiere modernamente a través de una Constitución, que filosóficamente y a través de una ficción jurídica es consensuada por la sociedad.

Todo parte de la idea de que todos los miembros del grupo están de acuerdo por voluntad propia con el Contrato Social, por lo que admiten la existencia de una autoridad, de leyes y otras normas, a las que se someten y que reglamentarán la vida en común.

De acuerdo al libro de Rodrigo Borja, “*Derecho Político y Constitucional*”, este Contrato Social o pacto social es una hipótesis explicativa de la autoridad política y del orden social. Este consenso se lo manifiesta a través del Referendo que a través de la votación popular acepta o rechaza una nueva Constitución Política del Estado (Referendo Constituyente) e impone nuevos modelos de autoridad⁸².

La esencia de la teoría (cuya formulación más conocida es la propuesta por Jean-Jacques Rousseau) consiste en vivir en sociedad, los seres humanos acuerdan un contrato social implícito, que les otorga ciertos derechos a cambio de abandonar la libertad (obligarse ante el Estado y sus semejantes) de la que dispondrían en un estado de naturaleza.⁸³

El Estado es la entidad creada para hacer cumplir con el Contrato Social. Del mismo modo, los hombres pueden cambiar los términos del contrato si así lo desean; los derechos y deberes no son inmutables o naturales. Por otro lado, un mayor número de derechos implica mayores deberes; y menos derechos, menos deberes.

⁸² Rodrigo Borja es considerado uno de los grandes juristas de América Latina. Fue presidente de Ecuador de 1988 a 1992. Promovió reformas jurídicas en su país. Miembro prominente de la SocialDemocracia mundial. Su libro más importante es “*ENCICLOPEDIA DE LA POLITICA*”, que en su cuarta edición tendrá más de 7.500 páginas

⁸³ Leer el famoso libro “*El Contrato Social*” de Jean Jacques Rousseau.

El pensamiento roussoniano establece que los hombres voluntariamente renuncian a un estado de natural inocencia para someterse a las reglas de la sociedad, a cambio de beneficios mayores inherentes al intercambio social. Este consentimiento voluntario se materializa a través de un contrato, "*El Contrato Social*" en este caso.

El hombre primigenio (el que estaba en el Estado de Naturaleza) es un ser sin maldad, en el que predominan dos sentimientos básicos: el amor de sí, es decir el instinto de autoprotección, y la piedad (repugnancia por el sufrimiento ajeno), pero a medida que va creciendo la población se van juntando grupos, esa unión crea falsas necesidades, para cubrir las el hombre inventa la agricultura y la ganadería, pero cuanto más tiene el hombre más desea, y ciertas personas acumulan riquezas, éstos sufriendo por sus vidas y por sus riquezas debido a los celos creados promueven un pacto, este pacto será el primer código jurídico (Contrato Social).

Sin embargo, Thomas Hobbes (1588—1679) fue el primero que nos habla (en 1651) sobre la necesidad de un Contrato Social ficticio o real "*Leviatán*"⁸⁴, en un período de guerra civil en Inglaterra donde se discutió quién debía ocupar la soberanía, el Rey o el Parlamento. En ella define la necesidad de crear un Contrato Social para establecer la paz entre los hombres.

Posteriormente John Locke (1632-1704) recoge su visión del Contrato Social en su principal obra, "*Dos ensayos sobre el gobierno civil*" de 1690⁸⁵. La idea de naturaleza humana en Locke es cristiana: el hombre es una criatura de Dios, por lo que el hombre no puede destruir su vida ni la de los demás hombres pues no le pertenece, sino que le pertenece a Dios.

De acuerdo a Locke puede darse que nadie cumpliera ese derecho y ese deber, y en caso de conflicto en su cumplimiento la naturaleza humana no cuenta con la existencia de una

⁸⁴ "*Leviatán*" de Thomas Hobbes, Edición de C. Moya y A. Escotado, Editora Nacional. Madrid, 1980.

⁸⁵ Ver "*Dos ensayos sobre el gobierno civil*" de John Locke. Traducción castellana de Espasa-Calpe. Madrid, España, 1991.

autoridad que lo dirimiera, por lo que la comunidad trata de suplir esas carencias del Estado de Naturaleza a través de un Contrato que funde un orden social o civil que atienda exclusivamente a suplir esas carencias del Estado de Naturaleza, es decir, aplicar una justicia o una autoridad que dirima los problemas de la sociedad.

Este Contrato Social tiene dos fases o etapas, la primera del Contrato de la formación de la sociedad, donde se crea la comunidad que supera el estado de naturaleza; y la segunda parte de un Contrato de la formación del gobierno, donde se crea la relación entre gobernante y gobernado.

Ya en el siglo XX, resaltamos la teoría sobre el Contrato Social construída por John Rawls (1921-2002), en un influyente libro titulado "*Teoría de la Justicia*", en el que este catedrático de Harvard propone una idea contractualista, según la cual, dejando a un lado sus capacidades y preferencias individuales, seres racionales acuerdan establecer unos principios generales de la justicia a través de un acuerdo.

Para la teoría contractual de Rawls, existen prioridades como la igualdad de oportunidades y la prioridad de la libertad. Igualmente se señalan principios de Justicia para las instituciones del Estado al momento de que la sociedad consensue un Contrato Social.

Primer principio - Cada persona ha de tener un derecho igual al más extenso sistema total de libertades básicas compatibles con un sistema similar de libertad para todos.

Segundo principio - Las desigualdades económicas y sociales han de ser estructuradas de manera que sean para: mayor beneficio de los menos aventajados, de acuerdo con un principio de ahorro justo, y unidos a los cargos y las funciones asequibles a todos, en condiciones de justa igualdad de oportunidades.

Como primera norma de prioridad (la prioridad de la libertad). Las libertades básicas solo pueden ser restringidas en favor de la libertad. Una libertad menos extensa debe reforzar el sistema total de libertades compartido por todos.

Segunda norma de prioridad (la prioridad de la Justicia sobre la eficiencia y el bienestar).

