

FACTORES DE LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN BOLIVIA

Factors in the crisis of representative democracy in Bolivia

P. Ph. D. Eliana Roca Serrano

Doctorado en derecho mención Cum Laude

Universidad de Valencia

Post-doctorado en Derechos Humanos y Nuevas tecnologías

 <https://doi.org/10.59659/jdca.v1.2025.ch09>

Resumen

El objetivo de la investigación es analizar la crisis multidimensional que atraviesa la democracia en el Estado Plurinacional de Bolivia. Para ello, nos aproximaremos al concepto de democracia y a los distintos tipos que la integran, examinando cómo se incorporan estas categorías en el contexto boliviano, haciendo énfasis en el abordaje constitucional. La crisis de la democracia es multicausal, pero para centrar la presente investigación, la pregunta principal será: ¿en qué medida la concentración del Poder Ejecutivo, la debilidad institucional del sistema judicial y la crisis de representatividad partidaria explican la erosión de la confianza ciudadana en la democracia boliviana durante el período 2015-2024.

El concepto de democracia es muy complejo, debido a sus múltiples significados dados a lo largo de la historia, para ello abordaremos el concepto de democracia y cómo estos se incorporan en la normativa nacional e internacional, como también los factores que inducen la crisis democrática en Bolivia. El método utilizado es descriptivo-analítico, resultado de una investigación documental, basada en normas y bibliografía al respecto.

Palabras clave

Democracia, hiperpresidencialismo, Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Abstract

The objective of this research is to analyze the multidimensional crisis facing democracy in the Plurinational State of Bolivia. To this end, we will examine the concept of democracy and its various forms, exploring how these categories are incorporated within the Bolivian context, with an emphasis on the constitutional framework. The crisis of democracy is multicausal, but to focus this research, the main question will be: to what extent do the concentration of executive power, the institutional weakness of the judicial system, and the crisis of party representation explain the erosion of public trust in Bolivian democracy during the period 2015-2024?

The concept of democracy is highly complex, due to its multiple meanings throughout history. Therefore, we will address the concept of democracy and how these meanings are incorporated into national and international regulations, as well as the factors that contribute to the democratic crisis in Bolivia. The method used is descriptive-analytical, resulting from documentary research based on relevant regulations and literature.

Keywords

Democracy, hyper-presidentialism, Inter-American Human Rights System.

INTRODUCCIÓN

La crisis de la democracia es un tema en constante análisis y discusión política y social. En la presente investigación realizaremos un abordaje teórico de la democracia, los factores que inciden en la crisis democrática, haciendo énfasis en el hiperpresidencialismo, la judicialización de la política y la crisis de los partidos políticos, es decir, señalar o aproximarnos a los factores que determinen la confianza o no en el funcionamiento del sistema representativo en la democracia.

El concepto de democracia es amplio y muy complejo, se desarrolla desde diversos sentidos, evolucionando según el tiempo y los diferentes contextos históricos. Entre las aproximaciones actuales de la democracia, se tiene las siguientes:

Aproximaciones conceptuales y tendencias de la democracia

Bobbio señala que la definición mínima de democracia es un conjunto de reglas para la toma de decisiones colectivas en la que está prevista y propiciada la más amplia participación de los interesados. Es decir, la democracia es un “conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos” (1996, p. 25). También sostiene que la modalidad de la decisión, la regla fundamental de la democracia, es la regla de la mayoría, o sea, la regla con base en la cual se toman decisiones colectivas, haciendo énfasis en la existencia efectiva de libertad para consentir y disentir, y la posibilidad real de formar opiniones discrepantes.

Su definición es muy procedimental y podría quedar limitada al aspecto formal o electoral de la democracia, sin abordar en profundidad temas sustantivos de esta como la justicia social, no captando las insuficiencias, las contradicciones, complejidades y dimensiones sociales y políticas del fenómeno democrático real.

O'Donnell (2001) formula otro concepto de democracia señalando que “la democracia no es tan solo un régimen democrático, sino también un modo particular de relación, entre Estado y ciudadanos y entre

los propios ciudadanos, bajo un tipo de estado de derecho que, junto con la ciudadanía política, sostiene la ciudadanía civil y una red completa de accountability (rendición de cuentas) (p. 19). Esta aproximación es importante porque nos señala la democracia en términos de ciudadanía y la importancia de rendición de cuentas que deben realizar las autoridades.

Una definición de la democracia, más allá del plano estrictamente político o formal, es la planteada por Ferrajoli (2014), quien incorpora la titularidad y ejercicio de derechos como núcleo central, en consonancia con las reglas y los procedimientos que hacen estrictamente a la democracia. En efecto, pues él mismo ha injertado en la democracia una dimensión sustancial, correspondiente a la validez de los derechos y las leyes, diseñada por los límites y los vínculos jurídicos, de sustancia o contenido, impuestos a los poderes políticos de mayoría. En síntesis, ha impuesto lo que cabe llamar la esfera de lo no decidible: esto es “lo que ninguna mayoría puede válidamente decidir, o sea, la violación o la restricción de los derechos de libertad, y lo que ninguna mayoría puede legítimamente no decidir, es decir, la satisfacción de los derechos sociales constitucionalmente establecidos” (p. 9).

Es así que la Constitución, denominada garantista, enmarcada en la democracia sustancial, estaría determinada por la eficacia de las leyes, la legitimidad de la política, condicionada al respeto, y por la actuación de las garantías de los derechos estipulados en las constituciones. Los fundamentos de los derechos humanos deben buscarse en valores como la igualdad, la democracia, la paz y el papel de los propios derechos como leyes de los sujetos más débiles dentro de una sociedad. (Ferrajoli y otros, 2009, p. 39). Desde esta configuración, la democracia no es solo una forma de organización del poder basada en el autogobierno del pueblo, sino un orden social destinado a realizar la plena personalidad del ser humano, sus derechos y también designa un modo de convivencia dentro de la sociedad, un estilo de vida por parte de los integrantes de esta.

