

INFORME SOBRE EL REFERÉNDUM BOLIVIANO DE 2016*

REPORT ABOUT THE BOLIVIAN REFERENDUM OF 2016

Jaime CÁRDENAS GRACIA**

RESUMEN: El ensayo describe el referéndum boliviano del 21 de febrero de 2016, en el que los bolivianos dijeron “no” a la pretensión de Evo Morales para reelegirse consecutivamente como presidente por dos veces. Se muestran los argumentos a favor de la doble reelección consecutiva y las razones en contra. Se analiza si la reelección de los Ejecutivos, sin controles democráticos suficientes, es una institución contramayoritaria, y se expone como marco del referéndum, el conflicto geopolítico entre neoliberalismo y populismo.

Palabras clave: reelección del Ejecutivo, referéndum, populismo, neoliberalismo, Bolivia.

ABSTRACT: This article explains the referendum of February 21 of 2016. The Bolivians said “Not” to the possibility of Evo Morales’s second reelection. In this essay I expose the pros and cons. I analyze if the reelection of the President without enough democratic controls is against the rule of democracy. Besides, the essay contextualizes the referendum in the framework between Neoliberalism and Populism.

Keywords: Executive reelection, referendum, populism, neoliberalism, Bolivia.

* Artículo recibido el 28 de marzo de 2016 y aceptado para su publicación el 28 de septiembre de 2016.

** Investigador titular en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Descripción del referéndum boliviano del 21 de febrero de 2016*. III. *Un asunto previo: la cuestión constitucional sobre la reelección del Ejecutivo*. IV. *Los argumentos bolivianos a favor del “sí”*. V. *Los argumentos bolivianos a favor del “no”*. VI. *La reelección del Ejecutivo como institución contramayoritaria*. VII. *Un enfrentamiento geopolítico: populismo versus neoliberalismo*. VIII. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

Este artículo expone, a propósito del referéndum boliviano del 21 de febrero de 2016, y en distintos niveles de análisis, las cuestiones que estuvieron a discusión, de manera abierta o subyacente durante esa jornada. De manera claramente expuesta a la sociedad boliviana por los medios de comunicación y por la oposición de ese país, se planteó la corrupción en el entorno del presidente Evo Morales —la campaña electoral tuvo como principal temática ese punto—. En otros niveles, más académicos, se discutieron inconvenientes y convenientes de la reelección presidencial, así como la necesidad de que Bolivia contara con más mecanismos de control al poder del Presidente —en este ensayo me refiero a ambos aspectos cuando aludo a la reelección presidencial y a los elementos contramayoritarios de los sistemas presidenciales—. Finalmente, existe un tercer nivel de estudio que no sólo estuvo presente en el referéndum boliviano como contexto que ayuda a explicar los acontecimientos, sino que lo está en toda América Latina y aún en el mundo. Se trata del enfrentamiento entre el neoliberalismo y el populismo.

Comienzo por esta última cuestión. Tanto el neoliberalismo como el populismo son ideologías en busca de la hegemonía en el mundo contemporáneo.¹ Podemos decir que un grupo o una clase conquista la hegemo-

¹ En su *Enciclopedia de la política*, Rodrigo Borja dice del populismo que “...no es un movimiento ideológico sino una desordenada movilización de masas, sin brújula doctrinal...”. Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 769. En cambio, la voz “populismo” elaborada por Ludovico Incisa, en el *Diccionario de política* coordinado por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, le da al populismo el carácter de ideología. Incisa, Ludovico, “Populismo”, en Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores, 1988, pp. 1280-1288. Es en los análisis recientes en donde quedan expuestas las diversas tipologías de populismo y su consideración como ideología. Véase Laclau, Ernesto, *La razón populista*, Buenos Aires, Fondo

nía cuando logra que sus intereses económicos y políticos sean vividos por la población —por toda o casi toda— como una voluntad general. Para ello presenta su propio interés como el interés de todos los miembros de la sociedad, es decir, confiere a su interés ropajes ideales e imprime a sus ideas la forma de lo general y hasta de lo universal.²

El más importante teórico del populismo contemporáneo, Ernesto Laclau, lo concibe como una ideología, que puede ser de izquierda o de derecha, que enfrenta la hegemonía del mundo globalizado; es decir, al neoliberalismo, para reconceptualizar la autonomía teórica e ideológica de las demandas sociales, la lógica de su articulación y la naturaleza de las entidades colectivas que resultan de ellas.³

¿Por qué surge con esta fuerza el populismo frente al neoliberalismo? Por los excesos del último, que en su práctica ha empobrecido al 99% de la población mundial frente al 1% de los favorecidos por el sistema. El populismo renace, y es mucho más que la práctica política o el estilo político de gobernar, como se estimaba generalmente en el pasado, porque la praxis del neoliberalismo ha dislocado las relaciones entre las clases, ha vulnerado los sistemas jurídicos e institucionales nacionales, ha reducido casi a la nada conceptos como la soberanía, y ha mostrado que las tradicionales instituciones representativas están al servicio del 1% de la elite mundial y nacional, y que se ponen en contra del resto, del 99% de la población.

El populismo no debe ser visto sólo como una respuesta a la crisis de la representación política. Un teórico sudamericano lo explica así:

La crisis de la representación política es una condición necesaria pero no una condición suficiente del populismo. Para completar el cuadro de la situación es preciso introducir otro factor: una crisis en las alturas a través de la que emerge y gana protagonismo un liderazgo que se postula eficazmen-

de Cultura Económica, 2005; Žižek, Slavoj, “Against the Populist Temptation”, *Critical Inquiry*, año 32, primavera 2006, pp. 551-574; Agamben, Giorgio, *Homo Sacer I. El poder soberano y la muda vida*, Valencia, Pre-textos, 1999; Esposito, Roberto, *Diez pensamientos acerca de la política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2012; Fernández, Liria, Carlos, *En defensa del populismo*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2016; Müller, John (coord.), *#Podemos. Deconstruyendo a Pablo Iglesias*, Barcelona, Centro Libros PAF, S. L. U., 2014.

² Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal, *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, 2011, pp. 31-75.

³ Laclau, Ernesto, *La razón populista*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 310.

te como un liderazgo alternativo y ajeno a la clase política existente. Es él quien, en definitiva explota las virtualidades de la crisis de representación y lo hace articulando las demandas insatisfechas, el resentimiento político, los sentimientos de marginación, con un discurso que los unifica y el reordenamiento del espacio político con la introducción de una escisión extra-institucional.⁴

Como ideología, podemos decir que el populismo de izquierda presenta las siguientes características: 1) reivindica el rol del Estado; 2) se propone defender la generalidad de los intereses de la población frente a las oligarquías nacionales e internacionales; 3) plantea como vías para lograrlo el estatismo, la intervención del gobierno en la economía y la ampliación de los derechos a la seguridad social. Entre los fines de este populismo están la obtención de la justicia social y el Estado del bienestar.

Lo anterior obliga a distinguir la ideología del neoliberalismo y la del populismo (principalmente el de izquierda). Entender al neoliberalismo como ideología implica asumir que sus piezas y elementos básicos constituyen el discurso dominante de nuestro tiempo, que las elites económicas y políticas consideran como dogma verdadero. La ideología neoliberal sostiene una imagen idealizada del libre mercado, y estima que los individuos son seres descontextualizados y egoístas que sólo persiguen su interés y satisfacción mediante el consumo. El neoliberalismo como ideología recela de la intervención económica del Estado en la economía a menos que sea para favorecer al gran capital especulativo, condena a las empresas públicas, rechaza el rol del sindicalismo reivindicativo, descarta las negociaciones colectivas obrero-patronales, desconfía de las normas medioambientales y fiscales que entorpecen el funcionamiento del libre mercado. Cualquier esquema institucional y jurídico que entrañe sustituir o limitar el desempeño individual es reputado como una afectación a la libertad y el progreso.⁵

En cambio, el populismo de izquierda pretende asumir las luchas y reivindicaciones de los menos favorecidos por el sistema económico dominante, rechaza que el libre mercado pueda ser elevado a la categoría de dogma y confía no sólo en la mayor presencia del Estado en la economía, sino en formas de organización económicas solidarias de produc-

⁴ Torre, Juan Carlos, *La audacia y el cálculo*, Buenos Aires, Sudamericana, 2011, p. 145.

