



INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA EN BOLIVIA: ESTADO DE SITUACIÓN

POR: JULIO ASCARRUNZ

Abril de 2024

Institucionalidad democrática en Bolivia: estado de situación

Julio Ascarrunz*

1. INTRODUCCIÓN

La definición etimológica de democracia, como gobierno del pueblo, es prácticamente universal, sin embargo, su definición empírica y su significado son ampliamente controvertidos. Aunque gran parte de la investigación académica en ciencias sociales, así como la investigación aplicada de parte de organizaciones de sociedad civil, organismos de cooperación, y hasta el propio Estado, han tratado la cuestión democrática, no existe consenso respecto de cómo definirla y operacionalizarla para su evaluación empírica. Tal es así, que se considera a la democracia como “concepto esencialmente disputado”, en el sentido de que la definición adoptada puede variar según el actor y el contexto de los que se trate (Gallie, 1955/6; Connolly, 1974).

Dentro de este amplio mundo de posibilidades una primera distinción es sobre si la democracia es un fenómeno netamente político o si puede/debe ampliarse hacia el reino de lo económico o lo social en general. Incluso dentro de las posturas que apuntan a comprender y analizar la democracia en términos políticos, algunas definiciones se mantienen estrictamente dentro del ámbito de lo formal –instituciones y procesos políticos oficiales/estatales–, mientras que otras apuntan a ampliar hacia otras formas de ejercicio democrático que considere también otras formas de manifestación como las que se desarrollan en el seno de la propia sociedad civil, más o menos institucionalizada. Finalmente, cabe reconocer que, inclusive al interior de las nociones de democracia política formal abundan una serie de definiciones que van desde aquellas minimalistas hasta otras maximalistas. En el caso de las primeras se tiende a favorecer una perspectiva procedimental con fuerte énfasis solamente en lo electoral como forma de acceso al poder, mientras que las segundas consideran las formas de ejercicio de ese poder y el respeto a una serie de principios, procesos e instituciones políticas.

Así, en este mar de posibilidades no existe una única e inequívoca forma de entender de qué se habla cuando se habla de democracia. Las definiciones, entonces, deben ser útiles a los objetivos que se pretenden alcanzar y al alcance de cada análisis. Este trabajo no se concentra en las ideas políticas en términos teóricos y tampoco es uno que pretende generalizar por fuera del caso boliviano, por lo que se adopta una definición de democracia en sentido meramente

* Politólogo boliviano (UMSA) con posgrado en Estudios Electorales (UNSAM, Argentina) y docente universitario. Sus principales líneas de investigación son la política comparada, la democracia, las instituciones políticas, las elecciones, y la política subnacional, temas sobre los que ha publicado artículos especializados y capítulos de libro en Bolivia y el extranjero.

político, que podría considerarse maximalista, es decir sin quedarse en los márgenes solamente de lo formal-institucional, aunque con un fuerte énfasis en ello.

De esta manera, más que analizar la democracia en abstracto, este documento de análisis se concentra en la institucionalidad democrática, comprendida como un conjunto de capacidades y legitimidades para asegurar el correcto funcionamiento de la democracia en un contexto específico, tanto sobre el acceso al como al ejercicio del poder político emanado de un pueblo soberano. Esta definición amplia se operativiza en dos dimensiones: principios e instituciones y procesos de la democracia; cada una de las dimensiones contiene una serie de variables e indicadores en su interior. Todo esto busca alcanzar el objetivo de diagnosticar el estado de situación de la institucionalidad democrática boliviana a 2024.

Para el diagnóstico se aplica una perspectiva histórica y otra comparada con otras realidades. Esto quiere decir, que el documento analiza el estado actual de la institucionalidad democrática en Bolivia en relación con su propio pasado y a los países de América del Sur.² La racionalidad detrás de este diseño responde a la búsqueda de una valoración empírica que esté dentro de los márgenes del desempeño de otros países de la región y dentro de la propia historia nacional. Con esto, los resultados permiten relacionar la situación de la Bolivia de la actualidad con escenarios y situaciones empíricas concretas. Además, al no utilizar un punto de comparación ideal, sino uno real, se reduce la subjetividad del análisis.

Dentro de este diseño de investigación, las técnicas utilizadas son primordialmente cuantitativas. Los datos provienen de base de datos que logren satisfacer la doble comparación, histórica y regional. Así se toma la información del proyecto Varieties of Democracy (V-Dem)³ de la Universidad de Gotemburgo y se la complementa con algunas otras fuentes específicas para ciertas variables. Estas fuentes de información centrales no limitan el uso de información cualitativa cuando es pertinente.

En lo que sigue el documento se estructura de manera sencilla. Primero se desarrolla un diagnóstico descriptivo de la situación de las variables que componen las dos dimensiones sobre las que se trabaja. En segundo lugar, se desarrollan analíticamente algunos escenarios. En tercera instancia, se plantea una agenda de transformaciones. El trabajo concluye con algunas reflexiones generales.

² Aquellos con los que Bolivia comparte características históricas e institucionales. Por lo tanto, la comparación es con Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, y Venezuela.

³ Para las referencias sobre los índices e indicadores utilizados, tanto en términos teóricos como metodológicos, ver Coppedge *et al.* (2024).

2. DIAGNÓSTICO

a. Principios democráticos: Bolivia en perspectiva

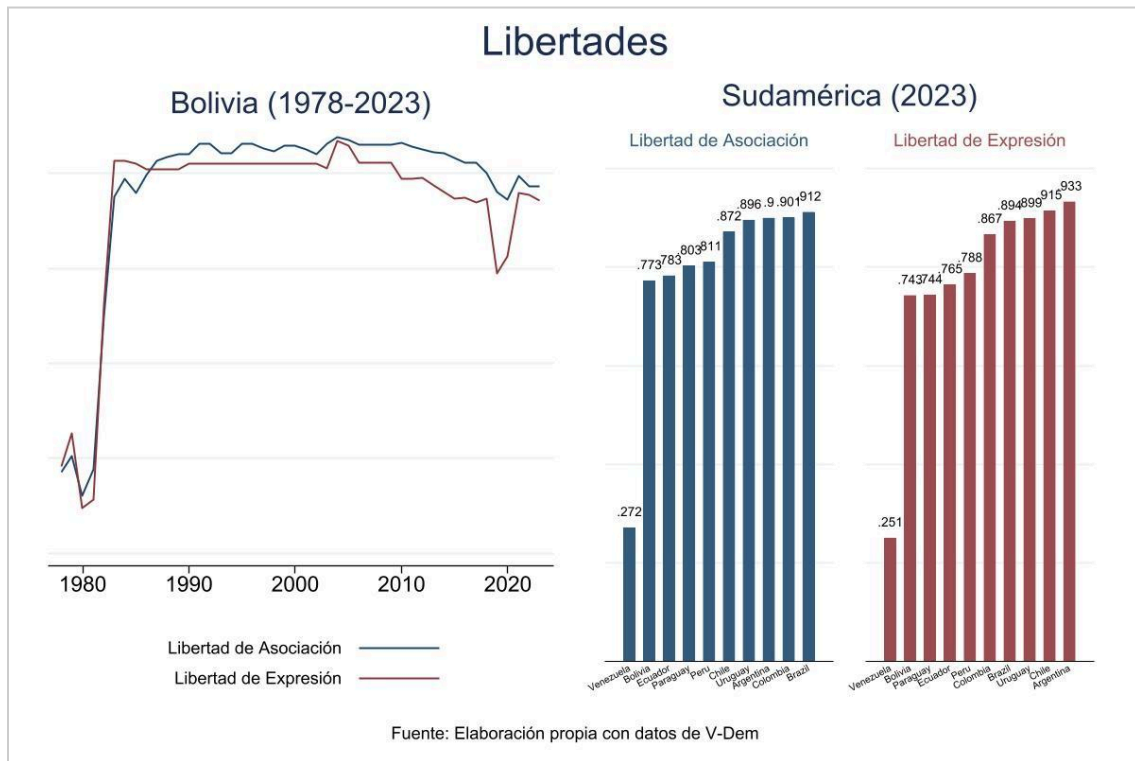
Los principios que rigen las democracias en el mundo son prácticamente universales. A pesar de que el debate sobre la definición de democracia no ha sido saldado en su totalidad y que existe una variedad de concepciones y operacionalizaciones, los principios que la rigen en términos minimalistas son compartidos por la mayor parte de las corrientes teóricas. Se observa, por ejemplo, que las definiciones liberales asumen estos principios como propios y naturales, pero inclusive variedades participativas o deliberativas o hasta aquellas postliberales no niegan estas características, sino que buscan complementarlas o superarlas, respectivamente. Así, se pueden identificar algunos principios democráticos mínimos y ampliamente compartidos.

Se tiene, entonces, que para que un régimen pueda ser considerado como democrático, por lo menos debe asegurar que sus ciudadanos y ciudadanas gocen de libertades y derechos que les permitan formular sus preferencias políticas y expresarlas sin temores (Dahl, 1980). Además, a partir de la masificación de la política la noción de separación de poderes y la idea de representatividad son componentes básicos para el funcionamiento de las democracias contemporáneas (Zabavs'ka y Zavada, 2023; Przeworski, 2010). Finalmente, reconociendo que estos fundamentos son esenciales, pero, al mismo tiempo, resultan insuficientes para las democracias en la actualidad, se culmina con el principio de participación (della Porta, 2017; Welp, 2018).

i. Libertades y derechos

La teoría democrática moderna, ya desde el siglo XVIII, ha apuntado a la necesidad de libertad por parte de las personas frente al Estado y el poder político. Esta tradición liberal influyó fuertemente sobre las democracias contemporáneas. Sus principales impactos para los planteamientos actuales se rescatan en la noción de poliarquía (Dahl, 1980) que reconoce la necesidad de goce de libertades y ejercicio de derechos básicos que permitan que las personas formulen sus preferencias políticas y las expresen sin condicionamientos ni ataduras con el fin de que los procesos políticos democráticos sean realmente expresión del pueblo. Además, estos procesos deben desarrollarse en condiciones de igualdad entre los miembros de esa población. En este sentido, esta sección presenta la evaluación de la situación del derecho de libertad de expresión y alternativas de fuentes de información, el derecho a la libertad de asociación, y la condición de igualdad ante la ley y el ejercicio de individuales libertades.

Gráfico 1



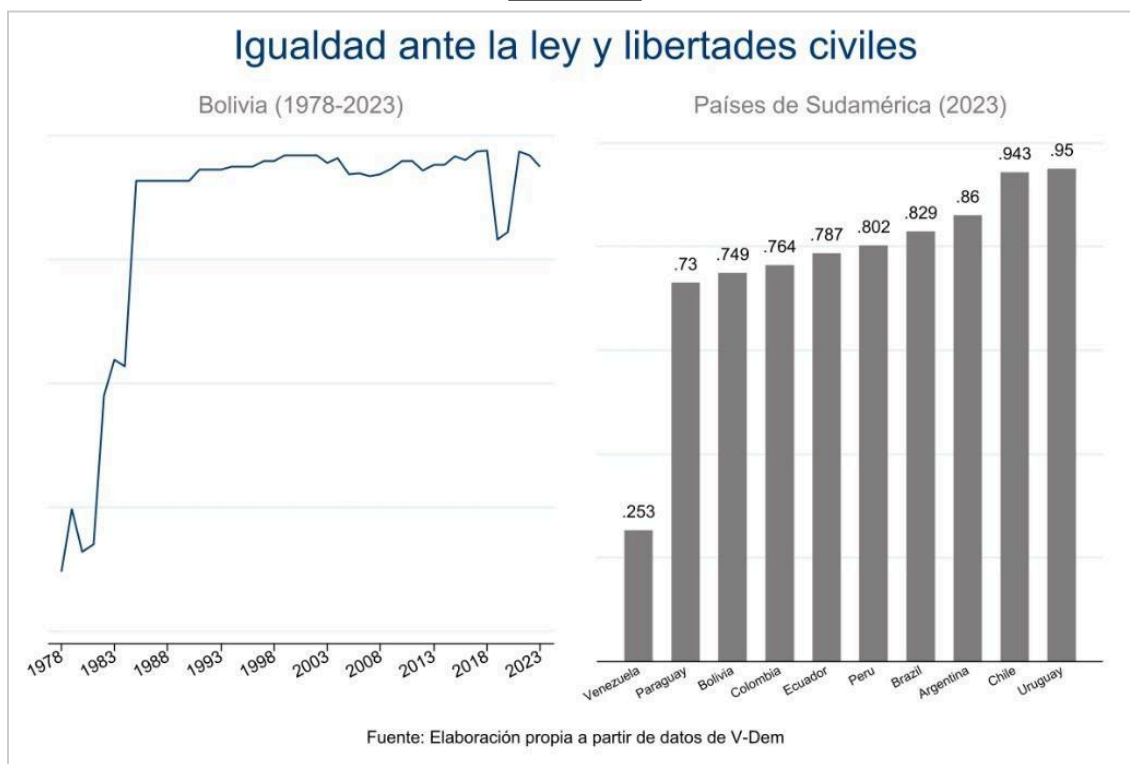
Los índices del gráfico 1 reflejan la situación de las libertades y se concentran en dos generales: la libertad de asociación y la libertad de expresión. La libertad de asociación refleja una visión amplia, por una parte, concentrada en la posibilidad de formar partidos políticos de oposición y participar de elecciones, así como, por otra parte, que la sociedad civil forme organizaciones y pueda operar libremente. El índice de libertad de expresión refleja también una noción amplia en la que combina el respeto y la libertad de la prensa, la libertad de personas comunes de expresarse sobre asuntos políticos, tanto en espacios privados o públicos, la libertad académica y cultural, y la posibilidad de acceder a diferentes fuentes de información.

A partir de esto, el diagnóstico de la libertad de asociación en Bolivia en perspectiva histórica da cuenta de una disminución sostenida, aunque lenta desde 2010 (0,864/1 puntos) hasta 2018 (0,801/1). Entre 2019 y 2020, la crisis política del país se evidenció en este indicador también con una caída hasta 0,745/1 puntos que se acerca al puntaje del país de 1985 del cual no se ha podido retornar hasta 2023 donde nos quedamos en 0,773/1 puntos. El puntaje actual se posiciona en los niveles de libertad de asociación que tenía el país entre 1985 y 1986. Comparando con los países vecinos, en cuanto libertad de asociación Bolivia se posiciona en 2023 como penúltimo, solamente por encima de Venezuela. Sin embargo, esta posición no es extrema en el sentido de que el país está ligeramente por debajo del promedio regional. Inclusive en el “mejor

momento” de la libertad de asociación boliviana (el puntaje de 0,876/1 en 2004), Bolivia no alcanzaba los tres mejores rankeados del continente.