Estas tres aproximaciones acerca de la democracia, que interactúan entre sí, configuran lo que actualmente Valdebenito (2019) y otros investigadores denominan democracia maximalista, la cual comprende o

engloba las diferentes perspectivas descritas en las líneas precedentes. La investigación en desarrollo se adscribe en esta postura.

Al concepto de democracia es necesario un abordaje jurídico de esta, para lo cual nos basaremos en lo establecido en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la normativa del Estado Plurinacional de Bolivia.

Democracia representativa

La democracia indirecta o representativa es aquella en la que el pueblo no gobierna ni delibera, sino por medio de sus representantes. Por ello, existen mecanismos para la conformación de la institucionalidad democrática, a través de la selección y elección de representantes y funcionarios mediante los procesos electorales, pues es en estos procesos donde el pueblo soberano, a través de la ciudadanía activa, hace pesar directamente su poder (sus derechos políticos) mediante el voto.

Es así que en el concepto de democracia no es posible que todos los ciudadanos se representen a sí mismos en la institucionalidad estatal, son necesarios los denominados instrumentos de intermediación política, los cuales requieren de la formación de partidos políticos, de organizaciones voluntarias especializadas precisamente en la formación y postulación de candidatos a los puestos de elección popular.

Para entrar a un análisis de la democracia desde una perspectiva normativa desarrollaremos la Opinión Consultiva del 28 de junio de 2021 y las últimas sentencias de la Corte Interamericana.

Corte Interamericana de Derechos Humanos - Opinión Consultiva 28/2021

La Opinión Consultiva 28/2021, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre la figura de la reelección presidencial, concretamente Colombia, consulta si la reelección presidencial indefinida es un derecho humano protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, si no resulta contraria al Sistema Interamericano y de Protección de Derechos Humanos.

Entre las partes más sobresalientes de la opinión, relacionada al tema en cuestión, se tiene:

43. La Corte “[el] concepto de derechos y libertades y, por ende, el de sus garantías, es también inseparable del sistema de valores y principios que lo inspira. En una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros”.

Además, manifiesta en el párrafo 56 lo siguiente:

El principio democrático inspira, irradia y guía la aplicación de la Convención Americana de forma transversal. Constituye tanto un principio rector como una pauta interpretativa. Como principio rector, articula la forma de organización política elegida por los Estados americanos para alcanzar los valores que el sistema quiere promover y proteger, entre los cuales se encuentra la plena vigencia de los derechos humanos. Como pauta interpretativa, brinda una clara orientación para su observancia a través de la división de poderes y el funcionamiento propicio de las instituciones democráticas de los Estados parte en el marco del Estado de Derecho.

La Corte IDH explicó que la prohibición de la reelección presidencial indefinida busca garantizar la democracia representativa, por lo que es acorde con la Convención y, tomando en cuenta la concentración de poderes que tiene la figura del presidente en un sistema presidencial, la restricción de la posibilidad de reelección indefinida es una medida idónea para asegurar dicha finalidad. La democracia representativa incluye, además de la periodicidad de las elecciones y el pluralismo político, las obligaciones de evitar que una persona se perpetúe en el poder y de garantizar la alternancia en el poder y la separación de poderes.

En la Opinión Consultiva, el Tribunal advirtió que el mayor peligro actual para la democracia de la región no es un rompimiento abrupto del orden constitucional, sino una erosión paulatina de las salvaguardas democráticas, lo que puede conducir a un régimen autoritario, incluso si este es electo mediante comicios populares.

De lo expuesto, podemos concluir que la prohibición de la reelección indefinida asegura que una persona no se perpetúe en el poder y que, de esta forma, no resulten afectados la separación de poderes, el régimen plural de partidos y las organizaciones políticas, así como la alternancia en el ejercicio del poder. La prohibición de la reelección indefinida fortalece la democracia representativa, el pluralismo -partidos políticos- y la independencia de poderes y los derechos humanos en el marco de las obligaciones establecidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

En los últimos años, la Corte Interamericana se manifestó tanto sobre los derechos políticos en el caso de *Yatama vs. Nicaragua* como también en su desarrollo en el de *Capriles vs. Venezuela*. Este último caso, de la inhabilitación del candidato presidencial, la Corte estableció claramente que en Venezuela existen serios obstáculos para el ejercicio de los derechos políticos en el país, y que dicho Estado no garantiza de manera suficiente la independencia de la Corte Nacional Electoral (CNE), situación que incide directa y negativamente en la protección de los derechos políticos. En este sentido, se argumenta que el uso de recursos y medios públicos para impulsar la campaña presidencial del candidato oficialista generó una ventaja indebida que le permitió participar del proceso electoral en una situación de superioridad frente al resto de los candidatos. Además, se argumenta que la multa impuesta al señor Capriles por la interposición de un recurso ante el TSJ constituyó una violación a su derecho a la libertad de expresión en tanto carecía de una base legal sólida.

Por otro lado, en el caso *Gadea Mantilla vs. Nicaragua*, prohíbe expresamente la reelección presidencial, ya que la constitución en Nica-

ragua prohibía que un presidente candidatee tres veces de forma continua.