⁵ Cárdenas, Jaime, *El modelo jurídico del neoliberalismo*, México, UNAM, 2016, p. 3.

ción, como las cooperativas. Para el populismo, los valores a perseguir por los individuos no se apoyan en la ambición y la avaricia personales, sino en la solidaridad, en la cooperación y en la fraternidad. Por tanto, el populismo de izquierda recupera el papel social y económico de los sindicatos y empata sus propuestas con los derechos de los pueblos originarios, de los defensores del medio ambiente, de los consumidores y de todos aquellos que plantean reclamos frente a los poderes económicos nacionales y transnacionales. El populismo de izquierda entiende que el libre mercado es solamente una franja de la economía que tiene que ser completada con la economía a cargo de las empresas del Estado y por medio de la rectoría económica estatal. En materia de democracia, se rechaza la simple democracia representativa electoral y se busca armonizar a ésta con la democracia participativa, deliberativa y comunitaria —la de los pueblos originarios—. El populismo de nuestro tiempo se enfrenta a la globalización económica neoliberal representada en el poder de las transnacionales y de las potencias geopolíticas, mediante la organización social y política de los colectivos de las sociedades nacionales. De ahí que se recurra a diversas figuras jurídicas y extrajurídicas de lucha. El referéndum es en este contexto un instrumento de oposición al neoliberalismo, que se emplea para la aprobación de reformas constitucionales o legales, a fin de que las elites nacionales no tengan la última palabra, sino que sea el pueblo y sus colectivos los que defiendan su soberanía y sus derechos sociales. Económicamente, es proteccionista frente a la defensa del libre comercio mundial que promueve el neoliberalismo, y políticamente es cuestionable, porque otorga a un dirigente que articula las diversas y múltiples demandas sociales, económicas y políticas —un presidente de la República como Evo Morales o a un dirigente de oposición como Pablo Iglesias— poderes políticos o, según sea el caso, constitucionales, para lograr sus objetivos.

En el referéndum boliviano de 2016, nosotros pensamos que también estuvo en la balanza de las decisiones la pervivencia de la ideología populista expresada por las acciones del presidente Morales y teorizadas por su ideólogo, Álvaro García Linera,⁶ y la ideología neoliberal opuesta, además de otras consideraciones que se exponen en las páginas siguientes.

⁶ García Linera, Álvaro, “Lucha por el poder en Bolivia”, en *La potencia plebeya*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores-Clacso, 2009.

II. DESCRIPCIÓN DEL REFERÉNDUM BOLIVIANO DEL 21 DE FEBRERO DE 2016

Bolivia es un país de América Latina con una vida constitucional y política profundamente azarosa. Es la nación con más golpes de Estado en el continente concentra una población indígena de más del 62%, el mestizaje no es tan relevante socialmente como sí lo es el mundo indígena, la desigualdad socioeconómica y la distribución de la riqueza entre las clases y grupos sociales es mayúscula, los periodos de inestabilidad política han marcado su historia al igual que las dictaduras.⁷ En los últimos años, los gobiernos de Evo Morales y las alianzas políticas y sociales que lo llevaron al poder han forjado una realidad diferente a la de su pasado histórico, porque han generado condiciones más igualitarias entre los grupos y clases, y han propiciado para los sectores excluidos, posibilidades de esperanza y de cambio.

Las transformaciones económicas, sociales, políticas y jurídicas realizadas durante los mandatos de Evo Morales se han inspirado en las luchas de los pueblos originarios y campesinos, en las reivindicaciones de clase, y también en concepciones filosóficas e ideológicas que algunos teóricos han denominado populistas, y a las que nos referiremos en estas páginas.

Asistí el 21 de febrero de 2016 a Bolivia como Acompañante Electoral Internacional —observador electoral internacional—, invitado por el Órgano Electoral Plurinacional, al referéndum de ese día. El referéndum tuvo por propósito consultar a los ciudadanos la modificación al artículo 168 de la Constitución de ese país.

El artículo 168 de la Constitución de Bolivia señala: “El periodo de mandato de la Presidenta o del Presidente y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado es de cinco años, y pueden ser reelectas o reelectos por *una sola vez de manera continua*”.

La propuesta que se sometió a referéndum indicaba: “El periodo de mandato de la Presidenta o del Presidente y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado es de cinco años, y pueden ser reelectas o reelectos por *dos veces de manera continua*”.

La pregunta de la boleta electoral con la que fueron consultados los bolivianos decía: “¿Usted está de acuerdo con la reforma del Artículo 168 de la Constitución Política del Estado para que la Presidenta o Presidente

⁷ Mesa, Carlos *et al.*, *Historia de Bolivia*, 8a. ed., La Paz, editorial Gisbert, 2012.

y la Vicepresidenta o Vicepresidente del Estado puedan ser reelectas o reelectos por dos veces de manera continua”.

Por disposición transitoria de la Ley de Reforma Parcial de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, se consideraba como primera reelección al periodo 2015-2020, y la segunda reelección, el 2020-2025.

De acuerdo con la Ley de Convocatoria a Referendo Constitucional Aprobatorio y con el Reglamento para el Referendo Constitucional 2016,⁸ la opción que obtuviera la mayoría simple de votos válidos se proclamaría ganadora. De acuerdo con esas normas, los resultados del referéndum constitucional serían válidos si se cumplían dos condiciones: *a*) debía votar por lo menos el 50% más uno de las electoras y electores habilitados en el Padrón Electoral Biométrico, y *b*) el total de votos válidos emitidos por el sí y por el no debería ser mayor que la suma de los votos blancos y nulos.

Según el artículo 411 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, existen dos tipos de reforma a la Constitución: una total, que afecta a los derechos, deberes y garantías, a la jerarquía de la Constitución o a su modalidad de reforma. En el caso de reforma total, se precisa de una asamblea constituyente, cuya convocatoria corresponde a una iniciativa ciudadana (firma del 20% del electorado), por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional o por la presidenta o presidente del Estado. El otro tipo de reforma es parcial, y se insta por iniciativa popular (20% del electorado) o por la Asamblea Legislativa. La aprobación de cualquier reforma total o de una parte de la Constitución Política del Estado necesita de referendo constitucional (Ley 26 del Régimen Electoral, artículo 23).

Tanto la Constitución Política de Bolivia como la Ley 26 del Régimen Electoral reconocen los siguientes ámbitos territoriales del referéndum: nacional, departamental y municipal y, en función del objeto del referéndum, se distingue entre: *a*) referéndum para decidir sobre políticas públicas; *b*) referéndum para tratados internacionales que impliquen cuestiones limítrofes, integración monetaria, integración económica estructural y cesión de competencias institucionales a organismos internacionales —estos

⁸ Ley de Convocatoria a Referendo Constitucional Aprobatorio, del 5 de noviembre de 2015, y el Reglamento para el Referendo Constitucional 2016 —aprobado con resolución de Sala Plena TSE-RSP-L701, número 0184/2015 de noviembre de 2015—.

referéndums deben realizarse con carácter previo a su ratificación y son vinculantes—; *c*) referéndum para autonomías y para la aprobación de estatutos autonómicos y cartas orgánicas; *d*) referéndum nacional constituyente para la convocatoria a una asamblea constituyente originaria y plenipotenciaria, con la finalidad de la reforma total de la Constitución Política del Estado; *e*) referéndum constitucional como mecanismo de la democracia directa y participativa para aprobar textos constitucionales que impliquen la reforma parcial de la Constitución, y *f*) referéndum sobre límites geográficos.

En el caso concreto, el referéndum convocado fue para realizar una reforma parcial a la Constitución, y según el artículo 12 de la Ley 26 del Régimen Electoral es un mecanismo constitucional de democracia directa y participativa por el cual las ciudadanas y ciudadanos, mediante sufragio universal, deciden sobre normas, políticas o asuntos de interés público. El referéndum constitucional de 2016 tuvo ámbito nacional y se convocó mediante la Ley 757 del 5 de noviembre de 2015.