Respecto de la libertad de expresión y alternativas de información, el indicador analizado en el gráfico 1 muestra una trayectoria similar en el sentido de que la disminución del ejercicio de este derecho, que sí está presente, no representa una caída estrepitosa en el tiempo. La diferencia, que no es menor, está en el inicio de la debacle y el tipo de disminución. En el caso de la libertad de expresión, entonces, el retroceso se dio luego de 2004 cuando alcanza su punto cúlmine con 0,869/1 puntos. Desde este momento la caída, aunque no estrepitosa, sí es más marcada que en comparación con la de libertad de asociación hasta 2017 con 0,739/1 puntos. En el periodo de la crisis política iniciada en 2019 que marca un punto de inflexión, la libertad de expresión disminuye hasta 0,590/1 puntos acercándose al puntaje de 1982 al inicio de la vida democrática del país luego de la transición. Sin embargo, así como esta caída fue marcada, su recuperación también fue acelerada hasta llegar a los 0,743/1 puntos que presenta el país en 2023. Finalmente, la comparación con los países de la región muestra un panorama muy similar al de la libertad de asociación en la que Bolivia está en penúltimo lugar del continente, solamente por encima de Venezuela, pero sin alejarse significativamente del promedio regional. De igual manera, nuestra mejor posición histórica, la del año 2004, no alcanza ni para ingresar en los mejores cinco países de ese año.

Gráfico 2



El gráfico 2 exhibe sobre igualdad ante la ley y libertades civiles. Este indicador indaga hasta qué punto las leyes son aplicadas de manera equitativa en la sociedad, sin ningún tipo de preferencias o discriminaciones, así como cuánto se goza de derechos civiles como la libertad de movimiento, la libertad de culto o los derechos de integridad física. La serie temporal de los datos, solamente para Bolivia, muestra una trayectoria opuesta de las anteriores en la que más bien se percibe un cierto avance. Desde 1999 hasta 2002 el país tenía 0,768/1 puntos, y si bien luego de este periodo hay una leve contracción, el indicador se recupera desde 2015 hasta alcanzar su punto máximo histórico en 2018 (0,776/1 puntos). Nuevamente la crisis política de 2019 y 2020 afectó el desempeño de este indicador generando una disminución de igualdad ante las leyes y ejercicio de libertades civiles similar a los datos de 1985. Luego de esto, la recuperación fue rápida para 2021 (0,774/1 puntos) cerca del máximo histórico; sin embargo, los datos de 2022 y 2023 apuntan a una posible nueva caída. En perspectiva comparada Bolivia se posiciona antepenúltimo, solamente por encima de Venezuela y de Paraguay. Si bien la mejora no es sustantiva, al comparar nuestro mejor desempeño, ese de 2018, con los otros países nos mantenemos en la misma posición. Incluso si se analiza el lugar que ocupa Bolivia entre 1999 y 2002 la nuestra situación en relación con la región no cambia significativamente.

ii. Separación de poderes

El principio de separación de poderes tiene raíces históricas y su aplicación es una de las bases del republicanismo moderno. Así, es central la idea de que, aunque el poder sea uno solo, que además reside en el pueblo, las limitaciones a los gobiernos y al poder político provienen de distintos órganos en los que ese poder se separa para evitar su concentración y su desviación hacia formas no democráticas. Así, el principio se basa en la idea no solamente de que el poder no deba estar en pocas personas ni en una institución, sino de que entre todas las instituciones centrales de los Estados modernos se ejerza un constante control mutuo denominado como pesos y contrapesos, además que cada uno de ellos cuenta con funciones claras y diferenciadas de los otros. En este sentido, esta sección se concentra sobre la idea de rendición de cuentas (accountability) horizontal, aquella que deriva de la relación entre órganos o instancias dentro del mismo Estado.

Gráfico 3



La rendición de cuentas horizontal resume el ideal de la separación de poderes al analizar el grado en que se ejerce control sobre oficiales y autoridades de gobierno solicitando información, cuestionando decisiones, y castigando el comportamiento inapropiado. Se analiza cuando estas acciones provienen principalmente del legislativo y del judicial como entidades de supervisión de la acción gubernamental. Los datos que se exhiben en la gráfica 3 se interpretan de la siguiente manera: números más bajos implican mejor control de las instituciones estatales hacia la actividad gubernamental y números más altos implican lo contrario.

La serie temporal de la rendición de cuentas horizontal en Bolivia muestra un incremento no lineal desde 1982 hasta 2003. En este último se presenta el punto más alto histórico para la rendición de cuentas horizontal con 0,529 puntos. A partir de 2006, sin embargo, inicia una caída marcada del control de otros órganos de poder público sobre el gobierno hasta 2019, año que presenta su punto más bajo desde la transición (-0,492 puntos) que se acerca a la situación de pesos y contrapesos presente en 1982. Para 2020 la situación del control sobre el gobierno mejora, pero vuelve a caer en 2021. Sin embargo, los datos de 2022 y 2023 apuntan a una posible mejora en el control horizontal hacia el gobierno.

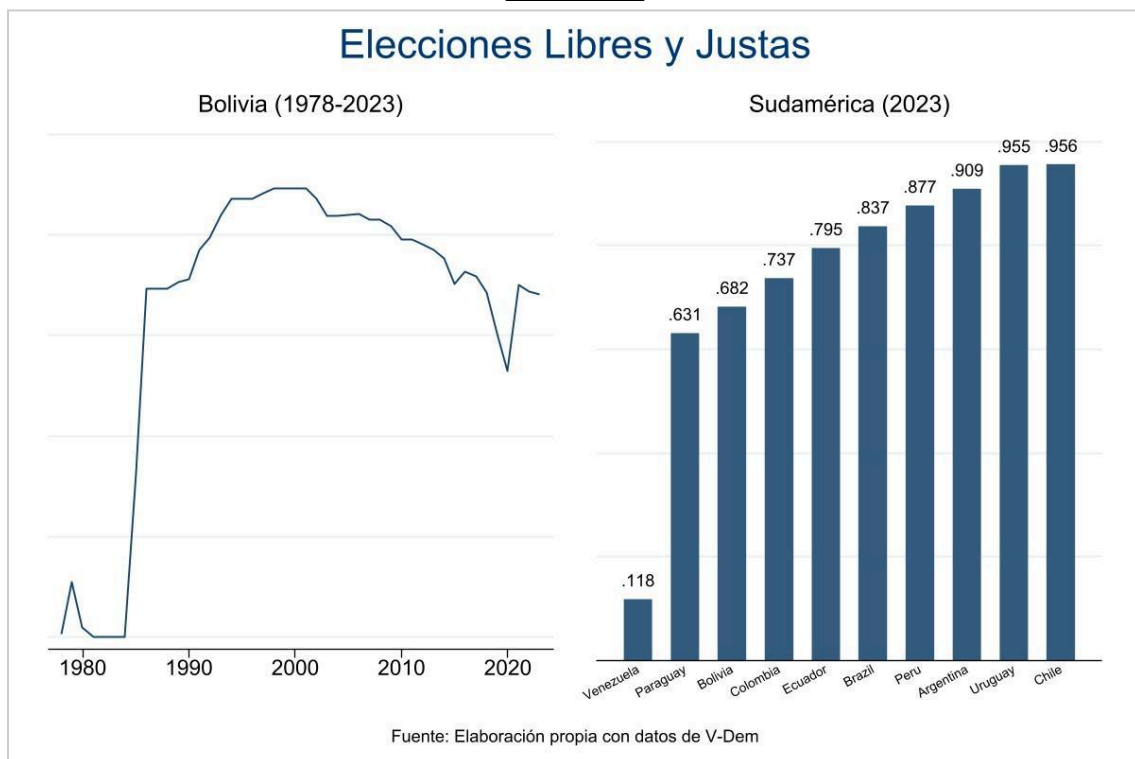
En perspectiva comparada Bolivia nuevamente se presenta en el penúltimo lugar solamente por encima de Venezuela, pero sobre este indicador sí estamos muy por debajo del promedio regional. En este caso, la situación del país

comparte con el caso venezolano en ser los únicos dos del continente, aunque con diferencias importantes entre ambos, que presentan valores negativos de rendición de cuentas horizontal para 2023. La posición de Bolivia en comparación con sus vecinos de la región tampoco es alentadora en el mejor momento del país (en 2003), ya que nuestra posición simplemente pasaba del penúltimo al antepenúltimo lugar. Esto apunta a que se trataría de un problema estructural agravado en las últimas décadas.

iii. Representatividad

La representación surgió como propuesta para superar las limitaciones que la democracia ateniense planteaba para los Estados modernos. Así, mientras en la Grecia antigua la democracia era ejercida en ciudades-estado relativamente pequeñas poblacionalmente y en sociedades con altas diferencias en su interior donde solamente participaban hombres libres y no extranjeros, los Estados modernos apostaron por el gobierno representativo para involucrar a la ciudadanía (aunque todavía limitada en términos de género y etnia) en espacios geográficos más amplios y dispersos, y, sobre todo, para sociedades más diversas y heterogéneas. A medida, entonces, que la política se iba masificando el tamaño y la diversidad social de las democracias justificaba cada vez más la necesidad de basarse en representación. Para alcanzar este principio, las elecciones se convirtieron en el mecanismo por excelencia, por lo que esta sección se concentra en la calidad de los procesos electorales y algunos de los principales resultados generados.

Gráfico 4



El principio de representatividad en las sociedades contemporáneas y las democracias de masas dependen del desarrollo de elecciones como el mecanismo central para acercarse al ideal del autogobierno (Przeworski, 2019). Dado que la mayor parte de los países del mundo celebran elecciones, su simple presencia no se puede considerar ya un indicador válido en términos democráticos. En el gráfico 4, el indicador de elecciones libres y justas, refleja el grado en que los procesos electorales están libres de manipulaciones e irregularidades sistemáticas, intimidación por parte del gobierno, compra de votos, y violencia electoral. Los valores van de 0 a 1 puntos, donde lo más bajo implica ausencia total de elecciones y los valores más altos se acercan al ideal de elecciones limpias.

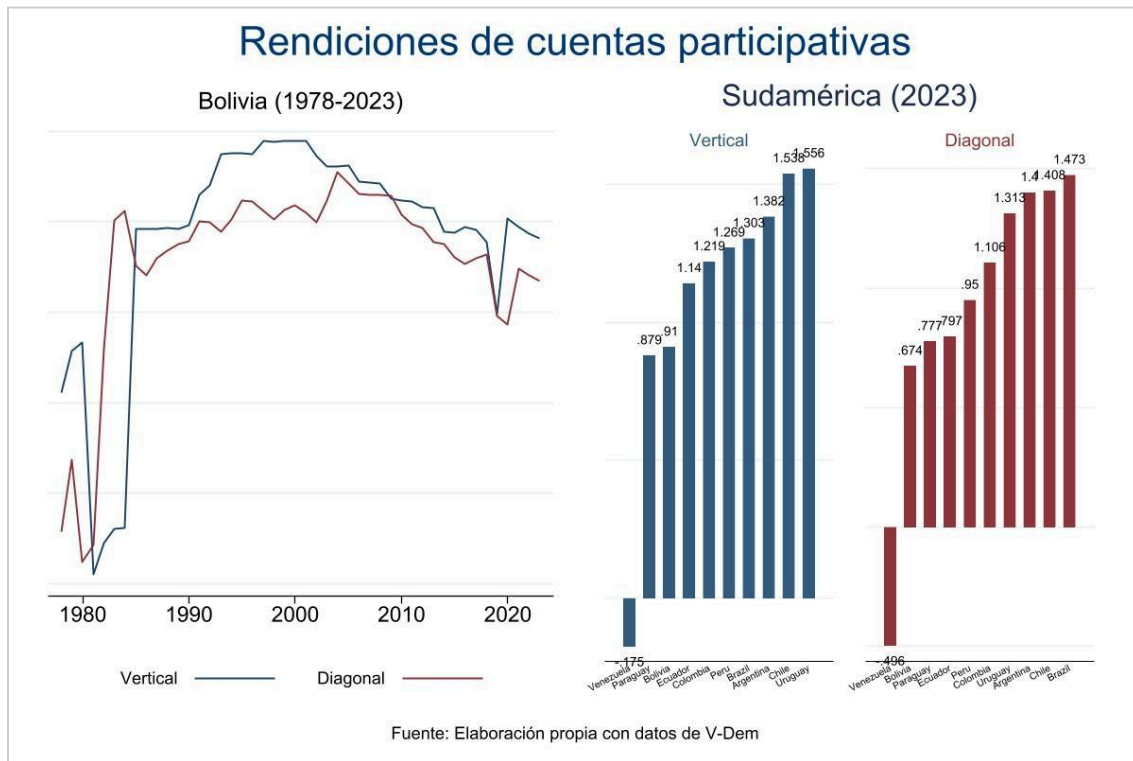
La serie de tiempo en el caso boliviano muestra un incremento sostenido y acelerado desde 1982 (año en que culmina la transición democrática) hasta el periodo 1999-2001, años que presentan los valores más altos (0,892/1 puntos en cada uno). Desde ese momento, el país experimenta una disminución en la calidad de sus elecciones que empieza tímidamente en los primeros años y se marca más desde 2009 hasta llegar a su punto más bajo en 2019-2020 que alcanza valores más bajos que en 1986. Si bien para 2021 esta calidad de procesos electorales mejora, la tendencia de 2022 y 2023 aparentemente es la de continuar con la caída paulatina desde 2018.

Al comparar a Bolivia con sus vecinos regionales, se tiene que el país se posiciona en el tercer peor lugar del continente, por encima de Venezuela y Paraguay. Este lugar comparado, sin embargo, no implica que el país esté alejado significativamente del promedio regional. Empero, la preocupación mayor resulta de la comparación en el pasado. En la época en la que la calidad de las elecciones en Bolivia era más alta (1999 a 2001) el país estaba posicionado en el cuarto mejor lugar del continente. Por lo tanto, la disminución de calidad, aunque todavía no es alarmante comparativamente, sí lo es para los estándares históricos que el país ya ha demostrado que puede alcanzar.

iv. Participación

Finalmente, el principio de participación se extrae de las teorías antielitistas de la democracia. Esta corriente postula que el núcleo de la democracia es la participación política de la sociedad en igualdad de condiciones. Aquí no solamente ingresa la participación electoral, sino otras formas de actuación política, algunas de las cuales incluso están al margen de las instituciones formales del Estado. De esta manera, esta sección no se concentra en analizar solamente los niveles de participación electoral efectiva a lo largo del tiempo, sino el involucramiento de la sociedad civil, más o menos organizada, como actores de veto y posibles constreñimientos al poder político. Esto implica que la democracia no solamente incorpore nominalmente a amplios sectores sociales en la política, sino que éstos tengan la capacidad de influir en las decisiones, para lo que se requiere, entre otras cosas, un cierto grado de autonomía.