El segundo principio de la justicia va acompañado de la obtención de mejores condiciones de vida y de una adecuada administración de justicia: la desigualdad de oportunidades debe aumentar las oportunidades de aquellos que tengan menos.⁸⁶

4.3.1 CONTRATO SOCIAL Y REFERENDO

Después de todo el movimiento político-social de febrero y octubre de 2003, varios sectores cívicos, políticos, gremiales y corporativos han sostenido reiteradamente que la única alternativa para que el país se transforme y pueda salir de una estructura de poder cuoteada por partidos representantes de un grupo hegemónico conservador es el consentimiento multitudinario de un Contrato Social o Pacto social, en el que todos aquellos intereses de los grupos o sectores sociales deben someterse al bien común o al interés de la comunidad.

Desde la realización del primer referendo por la política hidrocarburífera de 18 de Julio de 2004, la tesis fundamental que le plantearon al país desde el presidente Carlos Mesa y otros protagonistas de los movimientos políticos y sociales era la construcción de un Contrato Social.

Esta agenda se ha manejado desde 2004, por parte de los círculos del poder oficial y también de aquéllos que siempre fueron excluidos de las grandes decisiones.

Los grandes problemas en la actualidad, como el régimen administrativo de las autonomías y su manejo acorde a las características de los departamentos, la elección directa y políticamente independiente de sus autoridades, la aplicación de programas de desarrollo; son cuestiones que hasta el momento no han sido solucionadas por el poder central, pero

⁸⁶ Ver *"Teoría de la Justicia"* de John Rawls.

pueden ser dilucidadas por la población (como titular de la soberanía) a través de consultas y referendos que den luz verde a importantes reformas y transformaciones estatales.

*“Con el Referendo queremos votar y decidir lo que pasará en nuestro país del que somos parte y estamos organizadas para encarar nuestra participación activa” **, es una frase expresada por Norma Lara, de la Federación de Campesinas Bartolina Sisa. (filial Santa Cruz) en ocasión de la realización del primer Referendo por el Gas en Julio de 2004.

Esa expresión bien puede resumir toda la esencia de lo que es este nuevo instrumento jurídico-político como auténtica proposición de un nuevo Contrato Social con amplia participación y consenso social.

Debe entenderse que los pactos sociales deben construirse en un gran encuentro nacional, de todos los sectores sin excepción, tomando en cuenta la diversidad, no solo cultural, sino económica y regional y eso pasa por decisiones a ser planteadas por la Asamblea Constituyente, cuyo documento final, entiéndase Constitución Política del Estado, debe ser aprobado y ratificado mediante Referendo. La única forma para constituir un verdadero Contrato Social es desde abajo, no impuesto, por las élites de poder.

Concluimos que a principios del siglo XXI, se abrieron espacios importantes de Democracia Participativa. Recordemos que durante toda nuestra historia republicana estuvo ausente cualquier tipo de contrato de constitución del poder o Contrato Social que posibilitara que el universo de bolivianos estableciera sus propias normas, para su voluntario acatamiento y su acatamiento.

Aseguramos que existió con anterioridad un Contrato Social que dio origen al poder republicano con un carácter elitario y excluyente, que estuvo en muchas oportunidades respaldado por multitudes que legitimizaron y legalizaron.

Bajo estos antecedentes, afirmamos que era un imperativo político, jurídico y moral, la exigencia de un nuevo Contrato Social que permita que la sociedad boliviana se reconozca en su propio Estado.

Capítulo V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 EL REFERENDO Y EL PROCESO POLÍTICO DECISIONAL

Todas las formas políticas que se reclaman como democráticas y que emergieron como parte de la Democracia Moderna, pueden estar determinadas históricamente en su inicio, en nuestro país desde 1952, cuando a partir de la famosa Revolución liderada por mineros y apropiada por el MNR, Bolivia ingresa al Capitalismo de Estado.

Esta democracia occidental a la que accedimos, debe cumplir con ciertos requisitos que son comunes y que permiten diferenciarla de sistemas no democráticos, por ejemplo: la vigencia y ejercicio efectivo del sufragio universal como elemento central del Derecho Electoral, el equilibrio y división de poderes, el pluralismo de partidos e ideologías, supremacía de la Constitución y la Ley que se traduce en la plena vigencia del Estado de Derecho, respeto a los derechos fundamentales del hombre, participación social y freno a toda clase de excesos que provengan de la autoridad política o de los poderes económicos.

La democracia actual, gracias al nuevo sistema electoral construido a lo largo de medio siglo, es un sistema de gobierno representativo, comunitario y también participativo, de acuerdo al Artículo 11 de la actual Constitución de 2009, donde ninguna persona o grupo ejerce un poder absoluto. En la actualidad es toda la comunidad ciudadana, la que mediante organizaciones políticas o simplemente con su decisión general y soberana (en la que se incluye el Referendo), confía el ejercicio del poder a sus representantes –los que pueden ser revocados- mediante el mecanismo de las elecciones periódicas y establece las políticas a seguir en temas de trascendencia nacional.

Como contribución a este trabajo de tesis, debemos rescatar a Alain Touraine, como parte de una compleja reflexión, quien afirma que el régimen democrático en las sociedades contemporáneas es a pesar de más de 300 años de tradición, una idea nueva, que se impone como la forma normal de organización política. Para Touraine, hoy en día se impone una especie de modernidad cuya forma económica es la economía de mercado y cuya expresión cultural es la secularización.⁸⁷

Touraine también sostiene firmemente que los regímenes llamados democráticos se debilitan; apunta que un sistema político competitivo no es suficiente para sostener que es democrático, como la economía de mercado no conduce por sí misma a una sociedad desarrollada —es el caso de los países capitalistas atrasados—. Todas estas si bien son condiciones necesarias, pero no son suficientes.

Asimismo afirma que para la existencia de Democracia debe garantizarse la libre elección de los gobernantes por los gobernados y pluralismo político, pero no puede hablarse de Democracia si los electores sólo pueden optar entre fracciones que responden a un similar grupo de poder. Además no descarta que en un régimen democrático sean las consultas periódicas a la población las que determinen el rumbo de las políticas estatales.