Según la Constitución de Bolivia —artículo 11— la democracia es en ese país: representativa, comunitaria y directa-participativa. La democracia representativa comprende el sistema de gobierno, en el que el pueblo ejerce el poder mediante sus representantes. La comunitaria es el ejercicio de la libre determinación y el autogobierno de acuerdo con sistemas, instituciones, prácticas y saberes propios. Y la democracia directa y participativa entraña que el pueblo se reserva la decisión directa en asuntos especiales a través de mecanismos de participación popular. Las formas de democracia antes señaladas no son excluyentes entre sí ni alternativas; son parte de un sistema integrado de ejercicio complementario en igualdad de condiciones, y todas ellas conforman la democracia intercultural.⁹

El ejercicio del referéndum de 2016 (forma de democracia directa y participativa) implicó un gran ejercicio organizativo y logístico para los ciudadanos y para las autoridades electorales. Los votantes potenciales incluidos en el Padrón Electoral Biométrico en el territorio de Bolivia integraban 6.243,089 personas, y en 33 países del exterior 258,990 residentes. La suma total de potenciales votantes era de 6.502,079 votantes habilitados.

⁹ Santos, Boaventura de Sousa, *Revueltas de indignación y otras conversas*, Proyecto ALICE, La Paz, 2015, y Exeni Rodríguez, José Luis (coord.), *La larga marcha. El proceso de autonomías indígenas en Bolivia*, La Paz, Fundación Rosa Luxemburg-Proyecto ALICE, 2015.

Una de las características de la legislación electoral boliviana consiste en que las y los bolivianos tienen como obligación votar, bajo la pena de incurrir en sanciones de carácter administrativo electoral. Las normas prevén limitadas excusas para justificar la no integración de las mesas directivas de casilla. Entre éstas se contemplan: la enfermedad, el estado de gravidez, la fuerza mayor, el caso fortuito, ser mayor de setenta años, o ser dirigente de organizaciones políticas, sociales o, de pueblos originarios que se entendieran como frente de opción en el referéndum.

El carácter obligatorio del voto y las sanciones correspondientes, tanto a los ciudadanos como a los integrantes de las mesas de votación, alienta altas participaciones ciudadanas en todos los procesos electorales del país. Ello reduce la posibilidad de que los resultados de las elecciones, en este caso del referéndum, se consideren inválidos.

Los resultados finales dados a conocer por el Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia fueron los siguientes: por el “sí” votaron 2.546,135 bolivianas y bolivianos (el 48.70%), por el “no” votaron 2.682,517 (el 51.30%). El total de votos válidos fue de 95.22%, y el porcentaje de votos blancos y nulos, de 4.78% (262,267). De esta suerte, se rechazó la posibilidad de una segunda reelección del presidente y del vicepresidente del Estado, fundamentalmente en las principales ciudades del país.¹⁰

Como observador electoral, encontré, en comparación con el caso de México, un menor desarrollo en el sistema electoral boliviano. Señalo, entre otras, las siguientes deficiencias de ese sistema: 1) el Padrón Electoral Biométrico requiere ser auditado con exhaustividad, pues durante el proceso refrendario existieron diversas impugnaciones que indicaban dudas sobre la confiabilidad plena del padrón; 2) el acceso a los medios de comunicación —públicos y privados— para realizar propaganda electoral no garantiza condiciones de equidad; fue evidente que el MAS —la alianza político-electoral en el gobierno— disfrutó de más espacios en medios electrónicos para promocionar sus obras y programas públicos, lo que significa que la legislación electoral boliviana debe reformarse para que los tiempos en radio y televisión se repartan equitativamente para efectos de propaganda electoral bajo algún esquema que salvaguarde condiciones aproximadas de oportunidades entre los contendientes; 3) en la legislación electoral de

¹⁰ Guzmán, Jean Paul, “Un presidente herido”, *Proceso*, México, núm. 2052, 28 de febrero de 2016, pp. 44-46.

Bolivia no se garantiza el financiamiento público, lo que estimula que los intereses económicos suelen estar con el gobierno en turno a quien respaldan financieramente en búsqueda de más contratos, obras y concesiones, lo que no sólo promueve inequidad sino corrupción; 4) el sistema de fiscalización sobre los ingresos y gastos, origen y destino de los recursos es débil y a posteriori, el Órgano Electoral Plurinacional no tiene capacidad para determinar el uso lícito de recursos privados y públicos prohibidos durante las campañas, y 5) el programa de resultados electorales preliminares no es suficientemente eficaz ni eficiente.

No obstante las deficiencias mencionadas y otras que podrían determinarse en un estudio pormenorizado sobre la legislación electoral de Bolivia, lo más interesante fue el planteamiento del referéndum a favor de la doble reelección en el Poder Ejecutivo.¹¹ A esta cuestión me referiré en las páginas que siguen.

III. UN ASUNTO PREVIO: LA CUESTIÓN CONSTITUCIONAL SOBRE LA REELECCIÓN DEL EJECUTIVO

La Constitución norteamericana de Filadelfia de 1787 estableció un Ejecutivo unipersonal —elegido por un Colegio Electoral distinto e independiente del Congreso— que se desempeñaría por un periodo de cuatro años (artículo II, sección 1, 1). La reelección no se prohibía ni se permitía expresamente, pero en realidad se le consentía ilimitadamente.

Esta norma tiene su antecedente en el pensamiento de Hamilton, en los números LXXI y LXXII, del *El Federalista*.¹² Para Hamilton, la larga permanencia en el cargo del Ejecutivo era una condición necesaria para el ejercicio de una autoridad ejecutiva enérgica. Si el magistrado sabe que su mandato será breve, no tendrá interés para aventurarse en críticas o dificultades a causa de la forma independiente en que utilice sus poderes. Un presidente sin posibilidad de reelección produciría una mutabilidad

¹¹ Evo Morales Ayma ha estado en el poder presidencial de Bolivia desde el 22 de enero de 2006. Los años previos a la Constitución del 7 de febrero de 2009 no se contabilizan para efectos de los mandatos presidenciales obtenidos a partir de la entrada en vigor de la actual Constitución. Evo Morales concluye su mandato —su primera reelección conforme al texto del artículo 168 de la Constitución de 2009— en enero de 2020.

¹² Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, pp. 303-311.

deplorable y funesta en la administración del gobierno y, tampoco tendría la comunidad el tiempo suficiente para apreciar los méritos de las políticas presidenciales.

Cuando se instaló el gobierno federal de los Estados Unidos, Washington limitó voluntariamente su desempeño a dos periodos (1789-1793 y 1793-1797). Jefferson fue presidente durante los periodos de 1801-1805 y 1805-1809 e imitó el ejemplo de Washington, pero argumentó en contra de la reelección indefinida y sostuvo que podría degenerar el sistema político en vitalicio y hereditario.¹³ Los siguientes presidentes de los Estados Unidos convalidaron los precedentes de Washington y Jefferson.¹⁴

Dentro de la teoría constitucional norteamericana, los publicistas de la época —siglo XIX— Kent y Story, repitieron los argumentos de Hamilton. En el caso de Story, señalaba que si el periodo presidencial era muy largo, menor era la conveniencia de la reelección, pues el presidente disponía de medios diversos y amplios para mantenerse en el poder, y la oposición no contaba con ellos, por lo menos, no de manera similar al del presidente.

En los Estados Unidos, al final del segundo mandato del presidente Grant, que concluía en 1877, la Cámara de Representantes aprobó el 15 de diciembre de 1875, una resolución, que impedía un tercer mandato. No fue sino hasta 1940 cuando Franklin Delano Roosevelt quebró la tradición y estuvo en el poder casi cuatro mandatos, pues la muerte le impidió concluir el último. Se argumentó a favor de los mandatos de Roosevelt, que el éxito del *New Deal* y el transcurso de la Segunda Guerra Mundial exigían la permanencia en el cargo del presidente.

Los opositores de Roosevelt expusieron los argumentos que se esgrimen en contra de la reelección de los presidentes en Estados Unidos: el peligro del cesarismo y la vigencia de la tradición norteamericana en la materia. A la muerte de Roosevelt fue ratificada la enmienda XXII, de febrero de 1951, que textualmente dispone: “no se elegirá a la misma persona para el cargo de presidente más de dos veces, ni más de una vez a la persona que haya desempeñado dicho cargo o que haya actuado como

¹³ Dagrossa, Norberto, C., “Término de mandato y reelección del Poder Ejecutivo. Notas para su historia en el derecho argentino”, *Revista de Historia del Derecho*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, núm. 17, 1989, pp. 189-264.