Gráfico 5



El principio participativo puede entenderse de distintas maneras. Desde una óptica electoral, por ejemplo, se tiene que Bolivia siempre ha tenido altos niveles de asistencia a las urnas –con un promedio de cerca de 90% en las últimas elecciones y entre los tres países con mayor participación en la región– e incluso se ha aumentado significativamente el porcentaje de votantes con relación a datos demográficos de población en edad de votar de 63 a 87% en las últimas décadas.⁴ Sin embargo, este principio no se reduce a lo electoral, por lo que se presenta, en el gráfico 5 información de dos formas de rendición de cuentas que pueden considerarse participativas. En primer lugar, está la rendición de cuentas vertical que analiza el grado en el que la ciudadanía tiene poder real para controlar al poder político mediante mecanismos formales de participación como elecciones y partidos políticos. En segundo lugar, la rendición de cuentas diagonal considera el grado en el que otras formas de participación, como organizaciones de sociedad civil y mecanismos de consulta, pueden hacer responsable al gobierno de sus acciones. Un valor más bajo del índice indica menor capacidad de rendición de cuentas, mientras que un valor más alto indica lo contrario.

La rendición de cuentas vertical, es decir el control ciudadano mediante mecanismos formales, tuvo un auge desde el final de la transición en 1982 hasta 1999, año en el que alcanza su mejor puntaje histórico (1,449 puntos). De ahí en

⁴ La información proviene de la base de datos de IDEA Internacional, disponible en: <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout-database>

adelante, el país experimentó una disminución lenta pero continua que se agudizó en 2019 con la crisis electoral, cuando se alcanzó un valor de rendición de cuentas vertical similar al de 1980. Por su parte, respecto de la rendición de cuentas diagonal, aquella ejercida por la ciudadanía mediante mecanismos no formales, presentó una tendencia similar, aunque desfazada temporalmente. Esta forma de rendición de cuentas tuvo dos puntos álgidos, el primero en 1995 con 1,119 puntos luego de un incremento acelerado tras la finalización de la transición democrática, y el segundo en 2004 con 1,275 puntos luego de un breve periodo de retroceso. La tendencia posterior fue decreciente hasta la caída que experimenta este indicador entre 2019 y 2020, con el segundo año como el más bajo con 0,433 puntos asemejándose a lo que sucedía en el país entre 1982 y 1983.

Comparativamente, sin embargo, la actualidad boliviana no es tan problemática. Si bien para ambos indicadores el país se posiciona entre los tres últimos lugares, no lo hace con valores que estén significativamente alejados del promedio regional. El problema sigue siendo histórico, ya que en cuanto a la rendición de cuentas vertical Bolivia llegó hasta el cuarto mejor lugar del continente en 1999. La rendición de cuentas diagonal no pasó de una posición media en sus dos mejores momentos de 1995 ni de 2004.

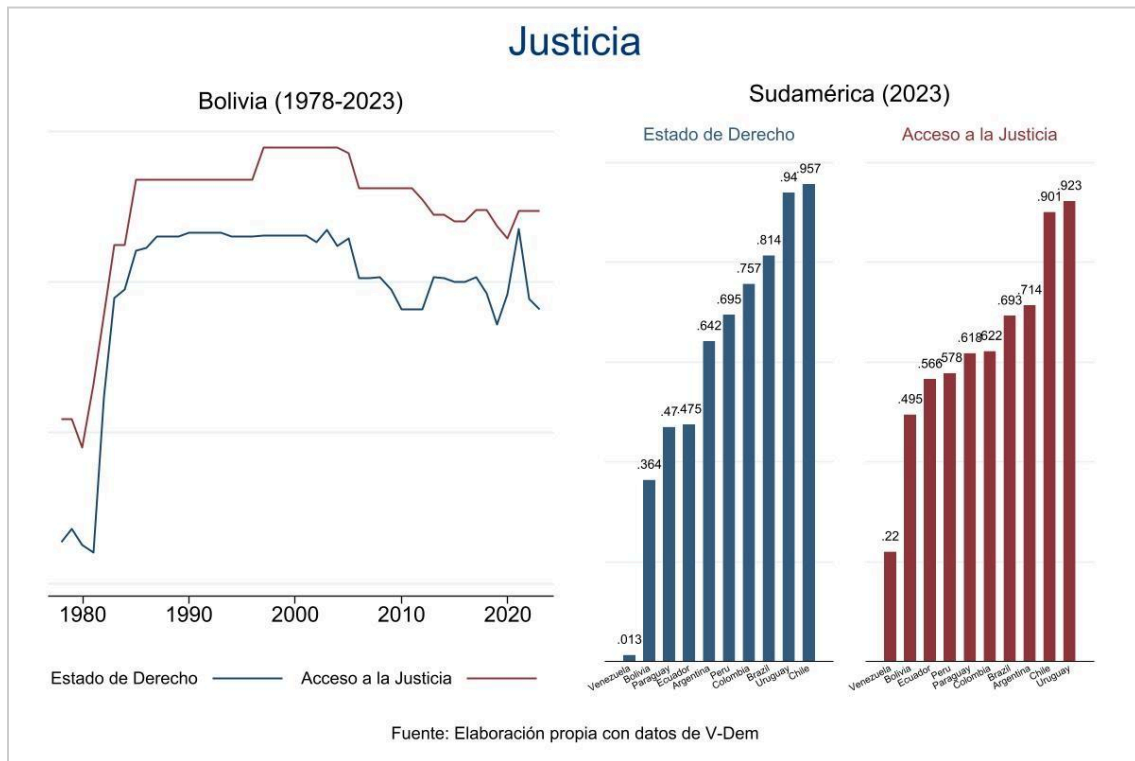
b. Instituciones y procesos de la democracia: Bolivia en perspectiva

Los principios que rigen la democracia, además de analizarse en sí mismos sirven de fundamento para el desempeño de actores e instituciones concretas, así como para el desenvolvimiento de procesos políticos específicos. Esta amplitud, justamente, es la que caracteriza la noción de institucionalidad democrática a partir de su componente de capacidades. En este sentido, la evaluación que se presenta sobre instituciones/actores y procesos se concentra en la justicia, el organismo electoral, el presidencialismo, la burocracia estatal, la defensoría del pueblo y la contraloría, la democracia directa y participativa, las organizaciones de sociedad civil, y los medios de comunicación.

i. Justicia

El problema de la justicia en Bolivia no es algo novedoso ni imperceptible a simple vista. Desde las formas más básicas y directas de involucramiento ciudadano con la justicia hasta las esferas más altas que se relacionan con el poder político, este fenómeno es una de las principales preocupaciones del Estado boliviano. Pero ¿qué tan grande es este problema? La perspectiva histórica y, sobre todo, la comparada que plantea este trabajo para el análisis, justamente sirve para comprender la magnitud de estas cuestiones. En este sentido, esta sección se basa no solamente en datos de V-Dem (como la mayor parte del análisis), sino que también se apoya en otras fuentes, principalmente el World Justice Project (WJP) y su Rule of Law Index (RLI).

Gráfico 6



El índice de estado de derecho se exhibe como la relación de la justicia con el poder político. Así, se analiza el grado en el que las leyes se aplican de manera transparente, independiente, predecible, imparcial, y equitativa, así como el nivel de cumplimiento de la norma jurídica por parte de autoridades de gobierno. Por otra parte, el índice de acceso a la justicia se concentra en la relación de la justicia con la ciudadanía. De esta manera, la información de este segundo indicador refleja qué tan seguro y efectivo es el acceso a la justicia. Los datos de V-Dem están en una escala de 0 a 1 donde los valores más bajos representan una peor situación del indicador del que se trate.

El estado de derecho representa un problema para Bolivia desde la década de 1990 con el estancamiento del cumplimiento equilibrado de la ley después de una mejora amplia y vertiginosa luego de 1982. Este problema persiste hasta 2005 cuando aparece uno nuevo en la historia política reciente. A partir de 2006 el estancamiento se transforma en disminución cuando el estado de derecho empieza a decaer en el país de manera lenta y poco marcada hasta 2019, año en el que se presenta el peor desempeño del indicador desde 1983. Comparativamente, Bolivia nuevamente se posiciona como el segundo peor país, superando solamente a Venezuela, con un valor que, aunque no es tan llamativo como el caso venezolano, sí está considerablemente alejado del promedio regional para el año. Incluso históricamente, en 2003, año en el que se presenta el mejor valor del índice de estado de derecho, la posición comparada de Bolivia estaba en el cuarto peor lugar del continente. Siguiendo al WJP, el

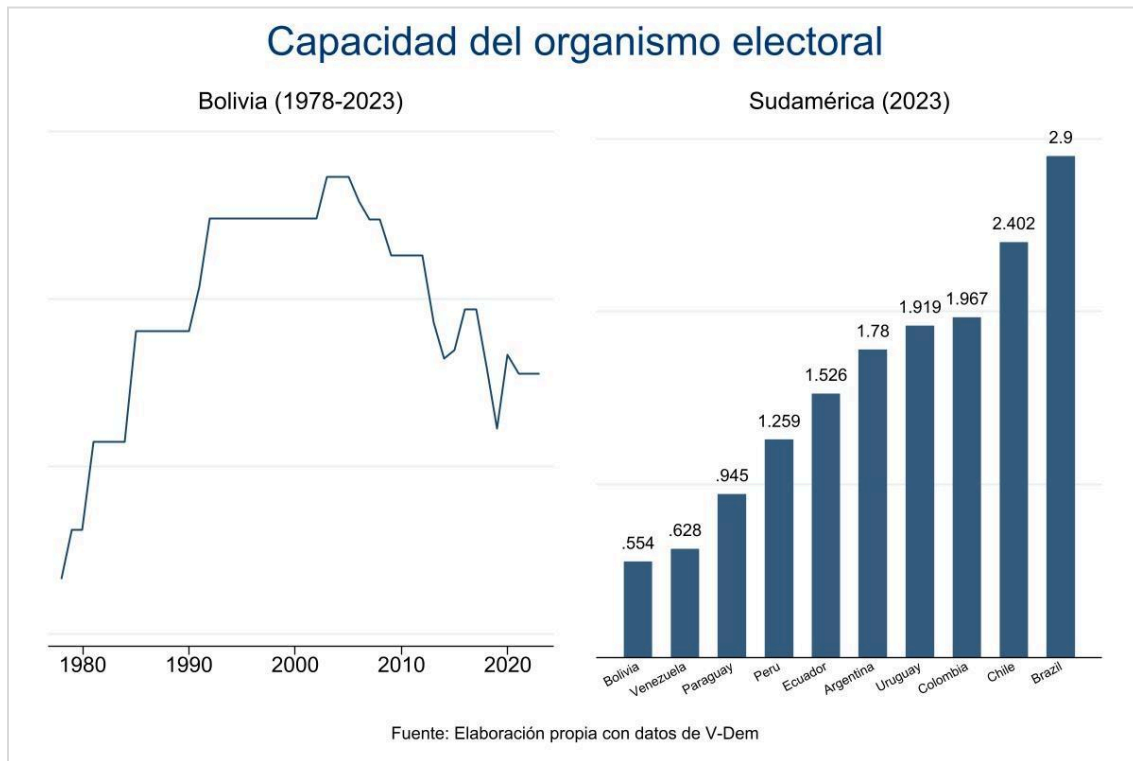
problema principal de la justicia boliviana sería la corrupción proveniente de otras instancias/autoridades del Estado que hace que para 2023 el país esté en el puesto 137 de los 142 países analizados en el mundo.

Por su lado, el acceso a la justicia, como indicador del relacionamiento de parte de la ciudadanía, en general tiene valores más altos que en el caso de estado de derecho, con un promedio 27% más alto. La trayectoria histórica de este indicador es más sencilla, ya que desde 1997 hasta 2004 el valor se mantuvo en 0,579/1 puntos y a partir de 2005 empezó una disminución paulatina. En este caso la crisis de 2019 y 2020 no se expresó de manera tan marcada, aunque no dejó al indicador exento de su peor desempeño con 0,458/1 puntos en 2020, valor similar al de 1984. En los años siguientes el indicador volvió a su curso anterior sin mayores cambios. Comparativamente, en Sudamérica para 2023, Bolivia se posiciona en penúltimo lugar, aunque con diferencias significativas por encima de Venezuela y no muy alejado del promedio regional. Incluso en su mejor momento, entre 1997 y 2004, el país nunca pudo superar el quinto peor puesto de la región. En esta misma línea, pero a partir de los datos de WJP, los problemas en la administración de justicia civil son muy graves, posicionándonos en el puesto 140 de 142 países analizados a nivel mundial solamente por encima de Camboya y Venezuela. Esta situación es peor para el caso de la justicia penal donde somos el país 141 de 142, solamente por encima de Venezuela. Esto implica que además de que la gente no puede acceder a la justicia, cuando logra hacerlo no hay capacidad o equilibrio para resolver las disputas de manera transparente y justa.

ii. Organismo y sistema electorales

Los organismos electorales juegan un rol central en las democracias modernas. Se trata, pues, de aquellas entidades encargadas de dar certidumbre institucional y mantener la incertidumbre de resultados de los procesos políticos democráticos, principalmente de las elecciones, aunque su función, como en Bolivia, va más allá de la celebración de elecciones. Así, el Órgano Electoral Plurinacional (OEP), con todas las instancias que lo componen, es la instancia encargada de organizar los comicios en todas sus etapas, dirimir conflictos que resulten durante o del proceso electoral, avalar a las personas que resultan electas en puestos de autoridad y poder producto de las contiendas electorales, organizar, administrar y/o acompañar procesos de democracia directa y participativa, y asegurar la educación ciudadana, entre sus principales funciones. En este sentido, esta sección se concentra en analizar la capacidad, al margen de la independencia, del organismo electoral boliviano.

Gráfico 7



La capacidad del organismo electoral que se analiza en el gráfico 7 refleja si el organismo encargado de administrar las elecciones en el país, el Órgano Electoral Plurinacional en el caso boliviano, tiene suficientes recursos y personal calificado para administrar una buena elección a nivel nacional. La data exhibida se interpreta de la siguiente manera: valores más bajos indican menor capacidad del organismo electoral y valores más altos refieren a mayor capacidad.

Así, la trayectoria histórica boliviana muestra un incremento sostenido desde la transición democrática hasta el periodo 2003-2005, años en los que alcanza su puntaje histórico más alto con 1,729 puntos. Sin embargo, desde 2006 se evidencia una fuerte caída en la capacidad del organismo electoral. Ésta se vio agravada en dos ocasiones posteriores, en 2013 y en 2018, luego de intentos y aparentes recuperaciones. Su punto más bajo estuvo en 2019, año en el que el puntaje de 0,225 se asemeja a la situación del país en 1984.