La Corte considera necesario precisar el contenido de los principios de periodicidad, autenticidad, universalidad, libertad e igualdad en los procesos electorales, descritos en el artículo 23.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que ya han sido analizados en casos concretos, siendo fundamentales para garantizar la democracia representativa, que se entienda de la siguiente forma:

La periodicidad (con regularidad previsible) en cuanto a autenticidad, los procesos electorales deberán ser transparentes a efectos de generar legitimidad; la universalidad obliga que en principio todos tengan la posibilidad de votar, y en cuanto a igualdad, todos los votos deberán tener el mismo valor, teniendo cada elector un voto y que ese voto sea representativo, pudiendo elegir autoridades que tengan el mismo poder de representación que otras electas.

Hemos analizado el concepto de democracia sostenido por Bobbio que coincide con lo vertido por la Corte IDH en la conceptualización realizada en el caso *Gadea vs. Nicaragua*, en relación con los aspectos procedimentales de la democracia, concretamente cómo participan las mayorías en las elecciones: periodicidad, universalidad y respeto de las mayorías y minorías. Por otro lado, la opinión consultiva hace énfasis en los derechos y la democracia que irradian la vida del Estado de Derecho, aspecto que coincide con Ferrajoli.

Es necesario para poder determinar los factores que erosionan la democracia, que nos aproximemos a los órganos de poder establecidos en las constituciones.

Erosión de la democracia en América Latina

A.-Baja institucionalidad de los diferentes órganos del Estado

El informe *El estado de la democracia en el mundo y en las Américas 2019*, del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA, 2019), indica que la “erosión de la democracia ocurre en distintos entornos y contextos. Las nuevas democracias son, a menudo, débiles y frágiles. Sus gobiernos y representantes políticos se enfrentan al reto que representa construir y fortalecer las instituciones democráticas con recursos limitados”, (p. V), en la cual nos plantea una institucionalidad de los Estados muy débil.

Al referirnos a la baja institucionalidad de los diferentes órganos del Estado sobresale el Órgano Judicial, que está en crisis a nivel latinoamericano, puesto que la justicia atraviesa una crisis estructural producto de diversos factores, entre ellos la falta de independencia del Órgano Judicial, problema de larga data; en algunos países latinoamericanos la falta de meritocracia en el sistema de selección de los jueces y de presupuesto; como también la corrupción en el sistema de justicia, la judicialización de la política, entre otros.

En general, la tendencia en la percepción del Poder Judicial en América Latina muestra un escepticismo prevalente y una notable desconfianza hacia la falta de independencia e integridad judicial:

En muchos países, la ciudadanía percibe una influencia de factores políticos y económicos en las decisiones judiciales, lo cual erosiona la confianza pública. Otro factor clave es la ineficiencia judicial, la cual genera frustración e impunidad. En Argentina, Bolivia, Brasil y Perú, la percepción de independencia judicial es baja debido a la lentitud en los procesos y a la falta de transparencia en la administración de justicia, lo que hace que muchos ciudadanos no confíen en el sistema judicial para resol-

ver los casos de manera justa y oportuna. (Posenato, N. y otros, 2024, p. 16).

Las encuestas, sobre el Estado de Derecho en 26 países de América Latina y el Caribe, laboradas por Word Justice, no arrojan datos reveladores, ya que en 18 de los 23 países de América Latina y el Caribe la mayoría de las personas considera que los altos cargos del poder ejecutivo están trabajando para debilitar, influir o desobedecer al poder judicial. Al menos dos tercios de las personas en Ecuador, Argentina y Brasil sostienen cada una de estas creencias. En solo cinco países, Barbados, Haití, Honduras, República Dominicana y Panamá, la mayoría de la gente no está de acuerdo con todas estas percepciones.

En 15 de 23 países, al menos la mitad de la población piensa que altos cargos del gobierno atacan o intentan desacreditar el sistema electoral de su país. Esta tendencia está más extendida en Brasil (75 %), Trinidad y Tobago (72 %), Colombia (71 %), Ecuador (71 %) y Bolivia (68 %). En Barbados (30 %) es menos frecuente.

B. Partidos políticos

Otro factor que erosiona la democracia es la debilidad institucional y el desempeño de los partidos políticos. De acuerdo con el Latino-barómetro (2024):

La fragmentación del sistema de partidos políticos y la desaparición en muchos países de partidos históricos y tradicionales, así como la penetración del populismo, han debilitado la imagen de los partidos y el rol que estos deben jugar en una democracia. La legitimidad de los partidos políticos ha sido volátil en estos 30 años, dependiendo de la capacidad de respuesta del sistema político a las demandas ciudadanas. Lo que vemos es que los partidos fracasan en esas respuestas, deteriorándose como instituciones permanentes del régimen democrático. Se agotan los partidos. (p. 47)

O bien, están debilitados tornándose en partidos débiles y autoritarios, que algunos ciudadanos perciben como entidades alejadas de los intereses ciudadanos, más preocupados por sus propios beneficios que por el bien común.

Poniendo en duda la autenticidad, los procesos electorales deberán ser transparentes a efecto de generar legitimidad. Cabe destacar que estos datos fueron obtenidos con base en las elecciones de 2019.

c. Hiperpresidencialismo

Otro factor es el “retroceso democrático”. Una forma específica de erosión democrática que implica el debilitamiento intencional del sistema de separación de poderes, de acuerdo con Zagrebelsky, G. Marceño, V. y Pallante, F., (2020), los órganos entre los que se divide el poder del Estado son los elementos de la forma de gobierno establecida en la Constitución. Por ello, estos se denominan órganos constitucionales y se consideran recíprocamente soberanos. Con esta fórmula se quiere indicar que cada uno de estos órganos no tiene otro jerárquicamente superior y, por ende, en el ámbito de sus atribuciones puede operar sin sufrir injerencias.