¹⁴ Corwin, Edward S, *El Poder Ejecutivo. Función y poderes, 1787-1957*, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1959.

Presidente durante más de dos años para un periodo para el que se haya elegido como Presidente a otra persona”.

En México la reelección de los Ejecutivos históricamente no está bien vista ni considerada, al menos en las Constituciones federales que han estado vigentes en el país.¹⁵ La Constitución de 1824 determinó que el presidente de la República no fuera elegido de manera indefinida, sino que debía mediar un periodo entre cada elección. La Constitución de 1857 fue omisa en la materia, lo que permitió las sucesivas reelecciones de Benito Juárez, contra las que paradójicamente se alzó Porfirio Díaz en 1871 con el Plan de La Noria. En el Plan de Tuxtepec, Díaz promovió la reforma al artículo 78 de la Constitución de 1857, que estableció en 1878 que el presidente no podía ser reelecto para el periodo inmediato ni ocupar la Presidencia por ningún motivo, sino hasta pasados cuatro años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones. En 1890 se modificó la Constitución de 1857 para establecer la reelección indefinida del presidente. Tal como dice Granados Chapa, el argumento fue: ¿Por qué ha de obligarse a un pueblo a que prescinda de un gran gobernante?¹⁶ La exposición de motivos de esa reforma señalaba que en tanto no se arranque al pueblo la facultad incondicional de nombrar libremente a los funcionarios públicos da igual que una sola persona funcione en uno o más periodos si es con y a través de la voluntad popular.

Como sabemos, las sucesivas reelecciones de Díaz fueron una de las causas fundamentales de la Revolución mexicana. La Constitución mexicana de 1917 incluyó la prohibición de la reelección del Ejecutivo en el artículo 83, aunque originalmente suavizaba la fórmula respecto del sustituto y el interino, a los que sólo se les impedía ser elegidos para el periodo inmediato siguiente. Álvaro Obregón promovió la reforma a esa norma, que fue publicada el 22 de enero de 1927, y que permitía la reelección, aunque no sucesiva e inmediata. Como sabemos, el atrevimiento de Obregón se selló con su muerte el 17 de julio de 1928. Calles, a diferencia de Obregón, no cayó en la tentación de reelegirse, pero creó

¹⁵ Ferrer Muñoz, Manuel, “Panorama histórico de la reelección en México”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XLIX, septiembre-diciembre 1999, núms. 227-228, pp. 161-180.

¹⁶ Granados Chapa, Miguel Ángel, “Reelección presidencial. ¿Fantasma o aviso?”, *Este País*, núm. 21, diciembre de 1992, p. 3.

los mecanismos del “maximato”. El 29 de abril de 1933 se publicó una nueva versión del artículo 83, que señaló: “el ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la república, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto”.

Después de esos acontecimientos, hubo intentos al final del sexenio de Miguel Alemán para prorrogar su mandato, y entre los argumentos que se manifestaron en consonancia con esa pretensión figuraba que ésta era necesaria para mantener la continuidad del proceso evolutivo de México. También durante el sexenio de Echeverría y de Carlos Salinas de Gortari hubo promotores —seguramente instigados por esos ex presidentes— para plantear la reelección del titular del Ejecutivo, pero carecieron de éxito.

En nuestro país, más polémica académica ha generado la reelección en el Legislativo. Recientemente, las reformas a los artículos 59, 115 y 116 de la Constitución, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, han zanjado la cuestión. Las reformas sobre la reelección legislativa y en los ayuntamientos entrarán en vigor a partir del proceso electoral de 2018. El artículo 59 señala:

Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

El artículo 115 dispone en el segundo párrafo de la base I, lo siguiente:

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

El artículo 116 establece en el párrafo segundo de la fracción II, que:

Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Por su parte, de acuerdo con la reforma constitucional al artículo 122, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016, se indica en su apartado A, párrafo tercero de la fracción II, que:

En la Constitución Política de la Ciudad de México se establecerá que los diputados a la Legislatura podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación deberá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Estas reformas rompen la tradición del principio de la no reelección absoluta, que en el ámbito legislativo se había establecido en 1933,¹⁷ con el ánimo de fortalecer el hiperpresidencialismo mexicano, debilitar al Congreso y poner en manos del presidente las candidaturas a los cargos de elección popular en el partido hegemónico,¹⁸ y aunque hubo intentos en 1964-1965 por restablecer la reelección legislativa, éstos no se concretaron hasta 2014 y 2016.¹⁹ En México, muchos sectores académicos y políticos habían estimado la importancia de la reelección legislativa y habían argumentado a favor de ella, señalando que era un mecanismo de rendición de cuentas en manos de los ciudadanos; profesionalizaba al Po-

¹⁷ Weldon, Jeffrey A., “El Congreso, las maquinarias políticas locales y el «maximato»: las reformas no-reeleccionistas de 1933”, en Dworak, Fernando F. (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Cámara de Diputados-Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 33-53.

¹⁸ Nacif, Benito, *La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados*, documento de trabajo núm. 63, México, CIDE, 1997.

¹⁹ Careaga, Maite, “El fracaso de la reforma reeleccionista de 1964-1965”, en Dworak, Fernando F. (coord.), *El legislador a examen... cit.*, pp. 54-97.

der Legislativo, y lo más trascendente, fortalecía al Congreso de la Unión frente al Ejecutivo.²⁰

Ahora que se ha restablecido la reelección legislativa en los ayuntamientos, sólo basta esperar para comprobar si el mecanismo contribuirá a la consolidación de la democracia, o por el contrario, fortalecerá los cacicazgos políticos y una mayor concentración de poder en la clase política del país, sobre todo ante los débiles mecanismos de rendición de cuentas existentes, y ante la imposibilidad de la aplicación de figuras como la revocación de mandato, que hasta el momento no se han incorporado constitucionalmente. La experiencia a partir de 2018 nos indicará si la reelección legislativa y en los ayuntamientos implicará fortaleza del Congreso y de los ayuntamientos frente a los Ejecutivos federal o locales, o si la reelección es un instrumento de enquistamiento de los grupos políticos dominantes que impedirán la renovación de las elites y asfixiarán la aparición de liderazgos alternativos, pues no debe perderse de vista que la posibilidad de la reelección ha quedado en primera instancia en manos de las nomenclaturas de los partidos y no bajo el control de los ciudadanos. Son los partidos los que decidirán quién sí y quién no se postulará a la reelección, pues los interesados deben ser postulados por el mismo partido o uno de la coalición, y no deben haber renunciado o perdido su militancia partidista después de la mitad de su mandato, ya sea como legisladores o integrantes de los ayuntamientos.

La reelección de los titulares del Poder Ejecutivo o de los primeros ministros es una magnitud constitucional que exige un tratamiento diverso a la legislativa, pues muestra las características puntuales de un sistema político concreto, principalmente por el peso de los Ejecutivos en los sistemas constitucionales. Así, en Argentina, por reforma a la Constitución de 1994, se señaló en el artículo 90 que el presidente y el vicepresidente duran en sus funciones el término de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo periodo consecutivo, y si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con un intervalo de un periodo.²¹ En

²⁰ Dworak, Fernando F. (coord.), *El legislador a examen...*, cit.

²¹ Citara, Rubén Miguel, “Consideraciones de carácter jurídico sobre el tema de la reelección en el cargo de presidente de la nación”, *La Ley*, Buenos Aires, año LXIII, núm. 60, 26 de marzo de 1999, pp. 1 y 2.

