

# Democracia directa, poder y contrapoder

*Análisis del referendo del 21 de febrero de 2016 en*

*Bolivia*<sup>1</sup>

Yanina Welp

*University of Zurich*

Alicia Lissidini

*Universidad Nacional de San Martín*

## Abstract

The referendum has divided waters between those who defend it as an instrument for empowerment of citizenship and those who reject it as a weapon for the concentration of power in the hands of leaders. Given this dilemma, we sustain that when there exist democratic safeguards for its exercise, the referendum is a powerful mechanism of counter-power. Mandatory referendums and those initiated by the people are most appropriate to fulfil this function, provided that they comply with the rules of the game and that the existence of spaces for the expression of different arguments and deliberation are guarantee. This article analyzes these issues in connection with the popular consultation that took place in Bolivia on February 21, 2016, which resulted in the rejection of the proposal to reform the Constitution to permit a new reelection of president Evo Morales and his vice president Álvaro García Linera.

---

<sup>1</sup> Agradecemos a Gisela Zaremborg por sus comentarios y sugerencias.

**Keywords**

*constitutional amendments, democracy, populism, referendum, state power*

**Resumen**

El referendo ha dividido aguas entre quienes lo defienden como un instrumento de empoderamiento de la ciudadanía y quienes lo rechazan como un arma para la concentración del poder en manos de los líderes. Frente a esta disyuntiva, sostenemos que cuando existen garantías democráticas para su ejercicio, el referendo es un potente mecanismo de contrapoder. Los referendos obligatorios y los iniciados por la ciudadanía son los más adecuados para cumplir con esta función, siempre que se cumplan las reglas del juego y se garantice la existencia de espacios para la expresión de diferentes argumentos y la deliberación. Este artículo analiza estas cuestiones en la consulta popular que tuvo lugar en Bolivia el 21 de febrero de 2016, que resultó en el rechazo a la propuesta de reformar la Constitución para permitir una nueva reelección del presidente Evo Morales y su vicepresidente Álvaro García Linera.

**Palabras claves**

*cambios a la constitución, control estatal, democracia, populismo, referendo*

## 1. Introducción

La activación de referendos para promover cambios institucionales, a menudo en contextos autoritarios como ocurrió durante el nazismo y el franquismo y, más recientemente, en países de Europa del Este o del África subsahariana, ha contribuido a asociar los mecanismos de democracia directa (MDD) con instrumentos orientados a la consolidación del poder (véase Wheatley 2016). Tal es así, que en la Alemania actual buena parte de los estados (*länder*) han incorporado diversos MDD mientras sigue existiendo una profunda resistencia a incorporarlos a nivel nacional (Geissel). Sin embargo, el referendo ha dividido aguas entre quienes lo acusan de abrir las puertas al autoritarismo y quienes defienden sus potencialidades democratizadoras, especialmente en contextos de crisis o transformación de la democracia

representativa (Dalton et al.). Suiza es un ejemplo clásico de los usos virtuosos de los MDD, habiendo consolidado un sistema político en el que las decisiones tomadas por las autoridades pueden ser controladas por la ciudadanía mediante referendos obligatorios, abrogativos, e iniciativas populares. En América Latina se ha hecho énfasis en el diseño institucional, mostrando los efectos positivos del referendo obligatorio y el activado por la ciudadanía, y el potencial desequilibrio de poder que conllevan los activados por los gobiernos. (Altman, Breuer, Durán-Martínez)

Durante 2016, el apoyo popular a la salida del Reino Unido de la Unión Europea tras el referéndum conocido como “Brexit” (23 de junio) y el rechazo al “Plebiscito por la Paz” en Colombia (2 de octubre) han reavivado las voces críticas contra la participación ciudadana directa en la toma de decisiones políticas. Quienes rechazan por definición la consulta directa a la ciudadanía han retomado los clásicos argumentos referidos a la incapacidad del “ciudadano común” para tomar decisiones complejas y/o su susceptibilidad a la manipulación. Aquí defenderemos el potencial democratizador de algunos mecanismos, como la iniciativa ciudadana y el referendo obligatorio, basándonos en el análisis de la consulta que tuvo lugar en Bolivia en febrero de 2016, en la que se rechazó la reforma constitucional que hubiera permitido a Evo Morales competir por un nuevo mandato.

## 2. Potencialidades y limitaciones de la democracia directa

La literatura diferencia los MDD según su diseño institucional, considerando especialmente si las decisiones tomadas son de carácter vinculante o consultivo y según quién inicie la consulta (obligatoria, por las autoridades, o desde abajo) (Uleri, Zovatto). En Suiza, por ejemplo, los MDD pueden activarse a solicitud de la ciudadanía (reuniendo un número de firmas, entre otros requisitos) para derogar una ley aprobada por el parlamento o para promover una reforma o reemplazo constitucional. También es obligatoria la consulta para ratificar reformas constitucionales y acuerdos internacionales.

En otros casos, especialmente en el Reino Unido, Francia e Israel, han sido las autoridades las que han activado los referendos con relativa frecuencia, dando lugar al análisis de sus motivaciones políticas (véase Bjørklund, Qvortrup, Morel y Rahat). Por ejemplo, un partido en el gobierno podría trasladar a la ciudadanía la decisión sobre un tema que lo divide internamente, para evitar la ruptura; instalar temas en la agenda política, activando un

referendo, puede permitir a minorías parlamentarias incrementar su caudal electoral; mantener el debate (y la decisión) sobre una ley que ha sido rechazada en el parlamento a través de una consulta directa a la ciudadanía permite a una minoría mantener un poder de veto perdido en el ámbito legislativo, entre otros.

Un aspecto relevante al comparar con los presidencialismos latinoamericanos es que, en sistemas parlamentarios, y especialmente en aquellos en que el referendo puede ser activado por minorías, los MDD amplían los instrumentos y arenas de toma de decisiones (los jugadores con poder de veto, en términos de Tsebelis). Lo mismo ocurre con los referendos obligatorios y aquellos que pueden ser activados por la ciudadanía, como ha mostrado en numerosas ocasiones la experiencia uruguaya (Lissidini 2015). En otras palabras, los mecanismos de democracia directa pueden contribuir a fortalecer el paso del poder moderador, que en América Latina había estado en manos de los militares, a la sociedad civil (Hochstetler, Pérez-Liñán). Volviendo a la experiencia uruguaya, esto habría ocurrido incluso en contextos híbridos, como los observados a mediados del siglo XX, lo que habría contribuido a la consolidación del recurso a las urnas para resolver conflictos políticos entre las élites, en el pasado, y entre la ciudadanía y el gobierno de turno, más recientemente. (Lissidini 1998 y 2014; Auer)

Por lo dicho, sostenemos que la consulta directa a la ciudadanía, cuando existen garantías democráticas para su ejercicio, puede verse como positiva, ya que la ciudadanía tendrá la última palabra en la toma de decisiones. Sin embargo, para que esto ocurra, es indispensable que se respeten los requisitos establecidos por la ley, ya que los MDD no pueden entenderse con independencia del contexto en que se inscriben. Además, el funcionamiento de los MDD en contextos como el boliviano invita a profundizar en las miradas no lineales sobre los procesos de democratización en favor de visiones cíclicas del cambio político. (Whitehead)

En América Latina, diversos autores han analizado los usos del referendo por parte de las autoridades. Altman encuentra que, aunque los presidentes han recurrido a las consultas populares con cierta frecuencia, su ratio de éxito es del 56 por ciento. A similares conclusiones llega Lissidini (2015) al observar que incluso presidentes con altos niveles de popularidad vieron rechazadas sus propuestas en consultas populares, como ocurrió en Colombia en 2003 o en Venezuela en 2007. En su estudio de los referendos de “consolidación del poder” en Europa del Este, el África Subsahariana y América Latina, Wheatley observa que mientras el éxito está prácticamente garantizado para los

gobernantes de las dos primeras regiones, dominadas por regímenes híbridos, en América Latina los resultados a menudo son contrarios a los esperados por los promotores de las consultas, produciendo el efecto opuesto: debilitar su poder. Esto habla de avances democráticos en lo que refiere al respeto a los resultados electorales y al mayor margen de autonomía para la formación de la opinión pública. En la misma línea, preguntándose sobre el potencial de los referendos para incrementar el poder de los gobiernos, Durán-Martínez sugiere la relevancia de diferenciar entre las consultas orientadas a políticas públicas y las orientadas al cambio institucional. Mientras las primeras no suelen afectar la distribución de poder, las segundas sí. Por otra parte, la autora rescata también el rol de los partidos políticos, que tendrían gran influencia sobre los resultados de las consultas. A esto podría agregarse que la difusión de internet y la expansión de las redes sociales podrían contribuir a la ampliación de la esfera pública. (Mayorga Ugarte)