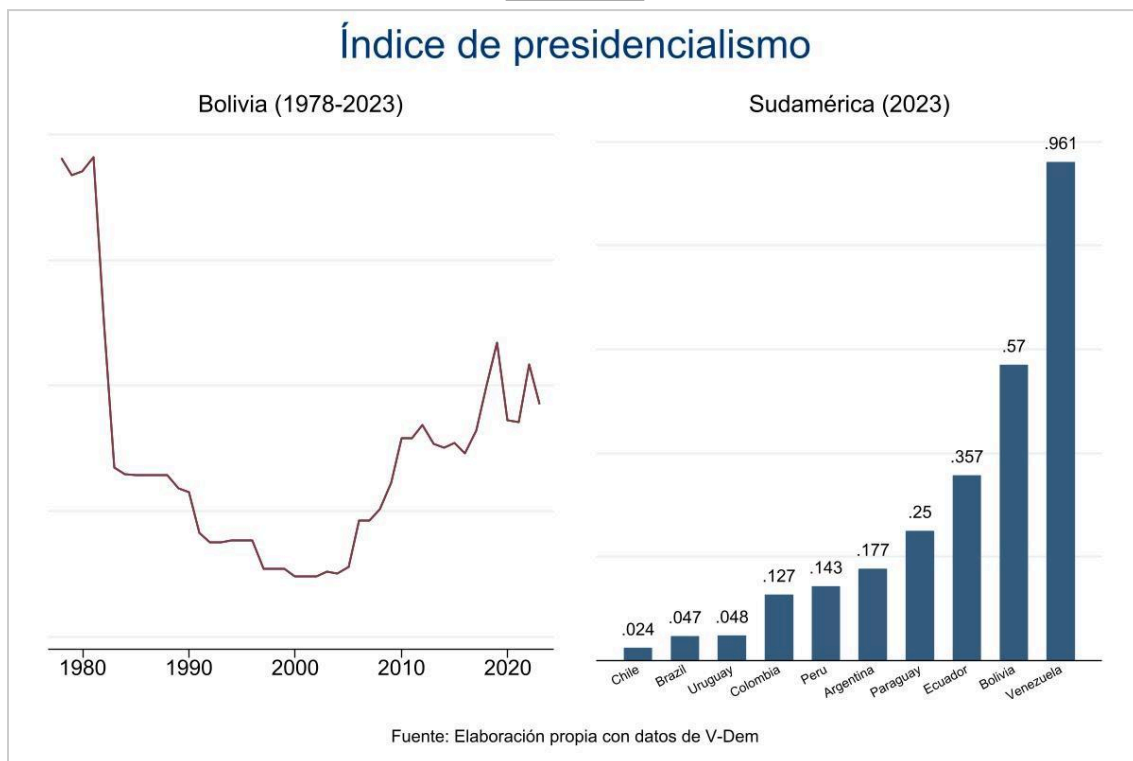
Comparativamente la capacidad del organismo electoral es preocupante. En primer lugar, la última valoración disponible, a 2023, muestra el Órgano Electoral Plurinacional como el de menor capacidad del continente, incluso por debajo de Venezuela. Esta situación se torna más preocupante si se mantiene la comparación en dos momentos históricos. En primer, la caída de capacidad del organismo electoral a su punto más bajo en 2019 además de mantener ese último lugar regional lo hace con una diferencia más marcada respecto del segundo peor posicionado (Venezuela) y mucho más del resto de países. En

segundo lugar, si se analiza la posición de Bolivia comparando la capacidad de su organismo electoral con otros países en su mejor momento, periodo 2003-2005, es posible observar que la disminución de esta capacidad fue marcada, toda vez que el país había llegado a posicionarse como el cuarto mejor del continente en términos de capacidad de su organismo electoral en ese su mejor periodo.

iii. Presidencialismo

El presidencialismo como forma de gobierno se basa en la maximización del ideal de separación de poderes al establecer la elección del jefe de gobierno al margen de la elección del parlamento. Este ideal pretende que la autoridad de los órganos ejecutivos se legitime a partir de la elección popular y, al mismo tiempo, estén limitadas por las instancias legislativas que también gozan de su propia legitimidad. Sin embargo, del ideal presidencialista a las realidades ha habido y hay diferencias significativas en torno al poder real del que gozan las presidencias. De esta manera, esta sección analiza el presidencialismo a partir de la idea de concentración de poder en manos de estas autoridades políticas, y en detrimento de otras instancias de gobierno, como una aproximación al ideal democrático de dispersar el poder entre distintos actores.

Gráfico 8



El índice de presidencialismo que se presenta en el gráfico 8 refiere a la concentración sistemática de poder en manos de la presidencia de un país; la información no se concentra en una evaluación *de jure* –a partir de lo que indica

la legislación–, sino que hace un análisis *de facto* –cómo se manifiesta este fenómeno en la realidad–. El indicador que va en un rango de 0 a 1 puntos, en esta ocasión se interpreta de manera opuesta a los anteriores: los valores más bajos representan una situación normativamente mejor en la que los poderes presidenciales están más atenuados, mientras que los valores más altos representan un poder extremo del presidente o presidenta.

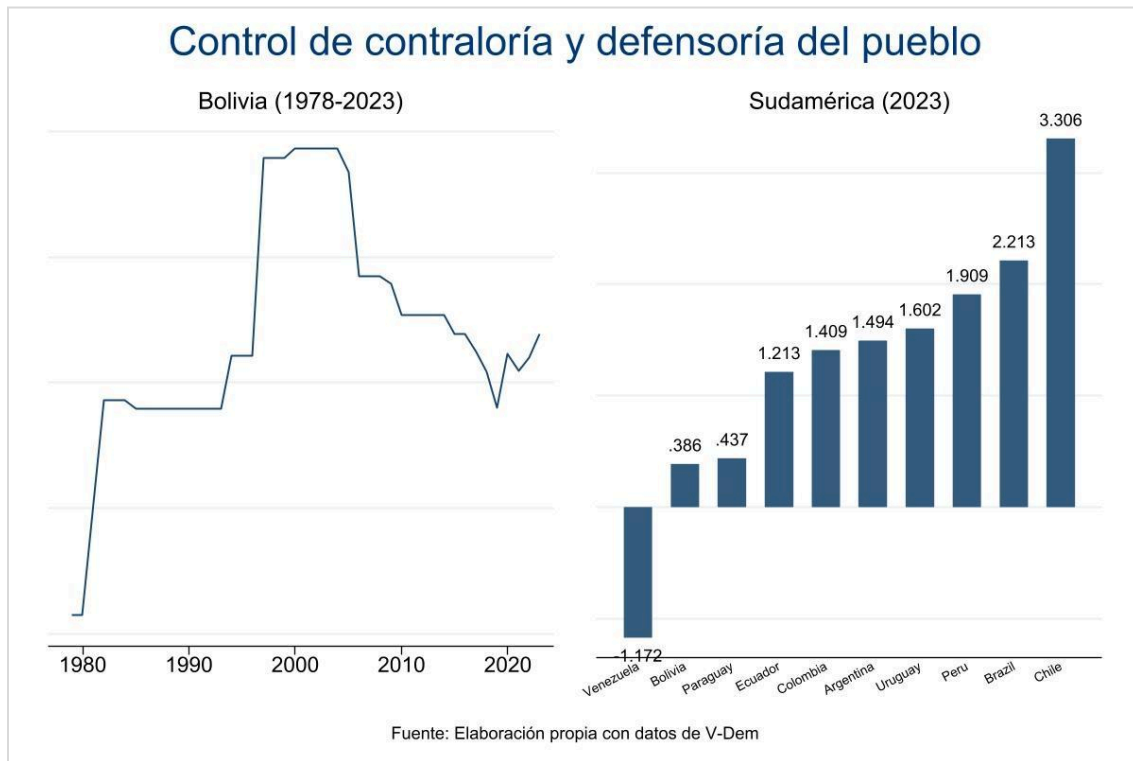
La trayectoria del presidencialismo boliviano, en tanto concentración de poder en su ejercicio por parte de presidencia, tiene una tendencia clara. De un primer momento hiperpresidencialista entre 1978 y 1983, el poder presidencial empieza a disminuir hasta alcanzar su nivel más bajo entre 2000 y 2002 con 0,296/1 puntos. Entre 2003 y 2005 la tendencia es errática, pero desde 2006 inicia un incremento sostenido que, aunque tuvo disminuciones esporádicas entre 2013 y 2016 volvió a subir para 2017 hasta llegar a su punto más alto en 2019 (0,669/1 puntos). Los años posteriores parecía que el presidencialismo se atenuaba, pero en 2022 vuelve a subir.

Para 2023, en comparación con los países de América del Sur, Bolivia es el segundo país más presidencialista, solamente por debajo de Venezuela. Esta posición refleja una situación ambigua. Por una parte, el país sigue estando lejos del extremo venezolano que prácticamente tiene una concentración del poder absoluta en su presidencia, pero, al mismo tiempo, también está considerablemente por encima del promedio regional. Históricamente, el presidencialismo boliviano ha estado constantemente exacerbado, incluso en momentos en los que históricamente para el país se puede considerar más atenuado, nunca hemos estado dentro de los cinco primeros países de la región.

iv. Defensoría del pueblo y Contraloría

La defensoría del pueblo y la contraloría son dos instituciones centrales para el juego democrático. Si bien su rol se ve ligeramente reflejado en el índice de rendición de cuentas horizontal su capacidad de control del poder político en favor de la ciudadanía y/o la separación de poderes necesita analizarse por sí misma. En este sentido, esta sección considera el índice de vigilancia que analiza el papel concreto de estas instituciones al momento de controlar y limitar el poder político.

Gráfico 9



El gráfico 9 presenta los resultados del índice de vigilancia. Este indicador se concentra en la plausibilidad de que la contraloría y/o la defensoría del pueblo cuestionen y/o investiguen en caso de que las autoridades gubernamentales, especialmente las del órgano ejecutivo, se vieran involucrados en actos inconstitucionales ilegales o poco éticos. El índice refleja valores más bajos cuando la situación es peor en el sentido de que no sería nada probable que estas instancias actúen en dichos casos, mientras que valores más altos reflejan una alta probabilidad de cuestionamiento y/o investigación.

Históricamente Bolivia ha tenido una buena presencia de contraloría y defensoría del pueblo entre 1997 y 2005, con los mejores años entre 2000 y 2004 cuando el indicador exhibe 1,863 puntos, luego de malos desempeños en este punto en años anteriores. Sin embargo, a partir de 2006 la probabilidad de que estas instancias de control gubernamental actúen en situaciones en que deberían hacerlo ha ido disminuyendo cada vez más. El punto crítico se dio en 2019 cuando el indicador muestra un puntaje de -0,196 valor que estaba presente en el país entre 1984 y 1985. Sin embargo, los años posteriores dan señales de una posible y lenta recuperación.

En perspectiva comparada Bolivia vuelve a presentarse en penúltimo lugar en 2023. Si bien el indicador del país está considerablemente lejos de caso venezolano, que se presenta en último lugar, su sitio, compartido con Paraguay con una leve diferencia entre ambos, se aleja del promedio regional. La capacidad de estas instancias para hacerle frente al abuso del poder político ha

disminuido de tal manera que la posición del país ha decaído desde un mejor segundo lugar regional entre 2000 y 2002, solamente por debajo de Chile. Este periodo estuvo marcado, por ejemplo, por la presencia de Ana María Romero en la defensoría del pueblo boliviana.

v. Burocracia estatal

Bajo una mirada amplia, que es la que este trabajo adopta a partir de la idea de institucionalidad democrática, la calidad de los regímenes depende también del manejo de la cosa pública. Este manejo o administración se espera que cumpla con las condiciones de eficiencia y profesionalización. En este sentido, esta sección analiza cómo se manejan los puestos de trabajo en el aparato estatal, especialmente entre grupos políticos distintos, así como la capacidad estatal para hacer gestión y sentar presencia como aparato de dominación legítimo. Además de los datos de V-Dem, se utilizan otras fuentes de información como el índice de Hanson y Sigman (2021).

Gráfico 10



El manejo de la burocracia estatal analizado desde la perspectiva de la capacidad estatal muestra para Bolivia un incremento interesante hasta 2015, pero manteniendo su rezago comparado al estar posicionado en el tercer peor lugar de Sudamérica, solamente por encima de Venezuela y Paraguay (Hanson y Sigman, 2021). La capacidad estatal, en este sentido, se refiere a la combinación de una serie de características del Estado como su rigurosidad e

imparcialidad administrativa, su capacidad fiscal, o su presencia en el territorio como fuerza legítima de dominación.

La segunda perspectiva, que es la que se muestra en la gráfica 10, apunta al manejo de la burocracia en tanto igualdad en el acceso a trabajos estatales por distintos grupos. Los indicadores de acceso a puestos de trabajo en el estado analizan el grado en que estos cargos se apuntan a personas calificadas al margen de su posición socioeconómica, su género, su ubicación geográfica (urbano-rural), el grupo político al que pertenecen, o el grupo social al que pertenecen. Los valores más bajos representan una situación peor en la que predomina la división que se analice por encima de la calificación como criterio para la adjudicación de puestos de trabajo en el Estado.

La trayectoria que presentan todos los indicadores, con excepción del que analiza según grupo político, muestran mejoras considerables a lo largo del tiempo, aunque estancadas o amenazadas entre 2019 y 2020. Sin embargo, el indicador que representa la situación más crítica es el que analiza por grupo político. En este sentido, si bien el indicador nunca tuvo un desempeño óptimo, ya que siempre estuvo en números negativos, su mejora relativa se dio desde 1983, pero quedó estancada desde 1985 hasta 1999. Entre 2000 y 2004 tuvo una aparente mejora, aunque muy leve respecto del periodo pasado, pero desde 2005 empezó un proceso de empeoramiento, con la paradoja que dentro de este periodo, concretamente entre 2007 y 2009 se registra el mejor valor de la historia reciente con -0,247 puntos en cada año. Así, se tiene que la administración pública boliviana ha dependido históricamente, con marcada profundización desde 2005, de grupos políticos en lugar de calificación profesional. Esta realidad se vio agravada desde 2017 y encuentra en 2023 su punto más crítico llegando a los -1,377 puntos, equiparables a la realidad de entre 1981 y 1982.