Brasil, el artículo 82 indica que el cargo es de cuatro años y se permite la reelección inmediata por un único periodo, aunque con un intervalo se pueda aspirar nuevamente a ella. En Canadá, el sistema parlamentario de ese país contempla la reelección consecutiva del primer ministro en forma indefinida por periodos de cinco años; sin embargo, nadie ha ocupado esa posición más de tres periodos. En Colombia, en 2004 se modificó el artículo 197 de la Constitución de 1991 para permitir la reelección consecutiva del presidente. La Corte Constitucional colombiana, que tiene competencia para conocer de la inconstitucionalidad de las reformas constitucionales por violaciones procedimentales y por sustitución de las decisiones políticas fundamentales, aceptó la posibilidad de la reelección inmediata por un periodo; aunque, posteriormente, por decisión de la Corte Constitucional de febrero de 2010, y, recientemente del poder reformador de la Constitución —2015—,²² se impidió totalmente esa posibilidad.²³ En Estados Unidos, el sistema vigente encuentra fundamento en la enmienda XXII a la Constitución, realizada en 1951. En ella se estableció que el tiempo máximo que un presidente podía permanecer en el poder es de diez años. Si se considera que los periodos presidenciales son de cuatro años, eso quiere decir que la enmienda fue hecha pensando en que, como ha sucedido, un presidente puede llegar al poder por muerte o incapacidad de su antecesor, y después puede aspirar a dos periodos mediante votación. En Francia se permite la reelección consecutiva en la Presidencia de la República —los mandatos son de siete años—. En Ecuador, el artículo 144 de la Constitución señala que la presidenta o presidente de la República permanecerá cuatro años en sus funciones y podrá ser reelecto por una vez. En Venezuela, el artículo 230 de la Constitución indica que el periodo presidencial es de seis años y que el presidente o presidenta de la República pueda ser reelegido, de inmediato y por una sola vez, por un periodo adicional.

²² En la historia reciente de Colombia, dos presidentes han sido electos de manera inmediata —antes de la decisión de la Corte Constitucional de 2010 y de la reforma de 2015—, y son Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos.

²³ Olmos Zamudio, Richard, “La Constitución de las falacias, a propósito de la constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2004 sobre reelección presidencial”, *Revista Derecho del Estado*, Bogotá, núm. 19, diciembre de 2006, pp. 105 y ss.

IV. LOS ARGUMENTOS BOLIVIANOS A FAVOR DEL “SÍ”

Entre los argumentos a favor del “sí” en Bolivia, los dirigentes del MAS,²⁴ y los apoyadores de la propuesta, señalaron que muy pocos países del mundo prohíben absolutamente la reelección presidencial. Entre ellos están los casos de Colombia, Corea del Sur, Guatemala, Israel, México y Paraguay. Indicaron que hay países que la permiten, pero que prohíben la reelección presidencial inmediata; los casos son: Chile, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Perú, Uruguay y Honduras. También existen supuestos de países que permiten la reelección presidencial inmediata, pero prohíben la reelección indefinida, y éstos son: Alemania, Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Eslovenia, Eslovaquia, Estados Unidos, Federación Rusa, Finlandia, Francia, Grecia, Letonia, Portugal, República Dominicana, Siria y Sri Lanka. Hay países que permiten la reelección presidencial indefinida, entre ellos Argelia, Bielorrusia, Cuba, Corea del Norte, Vietnam, Italia, Nicaragua, entre otros.²⁵

Razonaron que la variedad que presentan las tipologías demuestra que la reelección del Ejecutivo no es negativa *per se*. Sólo seis países del mundo prohíben tajantemente la reelección del Ejecutivo, en los demás casos se acepta con variantes.

La reelección del Ejecutivo tiene razones a favor. Además de la evidencia empírica de las tipologías mencionadas, no se puede soslayar que en una democracia la variable que fundamenta todo el sistema es el principio de la soberanía popular. Si el pueblo desea que su jefe de gobierno y de Estado —régimen presidenciales— y en el caso de los regímenes parlamentarios, que su jefe de gobierno se reelija, la voluntad ciudadana debe ser respetada y prevalecer frente a cualquier otra consideración.

Además, en los países donde los mandatos de los jefes de gobierno son limitados o cortos, no hay razón para que se impida por una ocasión más o por dos más, que el presidente se reelija.

²⁴ MAS-Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP).

²⁵ Base de datos políticos de las Américas (1998). Periodo de mandato y reelección. *Análisis comparativo de Constituciones de los regímenes presidenciales* (Internet), Georgetown University y Organización de Estados Americanos, en <http://pdba.georgetown.edu/Comp/Ejecutivo/Presidencia/periodo.html>, 23 de marzo 19116.

La reelección es positiva, porque permite continuar con los programas establecidos por un gobierno que ha sido exitoso. Si ciertas políticas públicas han dado resultados sociales, económicos o políticos positivos para la población, esas políticas deben ser mantenidas, y qué mejor que lo hagan de la mano del gobierno en el poder que las ha instrumentado.

Existen casos, como el boliviano, en donde la personalidad y carisma del dirigente hace necesaria la reelección, pues según las encuestas previas al referéndum del 21 de febrero de 2016, y aun las posteriores, en donde quedó patente la victoria del “no”, Evo Morales sigue siendo el político con mayor respaldo entre los ciudadanos bolivianos, y los líderes opositores aún se encuentran muy lejos de él en las preferencias electorales.

En el caso concreto de Bolivia, ningún gobernante reciente en la historia de ese país ha generado, como Evo Morales, la prosperidad existente en él. En Bolivia, al momento del referéndum del 21 de febrero de 2016, el salario mínimo es de doscientos dólares, superior al salario mínimo en México. En Bolivia, a diferencia de México, no existía —en las fechas del referéndum— devaluación o deslizamiento de la moneda nacional —el boliviano—. Durante los años de gobierno de Evo Morales no sólo se aprobó una nueva Constitución democrática —la de 2009—, que incluyó a los sectores excluidos en el antiguo sistema: los pobres, las mujeres y los indígenas, sino que, en democracia, se han producido en el país andino etapas políticas y sociales nunca antes conocidas de estabilidad política y de bonanza económica para los sectores desvalidos. En Bolivia se reconoce la plurinacionalidad del Estado, y todas las instituciones políticas se caracterizan por contar en sus estructuras con cuotas de poder para los pueblos originarios. Además, Bolivia es una de las pocas democracias del mundo, gracias al impulso del MAS y sus dirigentes, que ha reconocido, adicionalmente a un catálogo amplio de derechos económicos, sociales, culturales, ambientales y para los pueblos originarios con sus correspondientes mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad, tres formas de democracia fundamentales: la representativa, la participativa y la comunitaria.

El 1o. de mayo de 2006 el gobierno de Evo Morales nacionalizó los hidrocarburíferos del país. Materializó en junio de 2006 siete decretos de entrega de tierras del Estado a los pueblos originarios y campesinos, y según datos del Fondo Monetario Internacional, durante algunos años de los periodos gubernamentales de Evo Morales, el PIB creció entre

el 5.2% y el 7.1%.²⁶ Sus políticas sociales han permitido que millones salgan de la pobreza a través de programas como el de apoyo a adultos mayores, que existe en todo el país para los mayores de sesenta años, y que amplios sectores sociales, antes excluidos, recobren el sentido del orgullo nacional.

Todos esos argumentos y otros, como la lucha del gobierno de Evo Morales ante instancias internacionales —la Corte Internacional de La Haya—²⁷ para que se reconozca el derecho de Bolivia a una salida al mar, fueron empleadas durante las campañas a favor del “sí”.

V. LOS ARGUMENTOS BOLIVIANOS A FAVOR DEL “NO”

Los triunfadores en el referéndum del 21 de febrero de 2016 sostuvieron que una reelección más de Evo Morales y de su vicepresidente ponía en peligro la frágil democracia boliviana. Las instituciones y los mecanismos de control al poder del Ejecutivo en Bolivia son muy débiles, y con la reelección de Evo se iba a propiciar una enorme concentración de poder en manos del jefe de gobierno y de Estado y de la alianza político-social que le da sustento —el MAS—.

La inexistencia de financiamiento público en las campañas políticas ha propiciado que los empresarios y las transnacionales que operan en Bolivia se pongan del lado de Evo Morales y su gobierno porque desean más contratos, obras y concesiones. El puro financiamiento privado reconocido en la ley ha generado un acercamiento indebido y hasta corrupto entre el mundo empresarial y la clase política boliviana en el poder.

Los medios de comunicación electrónicos reciben la influencia y el patrocinio de Evo Morales. El gobierno de Evo Morales no sólo concentra el poder y las instituciones formales, sino que tiene una influencia y control indudable sobre los poderes fácticos nacionales y transnacionales. La segunda reelección inmediata al amparo del nuevo marco constitucional aumentaría aún más ese poder e influencia. Los espacios de libertad, crí-

²⁶ International Monetary Fund, Country Report, núm. 15/334, Bolivia, December 2015.