Hasta aquí el panorama invita a un moderado optimismo: a) no todas las consultas iniciadas por el gobierno son potencialmente negativas. La decisión sobre políticas –vale como ejemplo la experiencia de Costa Rica con el Tratado de Libre Comercio en 2007– tiene consecuencias distintas a las decisiones orientadas al cambio institucional, que a menudo buscan directamente la concentración de poder en el presidente, como muestran las experiencias de Venezuela en 1999 y Ecuador en 2007; b) en América Latina, el recurso al referendo parece cuanto menos riesgoso para quien quiera consolidar poder a través de él. Incluso quienes han liderado la introducción de disposiciones legales para activar consultas populares pueden verse afectados por ellas, como le ocurrió al presidente Hugo Chávez en 2004, cuando se activó un referendo revocatorio contra él; o con el referendo obligatorio de 2007, en que sus propuestas de cambio institucional fueron rechazadas; c) en relación a lo anterior, otros mecanismos, como los obligatorios (es el caso de la consulta de febrero en Bolivia) y los instrumentados a través de recolección de firmas, aumentan el número de actores con poder de veto, creando mayores incentivos para que la disputa política se mantenga en la esfera pública –y no como exclusivos acuerdos o desacuerdos entre élites; d) finalmente, la importancia que adquiere en este contexto la campaña previa a la consulta y el posicionamiento de los distintos actores, le devuelve a la política el rol central que en un sistema democrático le corresponde.

A continuación, primero presentamos la experiencia boliviana reciente y luego analizamos el referendo del 21 de febrero de 2016.

### 3. Potencialidades y limitaciones de la democracia directa

#### 3.1. Potencialidades y limitaciones de la democracia

El Movimiento Al Socialismo (MAS), liderado por Evo Morales, ganó las elecciones presidenciales del 18 de diciembre de 2005. Este fue un resultado destacado del proceso de movilizaciones de trabajadores, campesinos e indígenas que había ido creciendo desde los años ochenta (Stefanoni 2011, Quiroga). Los precedentes inmediatos habían sido las “guerras” del agua (2000) y del gas (2003), que precipitaron el final del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997 y 2002-2003) en el contexto de masivas protestas sociales. El vicepresidente Carlos Mesa asumió el gobierno (2003-2005) e inmediatamente se abocó a una reforma de la Constitución que le permitió convocar el referendo sobre hidrocarburos en 2004 (véase Arrarás y Dehesa). El referendo permitió superar el conflicto y, con la reforma constitucional que incorporó MDD, abrió las puertas a una nueva época de consultas directas a la ciudadanía como instrumento privilegiado para canalizar el enfrentamiento político a través de las instituciones. (Uggla)

Una vez en la presidencia, Morales convocó a una Asamblea Constituyente (AC) para elaborar una nueva Constitución. La constituyente operó durante 2006 y 2009, atravesada por numerosos conflictos, inicialmente originados en la discusión sobre los límites de la asamblea, originaria o derivada, o, en otras palabras, operando autónomamente o bajo el marco legal previo (Mayorga Ugarte, Salazar Elena, Massüger y Welp). Además de la discusión sobre los límites de la AC, durante el período se produjo la controvertida consulta popular sobre las autonomías (2006) y la revocatoria (rechazada) del mandato del presidente y ocho prefectos (2008).<sup>2</sup>

La nueva Constitución amplió la ciudadanía, pues incluyó a sectores históricamente discriminados, como los pueblos originarios y las mujeres indígenas y no indígenas. La Constitución Plurinacional de Bolivia refundó la nación y se convirtió en una de las constituciones que más ampliamente reconocen mecanismos de participación ciudadana en América Latina y el mundo, incluyendo mecanismos proactivos (iniciativa legislativa, iniciativa de

---

2 La figura del prefecto refiere al poder ejecutivo departamental, y desde 2010 reemplaza la del gobernador.

reforma constitucional e iniciativa popular), reactivos (derogación de leyes y revocatoria de mandato), la consulta constitucional obligatoria y la consulta a los pueblos originarios (Lissidini 2015). En un lustro, el país vivió más consultas populares que en toda su historia previa. La primera, activada por Mesa, en 2004; luego vino la de las autonomías departamentales, en 2006; le siguió el revocatorio del presidente y ocho prefectos, en 2008, activada por el mismo presidente; y, finalmente, la ratificación constitucional, en 2009. (Véase Tabla al final del texto, pp. 182-83)

### 3.2. Modelo de país en disputa y la incuestionable figura del líder

La transformación observada en Bolivia a partir de 2005 tiene sus raíces en algunos cambios institucionales previos –en particular, una serie de innovaciones institucionales orientadas a la municipalización del país, que dieron poder a las comunidades y estimularon la formación de cuadros políticos durante los noventa<sup>3</sup>– y las cada vez más intensas movilizaciones populares que tuvieron sus puntos álgidos con las mencionadas guerras del agua y del gas (2000 y 2003). Esta última marca las bases del proyecto del MAS, posicionando lo que se dio en llamar “la agenda de octubre” (por el mes en que ocurrieron las movilizaciones de 2003 y la renuncia del presidente Sánchez Losada), la cuestión de la gestión de los recursos naturales y la Asamblea Constituyente.

El nuevo marco institucional, basado en los cambios operados por la agenda de octubre, derivó en una mayor disponibilidad de recursos (competencias y presupuesto) en manos del Estado. Con ellos, el gobierno ha desarrollado un programa de transferencia de rentas sin precedentes. Se amplió el Bonosol (rebautizado como Renta Dignidad), que da cobertura a mayores de sesenta años, sacándolos de la vulnerabilidad extrema en un país con una economía informal y rural amplia, y un hasta entonces muy limitado sistema previsional. Con orientación a la niñez, se crearon programas como el Juancito Pinto, que otorga treinta dólares anuales a los alumnos en escuelas primarias públicas a cambio de que se mantengan en el sistema educativo, con un impacto mayor en zonas rurales. Se implementó también el Bono Juana

---

3 Entre ellos, la elección directa de alcaldes, las tierras comunitarias de origen y el reconocimiento del carácter pluriétnico y multicultural de Bolivia con la Ley de Participación Popular (Stefanoni 2010).

Azurduy para mujeres embarazadas, que reciben siete dólares por cada control prenatal, con un máximo de cuatro, entre otros beneficios orientados a reducir los índices de mortalidad materno-infantil. En el marco del ALBA se organizaron otros programas que han permitido la entrada de médicos de otros países con misiones específicas (por ejemplo, operación de cataratas y otras enfermedades de la vista).

Como señala el Informe Nacional de Desarrollo Humano de Bolivia (PNUD), el crecimiento del PIB estuvo acompañado de un incremento en los ingresos laborales y de una leve reducción de la desigualdad. Sin embargo, el Informe sostiene que el crecimiento mostró sus limitaciones: el incremento de los ingresos no estuvo acompañado por cambios en la matriz productiva del aparato económico nacional ni en la configuración del mercado de trabajo. Como consecuencia de esta situación, la brecha de ingresos laborales proveniente del sector formal, informal y doméstico es muy grande. Además, el sector informal sigue siendo el principal generador de empleo. En el año 2012, el 58 por ciento de la población ocupada urbana trabajaba en el sector informal, prácticamente el mismo porcentaje que en 2001. Esta proporción llega casi al 70 por ciento si se incluye las áreas rurales. Asimismo, no mejoró la calidad del empleo.

Las políticas focalizadas fueron las que permitieron el descenso de la pobreza (de un 59 por ciento a un 39 por ciento según datos del Banco Mundial). Dicho descenso fue consecuencia de las políticas sociales, cuyos recursos provienen de las rentas extractivistas. La apuesta por este modelo se hizo explícita luego de la publicación del libro *Geopolítica de la Amazonía*, de Álvaro García Linera.

Estos resultados contribuyen a explicar las victorias electorales de la fórmula Morales-García Linera, que mantuvo su fuerte apoyo popular en las tres elecciones en que ha participado desde 2005 (54 por ciento en 2005, 64 por ciento en 2009 y 61 por ciento en 2014; con una participación electoral del 80, 90 y 88 por ciento respectivamente).