5.2 CONCLUSIONES

De la investigación realizada y de todos los documentos indagados y examinados que forman parte de este trabajo de tesis se exponen a continuación las siguientes conclusiones a las que se ha arribado y que son los fundamentos de esta propuesta.

1. Los Referendos favorecen los consensos y la eventual conformación de un gobierno consociacional (el poder compartido en consonancia con las minorías). Se motiva a la solución de las cuestiones del Estado y a la posterior ejecución de leyes y otras normas. Ejemplos como el Referendo Revocatorio —sobre todo— han contribuido

⁸⁷ Leer a Alain Touraine y su obra *"Igualdad y Diversidad"*.

luego de la ratificación del Presidente y del Vicepresidente a establecer un equilibrio en el manejo del Estado y generar estabilidad en un contexto en el que sobre todo las presiones político-regionales, apremiaban el escenario político.

2. La experiencia boliviana muestra que la activación jurídico-política del Referendo fue “desde abajo “, sobre una base real de desgaste de la democracia pactada y de recambio en el manejo del poder. La denominada “*política en las calles*” que prescinde los estamentos representativos es perfectamente reflejada en un proceso democrático de sufragio como es el Referendo. El origen de este instrumento jurídico-político sin duda, deriva de todo el movimiento social de los años 2000 a 2003, en los que el mismo pueblo como representante de la soberanía, impuso nuevas reglas en el Estado.
3. La celebración de Referendos incrementa el interés del ciudadano en los asuntos públicos, exceptuando a lo que es el necesario recambio de autoridades mediante elecciones, porque les permite participar de manera casi directa en la toma de decisiones políticas. El Referendo en este sentido es un incentivo político que ha permitido crear consensos para ratificar o revocar a una autoridad legalmente elegida o para establecer nuevas formas de administración político-territorial. Estos y otros factores que interesan a la sociedad han determinado que un mayor número de bolivianos estén decididos a participar en estas consultas.
4. La incorporación de instituciones de democracia participativa permitió resolver, en el marco institucional de la democracia representativa, una situación de aguda crisis política derivada de los sucesos de 2000 y 2003, pues encauzó las protestas sociales hacia un instrumento institucional como es el Referendo. En esa medida, la democracia participativa o directa es una respuesta a la demanda creciente por reglas e instituciones jurídicas que permitan el control social en la gestión gubernamental y la definición de políticas públicas mediante la participación ciudadana.

5. El Referendo faculta a los electores – bajo los elementos de soberanía popular y de representación- a remover a las autoridades de sus cargos, porque han perdido la confianza en el desempeño de sus funciones - Pérdida de legitimidad- o a consecuencia de que sus programas de Gobierno no se han cumplido en beneficio de la sociedad. En los ámbitos doctrinal y legislativo latinoamericano, otras causas idóneas para que el electorado pueda solicitar una Consulta Popular de Revocatoria, se relaciona con actos de corrupción y la violación –a partir del Estado- de derechos humanos.

6. El carácter democrático del Referendo se manifestó en el hecho de que hasta los sectores desplazados del poder en Bolivia tras el triunfo de Evo Morales, sí hayan logrado celebrar referendos con masiva participación, aunque estos hayan sido posteriormente declarados ilegales (referendos por autonomía departamental). No obstante los resultados de estas consultas patrocinadas por los denominados “cívicos” de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija fueron determinantes, para crear una “*agenda de trabajo*”, que posibilitó que inclusive el propio partido de Gobierno decida abrazar la causa de la autonomía.

7. No debemos olvidarnos que la voluntad del pueblo se transforma en constitutiva, manifestada a través del Referendo, instrumento que finalmente creará una nueva realidad jurídica, social, política o económica para bien del Estado y la sociedad. Podemos señalar como modelo y/o ejemplo que la voluntad popular se manifiesta a través de la aprobación de una nueva Constitución o Ley Fundamental a través de un Referendo Constituyente, lo que permite la instauración de un nuevo cuerpo normativo fundamental, bajo la ficción político-legal del pacto social.

8. El proceso de reformas jurídicas del país ha rediseñado el ideario de lo que significa la representación soberana, estableciendo a través del Referendo que el ciudadano no solamente elige a sus autoridades, sino que participa en las políticas públicas y en el diseño de la Constitución, además que eventualmente puede revocar el mandato otorgado mediante elecciones. En este último caso, el Revocatorio

cuestiona la idea democrática de que la condición para calificar de legítimo a un gobierno es que éste tenga su origen en elecciones libres y competitivas.

9. Este instrumento –en el caso de una Revocatoria de Mandato- permite recordarle a las autoridades que la ineficacia política y de generación de consenso puede ser sancionada por medio de la remoción de sus cargos y que su gestión es el producto de una función pasajera y que está al servicio de la sociedad y no de intereses particulares. Con la Revocatoria el pueblo define el curso y desarrollo del gobierno mediante el sufragio; ahora esta gestión de gobierno debe estar basada en consensos básicos que incluso persistan más allá de los cambios de administración.
10. El Referendo (Revocatorio) a pesar de ser un instrumento característico de la Democracia Participativa, no supone desconfianza en los órganos Legislativo y Ejecutivo, pues no debilita el principio de la representación, sino más bien lo fortalece otorgando legalidad y legitimidad a un mandato, como manifestación de la soberanía popular. Si los mecanismos de Revocatoria están bien planteados y existe una participación multitudinaria con apoyo mayoritario a una ratificación o remoción, la estabilidad de la democracia se consolida, dejando pocas posibilidades para un clima de anarquía política.
11. El Referendo es defendido como un medio para que los políticos no pierdan el contacto con las preferencias populares y la legitimidad política, además para que enmarquen su accionar en la constante vigilancia y examen de la sociedad. Los gobiernos que poseen programas públicos efectivos, pueden enfrentar eventualmente con éxito cualquier consulta de Referendo Revocatorio. Cualquier administración que garantice el acatamiento al cuerpo normativo genera legitimidad. Los requisitos que ha de cumplir una norma jurídica para ser legítima son tres: validez, justicia, y eficacia.
12. El Referendo generalmente es puesto en el tapete ante el choque entre grupos de poder. Los cuestionamientos entre aquellos que quieren usufructuar del poder, se

resuelve muchas veces mediante la apelación directa a la ciudadanía (en este sentido, el mecanismo recuerda a los Revocatorios de Mandato). En el caso boliviano, debemos establecer que los partidos políticos han perdido legitimidad como instancias de representación política (de un sistema multipartidista hemos transcurrido hasta un sistema de partido único y hegemónico). De ahí que los ciudadanos o electores recurran al Referendo.