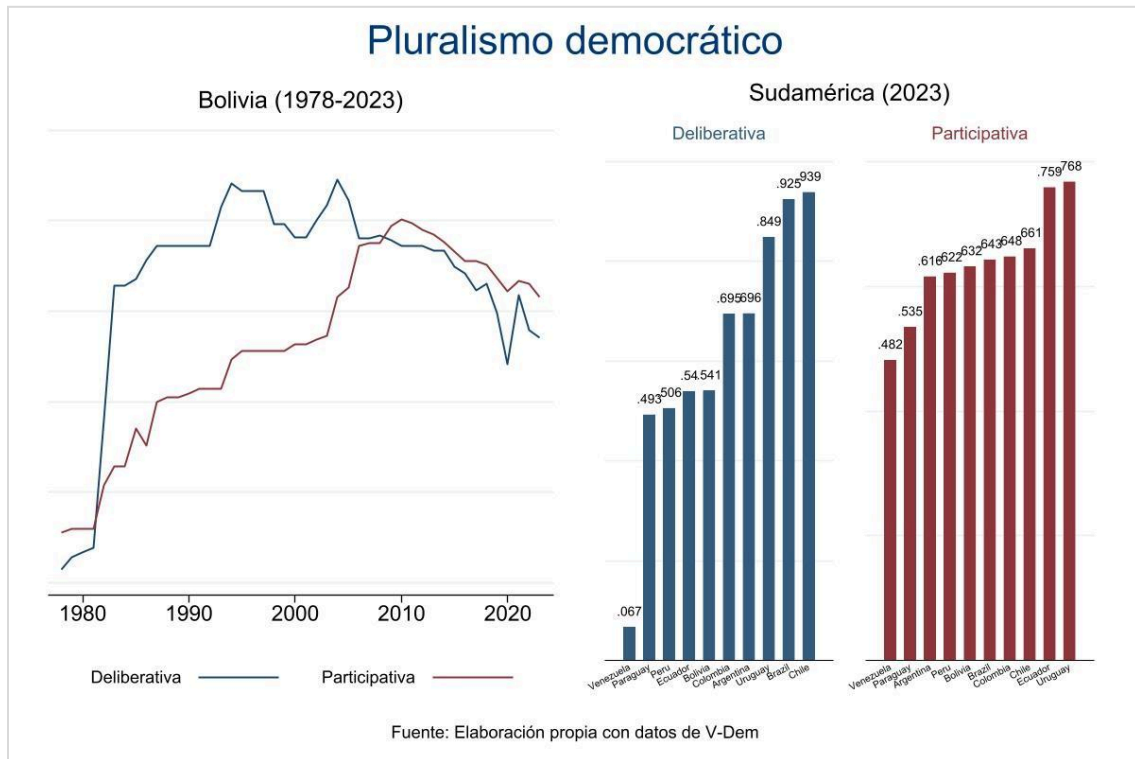
La situación del manejo de la burocracia estatal boliviana se torna más preocupante al analizarla comparativamente. De esta manera se observa que, aunque Bolivia está por encima de Venezuela en segundo peor lugar, ambos son los dos únicos países de la región que tienen valores negativos en este indicador. La diferencia, inclusive, es muy marcada respecto de los países mejor posicionados como Brasil (3,695 puntos) o incluso de los que están inmediatamente detrás de nosotros en el continente, como es el caso de Paraguay (0,046 puntos).

vi. democracia directa y participativa

En la actualidad, la democracia representativa no es suficiente por sí sola para cumplir las expectativas de la población y sus ansias de formar parte del juego político y la toma de decisiones. Esto es algo que reconoce Bolivia desde su Constitución Política del Estado, por lo que plantea, junto a formas de ejercicio democrático comunitario, los mecanismos de democracia directa y participativa. Sin embargo, una evaluación empírica no puede simplificarse a la

presencia o no de un reconocimiento formal (que además data de hace 15 años), sino que debe problematizar sobre su ejercicio específico. De esta forma, esta sección analiza los avances democráticos participativos y deliberativos en general, así como los diseños institucionales y la activación de mecanismos constitucionalmente reconocidos.

Gráfico 11



Para analizar el pluralismo democrático se utilizan dos índices: el de democracia deliberativa y el de democracia participativa. El índice de democracia deliberativa se concentra en el proceso mediante el cual se toman las decisiones en una comunidad política; este indicador apunta a comprender el principio democrático más allá de lo liberal en el sentido de que la democracia es más que la mera suma de preferencias individuales y se busca un proceso dialógico para alcanzar decisiones. Por su parte, el índice de democracia participativa se concentra en el involucramiento ciudadano en procesos políticos electorales y no electorales; este indicador enfatiza a las organizaciones de sociedad civil y la democracia directa, sin dejar de lado la participación electoral tradicional. Ambas métricas están en una escala de 0 a 1, donde los valores más altos representan un mejor desempeño *de facto*, antes que *de jure*, de estos principios democráticos, y valores más bajos representan lo contrario.

Las tendencias de ambos indicadores son similares, aunque con magnitudes y temporalidades distintas. En primer lugar, la democracia deliberativa experimentó un ascenso vertiginoso luego de la transición democrática desde 1983. Así, alcanzó un primer pico entre 1995 y 1997, con una leve caída posterior,

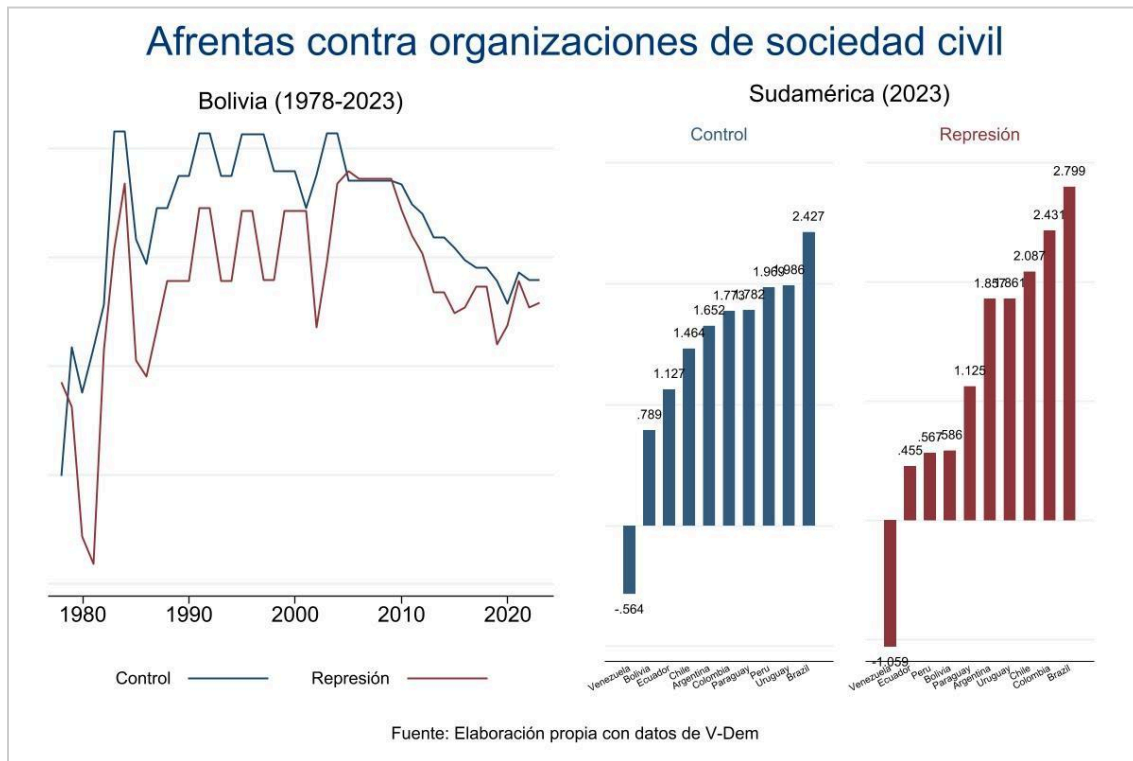
que vio una recuperación para 2004 alcanzando su punto más alto histórico con 0,892/1 puntos. Desde 2005, sin embargo, la reducción de este principio democrático fue progresiva hasta 2018 que llega a los 0,660/1 puntos. La crisis de 2019 y 2020 le pasa factura haciendo que caiga a su punto más bajo desde la transición democrática con 0,483/1 puntos en 2020, valor que se asemeja a la Bolivia de entre 1982 y 1983. Para 2021, la democracia deliberativa en Bolivia se recupera, pero solamente para volver a continuar su retroceso los años posteriores. Comparativamente, sin embargo, a pesar de estas disminuciones Bolivia no se posiciona entre los peores, aunque tampoco los mejores, países de la región. Su caída en 2020 sí le significó relegarse al penúltimo lugar entre los países vecinos, aunque su mejor puntaje (en 2004) tampoco llegó a posicionar al país entre los tres primeros del continente.

En segundo lugar, la democracia participativa, en perspectiva histórica, experimentó un incremento desde el inicio de la transición en 1978, pero que no fue vertiginoso como en el caso de la democracia deliberativa, sino que fue, más bien, paulatino. Este proceso tuvo su momento cúlmine en 2010 cuando alcanzó los 0,803/1 puntos. Sin embargo, desde ese momento, el índice comenzó a disminuir progresivamente. La crisis de 2019 y 2020 no significó una alteración en su trayectoria y, aunque en 2021 parecía una recuperación, 2022 y 2023 confirmaron la caída en el grado de democracia participativa hasta llegar a 0,632/1 puntos, mismo puntaje que en 2004. Comparativamente la situación de la democracia participativa boliviana es similar a la de la democracia deliberativa para 2023. Esto quiere decir que, a pesar de la disminución en el tiempo, el país se posiciona al medio de los que tienen mayor democracia participativa, así como de los que tienen menor democracia participativa. El problema comparativo está en que la disminución histórica boliviana le costó su sitio de segundo país con mayor democracia participativa de la región, solamente por debajo de Uruguay en 2010, año cúlmine para la participación democrática, formal y no formal, en Bolivia.

vii. organizaciones de sociedad civil

Siguiendo la ecuación participativa, un requisito para que estas formas de ejercicio democrático se manifiesten en la realidad más allá del discurso político es la relación de la sociedad civil con el poder político. Se presupone que esta relación debe ser colaborativa y de respeto mutuo en un escenario desequilibrado en el que el Estado y los gobiernos tienen considerablemente mayor poder que las organizaciones de sociedad civil. Así, se analiza en esta sección las características de esta relación.

Gráfico 12



Una de las características centrales del proceso participativo tiene que ver con el grado de respeto de parte del poder político a las organizaciones de sociedad civil, ampliamente entendidas. Así, el gráfico 12 analiza los intentos de control y de represión de estas organizaciones por parte del Estado. En primer lugar, el índice de control analiza el grado en que el gobierno intenta y logra controlar cuándo y qué organizaciones de sociedad civil forman parte de la vida pública del país. En segundo lugar, el índice de represión se concentra en los intentos del gobierno de reprimir a las organizaciones de sociedad civil. Ambos indicadores se miden en una escala en la que valores más bajos representan una situación menos deseable (mayor control o mayor represión, según sea el caso) y valores más altos representan lo contrario.

Los resultados históricos exponen en ambos casos una trayectoria errática hasta 2004 para el caso del control y hasta 2009 para el caso de la represión. A partir de ahí, se observa una disminución lenta y progresiva desde 2005 y desde 2010, respectivamente, que se agudizan en 2019 y 2020 con la crisis política. Justamente el control de organizaciones de sociedad civil tiene su punto más preocupante en 2020 en el periodo democrático. En cambio, la represión a estas organizaciones tuvo tres momentos preocupantes en la era democrática: en 2019 (0,204 puntos), en 2002 (0,356 puntos), y en 1986 (-0,092 puntos). Comparativamente, el control de organizaciones de sociedad civil es más preocupante que la represión. En términos de represión, Bolivia está

posicionada más cerca de la mitad de los países vecinos, en cambio en cuanto a control está en el segundo peor lugar por encima de Venezuela.

3. ESCENARIOS

Los escenarios que se plantean en esta sección provienen de la descripción resultante en la sección de diagnóstico. A partir de la combinación de tendencias históricas y comparadas, se aglutinan las variables analizadas en tres categorías: escenarios críticos, escenarios preocupantes, escenarios llamativos. Estos escenarios, con perspectiva de futuro, apuntan al hecho de que si no se modifican las instituciones, actores, actitudes, comportamientos, o estrategias políticas el sistema político boliviano descendería cada vez más hacia terrenos autoritarios, de esta manera alejándose de las características minimalistas de democracia.

a. Lo crítico

El escenario crítico contiene aquellas variables que presentan una trayectoria histórica y una posición y valor comparado que son alarmantes. En este sentido, aquí ingresan casos como el principio de separación de poderes y el desempeño de instituciones y procesos como la justicia, el organismo electoral, el presidencialismo, o el manejo de la burocracia estatal cuya tendencia temporal exhibe una disminución drástica y su situación comparativa se acerca a escenarios autoritarios. Todos estos indicadores que están dentro del escenario crítico tienen relación entre sí. A continuación, se analiza en profundidad cada uno de los aspectos que ingresan en este escenario.

i. El principio de separación de poderes

La criticidad de este principio democrático radica en la trayectoria histórica y la posición comparada de este indicador para el caso boliviano. Así, se tiene que además de que el país haya sufrido una disminución de casi 200% en el control horizontal del poder político entre 2003 y 2019, comparativamente el país es el único que comparte con Venezuela un valor negativo para 2023, a pesar de que el desempeño del indicador tuvo una leve mejora posterior a 2019.

A este indicador se suman datos que dan cuenta que los ataques al órgano judicial por parte del ejecutivo,⁵ luego de un intento de mejora entre 1998 y 2001 (0,393 puntos) empezaron a volverse más comunes desde 2002 (0,093 puntos) y se agravaron entre 2006 y 2007 (-1,980 y -2,334, respectivamente) hasta alcanzar el punto más bajo en 2008 (-2,395 puntos) que además de ser el récord histórico boliviano desde 1900, también se posicionó como el más marcado a nivel Sudamérica, por encima de casos como Ecuador, Venezuela, o Perú en la época.

⁵ Índice de ataques de parte del gobierno al órgano judicial de V-Dem. Valores más bajos indican mayor frecuencia de estos ataques y valores más altos indican lo contrario.