²⁷ La demanda fue presentada por el gobierno de Bolivia en contra de Chile el 24 de abril de 2013. Recientemente, Evo Morales ha anunciado una nueva demanda en la Corte Internacional de Justicia en contra de Chile por las aguas de la zona fronteriza de Silala.

tica y disenso se verían reducidos fuertemente con la segunda reelección de Evo Morales.

En lugar de fortalecer la democracia, con la segunda reelección de Evo Morales se estaría promoviendo el caudillismo, y hasta se correría el riesgo de que Evo Morales y Álvaro García Linera, su vicepresidente, se perpetuaran en el poder bajo condiciones no democráticas.

Se argumentó a favor del “no”, señalando que la derrota del “sí” implicaría el fin del populismo demagógico en Bolivia, el que se inscribe dentro de la lógica de lo que ocurre en otros países de América del Sur, en donde una ola “democratizadora” pone por los suelos a ese populismo; por ejemplo: el triunfo de Macri frente a Fernández de Kirchner en Argentina; el anuncio de Rafael Correa de que no se postulará a las elecciones de Ecuador; la aplastante derrota de Nicolás Maduro en las recientes elecciones legislativas de Venezuela, y el desprestigio creciente de Dilma Rousseff y de Lula en Brasil.²⁸

Una de las características de la democracia es la alternancia en el poder. La posibilidad de que proyectos alternativos al gubernamental o dominante puedan también acceder al gobierno y a las decisiones fundamentales. La democracia no sólo se apoya en la regla de las mayorías, sino que es un régimen que permite que las minorías puedan ser electoralmente mayorías. Con la perpetuación de Evo Morales en el poder, las posibilidades de las minorías políticas descenderían notablemente para competir en el futuro por el poder político de la nación.

El argumento más visible en la campaña del “no” durante el proceso de referéndum residió en actos de corrupción concretos de miembros del gobierno.²⁹ En el caso de Evo Morales, se le señaló su relación con una mujer —Gabriela Zapata— con la que había tenido un hijo en 2007, y que en ese momento era beneficiaria de un contrato millonario por más de 500 millones de dólares con una empresa de China. Ese hecho fue muy importante para el resultado del 21 de febrero de 2016. Tal vez, sin los

²⁸ Vargas Llosa, Mario, “La derrota de Evo”, *El País*, Madrid, 6 de marzo de 2016, p. 11.

²⁹ Uno de ellos relacionado con el Fondo Indígena Originario Campesino, institución estatal concebida para financiar proyectos de desarrollo económico en el área rural y que se convirtió en una agencia para repartir quince millones de dólares a organizaciones sindicales afines al gobierno. El escándalo llevó a la cárcel a 29 personas, entre ellas a una exministra de Morales, un senador oficialista y a dirigentes sindicales.

señalamientos de corrupción, el resultado a favor del “sí” hubiera resultado triunfador.³⁰

En este tenor, se le imputaron al gobierno de Evo Morales los empréstitos gigantescos provenientes de China para la financiación de obras públicas faraónicas y, muchas de ellas, sin sustentos técnicos o financieros, lo que compromete a juicio de los críticos seriamente el futuro del país.

Ideológicamente, se cuestionó su política de nacionalizaciones, la victimización de la empresa privada, y la exaltación de la lucha de clases y de razas, para incentivar la violencia social. A algunos de sus ministros, como el vicepresidente Álvaro García Linera, se le tildó de marxista. Es y era obvio que en América del Sur existe una confrontación por la hegemonía ideológica: gobiernos y sectores deseosos de construir una alternativa al modelo neoliberal imperante frente a posturas políticas, ideológicas y sociales que defienden el modelo vigente de dominación.

El defecto mayúsculo de los gobiernos y de las visiones contrahegemónicas en América Latina ha sido su incapacidad para generar sólidos mecanismos de control al poder que limiten la corrupción. Es evidente que el gobierno de Evo Morales no propició la consolidación de esas instituciones, y que minimizó los efectos de la corrupción en el socavamiento de su legitimación política.

VI. LA REELECCIÓN DEL EJECUTIVO COMO INSTITUCIÓN CONTRAMAYORITARIA

Dentro de las teorías que se ocupan de la importancia del diseño institucional en sus efectos políticos, económicos y sociales, está desde luego la obra de Juan Linz, que explicó las virtudes del sistema parlamentario sobre el presidencial y expuso que el primero sobre el segundo presenta las siguientes ventajas: la flexibilidad; la existencia de soluciones constitucionales para la confrontación entre el Legislativo y el Ejecutivo; la imposibilidad de que se produzcan impasses entre los poderes; el fortalecimiento del sistema de partidos; el favorecimiento a los juegos de suma positiva; el

³⁰ Juárez, Ivone, “Corrupción, la principal razón para el NO, según la encuesta”, *Página Siete*, sección Decisión, 2016. Referendo constitucional, La Paz, p. 4.

aliento a la cooperación política; la promoción a la estabilidad política, y hasta el acrecentamiento en la legitimidad del régimen político concreto.³¹

Los análisis de Linz y de otros teóricos de la ciencia política y del derecho constitucional tienen por finalidad destacar la importancia del diseño constitucional, fundamentalmente en el control del poder —esencialmente presidencial—, para generar condiciones más democráticas dentro del régimen político, así como para propiciar una mejor garantía en la ampliación de los derechos humanos y hasta en los mecanismos de democracia participativa para que éstos efectivamente estén en manos de la sociedad.

Un teórico latinoamericano que ha cuestionado el hiperpresidencialismo en América Latina y la ausencia de controles al poder es Roberto Gargarella. Este autor considera que, entre otros factores, el hiperpresidencialismo de los presidentes populistas en América Latina ha terminado por ahogar y manipular las instituciones de democracia participativa y deliberativa que Constituciones como la ecuatoriana de 2008 o la boliviana de 2009 prevén. También estima de manera destacada que las oligarquías nacionales tienen gran parte de responsabilidad porque impiden radicalizar formas democráticas diversas a las estrictamente electorales.³²

Para Roberto Gargarella, existen instituciones en los sistemas constitucionales latinoamericanos claramente contramayoritarias por su diseño, en tanto que son contrarias a la soberanía popular y a la deliberación democrática sin exclusiones. Son instituciones que no promueven el autogobierno colectivo ni la autonomía personal, no fortalecen la democratización del poder político ni el control democrático del poder. Ejemplo de las instituciones contramayoritarias son: el Ejecutivo unipersonal; la reelección indefinida del Ejecutivo o Legislativo, sin controles democráticos suficientes; los excesivos poderes del Senado, y las cortes constitucionales. En ese sentido, sostiene que se podrían crear y diseñar nuevas instituciones que no tuvieran esos defectos para mejor garantizar los derechos humanos. Gargarella, que más bien proviene del constitucionalismo popular, propone las siguientes transformaciones institucionales: a) formas directas de democracia y reformulación de los sistemas representativos;

³¹ Linz, Juan J., “The Perils of Presidentialism”, en Lijphart, Arend (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford, Oxford University Press, 1992, pp. 118-127.

³² Gargarella, Roberto, *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Madrid, Katz, 2014, pp. 310-346.

b) fortalecimiento del Poder Legislativo en sus facultades de control al Ejecutivo; c) rechazo al hiperpresidencialismo; d) reducción de los poderes del Senado para que se constituya exclusivamente como Cámara de defensa del Estado federal; e) quitar a la Corte Suprema la “última palabra” en las decisiones sobre la constitucionalidad de las leyes; f) inclusión de todos los sectores políticos y sociales en las instituciones y en otras esferas de la sociedad; g) introducción de acciones de inconstitucionalidad por omisión de las autoridades para garantizar derechos, principalmente los sociales; h) reconocimiento del interés difuso, etcétera.³³