13. Estableciendo que los partidos políticos no son más estructuras de mediación y que existe hegemonía de un solo partido, la ciudadanía busca vías institucionales para realizar política e intervenir en el manejo del Estado. Con el Referendo se establece una nueva vía expedita para el concurso de la sociedad, a la vez que se evita la despolitización de la Sociedad Civil. Ahora esta misma ciudadanía, superando una mentalidad apolítica decide sobre problemas que le interesan y hasta elige a sus representantes y autoridades, prescindiendo de los partidos políticos (mediante agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas).
14. Se ha constatado que las organizaciones sociales y otros grupos corporativos son participantes activos en cada proceso referendario decisonal. Desde los grupos de cívicos, hasta los que apoyan una gestión gubernamental y un partido de gobierno, todas estas agrupaciones son protagonistas políticos de primera línea. La crisis de legitimidad de los partidos políticos ha contribuido a este fenómeno, además de que se ha comprobado que los denominados “*movimientos sociales*” se encuentran más vinculados con las necesidades cotidianas de los ciudadanos y expresan sus reivindicaciones.
15. Al igual que el pensador italiano Antonio Gramsci⁸⁸ establecemos que la Sociedad Civil constituye la base y el contenido ético del Estado, caracterizado plenamente por la participación activa del conglomerado de ciudadanos. El “*empate*

⁸⁸ Leer el libro “*Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*” de Antonio Gramsci

*catastrófico*⁸⁹ que hablaba el mismo Gramsci, por ejemplo, puede ser solucionado total o parcialmente por un Referendo popular que pueda discernir, solucionar y resolver una coyuntura de crisis del Estado y que simultáneamente otorgue la capacidad plena decisoria al electorado como titular legítimo de la soberanía.

16. La Democracia Participativa tiene que ser complementaria a la tan clásica Democracia Representativa y debe adecuarse a lo que representa la Democracia Comunitaria establecida en nuestra Constitución. Los instrumentos de la Democracia Participativa significan la apropiación del poder de decidir, dejando a los mecanismos de representación y delegación (con sus funciones y atribuciones) en el simple rol de ser voz de sus representados. Las autoridades elegidas en este caso, ya no concentrarían y ejercerían en toda su extensión, la soberanía.

17. Debemos concluir que el Referendo es uno de los instrumentos fundamentales de participación democrática. Todo resultado de un proceso de consulta (Referendo) goza de total legitimidad y en el presente ya cuenta con una base legal, como es el caso de Bolivia (a través de la Ley N° 026 del Régimen Electoral). Asimismo, se reitera que los liderazgos políticos y las gestiones de Gobierno se ven fortalecidos sobre todo cuando se ratifica un régimen a través de un Revocatorio de Mandato, por lo tanto, el Referendo tiene una importancia fundamental en la política mundial.

5.3 RECOMENDACIONES

1. Es fundamental que la Asamblea Legislativa Plurinacional en coordinación con el Tribunal Supremo Electoral, establezca que las demandas de la sociedad en sus cuatro niveles (nacional, departamental, regional y local) sean alineadas en función

⁸⁹ El denominado "*Empate catastrófico*" que expone Gramsci es una etapa de la crisis de Estado, que se caracteriza por tres cosas: confrontación de dos proyectos políticos nacionales de país, con confrontación en el ámbito institucional –puede ser en el ámbito parlamentario y también en el social– de dos bloques sociales conformados con voluntad y ambición de poder, el bloque dominante y el social ascendente; y en tercer lugar, una parálisis del mando estatal y la irresolución de la parálisis. Este empate puede durar semanas, meses, años; pero llega un momento en que tiene que producirse un desempate, una salida. Se lo relaciona con la situación revolucionaria que tanto pregona Lenin.

de su importancia para que eventualmente sean objeto de una consulta o Referendo y ser implantadas en base a la voluntad popular. Estas demandas no deben excluir el desarrollo social cualificado y sostenible, la generación de empleo y mayor riqueza, programas de salud y educación, a la vez de incorporar un armazón legislativo que garantice la existencia del Estado democrático.

2. El Referendo tiene que convertirse en el instrumento eficaz para crear el Contrato Social y/o Pacto Social que garantice las libertades básicas, un mejor sentido de la justicia, la obtención de mejores condiciones de vida y de una adecuada administración de justicia y que se aumenten las oportunidades de aquellos que tengan menos. Los poderes públicos deben ser responsables de esta tarea.
3. Cuando los asuntos planteados en un Referendo son complejos o contradictorios a los ojos de los ciudadanos, las preguntas a ser formuladas deben ser redactadas lo más claramente posible, a fin de no causar confusión. La consulta a partir de la organización del Tribunal Supremo Electoral debe ser concreta para lograr que los resultados reflejen la verdadera decisión del universo electoral.
4. Las convocatorias a proceso decisonal (Referendos) no deben ser constantes, pues se puede generar cansancio y abstencionismo en el votante, esto con vistas a futuras convocatorias. Asimismo, el Órgano Electoral a través de mecanismos normativos, debe evitar que sobre todo los políticos utilicen el Referendo como instrumento de propaganda para promover sus carreras personales.
5. Que el Referendo Revocatorio del Presidente y prefectos, sea uniforme y no se fundamente y justifique en la última votación y en el último porcentaje obtenido, para esto se debe equilibrar con reglas claras para todas las autoridades, para que éstas se sometan al Revocatorio, con el 50 por ciento más uno de votos. Esta recomendación está dirigida a la Asamblea Legislativa Plurinacional y al Órgano Electoral Plurinacional.