Las transformaciones ocurridas en el país en la última década y media fueron resultado de la acción de los movimientos sociales, del empoderamiento de sectores populares —un abanico de fuerzas sociales conformado por cocaleros, campesinos, comerciantes informales, mineros, comunidades indígenas y también profesionales de clases medias (Rosell Arce)— que encontraron en el MAS un canal político de expresión y de llegada al gobierno. Sin embargo, una vez en el poder (especialmente después del 2009) las organizaciones populares se vieron limitadas por la reconcentración

del poder en el Ejecutivo y la limitada voluntad para abrir canales de debate y participación. A su vez, en este complejo y diverso articulado de organizaciones, el presidente fue adquiriendo un fuerte rol de mediador de última instancia en los conflictos internos del bloque oficialista –como se detallará a continuación– que explica también su concentración de poder, puesta en crisis en 2016.

### 3.3. Legalidad vs. legitimidad

Un aspecto destacado en el proceso de concentración del poder refiere a la definición del proyecto político y del andamiaje institucional del gobierno del MAS, que desde su origen como un movimiento de confluencia, se ha transformado en un partido cada vez más cerrado sobre la figura del líder y menos abierto a la disidencia y al diálogo.

El conflicto por el proyecto de construcción de una carretera en el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS) es un buen ejemplo de la transformación no negociada del proyecto político (véase Rosell Arce) y del quiebre en el discurso y la creciente exclusión en la acción gubernamental de las organizaciones indígenas. Este conflicto encarna las tensiones observadas al interior de las bases sociales de apoyo al gobierno, particularmente en lo que se ha simplificado bajo el rótulo de la apuesta por el *comunitarismo* frente al modelo *desarrollista*, vinculado principalmente a la figura del vicepresidente García Linera. Recordemos que las organizaciones reclamaban su reconocido derecho a ser consultadas, es decir, a utilizar el “derecho a la consulta previa” incluido en la reforma constitucional boliviana. Algunos analistas coinciden en señalar que aun cuando el indigenismo es fundamental en el proyecto político del MAS, y explica su transversalización, tiene un componente más simbólico que orientador de políticas. Un indicador es la presencia de tan sólo un líder que hasta hace poco representaba claramente al indigenismo, el canciller David Choquehuanca en el gobierno. (Stefanoni 2010)

A partir del segundo gobierno del MAS se han acentuado estas divisiones. Pero el problema no es la confrontación al interior de un movimiento heterogéneo, sino la consolidación de una construcción discursiva que define desde la cúpula del gobierno a adversarios y aliados al interior del mismo movimiento, descalificando las intenciones de los definidos como enemigos. En este proceso, el proyecto político se define cada vez más desde arriba, desde el ejecutivo. En palabras del propio vicepresidente, al dirigirse a la entonces

presidenta de la cámara de diputados, Rebeca Delgado, que había expresado críticas al gobierno: “los masistas no son librepensadores, sino revolucionarios, y por tanto deben militar bajo las reglas del 'centralismo democrático'”. (Molina 11)

En 2011, un grupo de ONGs y representantes de movimientos sociales publicó un documento crítico titulado “Por la recuperación del proceso de cambio para el pueblo y con el pueblo”. En dicho documento, se denunciaba la continuidad del modelo extractivista, la adopción de cultivos transgénicos y, entre otros, “la transgresión al elemental principio de la independencia de poderes”, que se habría producido cuando el ejecutivo seleccionó a discreción los miembros del Poder Judicial (Manifiesto de la Coordinadora Plurinacional de la Reconducción). La respuesta no se hizo esperar. Unos días más tarde García Linera publicaba “El ‘oenegismo’, enfermedad infantil del derechismo. (O cómo la “reconducción” del Proceso de Cambio es la restauración neoliberal)”, donde califica de “resentidos políticos” a los firmantes, muchos de los que habían pasado por el gobierno. (García Linera 2011)

Esto va en consonancia con la tensión entre legalidad y legitimidad, que se resuelve de forma instrumental a favor de la legitimidad en algunos de los proyectos de la “izquierda radical” latinoamericana. Esto ha ocurrido en Bolivia, pero también en el Ecuador de Rafael Correa y la Venezuela de Hugo Chávez. Las leyes son entendidas como un marco que históricamente ha favorecido a las clases dominantes y por ello hay que transformarlas. En esa transformación se apela a la voluntad popular como un poder superior y determinante. Así se inicia el proceso que enfrenta a la élite previamente en el poder con el nuevo gobierno (Massüger y Welp). Pero el conflicto cambia de sentido cuando el nuevo grupo en el poder se consolida y ya no apela a las bases sino a su desmovilización o, en el mejor de los casos, a la movilización controlada. La equivalencia que tiende a hacerse entre el líder y el pueblo es la que finalmente deja al líder con el monopolio de la construcción de la verdad y de los ideales del pueblo. Dice Evo a propósito del programa de nacionalizaciones en 2006:

Por encima de lo jurídico, es lo político [...] cuando algún jurista me dice: Evo, te estás equivocando jurídicamente, eso que estás haciendo es ilegal, bueno, yo le meto por más que sea ilegal. Después les digo a los abogados: si es ilegal, legalicen ustedes, ¿para qué han estudiado? (Morales 2016)

En este contexto es que se observa una tendencia a controlar algunas instituciones, entre las que destaca el Tribunal Constitucional, mediante una serie de mecanismos formales e informales que explican su labor cada vez

más apegada a los deseos del gobierno (Castagnola y Pérez Liñán). Conlleva riesgos también la apelación a que “por encima de lo jurídico es lo político”, acompañada de la velada amenaza de que el pueblo juzgará a la justicia si no actúa según sus deseos. En este proceso de cooptación de las instituciones que deberían operar como garantes de la legalidad, la ciudadanía acaba siendo el último actor con poder de veto en el marco democrático.

#### 4. El camino hacia el referendo

El artículo 168 de la Constitución de 2009 establecía que “el período de mandato de la Presidenta o del Presidente y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado es de cinco años, y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua”. El inciso 2 de la primera disposición transitoria (resultado de las negociaciones con la oposición, que tenía una mayoría que le permitía el veto durante la constituyente) establecía que “los mandatos anteriores a la vigencia de esta Constitución serán tomados en cuenta a los efectos del cómputo de los nuevos periodos de funciones”. La interpretación literal del texto sugería que el primer gobierno de Morales y García Linera se contaría como tal, mientras el segundo (2009-2014) se contaría como primera reelección consecutiva. Sin embargo, en mayo de 2013 el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) resolvía a favor de la propuesta de Ley de Aplicación Normativa<sup>4</sup> enviada por el Senado, que pedía considerar como primer mandato el de 2010-2015. El presidente del TCP, Ruddy Flores, justificó la decisión alegando que, al establecerse un nuevo ordenamiento jurídico, el mandato actual debía contarse como el primero:

Se ha realizado la refundación del Estado como un Estado Plurinacional y esa refundación emerge de un poder constituyente que ha generado una nueva Constitución Política del Estado que contempla un nuevo orden que contiene la aplicación de la Constitución.<sup>5</sup>

Estos hechos erosionaron la siempre tensa relación entre el gobierno y la oposición, ya que la cláusula transitoria había resultado de un acuerdo entre las partes para destrabar la aprobación de la Constitución. La aprobación final

---

4 Véase el texto de la Ley en: [file:///C:/Users/CS\\_User/Downloads/BO-L-N381%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/CS_User/Downloads/BO-L-N381%20(1).pdf)

5 Declaración emitida a medios periodísticos, reproducida en “Tribunal Constitucional avala candidatura de Evo Morales a un tercer mandato en 2014”. *La Tercera* (Santiago de Chile) 29 de abril 2013. <http://www.latercera.com/noticia/tribunal-constitucional-avala-candidatura-de-evo-morales-a-un-tercer-mandato-en-2014/>

de la Constitución se había dado en un contexto de extremo conflicto, incluso violencia, que obligó a trasladar la constituyente de Sucre a Oruro (Massüger y Welp). Al momento de aprobarse la Constitución, la oposición contaba con el control del Senado y de varias gobernaciones del Oriente y sur del país. El artículo transitorio había sido un reclamo para poner un cerrojo a una posible futura intención de extender el período de mandato por parte de los líderes del MAS. Sin embargo, las elecciones de 2010 le dieron a Morales y su movimiento la amplia mayoría que posteriormente le permitió avanzar con la reinterpretación constitucional, avalada por el TCP. Cortez Salinas atribuye esta decisión a la intervención informal del gobierno para dismantelar la Corte de Justicia y el Tribunal Constitucional y así viabilizar decisiones que le sean favorables.