Por mi parte, considero que el entramado institucional que debe ser revisado para garantizar los derechos humanos y reducir los riesgos contramayoritarios comprende lo siguiente: 1) los poderes fácticos nacionales y transnacionales deben someterse a controles jurídicos suficientes que sean dirigidos o al menos supervisados por los ciudadanos; 2) los derechos fundamentales deben contar con garantías plenas de realización, principalmente los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales y de los pueblos originarios; 3) es imperioso luchar por una democratización radical, al igual que por la transparencia, rendición de cuentas, eficiencia y eficacia de todas las instituciones del Estado; 4) los tratados internacionales, principalmente los relacionados con el comercio, las inversiones y la propiedad deben ser votados por los ciudadanos para poder entrar en vigor en los respectivos ámbitos territoriales; 5) los mecanismos de derecho procesal constitucional deben ser amplios y accesibles a cualquier ciudadano o grupo social para proteger con suficiencia los derechos fundamentales de carácter social y los derechos colectivos —la acción ciudadana de inconstitucionalidad sin tener que demostrar ningún tipo de interés legítimo—; 6) los instrumentos anticorrupción deben dirigirse fundamentalmente en contra de las grandes corporaciones transnacionales; 7) la democracia participativa, deliberativa y comunitaria necesita ser estimulada en todos los ámbitos; 8) el patrimonio de las naciones —sus recursos naturales— y su explotación deben corresponder exclusivamente a ellas a través de sus Estados; 9) la soberanía nacional debe seguir siendo un elemento importante para la definición del Estado y su actuar en el ámbito internacional, y 10) sobre todo, es imprescindible modificar el actual modelo económico neoliberal globalizador y sustituirlo por otro de naturaleza so-

³³ *Idem.*

cial que permita promover la industrialización interna y que fortalezca los mercados nacionales bajo criterios de igualdad.³⁴

El análisis de la democracia en la teoría es muy débil e insuficiente. Algunos, casi todos, se quedan en los márgenes de la democracia liberal representativa. No se atreven a postular formas de democracia participativa y deliberativa radical o formas de democracia comunitaria. La importancia de la democracia como precondition del Estado constitucional es fundamental. Sin una activa participación de los ciudadanos y de los movimientos sociales, más allá de los momentos electorales, el Estado constitucional no es posible. ¿Por qué? Porque los ciudadanos y los movimientos sociales pueden supervisar, controlar, proponer y reclamar permanentemente a los gobernantes la satisfacción de los derechos. No se puede confiar exclusivamente en los mecanismos e instituciones de fiscalización del Estado que en su mayor parte se encuentran cooptados por los poderes fácticos y formales. El ciudadano y los movimientos sociales tienen un papel que jugar para evitar el divorcio entre gobernante y gobernado, y para estar exigiendo el cumplimiento de los derechos humanos. El Estado de partidos tradicional es un esquema periclitado, obsoleto, que se ha aliado al poder transnacional para afectar la realización de los derechos.

Encuentro que las teorías del Estado requieren desarrollar una concepción de la democracia radical que vaya de la mano con la de los derechos humanos. Como dice un teórico norteamericano:

...para las mayorías pobres la solución de la crisis requiere de una redistribución radical de la riqueza y el poder, fundada en la construcción de estructuras democráticas más auténticas que permitan el control popular sobre las instituciones locales y transnacionales. Las posibilidades de transformación que se han abierto en América Latina no se pueden realizar sin un programa socialista democrático y una izquierda organizada.³⁵

La reelección del Ejecutivo por largos periodos y sin controles democráticos adecuados al quehacer del presidente es un mecanismo contramayoritario. Estimo que muchos bolivianos percibieron que la permanen-

³⁴ Cárdenas Gracia, Jaime, *El modelo jurídico del neoliberalismo*, México, UNAM, 2016, pp. 82-109.

³⁵ Robinson, William I., *América Latina y el capitalismo global. Una perspectiva crítica de la globalización*, México, Siglo XXI Editores, 2015, p. 355.

cia en el poder de Evo Morales del 22 de enero de 2006 hasta enero de 2025 entrañaba un desmedido fortalecimiento del Poder Ejecutivo con menoscabo al resto de las instituciones formales y hasta fácticas. El control democrático del poder presidencial en Bolivia no se ha consolidado, y, en esas condiciones, el mantenimiento en el poder de un líder carismático como Evo Morales podía desembocar no sólo en el cesarismo, sino en una dictadura bajo ropajes formalmente democráticos.

En Bolivia, los grupos de apoyo al presidente Morales reclamaban la importancia en la continuidad del proyecto político, porque éste ha generado condiciones sociales y económicas positivas para muchos sectores de la población antes excluidos de los beneficios del quehacer gubernamental, lo que parece ser un argumento poderoso. Sin embargo, como lo demuestra la propia experiencia de la Bolivia reciente, sin contrapesos democráticos, que fiscalicen el ejercicio del poder para que no se incurra en actos de corrupción, es muy probable que los proyectos políticos más solidarios, incluyentes y cooperativos naufraguen.

Sería una ingenuidad perder de vista, que ejercicios nacionalistas y sociales, como el emprendido por el presidente Morales, concitan el rechazo de los intereses hegemónicos mundiales, porque esos proyectos sociales y desde abajo representan una alternativa al neoliberalismo. Sin embargo, la salvación de los proyectos sociales alternativos frente a las acechanzas del neoliberalismo sólo reside en la ampliación de los canales participativos y deliberativos en la sociedad. Es decir, cualquier proyecto político-social como el iniciado por el presidente Morales exige de una fuerte presencia de controles democráticos de carácter social que domeñe el poder, incluyendo el poder del líder del proyecto.

VII. UN ENFRENTAMIENTO GEOPOLÍTICO: POPULISMO VERSUS NEOLIBERALISMO

En América del Sur se vive en estos años un conflicto geopolítico entre dos modelos políticos e ideológicos diversos, y que estuvieron presentes en el referéndum boliviano del 21 de febrero de 2016. El del populismo representado por el anterior gobierno argentino de Fernández de Kirchner; el gobierno de Rafael Correa en Ecuador; el gobierno de Nicolás Maduro en Venezuela; el gobierno Dilma Rousseff en Brasil, y el de Evo Morales

en Bolivia.³⁶ Por su parte, el neoliberalismo tiene entre sus paladines a los gobiernos de Peña Nieto en México y al de Juan Manuel Santos en Colombia.

¿En qué se distinguen ambos modelos? Para el populismo es fundamental tener una comprensión de las relaciones de poder nacional y transnacionales vigentes para entender la dinámica de la política y el papel del derecho en esos esfuerzos alternativos.³⁷ El populismo nos advierte sobre el “encantamiento” de las teorías sobre los derechos humanos.

Como dice Costas Douzinas,

...se moviliza en nombre de una cultura global, de los valores y principios que son un intento de cerrar las sociedades y de imponerles una lógica única. Que esa lógica sea occidental o cualquier otra, es secundaria; el punto es que se sigue un principio de unidad en contra de las ideas de indeterminación social y de autocreación existencial prometidas por la historia radical del derecho natural. Pero los derechos humanos también son un poderoso imaginario abierto a diversas identidades, a tradiciones heterogéneas y suprimidas. Los derechos humanos como un principio de política popular expresan la indeterminación y apertura de las sociedades a la política. Los derechos socavan el intento de reprimir algunas identidades sociales y de sancionar otras, y su indeterminación significa que los límites de la sociedad siempre son disputados y nunca coinciden completamente con las cristalizaciones que imponen el poder y los títulos legales. Los derechos humanos encierran a la vez un principio de unidad y de homogeneidad y su opuesto, el primero simbolizado por la forma legal y el último por las luchas de la gente.³⁸

Para el populismo debemos entender al otro, al diferente, al que pertenece a culturas distintas a las occidentales, y que reclama, en sus luchas de resistencia, uno o varios proyectos de derechos humanos diversos a los nuestros. La concepción de los derechos humanos no es occidental ni se encuentra sólo en las cosmovisiones europeas y anglosajonas. En donde hay individuos y grupos que en ejercicio de sus autonomías pretenden resistirse al poder, el que sea, y lo hacen desde la defensa de su dignidad y de

³⁶ Vargas Llosa, Mario, *op. cit.*, p. 11.

³⁷ Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal, *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2011, p. 20.

³⁸ Douzinas, Costas, *El fin de los derechos humanos*, Antioquia, Colombia, Legis Editores, 2008, p. 456.

sus valores sociales y culturales, están reclamando la vigencia de derechos humanos que no necesariamente son los nuestros.