6. Se sugiere al Órgano Legislativo que en el caso de un Revocatorio conjunto del Presidente y Vicepresidente, se revoque simplemente al Presidente del Estado Plurinacional y que el Vicepresidente ante una eventual revocación asuma la Presidencia y convoque en 90 días a nuevas elecciones.
7. Se resalta la madurez del comportamiento ciudadano en todos los procesos de Referendo que se han celebrado desde 2004 hasta el momento. Desde el inicio de este proceso con el Referendo por el Gas de 2004, pasando por el Revocatorio de Mandato, el Referendo Constituyente y las consultas para aprobar la Autonomía, los votantes asistieron de forma masiva a las ánforas de votación para depositar su voto. Sin embargo, esta voluntad de participación ciudadana tiene que tener un necesario correlato en la aceptación y acatamiento de la voluntad popular por parte del Poder Público.
8. La ciudadanía no debería ser considerada simplemente como un conglomerado de personas naturales con derechos y deberes (responsabilidades), sino también como identificada y perteneciente a una comunidad política-nacional. En este proceso que ya se lo está construyendo paulatinamente, es muy importante el autocontrol en el ejercicio del poder y la formación de un sentido colectivo de comunidad plural.
9. Aunque este trabajo se ha concentrado en escudriñar los aspectos más relevantes del Referendo democrático, no debemos perder de vista que toda consulta relacionada con el acontecer jurídico, político y social del país, de un departamento, de una región o de un municipio tiene que estar dirigida a resolver cuestiones de interés general y no para promocionar figuras políticas o conceder ventajas a particulares. Para esto, el Tribunal Supremo Electoral como máxima autoridad del Órgano Electoral Plurinacional debe evitar a través de una normativa específica, que sobre todo el Referendo se convierta en instrumento de propaganda para promover carreras personales.

10. Se reitera que se debe impedir que los procesos de Referendo sean de uso instrumental del gobernante de turno o prestarse al servicio de intereses regionales o incluso particulares. La lógica instrumental de la consulta popular, por ejemplo se pueden ilustrar en torno a las corrientes separatistas en el país, que eventualmente pueden postular discursos incluso secesionistas entre el Oriente y el Occidente y que pueden utilizar al Referendo como instrumento de manipulación.

11. En el marco de lo que es la Democracia y más aun la Democracia Participativa, podemos afirmar que este régimen tiene como objeto imponer reglas –quíeráse llamar normas jurídicas- por lo que es considerado el mejor sistema de Gobierno – exceptuando las experiencias socialistas y de gobierno obrero-. Su legitimidad está asociada a su vocación por la legalidad (Estado de Derecho), lo que implica que instituciones e individuos acepten esas reglas para su funcionamiento, entre todo esto que se reconozca y se cumpla el instituto jurídico-político del Referendo. Por lo que la permanente consolidación por parte del Órgano Electoral de este nuevo instrumento es vital para el reforzamiento del Estado.

12. Debemos entre todos los actores políticos (como sociedad) perfeccionar todo proceso que se encamine a que el control de la cosa pública y de las políticas estatales pase a manos de lo que genéricamente se llama pueblo⁹⁰, prescindiendo paulatinamente de los intermediarios políticos. Esta nueva forma de gestión pública que permite que hombres y mujeres asuman la política pública, sin duda conforma una nueva forma de ciudadanía.

13. En este sentido, entendemos que la estructura de mediación política separa a la Sociedad Civil del Estado. Pero de lo que se trata es de ampliar la integración de estas dos instancias y de que la representación y las demandas de los individuos

⁹⁰ Debemos entender el concepto tan ambiguo de pueblo como aquella concepción socio-legal, en la que generalmente se entiende pueblo como el elemento humano del Estado en el que cada uno de los integrantes tiene la titularidad no solo de derechos y obligaciones civiles, sino que además, de derechos y obligaciones políticos. Esta definición parte desde el Derecho Romano y el derecho medieval. Los conceptos más extendidos de Pueblo son aquéllos que se refieren a la totalidad de la población que constituye un Estado o en su acepción más usada a los pobres y gente de escasos recursos.

políticamente organizados, no dependan tanto de partidos políticos o de grupos corporativos de poder.

14. Deseamos consolidar el desempeño de nuestro sistema democrático en un nuevo Estado Plurinacional. La falta de inserción (desde 1982) de las mayorías en el andamiaje del poder se producirá solamente en la interacción entre Sociedad Civil y el Estado, donde los ciudadanos adquieran mayor grado de intervención, respecto a su posibilidad de ser parte de las prácticas políticas.
15. De la capacidad de los grupos corporativos de poder para democratizar su discurso y del respeto de los gobernantes a las decisiones derivadas de referendos, depende la buena gobernanza⁹¹ de un país y la correcta aplicación del Estado de Derecho.
16. En la implementación de un proceso de Referendo se deben enmarcar claramente los límites de su intención normativa, ya que no sea que con el objetivo de ampliar la participación ciudadana para dotar de mayor eficacia y legitimidad a las decisiones políticas sobre asuntos públicos, los resultados conseguidos sean sometidos a diferentes interpretaciones legales por parte de los actores políticos, como sucedió parcialmente con el Referendo del Gas, celebrado el año 2006.

⁹¹ El concepto de Gobernanza designa a la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, que proporciona a éste buena parte de su legitimidad en lo que a veces se define como una nueva forma de gobernar en la época de la globalización del mundo posterior a la caída del muro de Berlín (1989).

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR DE LUQUE, LUIS; **“Democracia Directa y Estado Constitucional”**; Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, España, 1977.

AGUIRRE, PEDRO; **“Sistemas políticos y electorales contemporáneos”** en lo relacionado a Francia; Colección “Sistemas políticos y electorales contemporáneos” N° 4., Instituto Federal Electoral, México, México DF., 1999.

ANTOKOLETZ, DANIEL; **“Tratado de Derecho Constitucional”**; Editorial Francisco Beltrán, Madrid, España.