En línea similar, la autonomía *de facto* del organismo electoral⁶ también es una cuestión que suma a la criticidad de este fenómeno. Después de haber alcanzado su pico más alto entre 1992 y 2002 (2,811 puntos en todos los años) el organismo electoral boliviano empezó un declive en su independencia respecto del gobierno que fue leve hasta 2005 cuando baja a 2,181 puntos y se empezó a agravar desde 2006 que desciende hasta 1,747 puntos. El momento más crítico fue en 2019 cuando el indicador disminuyó hasta -0,186 puntos, valor que se posiciona históricamente entre 1984 y 1985 y comparativamente en la segunda peor posición solamente por detrás de Venezuela, pero compartiendo ser los únicos dos países del continente en tener valores negativos en el indicador. Para 2020 la autonomía del organismo electoral repunta con 1,377 puntos, pero vuelve a descender en los años siguientes hasta los 0,338 puntos que ostenta en 2023, manteniendo el segundo peor lugar entre los países de América del Sur.

ii. Administración de justicia

La administración de justicia no solamente permite que la resolución de conflictos y controversias entre miembros de una sociedad sea pacífica e institucionalizada, sino que sus actores, cortes y jueces/juezas, pueden ser determinantes para subvertir la democracia (Aguilar-Aguilar, 2023) o para salvarla (Zambrano *et al.*, 2024). Así, su atención es crucial. En el caso boliviano, además de los problemas de independencia, el desempeño de la justicia también es crítico. La criticidad que se advierte en la administración de justicia en Bolivia viene de su trayectoria histórica y de su posicionamiento comparado. En cuanto a lo primero, se trata de una disminución de más de 25% del indicador de estado de derecho entre 2003 y 2019, así como una reducción de más de 20% en el acceso a justicia entre el periodo 1997-2004 y 2020. Esto se acompaña con las posiciones mundiales críticas que tiene el país en corrupción dentro de la justicia (puesto 137 de 142), administración de justicia civil (puesto 140 de 142), y administración de justicia penal (puesto 141 de 142), todos en 2023.

Además, esta criticidad adquiere fuerza al analizar otros indicadores. Por una parte, las reformas negativas, aquellas que tienen la intención de subvertir la capacidad de controlar, limitar y castigar el uso arbitrario de poder.⁷ En este caso, la trayectoria histórica muestra el inicio del empeoramiento de esta capacidad judicial entre 2003 y 2005 con un punto cúlmine en 2010 cuando el indicador desciende hasta -2,002 puntos. Esta reducción significó un descenso de más de 150% respecto de 1998 y 1999 años en los que el indicador muestra, más bien, esfuerzos por reformar para fortalecer la capacidad de control de parte del órgano judicial, que, además, posicionaron al país en el mejor lugar en esfuerzos por reformar la justicia para dotarle de independencia y habilidad de control del poder político. Para 2021 la situación parecía mejorar respecto de la

⁶ Índice de autonomía del organismo de gestión electoral de V-Dem. Valores más bajos indican menor autonomía frente al gobierno y valores más altos indican mayor autonomía.

⁷ Índice de reforma judicial (negativa) de V-Dem. El indicador presenta valores más bajos cuando la habilidad del órgano judicial de controlar el abuso de poder fue alterada mediante reforma a sus poderes formales, mientras que los valores más altos representan lo contrario.

debacle de 2010, pero los años posteriores apuntan hacia un nuevo descenso. Igualmente, el problema radica en que Bolivia nuevamente se posiciona en el segundo peor lugar de la región solamente por detrás de Uruguay.

Por otra parte, se analizan las purgas dentro del poder judicial, como la remoción de jueces por causas arbitrarias, normalmente relacionadas a motivaciones políticas.⁸ La tendencia histórica del indicador en Bolivia muestra una situación en general preocupante, donde las purgas judiciales son comunes a toda la etapa democrática, sin embargo, este problema no tiene la misma magnitud todo el tiempo. Entre 1999 y 2005 el indicador tuvo su mejor desempeño, dentro del problema estructural, con -0,081 puntos. En el otro extremo, en 2019 se dio el peor resultado en la era democrática boliviana con -2,025 puntos, este retroceso se asemeja a la situación de 1978 y 1979, además de haber posicionado al país como el peor en la región, incluso alejado de las purgas judiciales de Venezuela que se posicionaba como el segundo peor de la época. Los años posteriores a 2019 exhiben una tendencia de aparente mejora con un 2023 que obtiene, por primera vez desde 1978, un valor positivo de 0,009 puntos. Sin embargo, a pesar de esta mejora, comparativamente Bolivia sigue ocupando el último lugar en el continente con la mayor cantidad de purgas judiciales.

iii. Capacidad del organismo electoral

La capacidad del organismo electoral está íntimamente relacionada con su autonomía, y ambas son centrales para la calidad de las elecciones y, por ende, del juego democrático (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009). Como se ha descrito en el diagnóstico respecto del desempeño del organismo de gestión electoral boliviano, su trayectoria se considera crítica por haber alcanzado valores extremadamente bajos, en 2019 y sus 0,225 puntos, por ejemplo, así como por haber experimentado una disminución de casi 90% respecto de su mejor momento entre 2003 y 2005. Esto también significó que el OEP, en tanto capacidad, en comparación con los países vecinos se posicione en el último lugar para 2023 luego de haber ocupado el cuarto mejor lugar del continente en su mejor momento (2003-2005).

Esta capacidad se torna crítica, además, a la luz de la autonomía del organismo electoral, también analizada anteriormente. El problema radica en que la disminución de capacidad del organismo electoral boliviano no parece estar determinada por factores internos a la institución o por desafíos propios de la democracia. Estos desafíos podrían pensarse a partir de la reforma constitucional de 2009 que formalmente transforma a la otrora Corte Nacional Electoral en Tribunal Supremo Electoral como cabeza del OEP que se posiciona como cuarto órgano de poder del Estado. Más allá de lo formal, este proceso incrementó las competencias y áreas de intervención del organismo electoral al

⁸ Índice de purgas judiciales de V-Dem. El indicador presenta valores más bajos cuando la remoción de jueces por motivos políticos fue masiva y los valores son más altos cuando no se desarrolló tal acción.

reconocer otras formas de ejercicio democrático, como la directa y participativa y la comunitaria, e indicar al OEP como encargado de administración y supervisión de estos procesos; en suma, el guardián y llamado a operativizar la democracia intercultural. Sin embargo, la data de subversión de la autonomía del OEP coincide con la de disminución de sus capacidades, por lo que queda abierta y plausible la idea de que dicha reducción de capacidades viene de la mano de la injerencia política.

iv. Presidencialismo

El presidencialismo boliviano es una preocupación constante, incluso en la literatura académica (Rojas y Ascarrunz, 2021). Los datos analizados anteriormente dan cuenta de una situación crítica por la trayectoria histórica de incremento exacerbado en los últimos años que pone al país, para 2023, en el segundo peor lugar después de Venezuela. El presidencialismo, caracterizado como la concentración de poder político en manos de presidencia, se torna más crítico cuando se analizan otros datos del comportamiento del jefe de Estado.

En este sentido, los datos de respeto a la constitución por parte de miembros del Órgano Ejecutivo⁹ en el caso de Bolivia tienen una tendencia temporal a la baja desde 2005, aunque con algunas mejoras en 2015 y 2016, que terminan por presentar un quiebre en 2019 del cual no hay recuperación en los años posteriores, sino, más bien, se observa un agravamiento donde está el punto más bajo desde la transición democrática en 2022 con -0,024 puntos. Además, para 2023 Bolivia se posicionaba en el segundo peor lugar en cuanto a respeto a la constitución por parte del Ejecutivo, solamente por encima de Venezuela.

v. Burocracia estatal

El manejo del Estado y la capacidad que tiene en términos de gestión administrativa, fortaleza fiscal, y posibilidad de sentar presencia mediante fuerzas del orden y la ley a lo largo del territorio son centrales, especialmente para las democracias latinoamericanas (Munck y Mazzuca, 2020). Estas cuestiones son centrales para las democracias toda vez que se trata de la posibilidad que tiene el Estado para hacer gestión y llevar el bienestar material que se espera de la democracia. De igual manera, el manejo del Estado en tanto profesionalización del servicio público busca fortalecer esas capacidades al mismo tiempo que evitar la utilización de la administración pública con fines partidarios y, eventualmente, electorales.

En este sentido, la criticidad del manejo de la burocracia estatal boliviana deviene de la baja capacidad del Estado en Bolivia que tiene raíces históricas y desiguales en todo el territorio (Just Quiles, 2022). Si bien en los últimos años la

⁹ Índice de respeto de la constitución por parte del Ejecutivo de V-Dem. Los valores más bajos se acercan a una situación en la que los miembros del Órgano Ejecutivo violan la constitución regularmente sin tener consecuencias legales, mientras que los valores más altos indican que los miembros del Ejecutivo no violan la constitución nunca.

capacidad estatal a nivel nacional ha mejorado, el incremento parece ser un fenómeno común a todos los países de la región, donde seguimos posicionados en los últimos lugares con baja capacidad estatal. A esto se suma que el Estado se ha convertido en un botín político de los gobernantes de turno para fines partidarios y electoralistas. Esto se observa en el diagnóstico sobre el acceso a trabajos en el Estado y su definición según grupo político. Así, importa más ser del partido que presentar credenciales profesionales para acceder a puestos de trabajo públicos; este problema es histórico, pero en las últimas décadas se ha agravado indistintamente del signo político y del liderazgo de los gobiernos de turno. Finalmente, se considera dentro del escenario crítico, ya que comparativamente Bolivia comparte sitio de uso discrecional del aparato estatal en tanto fuente de empleo para partidarios políticos con el caso de Venezuela, siendo los dos únicos países con valores negativos en el índice para 2023.

b. Lo preocupante

El escenario preocupante agrupa a las variables en las que la alarma está presente en una de las dos perspectivas, pero no en ambas. Es decir, en este grupo están cuestiones como los principios de representación y de participación democrática, o el accionar de instancias como la contraloría y la defensoría del pueblo, la pluralidad democrática más allá de la representativa, y el rol de las organizaciones de sociedad civil cuya trayectoria histórica exhibe una fuerte disminución, pero su posición comparada no sale de los promedios regionales, o, viceversa.

i. Representatividad

El principio de representación se considera como central para las democracias modernas y contemporáneas (Przeworski, 2010; Bobbio, 1989). Esta representatividad, desde la masificación de la política y el juego democrático, depende de la celebración de elecciones (Przeworski, 2019). Así, mientras que la celebración de elecciones y su amplitud en términos de porciones de la población que gozan del ejercicio de sufragio era la característica central hasta mediados del siglo XX, en la actualidad ya no se observan tales cuestiones, que se dan por hecho, sino que el análisis se concentra en la competitividad y la participación efectiva en procesos electorales (Dahl, 1980). Estas condiciones se resumen en la calidad de las elecciones, en tanto libres y justas. Sin embargo, desde la identificación de regímenes híbridos o aquellos que comparten características democráticas, pero, al mismo tiempo, presentan estructuras y acciones propias de regímenes no democráticos, tales como los autoritarismos competitivos (Levitsky y Way, 2012) o los autoritarismos electorales (Schedler, 2015), la exigencia hacia las elecciones es cada vez mayor.

En el caso de Bolivia, la disminución de la calidad de las elecciones ha sido constante en el último tiempo con la debacle de 2019 de la cual ha habido una leve recuperación, pero ha sido solamente para retornar al camino previo y

continuar su descenso paulatino. A pesar del descenso sostenido en el tiempo, Bolivia no está entre los dos peores lugares de la región y su puntaje, comparativamente hablando, no está significativamente alejada de la tendencia regional. Esto sugiere que los problemas con la calidad de las elecciones, que sí están presentes en Bolivia, pueden ser considerados un síntoma de época o al menos de la región.

ii. Participación

Las características participativas de la democracia, que surgen como respuesta a las limitaciones de las corrientes liberales y representativas, buscan poner en el centro de la actividad democrática a la participación de la sociedad civil. Estas perspectivas que encuentran asidero en la literatura teórica (Held, 1991; Macpherson, 1982) se consideran especialmente importantes para las dinámicas políticas bolivianas, debido a las características de su juego político y de su sociedad (Zegada, 2024). Así se busca entender las dinámicas participativas institucionales y no institucionales. Su importancia para la democracia radica, entonces, no en su cumplimiento como condiciones mínimas para su supervivencia, pero sí como complementos que la fortalecen y coadyuvan a la mejora de su calidad.

Si bien la democracia boliviana ha tenido un fuerte impulso participativo, especialmente desde la segunda mitad de la primera década del siglo XXI con el ascenso del MAS al poder (Mayorga, 2011; Zegada et al., 2011; Lucca y Pinillos, 2016) que es evidente en los datos, su deterioro también es claro. Este deterioro, que encuentra un punto extremo entre 2019 y 2020, para la participación formal y la participación no formal, respectivamente, en la actualidad presenta signos ambiguos sin una tendencia clara de si sigue agudizándose o si empieza su mejora. Sin embargo, este indicador se considera preocupante porque a pesar de su disminución en el tiempo, el valor de estas formas de control del poder de parte de la ciudadanía en Bolivia, comparándola con los países del continente, no está significativamente desviado del promedio regional.

iii. Contraloría y defensoría

El rol de control y de limitación del poder por parte de otras instituciones dentro del Estado ha sido tradicionalmente asociado a las legislaturas y a los órganos judiciales. Sin embargo, en las democracias contemporáneas, y sus complejos entramados institucionales, la presencia de otros actores como la defensoría del pueblo y la contraloría aportan al control del ejercicio del poder y a una buena gobernanza (Reif, 2004). Este control busca prevenir el abuso de poder hacia la ciudadanía (defensoría del pueblo) y respecto de las finanzas públicas (contraloría).

Bajo esta perspectiva, el indicador de control y supervisión de entidades no legislativas, tal y como lo son la contraloría y la defensoría del pueblo, ingresa en el escenario preocupante por su trayectoria histórica que exhibe una

disminución de 110% entre el periodo con el valor más alto (2000-2004) con 1,863 puntos y el año con el valor más bajo (2019) con -0,196 puntos. Los años posteriores representan una pequeña tendencia de mejora y, en perspectiva comparada, si bien Bolivia se posiciona en el segundo peor lugar de la región en 2023, el valor no está significativamente alejado del promedio regional y, más bien, sí se aleja del caso venezolano, último de la región y único con valores negativos.

iv. Pluralidad democrática

La idea de pluralidad democrática representa el resurgimiento y la revalorización de los componentes participativo y deliberativo de la democracia que surgen de las críticas y los propios límites de la democracia liberal-representativa. Estos principios se presentan como complementos de la democracia representativa, no como reemplazos (Welp, 2018). La importancia de estas formas democráticas, específicamente para el caso boliviano, es que su desarrollo durante los primeros años del siglo XXI y su acentuación desde la llegada del MAS y Morales al poder fueron el principal argumento para la caracterización de la democracia en Bolivia como el caso por excelencia de fortalecimiento participativo (Mayorga, 2011), de incorporación o inclusión política (Wolff, 2018; Anria, 2016), e incluso de democracia postliberal (Wolff, 2013; Postero, 2010).