La finalidad de la separación de poderes es equilibrar y limitar el poder a un solo órgano. La separación evita que el poder o la soberanía del Estado se acumule en una persona o grupo de personas. También proporciona una serie de controles y equilibrios ya planteados por Montesquieu (2003, p. 143). De modo que si un órgano del gobierno sobrepasa su poder, o infringe los derechos de los ciudadanos, los otros órganos pueden intervenir.

Se ha debilitado dicha separación a través de restricciones a las libertades civiles, ha sido cada vez más frecuente en el último decenio (IDEA, p. 22), inclusive se ha llegado a lo que se denomina la judicialización de la política y en general a las injerencias en el Órgano Judicial y Legislativo. Un fenómeno común es que “los presidentes y los gobiernos populistas tienden a aumentar las probabilidades de retroceso y a aumentar el alcance del declive democrático” (ídem), favoreciendo el

hiperpresidencialismo en los Estados.

Como forma de gobierno, señala Cerbone, citando a Linz (p), el presidencialismo se fundamenta en tres pilares normativos que lo distinguen de los sistemas alternativos y que definen las características de su naturaleza: 1. La elección directa del presidente; 2. La posesión conjunta de la jefatura de Estado y de gobierno por parte del mandatario; y 3. La existencia de atribuciones normativas del presidente concurrentes con las del órgano legislativo.

Se necesita un fortalecimiento de la independencia de poderes, pues Bernal Pulido (2007) señala que:

A lo largo de su historia, la institución presidencial no solo ha aglutinado tradicionalmente las funciones de jefatura del Estado y del Ejército, de suprema autoridad administrativa, de la dirección de las relaciones internacionales y del poder reglamentario, sino que, tras el advenimiento de la llamada deslegalización, correlativa al Estado social, se ha convertido también en una instancia legislativa, que sustituye al Congreso en la regulación de temas técnicos y económicos. Es ya un tópico el reconocimiento de que el Congreso no tiene suficiente capacidad técnica para legislar acerca de los asuntos económicos que estructuran el Estado social y que, por tanto, el ejecutivo ha debido asumir esta función.

El hiperpresidencialismo es una degeneración de la forma común del presidencialismo dentro de un sistema democrático que consiste en la situación por la cual existe una mayor concentración de poder en las manos del mandatario y un desequilibrio entre los tres poderes del Estado, de manera que la del Ejecutivo se vuelva en tamiz de las otras dos. El hiperpresidencialismo se fortalece cuando aparecen los caudillos, que son figuras políticas únicas.

De acuerdo con Malamud, C. y Núñez, R. (2021):

El contexto económico de bajo crecimiento o estancamiento, empeoramiento de los equilibrios sociales, (grupos mayoritarios empobrecidos) y entorno internacional donde los regímenes o liderazgos autoritarios ganan terreno. Las democracias latinoamericanas afrontan el desafío de la aparición de nuevos actores y fuerzas políticas emergentes, desleales con el modelo democrático, que buscan cambiar por sistemas de corte autoritario, personalista, con poderes legislativos y judiciales sin autonomía para controlar al gobierno y con espacios cada vez más acotados para la oposición y la libertad de expresión.

Woldenberg (2017) desde una perspectiva similar sostiene que, a inicios del siglo pasado, en la región latinoamericana, el ciclo de restablecimiento o fundación de regímenes democráticos presagiaba no solo nuevos, sino mejores tiempos. Hoy, “la sensación es generalizada, de que las reglas del juego democrático son una fachada de sociedades injustas, autoritarias y gobiernos autocráticos”.

A pesar de las democracias y de las nuevas ingenierías constitucionales, Gargarella (2014) sostiene que las nuevas constituciones latinoamericanas tienden a elaborar derechos, especialmente dirigidos a grupos discriminados. Se abren derechos, en el caso de la Bolivia, hace énfasis en el problema de los pueblos indígenas, pero se mantienen para el presidente poderes amplios, propio del modelo presidencial clásico, y tienden a aprobar su reelección. Es decir, que poco hicieron por la “sala de máquinas” que denominaba el mencionado investigador, o sea, la forma práctica con que se organiza el ejercicio del poder público.

No obstante, para poder entender a plenitud los inicios de un sistema político tan complejo como el que se está presentando, es necesario añadir consideraciones sobre el estilo político adoptado por muchos de los libertadores del periodo poscolonial, quienes a menudo constituyeron también los primeros presidentes de los países considerados. La lucha

por la independencia, de hecho, fue guiada por figuras emblemáticas de la historia poscolonial, identificados como “caudillos”, quienes participaron del proceso intelectual en base al cual se formuló el presidencialismo latinoamericano y que actuaron para la construcción de repúblicas independientes. El hiperpresidencialismo se fortalece cuando aparecen caudillos, figuras políticas únicas y gran poder de influencia.

También podemos agregar el factor de la corrupción que atraviesa a todos los Estados, pues de acuerdo con Pastrana (2019) “la corrupción se presenta como una amenaza a los principios y valores del régimen democrático, dado que sustituye el interés general (público) por el particular (privado), lo cual socava el Estado de Derecho y corrompe las nociones de igualdad, justicia y transparencia, al tiempo que destruye las instituciones y deteriora el sistema democrático” (p. 14).

2.- Método

El trabajo es el resultado de una investigación documental y analítica. Para efectos de la investigación nos aproximamos conceptualmente a la democracia, y posteriormente definiremos la democracia representativa de acuerdo con la normativa internacional y nacional.

La metodología empleada en esta investigación es de tipo descriptiva, puesto que se desarrolló netamente con base en el análisis documental de fuentes provenientes de los textos académicos, tratados y jurisprudencia internacional. Nos servirá de base la normativa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su jurisprudencia, sobre todo el caso *Gadea Mantilla vs Nicaragua*.