Pese a que el mandato apenas comenzaba y se extendería hasta enero de 2020, el oficialismo comenzó a instalar en la agenda una posible segunda reelección (tercera considerando el período iniciado en 2006). El objetivo era cambiar la redacción del artículo 168 de la Constitución para establecer que el mandato presidencial pudiese presentarse a dos reelecciones de manera continua, en lugar de una sola vez, como se indica actualmente. El artículo 411 inciso 2 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, aprobada en 2009, establece que la reforma parcial de la Constitución puede iniciarse por iniciativa popular, con la firma de al menos el veinte por ciento del electorado; o por la Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante Ley de Reforma Constitucional aprobada por dos tercios del total de miembros presentes. Cualquier reforma parcial necesitará el referendo constitucional aprobatorio.

La experiencia latinoamericana reciente muestra que este mecanismo puede jugar un rol destacado cuando el gobierno tiene una mayoría suficiente que, en caso de no encontrarse regulado el mecanismo, le permitiría aprobar el cambio sin someterlo a consideración ciudadana y sin que la oposición tenga la fuerza de prevenirlo. Así como ocurrió en Venezuela en 2007 y en Bolivia en el caso que estamos analizando.

En Bolivia, como se ha dicho, el cambio constitucional podía darse por vía parlamentaria o por iniciativa ciudadana, pero obligatoriamente debía ser ratificada en referendo. El gobierno se encontraba dividido frente a estas opciones. Para los actores cercanos a los movimientos sociales, la moción debía plantearse desde abajo, ya que la fuerte base social del MAS garantizaba que las firmas se reunirían fácilmente. El ala dura rechazaba dedicar tiempo al proceso de recolección, ya que pensaba que una movilización rápida de las

bases aseguraría su apoyo antes de que la inminente crisis económica regional afectara el rendimiento del gobierno. Triunfó la segunda opción, aun cuando fueron las organizaciones sociales e indígenas, representadas por la Coordinadora Nacional para el Cambio (CONALCAM) y la Central Obrera Boliviana (COB) las que formularon la propuesta de reforma constitucional que se presentó ante la Asamblea Legislativa Plurinacional (Parlamento). Tras 18 horas de debate, la moción se aprobó el 5 de noviembre de 2015 e inmediatamente se iniciaron los trámites para ratificarla en referendo. La Ley 026 del Régimen Electoral, publicada en la Gaceta Oficial el 30 de junio de 2010, precisa las condiciones de realización del referendo e indica que al TCP le corresponde controlar la constitucionalidad de la pregunta, que quedó formulada de la siguiente manera:

¿Está usted de acuerdo con la reforma del artículo 168 para permitir que el Presidente o Presidenta y el Vicepresidente o Vicepresidenta puedan ser reelectos por dos veces de manera continua, la que habilitará la candidatura de los actuales mandatarios para el periodo 2020-2025?

La ley indica que, una vez confirmado el cumplimiento de los requisitos, la Asamblea debe aprobar una ley de convocatoria al referendo por lo menos noventa días antes de la fecha del mismo. Considerando este período, el referendo quedó establecido para el 21 de febrero de 2016.

## 5. La campaña: reglas, recursos y actores

### 5.1. La regulación

La Ley 026 de 2010 establece las reglas que rigen una campaña electoral y de consulta a la ciudadanía. Por ejemplo, dicha ley establece que:

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. (Ley 026 de 30 de junio 2010, artículo 21, inciso a.)

Estas organizaciones registradas podrán realizar campaña y propaganda electoral. La validez del voto requiere de una participación mínima del 50 por

ciento más 1 y de una mayor cantidad de votos válidos que blancos y nulos. La mayoría simple determina la opción ganadora. Los resultados son vinculantes.

El diseño de la papeleta está pautado (la opción “Sí” en color verde y la opción “NO” en color rojo; art. 139). Luego, la ley 757 de Convocatoria a Referendo Constitucional Aprobatorio del 5 de noviembre de 2015 estableció el acceso a recursos económicos para la realización del referendo (art. 5), su organización a cargo del Órgano Electoral Plurinacional (art. 6) y el voto exterior (art. 7) ya establecido en la Ley 026. La ley 757 no exige el registro para hacer campaña, pero aclara que las organizaciones registradas tendrán acceso a propaganda electoral gratuita (Disposición Final Única). Se registraron un total de 34 organizaciones, 20 por el Sí y 14 por el NO.

Durante la semana del referendo, distintos actores de la oposición, del gobierno y representantes de organismos internacionales, coincidían en señalar que la regulación mejoró mucho en los últimos años, en parte en consonancia con una mayor participación de misiones de observación electoral en el país. En este sentido, aunque se la considera mejorable, parece haber consenso en afirmar que más que en la regulación, cabe trabajar sobre las prácticas.

## 5.2. Los recursos y los actores

El acceso del gobierno a una televisión pública, considerada afín al MAS, marca uno de los ejes de las críticas planteadas desde la oposición, durante y con posterioridad a la campaña. Desde el gobierno, se denunció una “campaña sucia”, intento de “golpe de Estado”, “batalla económica”, y se atacó el rol de las redes sociales en la difusión de mentiras y en la lucha ideológica en la que estaría involucrado Estados Unidos, lo que habría explicado el fracaso en el referendo (51,3 por ciento frente a un 48,7 por ciento). El propio Evo Morales en su discurso del 22 de febrero destacó estos aspectos.<sup>6</sup>

La campaña desde el gobierno se planteó mediante medios tradicionales y con mensajes que apelaron a la estabilidad política, el crecimiento económico, la inserción de Bolivia en el mundo, la inclusión social, la dignidad del pueblo, al orgullo de ser boliviano, el avance en materia de educación y la estrecha conexión con los “movimientos sociales”. Se explicitó que esos progresos se hicieron gracias a Evo Morales y que por ello debía seguir

---

6 Véase “Evo Morales habla tras derrota”. Referendum 2016, en: <https://www.youtube.com/watch?v=7rWpr6972YY>

liderando el proceso: “sí, con Evo Morales sí tenemos futuro”, “Si estamos avanzando, ¿por qué retroceder?”, fueron algunas de las consignas de la campaña.<sup>7</sup> De una manera u otra, la propaganda oficial apeló al caudillismo, basado en el líder que representa y aglutina a las organizaciones de base (entre ellas al sindicalismo) y a un discurso que apela simbólicamente a los sectores rurales indígenas. Un caudillo que busca constantemente ser aclamado por la ciudadanía. En palabras de Pablo Stefanoni, “[c]omo si la ‘abstinencia’ electoral resultara insoportable para un líder que necesita de la continua aprobación de las masas, el presidente boliviano se lanzó a un *referendum* para habilitar precozmente un cuarto mandato, cuando aún le quedan cuatro años para terminar su tercera gestión”. (2016)

En contra se alzaron diferentes voces. Desde la derecha “tradicional”, que se opuso a Evo Morales apelando a argumentos políticos y económicos, calificando al gobierno como autoritario y corrupto; hasta una izquierda insatisfecha con el devenir de las políticas gubernamentales.<sup>8</sup> Y en particular afloró la crítica al tráfico de influencias. La discusión acerca del caso “Gabriela Zapata-Evo Morales”, en el cual el presidente fue acusado de beneficiar a una ex pareja con quien habría tenido un hijo, así como la acusación hacia el vicepresidente de no haber concluido su licenciatura en matemáticas, se instalaron en la “campaña sucia” contra la reelección. Aunque es difícil dimensionar cuanto afectaron el resultado final, estuvieron presentes en los debates y desataron polémica a nivel nacional. Pero también organizaciones y políticos e intelectuales de izquierda se opusieron a la reelección, considerando que el gobierno ocupó en forma desbordante todo el espacio político, sin dejar lugar a la renovación de la política y al surgimiento de otros liderazgos. Desde el punto de vista económico, aunque reconocieron la buena administración macro y el descenso de la pobreza, objetaron la

---

7 El vicepresidente lo expuso en términos extremos: “Papá, mamá, no lo abandones al presidente Evo, no lo dejes solo. No lo abandonen, el presidente Evo, si tiene apoyo, construye colegios, si no tiene apoyo regresarán los gringos, regresarán los vendepatrias, regresarán los asesinos y a las wawas les van a quitar todo y no va a haber destino. Va a haber llanto y el sol se va a esconder, la luna se va a escapar y todo va a ser tristeza para nosotros, no se olviden” (García Linera 2015, en <http://eju.tv/2015/11/garcia-linera-asegura-evo-se-va-sol-se-escondera-sera-tristeza/>)

8 Figuras como el publicista peruano Walter Chávez, refugiado político desde 1992 y quien contribuyó a las campañas electorales de Evo Morales, en el referéndum trabajó activamente contra la reelección, asesorando a Unidad Nacional (UN).