En este marco de importancia, la disminución del grado de democracias deliberativa y participativa representa el principal problema. Por caso, el componente deliberativo de la democracia vio una disminución de cerca de 50% entre 2004 y 2020. Similarmente, el componente participativo tuvo una caída de un poco más del 20% entre 2010 y 2023. A pesar de estos descensos en los componentes deliberativo y participativo que tan importantes han sido para la política boliviana de las últimas décadas, este indicador está en el escenario preocupante porque su posición comparada sigue siendo relativamente positiva, alejando al país de los peores posicionados del continente.

v. Organizaciones de sociedad civil

Finalmente, el rol de las organizaciones de la sociedad civil y su relación con el poder político sirve para analizar a estos actores en específico y no solamente a los procesos amplios, a veces ambiguos, de democracias deliberativa y participativa. La sociedad civil organizada, justamente, juega un rol fundamental en la política boliviana (Zegada, 2024) e inclusive, las organizaciones más grandes, sin fuertes actores de veto, algunas veces más que las propias instituciones estatales de la democracia formal.

Así, la principal preocupación de este indicador resulta de su trayectoria histórica. Entre 2004 y 2020 el control del Estado hacia las organizaciones de sociedad civil empeoró en más de 70%. Similarmente, entre 2009 y 2019 la represión hacia organizaciones de la sociedad civil aumentó en casi 90%. Para

2023, además de que comparativamente la posición del país no es crítica respecto de la situación de sus vecinos en la región, ambos indicadores experimentan una leve mejora, abriendo la oportunidad de cambiar de trayectoria.

c. Lo llamativo

Finalmente, el escenario llamativo congrega el resto de las variables que no presentan alarmas. Así, aspectos como los dos indicadores del principio de libertad y derechos, tales como las libertades de asociación y de expresión, y la igualdad ante la ley y el ejercicio de otras libertades civiles mantienen un cierto status quo en términos históricos y su manifestación en comparación con otros países no sale de ciertos estándares regulares.

Bajo esta perspectiva, se tiene que las libertades no han experimentado cambios trascendentales en el tiempo, al margen de las caídas entre 2019 y 2020 producto de la crisis política, pero de las que se ha retornado a niveles anteriores. En perspectiva comparada, aunque Bolivia se posiciona en penúltimo lugar de la región, no sale significativamente del promedio del continente y se aleja del caso venezolano como el peor posicionado. Algo similar sucede con el indicador de igualdad ante la ley y el ejercicio de otras libertades civiles.

Además, el panorama se complementa con el análisis de la inclusión de distintos grupos a la dinámica social y política del país. Así, el país ha avanzado enormemente en inclusión según grupo socioeconómico, según ubicación geográfica, según género, y según grupo social. La única deuda pendiente sería la inclusión según grupo político, aspecto ya analizado previamente en cuanto al acceso a trabajos estatales. Por lo demás, aunque con contratiempos producto de la crisis política, la inclusión ha sido una de las principales banderas desde alrededor de 2005.

Esto no quiere decir, en ninguna circunstancia, que tanto las libertades, como la igualdad, y, también, la inclusión, estén absolutamente exentas de problemas. Se trata, pues, de que la trayectoria histórica y la posición comparada de tales indicadores apunte a que sean parte del escenario llamativo. Es decir, se trata de cuestiones que no son tan complejas como las anteriormente descritas, pero sobre las que es necesario estar pendientes bajo la idea de que las democracias nunca terminan de consolidarse y requieren “cuidado” permanente. Estos planteamientos surgen a partir de las nuevas formas de retroceso o erosión democracia que suceden desde adentro de los propios sistemas políticos y a los que se llega, la mayor parte de las veces, desde liderazgos y procesos políticos electos democráticamente (Levitsky y Ziblatt, 2018; Lust y Waldner, 2018).

4. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones se plantean en forma de transformaciones. Se habla de transformaciones, de manera general, porque este apartado apunta algunas cuestiones de reforma política, especialmente en cuanto a diseño institucional, pero también expone la necesidad de otras formas de cambio como, por ejemplo, de cultura política, de actitudes, o de estrategia de distintos actores que se involucran en la política. Con estrecha relación con los escenarios previamente propuestos, las transformaciones pueden ser urgentes o necesarias según si atañen al escenario crítico o al preocupante.

a. Transformaciones urgentes

Las transformaciones urgentes se concentran en los aspectos más determinantes para la supervivencia de la democracia en Bolivia. Estas transformaciones son imperativas, e idealmente debieran desarrollarse en el corto o mediano plazo, por la delicadeza de su estado descrito en el diagnóstico y por la importancia del fenómeno en cuestión para la vida democrática.

Entre las principales transformaciones urgentes están la adopción de instituciones contramayoritarias, la reforma integral de la justicia y la disminución de poderes de parte del Tribunal Constitucional, la separación de funciones administrativas y jurisdiccionales del organismo electoral, la atención al hiperpresidencialismo, y la restauración de la profesionalización del servicio estatal. Estas transformaciones requieren tanto de reformas políticas, así como de cambios de comportamiento de parte de los actores políticos. Vamos por partes.

La adopción de instituciones contramayoritarias se refiere tanto a reformas políticas de diseño, en términos formales, como también a cambios de comportamiento de actores políticos, en tanto instituciones no formales. En cuanto a la reforma formal, se plantean algunas opciones, todas apuntando al mismo objetivo, respecto del sistema electoral. En primera instancia, y para no trastocar en extremo el sistema electoral y, sobre todo, la Constitución Política del Estado, una reforma viable sería la adopción de un límite a la representación total obtenida en la Cámara de Diputados por organización política¹⁰ establecido en 86 diputados como máximo. Como el sistema electoral es proporcional a los votos obtenidos por partido en cada departamento, en caso de que una fuerza política exceda por principio de proporcionalidad ese máximo total, se puede descontar una diputación plurinominal del departamento en el que haya obtenido menor votación y seguir, en caso de ser necesario, con el segundo departamento donde haya alcanzado menor votación y sucesivamente hasta alcanzar el límite definido. Esta propuesta no va en contra de los derechos de los

¹⁰ Esta propuesta se inspira en el caso mexicano que tiene un límite máximo de 300 diputados como máximo para cada partido con el fin de evitar la hiperconcentración de poder en una sola fuerza política. Para mayor referencia, ver el punto 3, del artículo 15, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de los Estados Unidos Mexicanos.

partidos políticos, ni en contra de principios democráticos, toda vez que un fenómeno similar aplica con el mecanismo de compensación de proporcionalidad que está vigente en el sistema electoral boliviano desde 1997, cuando la cantidad de diputaciones plurinominales depende de, y se reduce con, la cantidad de diputaciones uninominales.

Una segunda propuesta, que reviste mayor complejidad en términos jurídicos al estar sujeta a modificaciones constitucionales, se basa en el problema de que la fórmula proporcional que rige la conversión de votos en escaños en el Senado no es eficiente al aplicarse sobre la magnitud de cuatro escaños en cada circunscripción departamental. Esto genera propensión a la desproporcionalidad entre votos y escaños. Así, se proponen dos alternativas a la luz de la experiencia comparada. Por una parte, que la Cámara de Senadores retorne¹¹ a una fórmula mayoritaria en la que se distribuya el poder entre la primera y segunda mayoría electoral en cada departamento;¹² para que esta fórmula sea más eficiente se sugiere que la cantidad de cargos por departamento sea un número impar: retornar a 3¹³ o aumentar a 5. La segunda opción radica en modificar la estructura de circunscripciones de 9 departamentales con cantidad fija entre todas ellas a una sola nacional¹⁴ que albergue los 36 senadores y sobre ese total se aplique el principio de proporcionalidad.

Finalmente, estas reformas institucionales que buscan reducir la hiperconcentración del poder necesitan estar acompañadas por cambios de comportamiento de parte de los actores políticos. Del lado de las élites, es decir de las organizaciones políticas y quienes acceden a cargos de representación, es necesario modificar la búsqueda de mayorías como la única fuente de legitimidad política para la toma de decisiones en favor de lógicas consensuales. Esto significa que la búsqueda de consensos, por el camino de la negociación y el pacto político, reemplace la necesidad de alcanzar mayorías que se imponga sobre la minoría para la toma de decisiones. Esto, a su vez, necesita estar acompañado, desde el lado de los electores/ciudadanos, por un cambio de actitud respecto de la negociación y el pacto como aspectos negativos de la dinámica política. Es decir, revalorizar las dinámicas políticas del consenso, sabiendo que eso implica ceder, a veces más, a veces menos, a las pretensiones y los intereses partidarios originales.

Estas transformaciones se consideran la base y condición necesaria para la mayor parte de las otras transformaciones necesarias en el sistema. Esto es así,

¹¹ Se plantea el retorno porque Bolivia ya utilizaba esta fórmula, para 3 miembros por departamento, antes de la reforma constitucional de 2009.

¹² Este diseño institucional, además de haberse utilizado en Bolivia hasta 2009, está vigente en México, Argentina, o Brasil.

¹³ No debe confundirse esta propuesta con la idea de disminuir la cantidad de miembros de la Cámara de Diputados y, sobre todo, con la que apunta a que el sistema electoral sea enteramente mayoritario prescindiendo de las diputaciones plurinominales.

¹⁴ Este tipo de diseño está vigente en Colombia o Paraguay, por ejemplo.

ya que la salida de los escenarios críticos se puede desarrollar en la medida en que las bases de una democracia consensual, en tanto diseño electoral y comportamiento de actores, estén bien asentadas. De otra manera, cualquier reforma de la justicia, del organismo electoral, del presidencialismo, o de la burocracia estatal pueden ser contraproducentes y, más bien, agudizar los problemas existentes.

En este sentido, una reforma integral de la justicia, un anhelo boliviano de larga data que en el último tiempo solamente se ha hecho más necesario, debe buscar fortalecer su independencia respecto del poder político y su capacidad en su relación con la ciudadanía. Esto, en términos prácticos, no necesariamente implica el cambio de modalidad de elección de altos magistrados –elecciones judiciales– sino la seguridad de que los “candidatos/as” sean seleccionados a partir de consensos amplios en los que los intereses contrapuestos de los partidos políticos con representación parlamentaria sirvan de pesos y contrapesos. Esta propuesta, por ende, depende de la correlación de fuerzas y de la reforma electoral anteriormente planteada.

Una alternativa que implica cambio constitucional es eliminar la elección de altos magistrados mediante proceso electoral y establecer un proceso de ascenso meritocrático. Sin embargo, más allá de la complicación de reforma constitucional, los detalles de tal sistema son centrales. En estos detalles, la propia capacidad de la justicia, especialmente de sus instancias de control interno, es el principal elemento de cuidado. Se trata, entonces, de un problema del huevo o la gallina, ya que no es posible una reforma que apunte a mejora sin capacidad del órgano judicial de ser un árbitro imparcial, pero tampoco se vislumbra al fortalecimiento de capacidades institucionales judiciales sin buena reforma. En este sentido, la salida del círculo vicioso no depende tanto de una reforma institucional, sino de la agencia de actores clave en el sistema, por ejemplo, el desprendimiento de actores políticos y la idoneidad de actores judiciales para iniciar el cambio.

En cuanto a la capacidad del organismo electoral, la data sugiere que la independencia y autonomía respecto del poder político es el camino para su mejora. En este sentido, más allá de asegurar que la designación de vocales electorales no se realice en un contexto de hipermayoría en la que una sola fuerza política tome las decisiones, sino que exista contrapesos y la necesidad de consensos (propuesta de instituciones contramayoritarias), también es necesario atender algunas cuestiones de diseño institucional propio del organismo electoral. De esa forma, se proponen las siguientes reformas para que haya mayor sintonía entre la estructura misma del organismo electoral y la del Estado (especialmente post reforma constitucional de 2009). Las propuestas concretas, entonces, son dos: separación de funciones dentro del propio organismo electoral y forma de elección de vocales electorales.

En primer lugar, la separación de funciones al interior del OEP refiere a la necesidad de separar las funciones administrativas de las jurisdiccionales. Esto se plantea de esta manera por dos razones. La primera tiene que ver con el hecho de que el OEP es el cuarto órgano de poder del Estado, por lo que sus acciones gozan de igualdad jerárquica en la nueva estructura del Estado. La segunda razón sigue una lógica más práctica, ya que trata sobre los problemas de que una misma instancia sea juez y parte en la organización y resolución de controversias de un proceso electoral. De esta forma, la propuesta apunta a que las funciones jurisdiccionales dependan de un organismo separado del que maneje las funciones administrativas y registrales, es decir, la constitución de un Tribunal Contencioso Electoral, que se encargue de dirimir conflictos y atender denuncias, separado del Tribunal Supremo Electoral, que se mantendría a cargo de la organización y ejecución de procesos electorales y otros que estén bajo sus competencias. Esto debiera acompañarse de la imposibilidad de que las decisiones en materia electoral sufran revisiones ulteriores por parte de otras instancias de gobierno, tal como el Tribunal Constitucional Plurinacional.

La segunda reforma propuesta se concentra en la forma de selección de vocales electorales, tanto para el TSE como para los TED. Por una parte, resulta necesario que se elimine la prerrogativa presidencial de seleccionar un total de diez vocales electorales en todo el país de manera directa. Es decir, que la presidencia ya no tenga la competencia de elegir a un vocal para el TSE, así como para uno por cada uno de los nueve TED. Además, se sugiere acompañar esto con una reforma sobre la forma de designación de los vocales de los nueve TED. Bajo el actual régimen de autonomías, especialmente departamentales, el rol de las Asambleas Legislativas Departamentales en la designación de vocales departamentales es secundario y la decisión final recae en el nivel central (Asamblea Legislativa Plurinacional), por lo que se propone que la conformación de los nueve TED dependa de su respectiva ALD. Esto, sin embargo, debe ser posterior a la discusión y eventual reforma de los sistemas electorales departamentales para disminuir el grado de desproporcionalidad electoral que presentan.¹⁵

Justamente, la cuestión de eliminar la designación de diez vocales electorales directamente desde la presidencia es uno de los aspectos que también apuntan a disminuir el hiperpresidencialismo boliviano. Sin embargo, más allá de esta propuesta específica, el principal factor que genera este problema es la falta de constreñimientos al accionar presidencial, especialmente cuando se trata de acciones que están por fuera o al margen de la ley y los principios democráticos. Entonces la atención a la cuestión del presidencialismo boliviano no pasa solamente por las competencias en materia de regulación (mediante decretos) o por su posibilidad de designación de miembros de otros órganos del Estado (como sucede con los vocales electorales), sino por el fortalecimiento de la ALP

¹⁵ Para más información sobre el análisis de los sistemas electorales departamentales ver el capítulo de Javier Pérez-Mendieta (2023) en el texto "Reformas electorales en Bolivia: Análisis y recomendaciones basadas en evidencia" de Fundación ARU.

en cuanto sus competencias de fiscalización o la reversión del proceso de judicialización de la política que termina por subordinar las decisiones de otros órganos o instancias. Estas propuestas no plantean la transformación del sistema político hacia uno parlamentario o semipresidencialista, sino que reconoce que existen grados de presidencialismo al interior del mismo tipo de sistema político.