Por otro lado, al lograr un concepto más claro de la democracia representativa desde una dimensión política y jurídica, nos avocaremos a determinar cómo se encuentra plasmada la democracia en nuestra normativa boliviana y a elaborar un estado de situación.

3.- Análisis y resultados

En el 2009, la Constitución Política del Estado (CPE) produjo una de las reformas constitucionales más profundas en la historia de Bolivia, con el diseño de un modelo que comparte las características de un Estado Constitucional, aunque con rasgos propios que derivan de su carácter plurinacional e intercultural. El art. 7 de la Constitución Política del Estado la define: “La soberanía reside en el pueblo boliviano, se ejerce de forma directa y delegada. De ella emanan, por delegación, las funciones y atribuciones de los órganos del poder público; es inalienable e imprescriptible”. Es así que la soberanía reside en el pueblo boliviano, que se ejerce en forma directa y delegada, que de ella emanan por delegación las funciones y atribuciones de los órganos públicos, y que el gobierno debe ser ejercido a través de los cuatro órganos: Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral, los cuales deben actuar sobre la base de los principios de independencia y separación de funciones y cuyos miembros deben surgir, en el caso del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, directamente de la voluntad ciudadana expresada en elecciones libres, pluralistas y ampliamente informadas.

De acuerdo con Ribera Santivañez, existe un buen diseño constitucional para que pueda hacerse efectiva la construcción del Estado democrático, fundado sobre el pluralismo político, garantizando la plena vigencia de las libertades públicas, derechos fundamentales y, esencialmente, el respeto y la tolerancia al disenso, la discrepancia y el pensar diferente que tenga el otro.

En el art. 11 de la Constitución Política de Estado se señala:

“I. La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres. II. La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley: 1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asam-

blea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a Ley. 2. Representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, conforme a Ley. 3. Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas propias”.

El art. 11 de la Constitución Política establece la “equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres”. Este artículo, de acuerdo con Roca (2024), resalta la incorporación del principio de equivalencia de la representación de hombres y mujeres, traducido en el carácter mandatorio de la implantación de la paridad y alternancia para cargos electivos o en cuotas de participación. En el caso de las listas electorales, aspecto central y condición necesaria para que se produzca una elección, estas deben asegurar la conformación de listas equitativas de hombres y mujeres.

La otra línea del art. 11 se refiere a las medidas de acción afirmativa a favor de los pueblos y naciones indígenas históricamente excluidos de la representación política, en el caso boliviano y otros países de la región. De acuerdo con Moreno, D. (2024): “Sin embargo, en lo que se refiere a la construcción efectiva de una institucionalidad inclusiva y ‘plurinacional’, los avances son mucho menos claros” (p. 24). Es evidente que muchos de los aspectos quedaron en papel y no existe un avance material en los derechos de los pueblos y naciones indígenas.

Tratando de seguir los conceptos que nos brinda el Sistema Interamericano en cuanto a democracia representativa, debemos señalar que las elecciones en Bolivia se realizan con regularidad, de manera periódica, y demuestran la capacidad del pueblo boliviano de concurrir a los procesos. Asimismo, contemplan el principio de universalidad, es decir que todas las personas, hombres y mujeres, pueden votar para la conformación de los poderes públicos.

En relación al objetivo de analizar la evolución de los indicadores de confianza institucional ciudadana en Bolivia (2015-2024), utilizando datos del Barómetro de las Américas y encuestas nacionales comparables se tiene:

De acuerdo con Zegada (2024), en un análisis de la democracia en Bolivia, señala que: menos de 3 de cada 10 bolivianos manifestaron tener confianza en las elecciones nacionales al año 2023. Este es sin duda un porcentaje bajo en términos absolutos, y debería llamar la atención de las personas e instituciones preocupadas por la sostenibilidad y la calidad de la democracia en Bolivia. Ahora bien, en términos relativos, en comparación con el resto del continente, el país se sitúa en la parte media-baja de países de América Latina (p. 259).

Los datos proporcionados nos demuestran la percepción de los bolivianos en cuanto a la democracia con una percepción media a baja, lo cual no deja de ser preocupante; además no se contempla la opinión de las últimas elecciones.

Dacosta, R. y Moreno, E. (2024) señalan que:

Bolivia presenta porcentajes bajos de apoyo a la democracia y de satisfacción con el funcionamiento de la democracia en el país. Escasamente algo más de la mitad de la población afirma que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno (51,4 %) y menos de 3 de cada 10 bolivianos (28,2 %) se sienten satisfechos con la forma en la que la democracia funciona (p. 263).

Continúan Dacosta, R. y Moreno, E. con base en la encuesta del *Barómetro de las Américas*, señalando:

Dos preguntas de este tipo que tienen que ver con elementos propios del proceso electoral: (1) Los votos son contados correcta y justamente. ¿Diría usted que sucede siempre, algunas veces o nunca?; (2) Los políticos pueden averiguar por quién vota cada uno. ¿Diría usted que sucede siempre, algunas veces o nunca?

Los resultados de estas dos preguntas muestran que la

mayoría de los bolivianos duda de dos atributos que se asumen por descontado en las democracias contemporáneas: (1) que los votos se cuentan correctamente, respetando la elección de los votantes; y (2) que ese voto es secreto, que en ningún caso puede ser conocido por los políticos o por las autoridades. De acuerdo con los resultados de la encuesta, apenas un 22 % de los bolivianos cree que el primero siempre se cumple en Bolivia, y un 27 % lo cree respecto al segundo atributo (2023, p. 263).