ausencia de un modelo económico alternativo al extractivismo y la dependencia de los recursos naturales no renovables. Un grupo de intelectuales criticó con dureza al vicepresidente, quien había amenazado a cuatro organizaciones no gubernamentales (las fundaciones Tierra, Milenio, el Centro de Estudios y Desarrollo Laboral (CEDLA) de Cochabamba, y el Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB) de La Paz, por sus posturas frente al referendo.<sup>9</sup>

Un ejemplo de esta postura contraria a la reelección, pero que al mismo tiempo reconoció los logros del gobierno respecto a la inclusión de sectores tradicionalmente discriminados que ahora son actores centrales en la vida política, fue la del Alcalde de La Paz, Luis Revilla, fundador de Soberanía y Libertad (SOL.BO), partido político creado cuando el MSM (Movimiento sin Miedo) al que pertenecía y que originalmente había sido aliado del MAS, perdió personería jurídica. Según Revilla, contrariamente a la interpretación del gobierno, la diferencia a favor y en contra del referendo no estuvo atravesada por el racismo ni por el clasismo sino por la necesidad de democratizar la política y de introducir cambios en el modelo económico.<sup>10</sup>

El gobierno fue denunciado ante el Tribunal Electoral en varias oportunidades por los partidos de oposición, y el Tribunal debió llamarle la atención por incumplir las normas de no hacer proselitismo y por presentar obras públicas durante la campaña. A través de una carta oficial, le recordó al Presidente que “Ninguna servidora o servidor público podrá realizar campaña o propaganda electoral en actos de gestión pública o utilizando recursos públicos”. El llamado de atención, sin embargo, fue pasado por alto. Desafiante, Evo Morales sostuvo: “aunque el Tribunal Supremo Electoral me castigue, no importa”.<sup>11</sup>

Del lado del NO, se observa que hay una mayoría potencial, aunque ficticia, contraria al MAS. Ficticia porque los promotores reunieron diversas

---

9 Entre los intelectuales internacionales que criticaron al vicepresidente destaca la figura de Boaventura Sousa y otros que anteriormente habían apoyado el crecimiento del MAS y al gobierno de Evo Morales.

10 Entrevista a Luis Revilla: “¿Cuál es el futuro de Bolivia después de Evo Morales?” en Radio Encuentros, 21 de abril 2016. Disponible en: <https://soundcloud.com/radioencuentros/actualidad-bolivia>

11 Información publicada en el diario *El comercio* de Perú (“Tribunal Electoral pide a Morales respeto por referéndum”, 5 de enero 2016), disponible en: <http://elcomercio.pe/mundo/latinoamerica/tribunal-electoral-pide-morales-respeto-referendum-noticia-1868868> y *El comercio* de Ecuador (“Evo Morales mantiene su campaña por el referéndum pese a críticas”, 7 de enero 2016), disponible en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/evomorales-campana-referendum-reeleccion-bolivia.html>

corrientes y líderes sólo unidos en el rechazo a la figura de Evo y a la reelección de la fórmula presidencial. La amplitud de este abanico se hizo evidente al observar sus extremos, los gobernadores de La Paz y Santa Cruz: Félix Patzy proclamó la recuperación de la vertiente comunitaria indígena debilitada por la “traición” del MAS, y Rubén Costas esbozó un discurso convencional de liberalismo antiestatista y, en el pasado, promovió las autonomías departamentales como antípoda al proyecto de Estado Plurinacional. (Mayorga Ugarte 2016)

Por último, se observó que por primera vez las redes sociales tuvieron un lugar importante definiendo la agenda mediática (Mayorga Ugarte 2016, Stefanoni 2016). Según PEW Research Center, un 81 por ciento de los bolivianos contaba con teléfono celular y 45 por ciento eran usuarios de internet, de ese grupo un 71 por ciento se manifiesta usuario de redes sociales. Este patrón en expansión, si bien todavía limitado, sugiere que los principales usuarios de las redes sociales eran los jóvenes, los estudiantes y los sectores con mayores recursos que viven en áreas urbanas. Se requiere más investigación para analizar este fenómeno, sin embargo estos datos sugieren que más que la fuerza de los números, el efecto de las redes sociales habría sido el de ampliar el debate, tanto posicionando nuevos temas como incorporando en la agenda de los medios tradicionales elementos de la “campaña sucia” que rápidamente se expandían en Twitter o Facebook y de allí pasaban a la prensa.<sup>12</sup> En este sentido, las redes no ofrecen una información divorciada de la sociedad sino que en buena medida reflejan

---

12 Véase “La consulta sobre la CPE es el referendo de las redes sociales”, *Página Siete* 21 de febrero 2016 (<http://www.paginasiete.bo/decision2016/2016/2/21/consulta-sobre-referendo-redes-sociales-87443.html>); “Evo culpa a la “guerra sucia” y a las redes sociales de su derrota”, *El País* 24 febrero 2016 ([http://internacional.elpais.com/internacional/2016/02/24/america/1456327387\\_586177.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/02/24/america/1456327387_586177.html)); “Aparece amenaza anónima en las redes sociales como ‘Mensaje al pueblo boliviano’”, 28 de febrero 2016 (<http://eju.tv/2016/02/aparece-amenaza-anonima-las-redes-sociales-mensaje-al-pueblo-boliviano/>); “Denuncia Evo que expertos en redes sociales EE.UU. conspiraron en Bolivia”, 7 de abril 2016 (<http://bohemia.cu/mundo/2016/04/denuncia-evo-que-expertos-en-redes-sociales-ee-uu-conspiraron-en-bolivia/>). Una consecuencia posterior de la evaluación negativa hecha por el gobierno fue la creación de la Dirección General de Redes Sociales. Al respecto, ver “El Gobierno crea la Dirección General de Redes Sociales”, *Página Siete* 19 de abril 2016 (<http://www.paginasiete.bo/sociedad/2016/4/19/gobierno-crea-direccion-general-redes-sociales-93750.html>).

sus dinámicas, aun cuando se ha observado que el NO contaba con al menos tres veces más cantidad de información que el SÍ durante la campaña.<sup>13</sup>

## 6. Conclusiones

El análisis de la consulta del 21 de febrero en Bolivia invita a un moderado optimismo. La intención de reformar la Constitución para habilitar una nueva reelección es, en nuestra opinión, negativa tanto para la consolidación de las instituciones democráticas como para el fortalecimiento de proyectos políticos alternativos, pues se limita, depende y refuerza el liderazgo caudillista. Sin embargo, el referendo forzó la apertura de un espacio de deliberación pública que fortaleció el rol de la política como mecanismo de resolución de conflictos. En otras palabras, pese a contar con amplia mayoría en la Asamblea Legislativa y un Tribunal Constitucional de cuestionada independencia, al ser el referendo “obligatorio” para ratificar reformas constitucionales, no podía obviarse.

Una vez convocada la consulta; el espacio público, los medios de comunicación tradicionales, las redes sociales y las calles habilitaron las distintas arenas en que los actores formaron su opinión e intentaron influir sobre la opinión de otros. La apertura y el debate se dieron como resultado de la convocatoria al referendo, independientemente de la voluntad del Poder Ejecutivo, que no cesó en su ambición de lograr la reelección y para ello utilizó los medios a su alcance, inaugurando obras públicas y recorriendo ciudades y pueblos.

El gobierno transformó la consulta en un plebiscito de apoyo a Morales, mientras la oposición nucleada en los partidos políticos, en organizaciones sociales o de forma independiente, se unificó en torno al rechazo al presidente. En las redes sociales hubo una demanda fuerte de profundizar la democracia reivindicando los logros del gobierno, pero también existieron componentes oscuros, con perfiles ficticios, que difundieron una campaña sucia y cargada de agravios.

Los resultados abren un nuevo escenario en que el gobierno del MAS, si apuesta por respetar la decisión ciudadana<sup>14</sup> (a diferencia de lo que ocurrió en

---

13 Véase “Después del referéndum: ¿El poder de las redes sociales, sobreestimado?” *La Razón* 29 de febrero 2016. Disponible en: [http://la-razon.com/index.php?url=/suplementos/animal\\_politico/el\\_punto\\_sobre\\_la\\_i\\_0\\_244535562.html](http://la-razon.com/index.php?url=/suplementos/animal_politico/el_punto_sobre_la_i_0_244535562.html)

14 Al momento de revisar estas páginas, se habla de un proceso de recolección de firmas apoyado desde la presidencia para organizar una nueva consulta.