Por último, la burocracia estatal también depende de las reformas que apuntan a la separación de poderes y al fortalecimiento de cada uno de ellos en sus funciones. Es decir, si la intención y capacidad de fiscalización de la ALP no se fortalece, si el control que ejerce el órgano judicial sobre el abuso de poder no mejora, y si el organismo electoral no sanciona la coerción y el intercambio de bienes y puestos en el estado por votos, entonces, el uso instrumental de la burocracia para fines políticos no solamente no se reducirá, sino que seguirá profundizándose. Esto, sin embargo, no depende solamente de constreñimientos institucionales, sino que también debe trabajarse a nivel de comportamiento de las élites políticas para reducir su uso y de la ciudadanía para disminuir su aprovechamiento. Estas últimas cuestiones requieren otro tipo de esfuerzos y los resultados son de largo plazo.

b. Transformaciones necesarias

Las transformaciones necesarias apuntan a cuestiones de alta importancia, pero que no revisten urgencia en el escenario actual boliviano. Así, se trata de temas que son delicados según el diagnóstico, pero su papel en la vida democrática no es tan determinante. De igual manera, ingresan cuestiones que sí son centrales para la democracia, pero que el diagnóstico no ha revelado en una situación crítica, por lo que estas transformaciones, por el momento, son importantes, pero no determinantes. En este grupo de propuestas ingresan cuestiones que buscan mejorar la representatividad del sistema, la participación, otras formas de ejercicio democrático, el rol de la contraloría y la defensoría del pueblo, y el respeto a la independencia de las organizaciones de la sociedad civil.

Las vías para mejorar la representatividad de un sistema político son muchas y muy variadas. No existe una receta única que se pueda seguir para hacerlo, sino que se debe procurar que el sistema electoral adoptado permita, entre otras cosas, que todos o la mayor parte de los grupos amplios que conforman una sociedad tengan posibilidades de contar con representación; que los actores políticos con autoridad tengan la capacidad de tomar decisiones de manera efectiva; que la participación no se limite al voto impersonal, sino que la ciudadanía pueda realmente elegir; y que los procedimientos sean transparentes y con un buen grado de sencillez (Nohlen, 2002). Bajo estas premisas, se propone que el sistema electoral boliviano permita la elección de legisladores desacoplada del voto presidencial para todos los tipos de cargos legislativos, no solamente las diputaciones uninominales.¹⁶ De igual manera,

¹⁶ Este tipo de sistema rige la competencia electoral a nivel departamental y municipal en Bolivia.

resulta útil que se reduzca la concentración del poder de las organizaciones políticas al momento de definir candidaturas legislativas, por lo que se plantea que las listas pasen de ser cerradas y bloqueadas a cerradas y no bloqueadas, donde el electorado tenga la posibilidad de definir el orden en el que irían las candidaturas. Esto, para asegurar el principio de sencillez del sistema electoral, se propone que pueda ser aplicado de manera voluntaria.¹⁷

Dado que las propuestas de, primero, reducir la cantidad de miembros de la Cámara de Diputados, pero, sobre todo, de hacerlo eliminando las diputaciones plurinominales, es imposible que esta sección quede al margen de tales planteamientos. La propuesta planteada implicaría un cambio radical en el sistema electoral porque pasaría de ser uno mixto en cuanto a la fórmula de decisión y proporcional en cuanto al principio de representación a uno puramente mayoritario (tanto en fórmula como en principio). Los sistemas electorales mayoritarios han sido ampliamente criticados por la ciencia política moderna al considerarlos como mecanismos obsoletos para las democracias diversas y plurales que tenemos en la actualidad (De Luca, 2024). Además de lo anacrónico de este tipo de sistema electoral, también representa una afrenta contra la diversidad que caracteriza un caso como el boliviano, donde la heterogeneidad no solamente es étnica o cultural, sino que también es territorial intra e interdepartamental. En este escenario, cualquier propuesta que apunte a la reducción de la oferta partidaria es inconsistente con la realidad social y, muy probablemente, no tenga capacidad de mantenerse en el tiempo. Justamente, los sistemas electorales mayoritarios tienden a favorecer a los partidos grandes y a la concentración del poder político en pocas opciones.

La participación ciudadana, la pluralidad democrática, y la independencia de las organizaciones de la sociedad civil están íntimamente relacionadas. Así, se plantean algunas cuestiones institucionales y no institucionales. Por una parte, los mecanismos formales mediante los cuales la ciudadanía puede participar de los procesos políticos se dividen entre aquellos enfocados en la toma de decisiones y los que apuntan al apoyo de la gestión pública. Los mecanismos de democracia directa y participativa que se reconocen en el ordenamiento jurídico boliviano son el referéndum, la revocatoria de mandato, la iniciativa legislativa ciudadana, la consulta previa, la asamblea, y el cabildo. El problema con los dos primeros (referéndum y revocatoria de mandato) son las exigencias para su activación desde abajo, desde la ciudadanía. La cantidad de firmas requeridas, los costos financieros y no financieros, y el poco tiempo para llevar adelante el proceso genera que en la práctica activarlos sea en extremo difícil para la ciudadanía (Ascarrunz y Welp, 2019). Con todo, se plantea que se reduzcan los porcentajes de firmas necesarias para su activación, se introduzcan

¹⁷ Una aplicación voluntaria sería similar a cómo opera el voto preferencial en Perú, donde los/as electores/as son quienes deciden si votan por listas en el orden recomendado por la organización política o si optan por modificar dicho orden interno.

instrumentos tecnológicos que reduzcan costes, y se amplíen los plazos establecidos por ley.

La iniciativa legislativa ciudadana, por su parte, es el único de los mecanismos que no tiene regulación de desarrollo. A pesar de esto, varias organizaciones de sociedad civil han intentado desarrollar incidencia política mediante esta vía. Esto ha generado que las propuestas de ley que emanan de la sociedad civil dependan de la voluntad y discrecionalidad de los partidos políticos, como actores colectivos, y/o de autoridades legislativas de manera individual como auspiciadores de las propuestas para que sigan su curso. Esto provoca que el sistema político y los actores en él tenga mucho poder discrecional para decidir qué iniciativas ciudadanas son adecuadas para que ingresen en el debate y cuál debería ser el contenido concreto de las propuestas. Ante esto, se propone que la iniciativa ciudadana pueda desarrollarse en dos formatos, la iniciativa de agenda y la iniciativa de ley. La iniciativa de agenda obligaría al órgano legislativo correspondiente (ALP, ALD, o Concejo Municipal) a tratar un tema específico, pero en los términos y con los contenidos especificados por los propios miembros de la instancia legislativa. En cambio, la iniciativa de ley ya contemplaría el contenido de una propuesta adecuadamente redactada en formato de proyecto de ley; esto debería estar acompañado de tiempos y procedimientos especiales para evitar que su tratamiento se dilate en el tiempo.

Finalmente, los mecanismos de participación ciudadana y control social, desde su constitucionalización en 2009 y su regulación mediante ley en 2012 han sido criticados por su falta de eficiencia. Para el funcionamiento de estos procesos se requiere, entonces, que los actores de participación ciudadana y control social no solamente estén capacitados, sino que tengan la posibilidad de llevar adelante sus funciones de manera independiente. Así, el control de las organizaciones de sociedad civil debiera reducirse a partir de, por ejemplo, la eliminación o, por lo menos, flexibilización de las limitaciones de su funcionamiento mediante el registro ante el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE).

5. REFLEXIONES FINALES

La democracia boliviana es frágil. Su trayectoria histórica nunca fue de las más destacadas e incluso así su desarrollo en las últimas décadas ha ido en deterioro. Desde finales del siglo pasado el país ha experimentado un estancamiento democrático en términos institucionales y pasó desde alrededor de 2005 a una situación de empeoramiento. Por su parte, los principios representativos y deliberativos, otrora banderas de la política boliviana, también han pasado a un escenario de decadencia en los últimos años.

A pesar de esto, la democracia boliviana, aunque débil y de baja calidad, sigue vigente. Sin embargo, los problemas democráticos de la actualidad dan cuenta, justamente, de rupturas que vienen principalmente luego de procesos largos y

progresivos de erosión que, además, inician desde dentro del propio sistema político con el menoscabo sistemático de principios e instituciones democráticas. Justamente, ese es el camino por el que transita la democracia boliviana. Uno muy arriesgado.

En el proceso de mejora y solución de los problemas democráticos, el país no solamente debe aprender de las experiencias comparadas y los postulados teóricos, sino que las lecciones de su propia historia son centrales. En este sentido, el fortalecimiento de la institucionalidad democrática no debe concentrarse solamente en las cuestiones que apuntan a repuntar los principios e instituciones de la democracia liberal-representativa, sino que también es necesario oxigenar el sistema político con la participación efectiva de la sociedad civil. En este camino, se requiere de instituciones, personas, liderazgos, y procesos democráticos que permitan avanzar hacia adelante y, una vez alcanzados ciertos logros, no ceder en su protección y cuidado.

6. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Aguilar-Aguilar, Azul (2023). "Courts and the judicial erosion of democracy in Latin America". *Politics & Policy* 51(1), DOI: 10.1111/polp.12516.

Anria, Santiago (2016). "More Inclusion, Less Liberalism in Bolivia". *Journal of Democracy* 27(3): 99-108.

Ascarrunz, Julio y Welp, Yanina (2019). *La revocatoria de mandato en Bolivia. Análisis de limitaciones y propuesta de reformas*. Documentos de Análisis 001/2019. La Paz: Red de Participación Ciudadana y Control Social (Red PCCS).

Bobbio, Norberto (1989). *Liberalismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica

Connolly, William (1974). *The Terms of Political Discourse*. Washington: Heath and Company

Coppedge, Michael et al. (2024). "V-Dem Codebook v14". *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*.

Dahl, Robert (1980). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos

Della Porta, Donatella (2017). *Democracias. Participación, deliberación y movimientos sociales*. Buenos Aires: Prometeo Libros

De Luca, Miguel (2024). "Votar con un invento medieval". *El Economista*, disponible en <https://eleconomista.com.ar/politica/votar-invento-medieval-n70229>

Gallie, Walter Bryce (1955-1956). "Essentially Contested Concepts". *Proceedings of the Aristotelian Society, New Series* 56: 167-198.

Hanson, Jonathan y Sigman, Rachel (2021). "Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research". *Journal of Politics* 83(4): 1495-1510.

Hartlyn, Jonathan; McCoy, Jennifer; Mustillo, Thomas (2009). "La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea". *América Latina Hoy* 51: 15-40.

Held, David (1991). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial

Just Quiles, Marco (2022). *El Estado fragmentado. Dependencias externas, actores subnacionales y servicios públicos locales en Bolivia*. La Paz, Plural Editores

Levitsky, Steven y Way, Lucan (2012). *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge University Press

Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel (2018). *Cómo mueren las democracias*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ariel.

Lucca, Juan Bautista y Pinillos, Cintia (2016). "Los sentidos de la democracia en Bolivia, Ecuador y Venezuela en el siglo XXI". *Revista Debates* 10(1): 31-52.

Lust, Ellen y Waldner, David (2018). "Unwelcome Change: Coming to terms with democratic backsliding". *Annual Review of Political Science* 21: 93-113.

Macpherson, Crawford Brough (1982). *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza Editorial

Mayorga, Fernando (2011). "Movimientos sociales y participación política en Bolivia". En Isidoro Cheresky (comp.), *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Prometeo Libros, pp. 19-41.

Munck, Gerardo y Mazzuca, Sebastián (2020). *A Middle-Quality Institutional Trap: Democracy and State Capacity in Latin America*. Cambridge University Press.

Nohlen, Dieter (2002). "Sistemas electorales: diez diferenciaciones y una recomendación". *Elecciones* 1(1): 11-19.

Pérez-Mendieta, Javier (2023). "Efectos del sistema electoral en la proporcionalidad de la representación política en el caso boliviano 1997-2021". En Natalia Péres (coord.), *Reformas electorales en Bolivia: Análisis y recomendaciones basadas en evidencia*, pp. 33-75. La Paz: Fundación ARU.

Postero, Nancy (2010). "The Struggle to Create a Radical Democracy in Bolivia". *Latin American Research Review* 45(51): 59-78.

Przeworski, Adam (2010). *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno

Przeworski, Adam (2019). *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones? Pequeño manual para entender el funcionamiento de la democracia*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno

Reif, Linda (2004). "The Ombudsman: Democratic Accountability and Good Governance". *International Studies in Human Rights* 79: DOI: 10.1007/978-94-017-5932-8_3

Rojas, Gonzalo y Ascarrunz, Julio (2021). "Agenda de investigación sobre Estado, democracia y sistema político 2021-2030". En PIEB, *Agenda de investigación sobre temas estratégicos para Bolivia: 2021-2030*. La Paz: Fundación PIEB

Schedler, Andreas (2015). "Electoral Authoritarianism". En *Emerging Trends in the Social and Behavioral Sciences: An Interdisciplinary, Searchable, and Linkable Resource*. DOI: 10.1002/9781118900772.etrds0098

Welp, Yanina (2018). *Todo lo que necesitás saber sobre las democracias del siglo XXI*. Buenos Aires: Paidós

Wolff, Jonas (2013). "Towards post-liberal democracy in Latin America? A conceptual framework applied to Bolivia". *Journal of Latin American Studies* 45: 31-59.

Wolff, Jonas (2018). "Political incorporation in measures of democracy: a missing dimension (and the case of Bolivia)". *Democratization* 25(4): 692-708.

Zabavs'ka, Khrystyna y Zavada, Yaryna (2023). "The checks and balances system – the evolution of public governance in a historical and theoretical context". *Echa Przeszłość* 14(1): 107-119.

Zambrano, Diego; Martins da Silva, Ludmila; García Miron, Rolando; Rodríguez, Santiago (2024). "How Latin America's Judges Are Defending Democracy". *Journal of Democracy* 35(1): 118-133.

Zegada, María Teresa et al. (2011). *La democracia desde los márgenes: transformaciones en el campo político boliviano*. La Paz: Muela del Diablo Editores y CLACSO

Zegada, María Teresa (2024). "Sociedad civil y democracia: una relación imprescindible". En María Teresa Zegada (coord.), *Ciudadanía organizada en la democracia boliviana*, pp. 15-26. La Paz: Fundación Konrad Adenauer