En relación al grado de autonomía judicial, mediante el análisis de casos de judicialización política y su impacto en la percepción ciudadana de imparcialidad, el sistema judicial boliviano ha enfrentado una crisis profunda que incluye politización, falta de independencia, presión política en nombramientos judiciales y persecuciones selectivas. Esta debilidad y captura política de la justicia ha generado desconfianza en la imparcialidad y efectividad del Órgano Judicial. Esta situación degrada la institucionalidad democrática y aumenta la percepción de injusticia y corrupción.

Uno de los factores que incrementa la desconfianza en la democracia está relacionado con la situación de deterioro y gravedad en que se encuentra la justicia boliviana y sobre todo el rol que desempeña el Órgano Judicial, es lo que se denomina la judicialización de la política, perseguir al adversario político que piense diferente, que a la postre es la injerencia del Poder Ejecutivo sobre el Órgano Judicial.

Es así que constantemente los derechos fundamentales civiles y políticos estipulados en el artículo 21 y los siguientes del texto constitucional, se ven restringidos, ya que en la práctica cotidiana del ejercicio de estos derechos, los cuales están por debajo de los indicadores positivos, están constantemente amenazados por la tendencia autoritaria del actual gobierno, así como también la libertad de prensa, puesto que cada vez existen más personas que son censuradas, perseguidas o detenidas por el solo hecho de ejercer sus derechos políticos.

Algunos autores sostienen que el problema de la justicia se agudizó por la modalidad de la elección de altas autoridades judiciales por medio del voto popular (de entre una lista seleccionada por el Legislativo, controlado en su momento por un solo partido), lo cual ha resultado en una notoria falta de independencia del Órgano Judicial, que ha sido instrumentalizado políticamente excediendo sus funciones institucionales. Esta falta de independencia, combinada con un financiamiento insuficiente del Poder Judicial, ha resultado en una situación crítica en la administración de justicia en el país, llegando a límites de inoperatividad y colapso institucional. Uno de los casos más extremos es la inhabilitación o habilitación de candidatos en las elecciones judiciales de manera incorrecta, al margen de las leyes. La confianza en las instituciones que deberían administrar justicia ha llegado a niveles críticamente bajos, contribuyendo a la propagación de una sensación de inseguridad.

De acuerdo con Orías, R. y Schwarz, V. (2024):

En muchos países las instituciones políticas no han cumplido su rol de manera efectiva, la corrupción y el abuso de poder las desacreditan, como es el caso de poderes judiciales opacos y poco independientes, en los que la gente cada vez confía menos (p. 49).

Orías, R. y Schwarz, V. (2024) citan a Heraldo Muñoz, quien sostiene a propósito de una ola autoritaria que se expande sobre la región:

“Los golpes de Estado ya no constituyen la principal amenaza a la democracia, siendo más bien que su principal amenaza (...) ahora viene desde gobiernos elegidos que asaltan el poder desde dentro”. Se trata, a juicio del autor, de un secuestro gradual y soterrado de la democracia, a partir del abuso de la propia institucionalidad democrática, siendo una de sus expresiones más preocupantes el uso de los instrumentos judiciales para fines de persecución política. En consecuencia, la nueva ola autoritaria aprovecha que los órganos judiciales resultan

cada vez más ineficientes para canalizar las demandas ciudadanas, a fin de justificar el desmantelamiento de los reductos de institucionalidad y contrapeso político (p. 52).

Otro problema de la democracia representativa es la falta de democracia interna en los partidos políticos. Estos deberían cumplir el principio que afirma que la democracia hacia afuera nace de la democracia hacia dentro. En el caso norteamericano, las famosas elecciones “primarias” cumplen ese rol, porque permiten conocer a potenciales candidatos y de ellos seleccionar, previamente en cada partido, al que se considera que representa mejor la ideología de este y al que tiene propuestas electorales más atractivas, en ese marco ideológico, para el electorado nacional.

En el caso del sistema de partidos en Bolivia, por ejemplo, eso debió reflejarse en la democracia interna de los partidos; sin embargo, lamentablemente, en ninguno de ellos hubo esta práctica. Señala Galindo (2018), “a la falta de democracia del poder al interior de los partidos, los líderes se perpetúan en el poder” (p. 45). Entendida esta como la continuidad y la manipulación de los pactos para mantener el poder, con base en mantenerse en el gobierno, y ser beneficiario de contratos, de prebendas, de puestos de trabajo, etc., lo cual permitía reciclar militancia y, por tanto, votantes. En otros términos, permitiría contar con recursos procedentes de la corrupción.

Como se señaló en la parte introductoria, no es posible que todos los ciudadanos se representen a sí mismos en la institucionalidad estatal, son necesarios los denominados instrumentos de intermediación política. Se requiere de la formación de partidos políticos, de organizaciones voluntarias especializadas, precisamente en la formación y postulación de candidatos a los puestos de elección popular. El problema es la falta de partidos sólidos, con proyectos concretos.

El desgaste institucional se agrava por la falta de disciplina y renovación interna en los partidos, así como por el surgimiento de li-

derazgos personalistas y caudillistas como señala Moreno, D. (2024), “el descenso, de los últimos años, de los promedios de legitimidad de la democracia boliviana está relacionado con el incremento en la desconfianza electoral, con la percepción de inseguridad y con la polarización política” (p. 19). Es decir que existe un déficit de representatividad: el ciudadano no se identifica con el partido político.