Venezuela en 2007), deberá promover un proceso de debate interno que dé cabida a una renovación de ideas y liderazgos, que parta reconociendo los aspectos positivos del proceso político en curso (en especial en materia de inclusión política, indianismo y descenso de la pobreza), pero también los negativos, como la escasa renovación de las élites políticas y la falta de alternativas económicas a la dependencia de los recursos naturales no renovables, lo cual le granjeó la oposición de grupos indígenas y grupos de intelectuales. Pasada la consulta, la oposición o las oposiciones tienen la oportunidad de fortalecer proyectos que ilusionen a una ciudadanía que lleva décadas mostrando altos niveles de politización e involucramiento en los asuntos públicos. El aumento de los conflictos mineros –que llevaron al asesinato del viceministro Illanes, reviviendo las épocas de protestas violentas que parecían haber quedado en el pasado– presiona al gobierno a buscar puentes de diálogo, no ya con la derecha, sino también con grupos que apoyaron a Evo Morales en el pasado.

La sucesión presidencial es un problema para casi todos los gobiernos recientes en América Latina. En Venezuela, Hugo Chávez promovió la reelección indefinida y, frente a su enfermedad, nombró de manera inconsulta a su sucesor –Nicolás Maduro– que enfrenta graves problemas para gobernar. En Argentina, al estar prohibida la reelección indefinida, Cristina Fernández de Kirchner (presidenta entre 2007 y 2015) designó a un candidato –Daniel Scioli– que no contó con el apoyo de la ciudadanía. El *impeachment* contra Dilma Rousseff en Brasil puede explicarse en parte por el escaso apoyo político que tenía la presidenta (quien no pertenecía al Partido de los Trabajadores del ex presidente Lula Da Silva, sino al Partido Democrático Laborista). Rafael Correa se mantuvo como presidente de Ecuador desde 2007 y recién en el 2017 se produjo una elección sin su candidatura. La izquierda uruguaya volvió a elegir en 2015 como presidente a Tabaré Vázquez, quien tuvo esa investidura entre 2005 y 2010.

La llegada de Evo Morales –indígena sindical cocalero– al gobierno significó una renovación inédita de las élites en el poder en un país históricamente gobernado por sectores que representaban a las minorías económicas y étnicas. El referendo fue su primera derrota electoral desde 2006. Dado que no hay una oposición organizada políticamente, el presidente Evo Morales y el MAS deberían proponer una forma democrática para resolver quiénes compondrán la fórmula presidencial que dispute las próximas elecciones y permita profundizar los cambios iniciados a partir del llamado “giro a la izquierda”.

Las izquierdas han mostrado escasa capacidad de renovación política una vez que ganan las elecciones. Al menos en América Latina tendieron a reconcentrar el poder en el Ejecutivo, y a pesar de que las refundaciones constitucionales (en particular las de Bolivia, Ecuador y Venezuela) ampliaron los mecanismos de participación y control popular, los gobiernos limitaron el accionar directo de los ciudadanos. Más allá de las múltiples razones por las cuales la ciudadanía rechazó una nueva reelección de la fórmula presidencial en Bolivia, la experiencia podría ser entendida como una oportunidad para impulsar la renovación de las élites gobernantes dentro del partido –el MAS– y promover nuevas alianzas políticas.

TABLA: Democracia directa en Bolivia

Mecanismo, tipo de iniciativa y fecha	T E M A	Resultado, porcentaje de participación* y consecuencias																														
<p><b>Referendo Vinculante, promovido por el Congreso Nacional</b></p> <p><b>18 de julio 2004</b></p>	<p><b>Política energética.</b> La consulta incluía los siguientes items:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Está usted de acuerdo con la abrogación de la Ley de Hidrocarburos 1689 promulgada por Gonzalo Sánchez de Lozada?</li> <li>2. ¿Está usted de acuerdo con la recuperación de la propiedad de todos los hidrocarburos en boca de pozo para el Estado Boliviano?</li> <li>3. ¿Está usted de acuerdo con refundar Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), recuperando la propiedad estatal de las acciones de las bolivianas y los bolivianos en las empresas petroleras capitalizadas, de manera que pueda participar en toda la cadena productiva de los hidrocarburos?</li> <li>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?</li> <li>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% del valor de la producción del gas y el petróleo a favor del país, destine los recursos de la exportación e industrialización del gas, principalmente para educación, salud, caminos y empleos?</li> </ol>	<p><b>Resultados:</b></p> <p>Pregunta 1: SÍ 67% NO 10,2%  Pregunta 2: SÍ 71,6% NO 6%  Pregunta 3: SÍ 67,16% NO 9,765%  Pregunta 4: SÍ 39,53% NO 27,38%  Pregunta 5: SÍ 43,71% NO 27,38%</p> <p>Porcentaje de participación: 60,06%</p> <p>Legitimó la postura del gobierno de Carlos Mesa, aunque las diferencias de resultados entre las preguntas muestra el poder creciente del MAS, que promovió el NO a las preguntas 4 y 5.</p>																														
<p><b>Referendo Vinculante, iniciativa ciudadana</b></p> <p><b>2 de julio 2006</b></p>	<p><b>Autonomía departamental.</b> Pregunta planteada: ¿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 referendo 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?</p>	<p><b>Resultados:</b></p> <table border="1" data-bbox="653 980 937 1256"> <thead> <tr> <th>Depto.</th> <th>SÍ</th> <th>NO</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Chuquisaca</td> <td>37,76</td> <td>98.135</td> </tr> <tr> <td>La Paz</td> <td>26,55</td> <td>73,44</td> </tr> <tr> <td>Cochabamba</td> <td>36,96</td> <td>63,03</td> </tr> <tr> <td>Oruro</td> <td>24,51</td> <td>75,48</td> </tr> <tr> <td>Potosí</td> <td>26,88</td> <td>73,12</td> </tr> <tr> <td>Tarija</td> <td>60,79</td> <td>39,2</td> </tr> <tr> <td>Santa Cruz</td> <td>71,11</td> <td>28,88</td> </tr> <tr> <td>Beni</td> <td>73,83</td> <td>26,16</td> </tr> <tr> <td>Pando</td> <td>57,68</td> <td>42,31</td> </tr> </tbody> </table> <p>Porcentaje de participación: 84,51%</p> <p>El resultado legitimó al Presidente y obligó a la Asamblea Constituyente a incorporar la autonomía en los departamentos aprobados (lo que se efectivizó en 2015).</p>	Depto.	SÍ	NO	Chuquisaca	37,76	98.135	La Paz	26,55	73,44	Cochabamba	36,96	63,03	Oruro	24,51	75,48	Potosí	26,88	73,12	Tarija	60,79	39,2	Santa Cruz	71,11	28,88	Beni	73,83	26,16	Pando	57,68	42,31
Depto.	SÍ	NO																														
Chuquisaca	37,76	98.135																														
La Paz	26,55	73,44																														
Cochabamba	36,96	63,03																														
Oruro	24,51	75,48																														
Potosí	26,88	73,12																														
Tarija	60,79	39,2																														
Santa Cruz	71,11	28,88																														
Beni	73,83	26,16																														
Pando	57,68	42,31																														

<b>Mecanismo, tipo de iniciativa y fecha</b>	<b>T E M A</b>	<b>Resultado, porcentaje de participación y consecuencias</b>
<p><b>Referendo Vinculante, iniciado por la Asamblea Legislativa</b></p> <p><b>10 de agosto 2008</b></p>	<p><b>Revocatoria de mandato del Presidente y del Vicepresidente y de ocho prefectos.</b>            Pregunta planteada: ¿Usted está de acuerdo con la continuidad del proceso de cambio liderizado por el presidente Evo Morales Ayma y el vicepresidente Álvaro García Linera?</p>	<p>Rechazado: a nivel nacional voto por el NO el 67,41% y por el Sí el 32,59%</p> <p>Porcentaje de participación: 83,28%</p> <p>Legitimó a Evo Morales, al tiempo que descomprimió el conflicto y legitimó la continuidad de los 4 Prefectos opositores al gobierno, que mantienen la posición por la autonomía.</p>
<p><b>Referendo Vinculante (obligatorio)</b></p> <p><b>25 de enero 2009</b></p>	<p><b>Reforma constitucional.</b> Pregunta planteada: ¿Está usted de acuerdo con referendar 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 referendo, y que la misma sea promulgada y puesta en vigencia como nueva Ley Fundamental del Estado Boliviano?</p>	<p>Aprobado: a nivel nacional voto por el NO el 38,57 y por el Sí el 61,43%</p> <p>Porcentaje de participación: 90,24%</p> <p>Legitimó al gobierno y en especial a la Asamblea Constituyente que redactó la reforma constitucional.</p>
<p><b>Referendo Vinculante, iniciado por la Asamblea Legislativa</b></p> <p><b>21 de febrero 2016</b></p>	<p><b>Reforma constitucional para habilitar la reelección de la fórmula presidencial.</b> Pregunta planteada: ¿Usted está de acuerdo con la reforma del artículo 168 de la Constitución Política del Estado para que la presidenta o presidente y la vicepresidenta o vicepresidente del Estado puedan ser reelectos o reelectos por dos veces de manera continua?</p>	<p>Rechazado: a nivel nacional voto por el NO el 51,30% y por el Sí el 48,70%</p> <p>Porcentaje de participación: 84,45%</p> <p>Evitó una posible reelección de Evo Morales, al tiempo que el Presidente mantiene altos niveles de aprobación.</p>

\*El voto es obligatorio en Bolivia desde los 18 hasta los 70 años.