ARBOS, XAVIER y GUINER, SALVADOR; **“La Gobernabilidad”**; Edit. Siglo XXI, México DF., México, 1998

ARNADE, CHARLES; **“La Dramática Insurgencia de Bolivia”**; Editorial Juventud, La Paz, Bolivia, 1972

ARZE, RENÉ DANILO; **“Participación popular en la independencia de Bolivia”**; Ciudad de La Paz, Bolivia, 1987.

ASBÚN, JORGE; **“Constituyente y Referéndum Constitucional en Bolivia”**; Editorial El País, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 2005.

ASBÚN, JORGE; **“Derecho Constitucional General”**; Editorial El País, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 1998.

ASBÚN, JORGE; **“Referéndum por autonomía departamental, alcances e implicaciones”**, en “Visiones de las autonomías en Bolivia”; Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya, Konrad Adenauer Stiftung, Fundappac.

BACHRACH, PETER; **“La Teoría del Elitismo Democrático”**; 1980.

BIELSA, RAFAEL; **“Derecho Constitucional”**; Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1970.

BIELSA, RAFAEL; **“Los conceptos jurídicos y su terminología”**; Ediciones De Palma, Buenos Aires, Argentina, 1996

BOBBIO, NORBERTO; **“El futuro de la Democracia”**; Editorial FCE, México DF., México, 1997

BOBBIO, NORBERTO; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G.; **Diccionario de Política**; Edit. Siglo XXI, Madrid, España, 1995.

BORJA, RODRIGO; **“Derecho Político y Constitucional”**; Editorial Fondo de Cultura Económica, México DF., México, 1992.

BORJA, RODRIGO; **“Enciclopedia de la Política”**; Edit. Fondo de Cultura Económica de México, 2001.

BOVERO, MICHELANGELO; **“Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores”**; Editorial Trotta, Madrid, España, 2002.

CABANELLAS, GUILLERMO; **Diccionario de Derecho Usual**; Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1993.

CALDERÓN, FERNANDO Y ALICIA SZMUKLER; **“La política en las calles”**; Ed. Plural/CERES, La Paz, Bolivia, 2000

CALDERÓN G., FERNANDO; **“Un siglo de Luchas Sociales”**, en “Bolivia, en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea” (varios autores); Ed. Harvard Club de Bolivia, La Paz, Bolivia, 1999, 634 páginas.

CENTELLAS CASTRO, MARCO; **“Apuntes de Derecho Electoral”**; Libro editado por los estudiantes de la materia Sistemas Político-Electorales de la Carrera de Derecho de la UMSA, La Paz, Bolivia, 2007.

COLEGIO NACIONAL DE ABOGADOS DE BOLIVIA; **“Conclusiones XVII Congreso Nacional Extraordinario de Abogados de Bolivia 14 y 15 de Enero de 2008”**; Santa Cruz, Bolivia, 2008.

COMITÉ CÍVICO PRO SANTA CRUZ; **“Manual del Oligarca”** (Tesis cruceña); www.comiteprosantacruz.org.bo.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO PLURINACIONAL (Versión Oficial); Vicepresidencia del Estado Plurinacional, La Paz, Bolivia, 2009, 200 páginas.

CORDERO CARAFFA., CARLOS; **“DIGESTO. Normas del sistema político boliviano”**; Ediciones de la Biblioteca del Congreso-Programa Nacional de Gobernabilidad, La Paz, Bolivia, 2002, 464 páginas.

CORTE NACIONAL ELECTORAL REPÚBLICA DE BOLIVIA; **“Democracia Directa y Referéndum en América Latina”**, con análisis y crítica de Daniel Zovatto, Iván Marulanda, Antonio Lizarazo y Rodolfo González; Editado y producido por la Unidad de Análisis e Investigación del Área de Educación Ciudadana de la CNE; La Paz, Bolivia, 2004

DAHRENDORF, RALF; **“Después de la democracia”**; Editorial Crítica, Barcelona, España, 2002.

DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL; **“Estudios de Derecho Constitucional”**; Ed. Porrúa, México DF., México, 1986.

DEL REY MORATO, JAVIER; **“Los juegos de los políticos”**; Editorial Tecnos, Madrid, España, 1997.

DERMIZAKY PEREDO, PABLO; **“Derecho Constitucional”**; Editorial Arol, La Paz, Bolivia, 1991.

DICCIONARIO JURÍDICO ESPASA; Editorial Espasa Calpe, Madrid, España, 2006.

DIETERICH, HEINZ; **“Demanda el Bloque Regional de Poder Popular (BRPP) debate público con los Presidentes de la Cumbre Sudamericana de Naciones”**; Nota extraída de Internet, 2006.

DIETERICH, HEINZ; **“La derrota geoestratégica de Evo Morales en Santa Cruz; un peligro de destrucción del Bolivarianismo latinoamericano”**; Nota extraída de Internet en www.redpccs.org.bo/.../DerrotageoestrategicadeEvoMoralesenSantaCruz, 2008.

DISCURSO DEL PREFECTO RUBÉN COSTAS DEL 4 DE MAYO DE 2008;
www.youtube.com.

DISCURSO DEL PRESIDENTE (a.i) DE LA REPÚBLICA ÁLVARO GARCÍA LINERA EN WARISATA, EL 20 DE SEPTIEMBRE DE 2006.

DUVERGER, MAURICE; **“Instituciones políticas y Derecho Constitucional”**;
Editorial Barcelona, Barcelona, España, 1982.

ECO, HUMBERTO; **“Cómo se hace una tesis”**; Edit. Gedisa, Barcelona, España, 1986

EL-HAGE, JAVIER; **“Límites de derecho internacional para la Asamblea: democracia, derechos humanos, inversiones extranjeras y control de drogas”** en,

“Edición especial para los constituyentes, Fundappac – Konrad Adenauer Stiftung; La Paz, Bolivia, 2006.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA; Editorial Driskill, Buenos Aires, Argentina, 1987

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA; Constitución Política del Estado Plurinacional. 2009.

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA; Ley N°018 del Órgano Electoral

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA; Ley N°026 de Régimen Electoral

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA; Ley Transitoria Electoral de abril de 2009.

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA; Gaceta Oficial de Bolivia.