En relación a las prácticas institucionales que evidencian concentración de poder ejecutivo en Bolivia, contrastándolas con los principios de separación de funciones establecidos en la CPE se tiene:

Un rasgo característico de los sistemas políticos del subcontinente, y de Bolivia desde su surgimiento tras la independencia de España, ha sido el predominio, a veces desmedido, del Poder Ejecutivo frente al Poder Legislativo. Este predominio representa una alteración del principio tradicional del Estado de Derecho de origen francés: la división de poderes; y de su análogo anglosajón: el principio del *checks and balances*. El principio de separación de funciones —poderes— en el cual la titularidad de cada uno de ellos está confiada a un órgano público, que cumplen diferentes funciones, es decir, el órgano Judicial, Legislativo, Ejecutivo y, en el caso de Bolivia, el Poder Electoral.

Algunos autores agregan el hiperpresidencialismo como un factor de crisis de los Estados democráticos. Es sabido abiertamente que el hiperpresidencialismo ha sido una de las leyes de construcción del Estado en América Latina.

Al respecto, Rodríguez Veltzé (2024) señala que queda claro que la cabeza del Ejecutivo es el presidente; sin embargo, es conflictivo determinar cuáles son las cabezas del Legislativo y del Judicial. El Órgano Legislativo cuenta como presidente nato al vicepresidente del Estado (art. 153, CPE). El vicepresidente preside la Asamblea Legislativa Plurinacional; asimismo, el mismo vicepresidente es parte del Órgano Ejecutivo (art. 165, CPE: “El Órgano Ejecutivo está compuesto por el presidente, vicepresidente y los ministros”). Podemos concluir que el vicepresidente no puede presidir la Asamblea Plurinacional porque es un órgano autó-

nomo.

Evo Morales y Rafael Correa, que tuvieron tres períodos consecutivos, usaron las asambleas constituyentes y las nuevas constituciones para argumentar que podían quedarse tres períodos, porque el primer período era antes del cambio que permitía una reelección. La intención de “quedarse” en el poder es potente en América Latina. Evo Morales quiere postular por cuarta vez a la presidencia en Bolivia. (Latinobarómetro, 2024).

En el análisis revisaremos los conceptos de elecciones periódicas de los comicios que tenemos. Se critica mucho la supuesta desigualdad en la distribución de las circunscripciones. De acuerdo con Roca (2024), la conformación se basa en un sistema electoral combinado: proporcional para la elección de 36 representantes en el Senado, mientras que en la Cámara de Diputados rige desde 1997 el sistema mixto para la elección de sus 130 miembros, de los cuales 60 se eligen en 9 circunscripciones plurinominales departamentales mediante sistema proporcional y 70 electos en similares circunscripciones electorales uninominales por sistema mayoritario de simple mayoría de sufragios válidos. De las 70 circunscripciones, 7 corresponden a las Circunscripciones Especiales Indígena Originario Campesinas (CEIOC), en las que se eligen por simple mayoría de votos, a un o una representante titular con su respectivo suplente, respetando el principio paritario en las condiciones que fija la Constitución Política del Estado y la Ley de Régimen Electoral (2010, p. 493).

Sin embargo, el sistema electoral boliviano contempla modalidades de elección diferenciadas de los representantes indígenas. A nivel nacional la postulación de candidaturas en las CEIOC se realiza a través de partidos políticos o coaliciones electorales formalmente habilitadas; mientras que la elección de assembleístas departamentales de pueblos indígenas en ocho de los nueve departamentos la realizan los pueblos indígenas concernidos según normas y procedimientos propios; su postulación no es mediada por agrupaciones políticas o coaliciones en competencia por acceder al control de la Gobernación y su respectiva

Asamblea. En síntesis, la gran mayoría de circunscripciones uninominales pertenece al área rural, lo que puede afectar en cierta medida el voto del ciudadano.

CONCLUSIONES

La democracia en Bolivia enfrenta una crisis multidimensional, marcada por una combinación de factores estructurales y coyunturales que erosionan la confianza ciudadana en las instituciones democráticas. Entre los elementos más críticos destacan la concentración excesiva del poder en el Ejecutivo, la debilidad institucional del Poder Judicial y la crisis de representatividad y democracia interna de los partidos políticos, lo que afecta al sistema.

La institucionalidad democrática está comprometida por un hiperpresidencialismo que concentra competencias en el presidente, debilitando significativamente el equilibrio y la separación de poderes. Esta situación se agrava por la judicialización de la política y la falta de independencia judicial, que contribuyen a la desconfianza en la imparcialidad de la justicia y a un clima de inseguridad jurídica y política.

El sistema de partidos políticos sufre de fragmentación, ausencia de renovación interna, liderazgos personalistas y falta de democracia interna, lo que se traduce en una débil intermediación política entre ciudadanos y gobierno, una fuente importante de descontento y desgaste institucional. La representatividad política y la participación ciudadana están además influenciadas por prácticas electorales que, aunque periódicas y universales, han presentado cuestionamientos en la transparencia y legitimidad, sobre todo en las elecciones anteriores.

Para superar esta crisis es vital el fortalecimiento real e institucional de los órganos Legislativo y Judicial para restablecer el equilibrio entre poderes, garantizar la autonomía judicial, fortalecer el poder y la autonomía del Congreso y otros órganos legislativos para que haya un control efectivo sobre las facultades del Ejecutivo, promoviendo un equilibrio y limitando su capacidad de legislar unilateralmente. Los cambios constitucionales en esta dirección buscan otorgar mecanismos sólidos de

supervisión y participan para que el vicepresidente no sea cabeza del Órgano Legislativo.

Asimismo, se busca proteger la independencia del Poder Judicial y especialmente de los tribunales constitucionales, para que puedan actuar como verdaderos contrapesos al poder presidencial, sin estar cooptados o supeditados a intereses del Ejecutivo.