**Fuente: elaboración propia basada en datos del Tribunal Supremo Electoral de Bolivia**

## Bibliografía citada

- ALMARAZ Alejandro, Gustavo Guzmán, Raúl Prada et al. 2011. "Por la recuperación del proceso de cambio para el pueblo y con el pueblo". *Viento Sur* junio 26. [<http://www.vientosur.info/spip.php?article5583>] página descargada el 22 de septiembre 2016.
- ALTMAN, David. 2010. "Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?" *Perfiles Latinoamericanos* 18 (35): 9-34. [<http://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v18n35/v18n35a1.pdf>] página descargada el 10 de noviembre 2016.
- ARRARAS, Astrid y Grace Deheza. 2005. "Referéndum del gas en Bolivia 2004: Mucho más que un referéndum". *Revista de Ciencia Política* 25 (2): 161-72 [<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32425208>] página descargada el 10 de noviembre 2016.
- AUER, Andreas. 2008. "Una mirada suiza sobre la democracia directa en América Latina". *Democracia directa en Latinoamérica*. Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto, coords. Buenos Aires: Prometeo. 241-52.
- BANCO MUNDIAL. 2016. "Bolivia: panorama general". Septiembre 18. [<http://www.bancomundial.org/es/country/bolivia/overview>] página descargada el 5 de agosto 2016.
- BJØRKLUND, Tor. 1982. "The Demand for Referendum: When Does It Arise and when Does It Succeed?" *Scandinavian Political Studies* 5 (3): 237-60.
- BREUER, Anita. 2008. "The Problematic Relation between Direct Democracy and Accountability in Latin America: Evidence from the Bolivian Case". *Bulletin of Latin American Research* 27 (1): 1-23.
- CASTAGNOLA, Andrea y Anibal Pérez-Liñán. 2010. "Bolivia: el ascenso (y caída) del control constitucional". *Tribunales Constitucionales en América Latina*. Julio Ríos Figueroa y Gretche Helmke, eds. México: Poder Judicial de la Federación. 471-514.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. [<http://www.harmonywithnatureun.org/content/documents/159Bolivia%20Consitucion.pdf>] página descargada el 5 de agosto 2016.
- CORTEZ SALINAS, Josafat. 2014. "El Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. Cómo se distribuye el poder institucional". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 47 (139): 287-96.

- [<http://www.sciencedirect.com/science/journal/00418633/47/139>] página descargada el 12 de agosto 2016.
- DALTON, Russell, Wilhelm Bürklin y Andrew Drummond. 2001. "Public Opinion and Direct Democracy". *Journal of Democracy* 12 (4): 141-53.  
[<https://muse.jhu.edu/article/17152>] página descargada el 22 de agosto 2016.
- DURÁN-MARTÍNEZ, Angélica. 2012. "Presidents, Parties and Referenda in Latin America". *Comparative Political Studies* 45 (9): 1159-1187.  
[<http://journals.sagepub.com/toc/cpsa/45/9>] página descargada el 22 de agosto 2016.
- "Evo Morales mantiene su campaña por el referéndum pese a críticas". *El Comercio* (Ecuador) 7 de enero 2016.  
[<http://www.elcomercio.com/actualidad/evomorales-campana-referendum-reeleccion-bolivia.html>] página descargada el 22 de agosto 2016.
- GARCÍA LINERA, Álvaro. 2011. "El 'oenegismo', enfermedad infantil del derechismo: (O cómo la "reconducción" del Proceso de Cambio es la restauración neoliberal). Bolivia: Vicepresidencia del Estado Plurinacional - Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional.  
[<http://www.rebelion.org/docs/133285.pdf>] página descargada el 22 de agosto 2016.
- . 2012. *Geopolítica de la Amazonía. Poder hacendal-patrimonial y acumulación capitalista*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional.  
[<http://comunicacion.presidencia.gob.bo/docprensa/pdf/20120911-10-54-37.pdf>] página descargada el 20 de noviembre 2016.
- . 2015. "García Linera asegura que si Evo se va, el sol se esconderá y 'todo será tristeza'". [<http://eju.tv/2015/11/garcia-linera-asegura-evo-se-va-sol-se-escondera-sera-tristeza/>] página descargada el 22 de agosto 2016.
- GEISSEL, Brigitte. 2017. "Direct Democracy and its (Perceived) Consequences: The German Case". *Let the People Rule?: Direct Democracy in the Twenty-First Century*. Saskia P. Ruth, Yanina Welp, y Laurence Whitehead, eds. Colchester: ECPR Press. 155-67.
- HOCHSTETLER, Kathryn. 2006. "Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America". *Comparative Politics* 38 (4): 401-18.  
[<http://www.jstor.org/stable/i20434005>] página descargada el 22 de agosto 2016.
- HUG, Simon y George Tsebelis. 2002. "Veto Players and Referendums around the World". *Journal of Theoretical Politics* 14 (4): 465-516.

- [<http://journals.sagepub.com/toc/jtpa/14/4>] página descargada el 22 de agosto 2016.
- LEY 026 DEL RÉGIMEN ELECTORAL, DE 30 DE JUNIO DE 2010.  
[<http://www.oep.org.bo/index.php/marco-normativo/ley-026-r%C3%A9gimen-electoral>] página descargada el 22 de septiembre 2016.
- LEY 757 DE CONVOCATORIA A REFERENDO CONSTITUCIONAL APROBATORIO, DE 5 DE NOVIEMBRE DE 2015.  
[<http://www.cepb.org.bo/calypso/juridica/adjuntos/Gaceta805Ley757.pdf>] página descargada el 22 de septiembre 2016.
- LEY DE APLICACIÓN NORMATIVA, DE 21 DE MAYO DE 2013.  
[[file:///C:/Users/CS\\_User/Downloads/BO-L-N381%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/CS_User/Downloads/BO-L-N381%20(1).pdf)] página descargada el 22 de septiembre 2016.
- LISSIDINI, Alicia. 1998. "Una mirada crítica a la democracia directa: el origen y las prácticas de los plebiscitos en Uruguay". *Perfiles Latinoamericanos* 12. 69-200 [<https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/150231>] página descargada el 2 de octubre 2016.
- . 2014 "Paradojas de la participación en América Latina. ¿Puede la democracia directa institucionalizar la protesta?" *Democracias en movimiento: Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto, comps. México: Universidad Nacional Autónoma de México. 71-105.  
[<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3717/4.pdf>] página descargada el 22 de noviembre 2016.
- . 2015. "Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos". *Nueva Sociedad* Julio. 1. [<http://nuso.org/documento/democracia-directa-en-america-latina-avances-contradicciones-y-desafios/>] página descargada el 22 de septiembre 2016.
- MANIFIESTO DE LA COORDINADORA PLURINACIONAL DE LA RECONDUCCIÓN. 2011. "Por la recuperación del proceso de cambio para el pueblo y con el pueblo". [<http://www.rebelion.org/noticia.php?id=131653>] página descargada el 22 de noviembre 2016.
- MASSÜGER, Nina y Yanina Welp. 2013. "Legality and Legitimacy. Constituent Power in Venezuela, Bolivia and Ecuador". *Constitution-Making and Popular Participation*. Jonathan Wheatley y Fernando Mendez, eds. UK: Ashgate Publishing. 103-18.