ESTATUTO DEL DEPARTAMENTO AUTÓNOMO DEL BENI; Trinidad, Bolivia, 2007

ESTATUTO FUNDAMENTAL AUTÓNOMO DEL DEPARTAMENTO PANDO; Cobija, Bolivia, 2007

ESTATUTO DEL DEPARTAMENTO AUTÓNOMO DE SANTA CRUZ; Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 2007.

ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEPARTAMENTAL DE TARIJA; Tarija, Bolivia, 2008.

FERNÁNDEZ VÁSQUEZ, EMILIO; Diccionario de Derecho Público; Editorial Astrea.

FUKUYAMA, FRANCIS; **“El Fin de la Historia y el Último Hombre”**

GARCÍA LINERA, ÁLVARO; **“2003 De febrero negro a la insurrección de octubre”**, en “Asamblea Constituyente. Hacia un nuevo Estado boliviano”; La Paz, Bolivia, 2004.

GARCÍA LINERA, ÁLVARO; **“Los retos de la democracia en Bolivia”**, en “Democracia en Bolivia”; La Paz, Bolivia, 2005.

GARCÍA LINERA, ÁLVARO; CHÁVEZ LEÓN, MARXA y COSTAS MONJE, PATRICIA; **“Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política”**; Oxfam-Diakonía, La Paz, Bolivia, 2005.

GRAMSCI, ANTONIO; **“Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno”**; Descargado de Internet, 1949.

GUINER, SALVADOR; ARBOS, XAVIER; **“La Gobernabilidad”**; Editorial Siglo XXI, México DF. México.

HAORIU, MAURICE; **“Principios de Derecho Constitucional”**. Editorial Reus, 1927.

HELD, DAVID; **“Modelos de Democracia”**; Editorial Alianza, Madrid España, 1992

HERNÁNDEZ SAMPIERI ROBERTO y otros; **“Metodología de la Investigación”**; Ed. McGraw Hill , México DF., México, 1998.

HOBBS, THOMAS; **“Leviatán”**; Edición de C. Moya y A. Escotado, Editora Nacional., Madrid, España, 1980.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS A.C; **Diccionario Electoral** en www.inep.org; México DF., México, 2002.

KALDOR, MARY; **“Las nuevas guerras, Violencia organizada en la era global”**; España, 2001

KALDOR, MARY; **“La sociedad civil global, Una respuesta a la guerra”**; España, 2004

KELSEN, HANS; **“Teoría General del Estado”**; Editorial Labor, Buenos Aires, Argentina, 1934.

KLEIN, HERBERT. S.; **“Historia de Bolivia”**; Editorial Juventud, La Paz, Bolivia, 1994.

KLEIN, HERBERT.S.; **“Orígenes de la Revolución Nacional Boliviana: la crisis de la Generación del Chaco”**; Editorial Juventud, La Paz, Bolivia, 1968.

LACLAU, ERNESTO; **“Tesis acerca de la forma hegemónica de la política”** en, **“Hegemonía y Alternativas Políticas en América Latina”**; UNAM, México DF., México, 1985.

LIJPHART, AREND; **“Las Democracias Contemporáneas”**; Editorial Ariel, 3ra. Edición, Barcelona, España, 1996.

LOCKE, JOHN; **“Dos ensayos sobre el gobierno civil”**; Traducción castellana de Espasa-Calpe. Madrid, España, 1991.

MacPHERSON, CRAWFORD BROUGH; **“Teoría Política del Individualismo Posesivo”**; Toronto, Canadá.

MANSILLA, HCF; **“Consultas Populares y Ampliación de la Democracia: El Referéndum en Perspectiva Comparada”** en “Unidad de Análisis e Investigación del Área de Educación Ciudadana de la Corte Nacional Electoral”; La Paz, Bolivia, 2004.

MAQUIAVELO, NICOLÁS; **“El Príncipe”**; Ediciones Nuevo Mundo, México DF., México, 1948.

MARTÍNEZ-SOLANAS, GERARDO E.; **“Gobierno del Pueblo: Opción para un Nuevo Siglo”**; Ediciones Universal, 1997.

McADAM, DOUG; MCCARTHY, JOHN D. y ZALD, MAYER N.; **“Movimientos sociales. Perspectivas comparadas”**; Ed.Istmo, Madrid, España, 1999

MEDINA, JUAN ABAL; **“La muerte y la resurrección de la Representación Política”**; Fondo de Cultura Económica, Argentina. 2004

MELUCCI, ALBERTO; **“Acción colectiva, vida cotidiana y democracia”**; Ed. El Colegio de México, México DF., México, 1999.

MESA, JOSÉ DE; GISBERT TERESA; MESA GISBERT, CARLOS; **“Historia de Bolivia”**; Editorial Gisbert, Quinta Edición, La Paz, Bolivia, 2003

MIGUEL HARB, BENJAMÍN; **“Derecho Constitucional Dogmático y Aplicado”**; Editorial Juventud, La Paz, Bolivia, 2003.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE ESPAÑA; **“Constitución, forma del Estado y Partidos Políticos”**; Madrid, España, 1994.

MILL JOHN STUART; **“Consideraciones sobre el Gobierno Representativo”**; Ed. Gernika, México DF., México, 1991.

MOLINA, IGNACIO; **“Conceptos fundamentales de Ciencia Política”**; Editorial

Alianza, Madrid, España, 2007.

MOSCOSO DELGADO, JAIME; **“Introducción al Derecho”**; Editorial y Editora Juventud, La Paz, Bolivia, 1972

NAVÍA, JOSÉ ANTONIO; **“Conceptos de Derecho Constitucional”**; Editorial O.S.A.N.D., 1992.

NOHLEN, DIETER; **“Sistemas Electorales y Gobernabilidad”**; Universität Heidelberg, Barcelona España, 1992

NOHLEN, DIETER; SONIA PICADO; y DANIEL ZOVATTO (compiladores y autores); **“Tratado de derecho electoral comparado de América Latina”**; Fondo de Cultura Económica, México DF, México, 1998.

OSSORIO, MANUEL; **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales**; Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1979.