Sugerencias

Establecer y respetar los límites claros a la reelección presidencial para evitar mandatos prologados que concreten el poder en una sola persona.

Asimismo, eliminar mediante reforma parcial de la CPE el incl del art. 153, referido a las funciones del vicepresidente, quien preside la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Del mismo modo, disponer que solo existan diputados uninominales, quienes podrán representar a partidos políticos departamentales, nacionales y organizaciones ciudadanas; en consecuencia, se eliminaría los diputados plurinacionales y las elecciones serían en fechas diferentes para el presidente y el vicepresidente con la finalidad de evitar la concentración del poder.

También es fundamental fomentar el diálogo para recuperar el equilibrio de poderes, y emplear mecanismos de participación ciudadana directa como el referéndum y la revocatoria de mandato para fortalecer la democracia y controlar el poder ejecutivo,

Referencias bibliográficas

Bernal, C. (2007). La democracia como principio constitucional en América Latina. *Cuestiones Constitucionales*, (17), 31–51. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-9193200700020000

Bobbio, N. (1996). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.

Casas, E. (2009). Representación política y participación ciudadana en las democracias. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 51(205), 59–76. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182009000100004

Cerbone, P. (2021). El hiperpresidencialismo como resultado de la interacción entre presidencialismo fuerte y populismo. *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 20(1). <https://doi.org/10.15304/rips.20.1.7676>

Dacosta, R., & Moreno, D. (2024). La confianza electoral en Bolivia: Un análisis a 25 años de avances y retrocesos. En Konrad Adenauer Stiftung (Coord.), *La democracia en los ojos de la gente: 25 años de cultura política en Bolivia*. Konrad Adenauer Stiftung.

Ferrajoli, L. (2014). *La democracia a través de los derechos: El constitucionalismo garantista*. Trotta.

Ferrajoli, L., et al. (2009). *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Trotta.

Galindo, M. (2018). *Descriptores del Estado Plurinacional de Bolivia (2009–2017)*.

Gargarella, R. (2014). *La sala de máquinas de la Constitución: Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810–2010)*. Katz Editores.

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. (2019). *El estado de la democracia en el mundo y en las Américas 2019: Confrontar los desafíos, revivir la promesa*. IDEA Internacional.

Latinobarómetro. (2024). Informe Latinobarómetro 2024. Corporación Latinobarómetro.

Malamud, C., & Núñez, R. (2021). La crisis de la democracia en América Latina (2019–2021). Análisis del Real Instituto Elcano, (88). <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-crisis-de-la-democracia-en-america-latina-2019-2021/>

Montesquieu, C. de. (2003). Del espíritu de las leyes. Porrúa.

Moreno, D. (2024). Sinopsis: 25 años de cambios y continuidades en la cultura política de los bolivianos. En Konrad Adenauer Stiftung (Coord.), La democracia en los ojos de la gente: 25 años de cultura política en Bolivia. Konrad Adenauer Stiftung.

O'Donnell, G. (2001). La irrenunciabilidad del Estado de derecho. Instituciones y Desarrollo, (8–9), 43–82.

Orías, R., & Schwarz, V. (2024). La prolongada crisis del sistema de justicia: Expectativas defraudadas y erosión democrática. En Konrad Adenauer Stiftung (Coord.), La democracia en los ojos de la gente: 25 años de cultura política en Bolivia. Konrad Adenauer Stiftung.

Pastrana, A. (2019). Estudio sobre la corrupción en América Latina. Revista Mexicana de Opinión Pública, (27), 13–40. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484911e.2019.27.68726>

Posenato, N., et al. (2024). Informe Bridge Watch: El Estado de derecho en América Latina (2024). Bridge Watch.

Rivera, J. A. (2009). Análisis de la nueva Constitución Política del Estado. En J. M. Serna de la Garza (Coord.), Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina: Tendencias y perspectivas (pp. 91–163). UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2728/6.pdf>

Roca, E. (2024). Sistema electoral. En C. Villabella, L. Balmant, M. Attard & R. Martínez (Coords.), Diccionario de derecho constitucional latinoamericano. Tirant lo Blanch.

Rousseau, J.-J. (1961). *El contrato social o principios de derecho político*. Editorial Losada.

Tribunal Supremo Electoral. (2023). *Informe sobre la construcción de la democracia intercultural en el Estado Plurinacional de Bolivia (2009–2022)*.

Valdebenito, A. (2019). *La calidad de la democracia en América Latina: Un estudio comparado del período 2009–2019*.

Woldenberg, J. (2017). Razones y sinrazones del desencanto democrático. *Andamios*, 14(35), 405–415. <https://www.redalyc.org/journal/628/62854576016/>

World Justice Project. (2025, 21 de septiembre). *Las encuestas sobre el Estado de derecho en 26 países de América Latina y el Caribe captan tendencias autoritarias y desconfianza generalizada*. <https://worldjustice-project.org/news/encuestas-estado-de-derecho-america-latina-caribe>

Zagrebelsky, G., Marcenó, V., & Pallante, F. (2020). *Manual de derecho constitucional*. Zela.

Zegada, M. T. (2024). *El populismo en el siglo XXI: Una alternativa cautivadora frente a la crisis*. En Konrad Adenauer Stiftung (Coord.), *La democracia en los ojos de la gente: 25 años de cultura política en Bolivia*. Konrad Adenauer Stiftung.

Normas

Constitución Política del Estado (Const.). 7 de febrero de 2009. (Bolivia)

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Opinión consultiva OC-28/2021*. 28 de junio de 2021

Ley de Régimen Electoral N° 026. 30 de junio de 2010. (Bolivia)

Naciones Unidas. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. 31 de octubre de 2023