- MAYORGA UGARTE, Fernando. 2006. "Referéndum y Asamblea Constituyente: Autonomías departamentales en Bolivia". *Colombia Internacional* 64. 50-67. [<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81206404>] página descargada el 22 de octubre 2016.
- . 2016. "Bolivia, ni polarización ni división". *El País Blogs/Planeta Futuro*. 24 de febrero. [<http://blogs.elpais.com/contrapuntos/2016/02/bolivia-ni-polarizacion-ni-division.html>] página descargada el 22 de octubre 2016.
- MOLINA, Fernando. 2013. "¿Por qué Evo Morales sigue siendo popular? Las fortalezas del MAS en la construcción de un nuevo orden". *Nueva Sociedad* 245. 4-14. [[http://nuso.org/media/articles/downloads/3937\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/3937_1.pdf)] página descargada el 22 de octubre 2016.
- MORALES, Evo. 2006. "Lo ilegal será legal en Bolivia". YouTube. [<https://www.youtube.com/watch?v=iQgppmweyOg>] página descargada el 22 de noviembre 2016.
- . 2016. "Evo Morales habla tras derrota". Referendum 2016. YouTube. [<https://www.youtube.com/watch?v=7rWpr6972YY>] página descargada el 22 de noviembre 2016.
- MOREL, Laurence. 2001. "The Strategic Use of Government-Sponsored Referendums in Liberal Democracies". *Referendum Democracy: Citizens, Elites, and Deliberation in Referendum Campaigns*. Matthew Mendelsohn y Andrew Parkin, eds. New York: Palgrave. 47-64.
- PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. 2007. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. [[http://www.academia.edu/2310737/Presidential\\_Impeachment\\_and\\_the\\_New\\_political\\_Instability\\_in\\_Latin\\_America](http://www.academia.edu/2310737/Presidential_Impeachment_and_the_New_political_Instability_in_Latin_America)] página descargada el 22 de noviembre 2016.
- PNUD. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2015. *El nuevo rostro de Bolivia. Transformación social y metropolización*. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Victor Hugo Bacarreza y Ernesto Pérez de Rada, coords. La Paz. [[http://www.bo.undp.org/content/dam/bolivia/docs/undp\\_bo\\_IDH2016.pdf](http://www.bo.undp.org/content/dam/bolivia/docs/undp_bo_IDH2016.pdf)] página descargada el 22 de agosto 2016.
- QUIROGA, María Virginia. 2010. "Somos nosotros, somos gobierno. Experiencia de movimientos sociales en Bolivia". *Revista de Estudios Bolivianos* 15-17. 264-76. [<http://bsj.pitt.edu/ojs/index.php/bsj/article/view/8/141>] página descargada el 22 de agosto 2016.

- QVORTRUP, Matt. 2006. "Democracy by Delegation: The Decision to Hold Referendums in the United Kingdom". *Representation* 42 (1): 59-72. [<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00344890600583792>] página descargada el 22 de agosto 2016.
- RAHAT, Gideon. 2009. "Elite Motives for Initiating Referendums. Avoidance, Addition and Contradiction". *Referendums and Representative Democracy. Responsiveness, Accountability and Deliberation*. Maija Setälä y Theo Schiller, eds. London: Routledge. 98-111.
- REVILLA, Luis. "Entrevista a Luis Revilla: '¿Cuál es el futuro de Bolivia después de Evo Morales?'" Radio Encuentros Podcast, 21 de abril 2016. [<https://soundcloud.com/radio-encuentros/actualidad-bolivia>] descargado el 22 de septiembre 2016.
- ROSSELL ARCE, Pablo. 2012. "2011: ¿el parteaguas del evismo?: Bolivia después del conflicto del Tipnis". *Nueva Sociedad* 237. 4-16. [<http://nuso.org/autor/pablo-rossell-arce/>] página descargada el 22 de agosto 2016.
- SALAZAR ELENA, Rodrigo. 2009. "Bolivia: El referendo". *Armas de Doble Filo. La participación ciudadana en la encrucijada*. Yanina Welp y Uwe Serdült, eds. Buenos Aires: Prometeo. 217-37.
- SERDÜLT, Uwe y Yanina Welp. 2012. "Direct Democracy Upside Down". *Taiwan Journal of Democracy* 8 (1): 69-92. [<http://www.tfd.org.tw/export/sites/tfd/files/publication/journal/dj0801/004.pdf>] página descargada el 22 de septiembre 2016.
- STEFANONI, Pablo. 2010. "Bolivia después de las elecciones: ¿a dónde va el evismo?". *Nueva Sociedad* 225. 4-17. [[http://nuso.org/media/articles/downloads/3669\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/3669_1.pdf)] página descargada el 22 de septiembre 2016.
- . 2011. "Bolivia hoy: rupturas, inercias, desafíos". *Revista de Estudios Bolivianos* 18. 23-48. [<http://bsj.pitt.edu/ojs/index.php/bsj/article/view/28/395>] página descargada el 22 de septiembre 2016.
- . 2016. "Un referéndum por penales". *Le Monde Diplomatique*. Edición Cono Sur. No. 200 - febrero. [[http://www.eldiplo.org/notas-web/un-referendum-por-penales?token&nID=1#n\\_4](http://www.eldiplo.org/notas-web/un-referendum-por-penales?token&nID=1#n_4)] página descargada el 22 de septiembre 2016.

- “Tribunal Electoral pide a Morales respeto por referéndum”. *El comercio* (Perú) 5 de enero 2016. [<http://elcomercio.pe/mundo/latinoamerica/tribunal-electoral-pide-morales-respeto-referendum-noticia-1868868>] página descargada el 22 de noviembre 2016.
- “Tribunal Constitucional avala candidatura de Evo Morales a un tercer mandato en 2014”. *La Tercera* (Santiago de Chile) 29 de abril 2013. [<http://www.latercera.com/noticia/tribunal-constitucional-avala-candidatura-de-evo-morales-a-un-tercer-mandato-en-2014/>] página descargada el 22 de noviembre 2016.
- TSEBELIS, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- UGGLA, Fredrik. 2008. “Referendos como armas en el conflicto político”. Presentado en la II Conferencia Internacional sobre Democracia Directa: ¿Hacia dónde va la democracia en América Latina? Montevideo, 20-21 de octubre. [[https://democraciadirectaenlatinoamerica.files.wordpress.com/2011/11/uggla\\_2009.pdf](https://democraciadirectaenlatinoamerica.files.wordpress.com/2011/11/uggla_2009.pdf)] página descargada el 22 de septiembre 2016.
- ULERI, Pier Vincenzo. 1996. “Italy: Referendum and Initiatives from the Origins to the Crisis of a Democratic Regime”. *The Referendum Experience in Europe*. Michael Gallagher & Pier Vincenzo Uleri, coords. Basingstoke: Macmillan. 106-25.
- WELP, Yanina y Nina Massüger. 2014 “La democracia directa y sus diferentes culturas. Análisis de las experiencias suiza, europea y latinoamericana”. *Los derechos políticos en el siglo XXI*. Silvia Báez y Ríos Vega, coords. México: Tirant O Blanch. 337-70. [[http://www.academia.edu/10389881/La\\_democracia\\_directa\\_y\\_sus\\_diferentes\\_culturas\\_An%C3%A1lisis\\_de\\_las\\_experiencias\\_suiza\\_europea\\_y\\_latinoamericana](http://www.academia.edu/10389881/La_democracia_directa_y_sus_diferentes_culturas_An%C3%A1lisis_de_las_experiencias_suiza_europea_y_latinoamericana)] página descargada el 20 de noviembre 2016.
- WELP, Yanina y Saskia P. Ruth. 2016. “The Motivations behind the Use of Direct Democratic Mechanisms”. *Let the People Rule?: Direct Democracy in the Twenty-First Century*. Saskia P. Ruth, Yanina Welp, y Laurence Whitehead, eds. Colchester: ECPR Press. 99-116.
- WHEATLEY, Jonathan. 2016. “A problem or a Solution? The Referendum as a Mechanism for Citizens' Participation in Constitution-Making”. *Let the People Rule?: Direct Democracy in the Twenty-First Century*. Saskia P. Ruth, Yanina Welp, y Laurence Whitehead, eds. Colchester: ECPR Press. 41-55.

- WHITEHEAD, Laurence. 2001. "The Viability of Democracy". *Towards Democratic Viability. The Bolivian Experience*. John Crabtree y Laurence Whitehead, eds. New York, N.Y.: Palgrave. 3-20.
- ZOVATTO, Daniel. 2014. "Las instituciones de la democracia directa". *Democracias en movimiento: Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto, eds. México: UNAM. 13-70.



New articles in this journal are licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 United States License.



This journal is published by the [University Library System](#) of the [University of Pittsburgh](#) as part of its [D-Scribe Digital Publishing Program](#), and is cosponsored by the [University of Pittsburgh Press](#).