PARDINAS, FELIPE; **“Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales”**; Editorial Siglo Veintiuno. México DF., México, 1979.

PARSONS, TALCOTT; **“El Sistema Social”**; Editorial Alianza, Madrid, España, 1989.

PATEMAN, CAROLE; **“El Contrato Sexual”**; 1988

PATEMAN, CAROLE; **“La Participación y la Teoría Democrática”**; 1970

PAYNE, MARK; ZOVATTO G., DANIEL; CARRILLO FLÓREZ, FERNANDO; ALLAMAND ZAVALA, ANDRÉS; **“La política importa. Democracia y Desarrollo en América Latina”**; Publicado por BID/IDEA, Washington, D.C., EE.UU, 2003, 364 páginas.

PEREZ PÉREZ, ALBERTO; **“Referéndum y Democracia Directa”**; Asociación Americana de Juristas, Montevideo, Uruguay, 1987.

PRATS CATALÁ, JOAN; **“Autonomías territoriales e indígenas en Bolivia”** en, **“Visiones de las autonomías en Bolivia”**; Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya, Konrad Adenauer Stiftung, Fundappac, 2006.

PRUD’HOMME, JEAN-FRANÇOIS; **“Consulta popular y democracia directa”** en Colección **“Cuadernos de divulgación de la cultura política democrática”** N° 15; Instituto Federal Electoral, México DF, México, 1997.

RAWLS, JOHN; **“Teoría de la Justicia”**; Fondo de Cultura Económica, México DF; México, 1979.

REPÚBLICA DE BOLIVIA; **Código Electoral. Ley N° 1984**, promulgada en 1999.

REPÚBLICA DE BOLIVIA; **Ley de Partidos Políticos N° 1983**, promulgada en 1999.

RIBÓ DURÁN, LUIS; **Diccionario de Derecho**; Editorial Bosch.

RIVERA, JOSÉ A.; **“Hacia una nueva Constitución: luces y sombras del proyecto modificado por el Parlamento”**; FUNDAPPAC/Konrad Adenauer S/ Oficina Jurídica para la Mujer, Cochabamba, Bolivia, 2008.

SALAZAR, CECILIA; **“La revolución política en Bolivia, apuntes para una interpretación crítica”**, en Revista **“Umbrales”** No 14; La Paz, Bolivia, 2005.

SÁNCHEZ BRINGAS, ENRIQUE; **“Derecho Constitucional”**; Ed. Porrúa, 10ª Edición, México DF., México, 2006

SÁNCHEZ VIAMONTE, CARLOS; **“Manual de Derecho Constitucional”**; Editorial Kapelusz, Buenos Aires, Argentina, 1945.

SARTORI, GIOVANNI; **“Teoría de la Democracia. El Debate Contemporáneo”**; Edit. Alianza Universidad, Vol.1, Madrid, España, 1988.

SCHMITT, CARL; **“Teoría de la Constitución”**; 1936.

SUBIRATS, JOAN; **“Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas”**, en Joan Font (coordinador) **“Ciudadanía y decisiones públicas”**; Ed. Ariel Ciencia Política, Barcelona, España, 2001, 242 páginas.

TAPIA, ABEL; **“Metodología de la Investigación”**; Editorial Mundo, Arequipa, Perú. 1982

TOCQUEVILLE, ALEXIS de; **“La Democracia en América”**; Ed. Fondo de Cultura Económica, México DF., México, 1978

TOFFLER, ALVIN; **“El Cambio del Poder”**; Editores Plaza Jones S.A, Bogotá, Colombia, 1990

TOURAINÉ, ALAIN; **“Igualdad y Diversidad”**; México DF., México, 1998

THURBER, JAMES; **“La democracia dividida”**; Buenos Aires, Argentina, 1995.

TRIGO, CIRO FÉLIX; **“Derecho Constitucional Boliviano”**; Editorial Cruz del Sur, La Paz, Bolivia, 1952.

URENDA DÍAZ, JUAN CARLOS; **“Autonomías departamentales: Un aporte para la Asamblea Constituyente Boliviana 2007”**; Editorial La Hoguera, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 2007.

URIBE VARGAS, DIEGO; **“El referéndum: ensayo sobre la democracia semidirecta”**. Themis, Bogotá, 1967.

VALENCIA VEGA, ALIPIO; **“Manual de Derecho Constitucional”**; Editorial Juventud, La Paz, Bolivia, 1964.

VILLEY, MICHEL; **“Filosofía del Derecho. Conceptos y Fines del Derecho”**; Ed. Dalloz, Paris, Francia, 1982

VON SAVIGNY, FRIEDRICH KART; **“Metodología Jurídica”**; Ediciones De Palma, Buenos Aires, Argentina, 1995.

WEBER, MAX; **“Economía y Sociedad”**; Editorial Fondo de Cultura Económica, 1996.

WELZEL, HANS; **“Introducción a la filosofía del derecho, derecho natural y justicia material”**; Biblioteca Jurídica Aguilar, 1977.

ZAVALETA MERCADO, RENÉ; **“Lo nacional popular en Bolivia”**; Siglo XXI Editores, México DF., México, 1986.

ZAVALETA MERCADO, RENÉ; **“Las masas en noviembre”**; en: Bolivia Hoy. Ed. Siglo XXI, México, 1983.

ZEGADA, Ma. TERESA; BORTH, CARLOS; VARGAS DEL CARPIO, OSCAR; **“El Referendum en Bolivia: Alcances e Implicaciones”** en “Unidad de Análisis e Investigación del Área de Educación Ciudadana de la Corte Nacional Electoral”; Ciudad de La Paz, Bolivia, 2004.

ZOVATTO, DANIEL, **“Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional”**; en: América Latina, un balance comparado 1978-2004. IDEA, 2004.

ZUAZO OBLITAS, MOIRA; **“Exclusión y construcción democrática”**; Instituto de Investigaciones de Ciencias Políticas – UMSA, Plural Editores, La Paz, Bolivia, 2003.

Publicaciones periódicas: La Razón (La Paz), La Prensa (La Paz) y El Deber (Santa Cruz de la Sierra).