Desgraciadamente, la posición dominante en las teorías del Estado poco repara en el carácter histórico, político, contingente, cultural y comunitario de los derechos humanos. Al centrarse fundamentalmente en el individuo y en su pertenencia a la cultura occidental, se desdeña que otras manifestaciones culturales, medioambientales y/o plurinacionales puedan considerarse concreciones de los derechos humanos. Como dice Luis Villoro,

...la persona no es un individuo sin atributos, incluye la conciencia de su propia identidad como miembro de una colectividad y ésta no puede darse más que en un contexto cultural... Las creencias básicas que determinan las razones válidas, los fines elegibles y los valores realizables, varían de una cultura a otra. Por tanto, el respeto a la autonomía de las personas incluye el de las comunidades culturales a las que pertenecen. El “derecho de los pueblos” sólo puede contarse entre los derechos humanos fundamentales, en la medida en que el “pueblo” sea una condición para la autonomía de la persona.³⁹

Como también dice Douzinas, el fin de los derechos humanos es la promesa de lo que todavía no es, pero que se pretende que sea, para que una vez realizado se pueda volver a poner en cuestión.⁴⁰

Los neoliberales, a diferencia de los populistas, suelen insistir en la superioridad de los derechos humanos en Occidente sobre Oriente o respecto a otras latitudes, porque los derechos se apoyan en la autonomía y dignidad humanas. Sin embargo, ese punto de vista no asume que, por ejemplo, los comunitaristas sostienen que el individuo sólo se realiza en su pertenencia con la comunidad, por lo que razonar a ultranza los valores de autonomía y dignidad en contra de culturas, credos, naturaleza o tradiciones, equivale a reconocer que no hay respeto a las diferencias,⁴¹ y esas diferencias culturales como también sus fundamentos, merecen respeto y

³⁹ Villoro, Luis, “Sobre derechos humanos y derechos de los pueblos”, *Isonomía*, México, núm. 3, octubre de 1995, p. 10.

⁴⁰ Douzinas, Costas, *op. cit.*, nota 38, p. 462.

⁴¹ Prieto Sanchís, Luis, *El constitucionalismo de los derechos. Ensayos de filosofía jurídica*, Madrid, Trotta, 2013, pp. 244 y 245.

consideración. No pueden ser descartadas sin más, sin que exista un diálogo o deliberación entre culturas.

El populismo, y tal como señala Boaventura de Sousa Santos, entiende que la nueva política de la globalización no es producto del impulso intelectual de juristas o políticos bien intencionados, sino de los poderes de dominación mundial y de abogados, burócratas estatales, instituciones internacionales, transnacionales, algunos movimientos populares y organismos no gubernamentales, que proponen un nuevo derecho y una nueva política para las nuevas realidades. El proceso de construcción de los nuevos proyectos políticos no es monolítico, sino muy diverso, aunque en él han ido ganando los intereses neoliberales de las grandes corporaciones mundiales y de las potencias más importantes sobre las organizaciones no gubernamentales que defienden los derechos humanos, el *ius humanitatis* o el medio ambiente.⁴²

En el populismo se pone el acento en las demandas de inclusión, igualdad o reclamos de identidad de los pueblos, individuos y grupos sociales frente a elementos evidentemente neoliberales, como la desigualdad creciente en el mundo, la explosión demográfica, la catástrofe ambiental, la proliferación de armas de destrucción masiva, los intereses de las grandes corporaciones internacionales, y los intereses geopolíticos de las principales potencias.

La globalización neoliberal puede, desde una visión de poder —con la complicidad de los intereses geopolíticos— explicarse por la existencia de una triple alianza entre las empresas transnacionales, el capital local y la burguesía estatal.⁴³ Los tres factores o elementos de esta alianza comparten su situación común de privilegio sociopolítico y su interés por incrementar su influencia no sólo en los ámbitos económicos, sino en los sociales y políticos de todas las naciones y en los procesos de integración mundial y regional. Para ello, se auxilian de la política y del derecho a fin de lograr sus objetivos.

El populismo es consciente de la transnacionalización de la regulación del Estado-nación; de los efectos negativos y positivos de la integración regional; del resurgimiento de la *lex mercatoria*; del derecho de las

⁴² Sousa Santos, Boaventura de, *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*, Madrid, Trotta, 2009, pp. 329 y ss.

⁴³ Evans, Peter, *Dependent Development: the Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*, Princeton, PUP, 1979.

personas que atraviesan fronteras; del derecho de los pueblos indígenas; del cosmopolitismo subalterno e insurgente y de los derechos humanos, y del derecho de los recursos naturales globales de propiedad común.⁴⁴ Además, el populismo reconoce sin ambages la crisis del principio de soberanía, el desmantelamiento del Estado del bienestar, la opacidad e ilegitimidad con la que se crea y aplica el derecho de la globalización neoliberal, y el despojo de los recursos naturales por parte de los Estados hegemónicos a los Estados débiles o periféricos.

Como dice José Eduardo Faria, cuanto más veloz es la integración de los mercados en un “sistema mundo” o en una “economía-mundo”, más se reduce la capacidad de coordinación macroeconómica de los Estados-nación, pues mediante las recomendaciones de los organismos financieros internacionales se llega a impedirseles establecer políticas keynesianas de altas tasas de gasto público para sustentar el empleo o el crecimiento económico.⁴⁵ De esta suerte, las posibilidades del Estado se reducen para garantizar o contribuir a garantizar los derechos de igualdad. El modelo neoliberal de la globalización se caracteriza por la reducción sustancial en la satisfacción de los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales y de los pueblos originarios. En este modelo, los ciudadanos del Estado-nación tienen menos acceso al empleo, a la salud, a la educación, a la vivienda y a otros derechos sociales de igualdad.

La globalización neoliberal impulsa una nueva regulación del Estado-nación, la que implica que el Estado-nación realiza ajustes al derecho interno para que éste sea compatible con las exigencias de la globalización neoliberal.⁴⁶ Los ajustes principalmente ocurren en el derecho económico, comercial y social, aunque se pueden extender a otros ámbitos, como el del derecho electoral, a fin de configurar democracias formales, no siempre auténticas, que no fortalecen la construcción de ciudadanía. Las finalidades de esos ajustes jurídicos son la liberalización del comercio, la privatización de industrias o sectores, la liberalización agrícola, el desmantelamiento de las agencias reguladoras, la flexibilización del mercado laboral, la privatización de los servicios sociales vinculados a la salud o a la educación, la menor preocupación por los asuntos ambientales, entre otros.

⁴⁴ Sousa Santos, Boaventura de, *op. cit.*, pp. 292 y ss.

⁴⁵ Faria, José Eduardo, *El derecho en la economía globalizada*, Madrid, Trotta, 2001, p. 30.

⁴⁶ *Idem.*

La globalización del Estado-nación no tiene los mismos efectos sociales en los países desarrollados que en los subdesarrollados. En éstos, las consecuencias pueden ser, en mayor medida que en los Estados más poderosos, el incremento de la desigualdad y el apuntalamiento de la influencia y del poder en las elites locales y mundiales sobre las poblaciones locales. Las nuevas realidades de la globalización traen consigo fenómenos de inseguridad e ingobernabilidad, porque a la pobreza crónica de las sociedades nacionales se suma la eliminación de todo tipo de protección social o de otra índole a cargo del Estado.

La política y el derecho que entrañan la globalización neoliberal significan que los Estados-nación crean instituciones y competencias jurídicas supranacionales. Las nuevas entidades asumen competencias que antes tenían los Estados. Los procesos de integración no suelen ser votados, se realizan sin la participación de las sociedades locales, y por ello existe un serio déficit de legitimidad democrática. Casi siempre los responsables de las entidades supranacionales no son electos democráticamente, y el procesamiento de sus decisiones no se acostumbra a ventilar públicamente. La ilegitimidad democrática y la opacidad son las características distintivas de los procesos de integración.⁴⁷

Las entidades supranacionales se construyen y se desarrollan generalmente para promover dos objetivos: 1) la integración económica y comercial, y 2) la protección de los derechos humanos. De esos dos objetivos prevalece el económico y el comercial, que es el que recibe el mayor impulso. La integración para la salvaguarda de los derechos humanos se utiliza como instrumento de legitimación del primer objetivo y va a la saga de él, porque si sustituyera a la preponderancia con la que cuentan los procesos de integración económica y comercial, se podría afectar seriamente al proyecto de la globalización. Así, en las entidades supranacionales de los derechos humanos la garantía de los derechos económicos sociales, culturales y ambientales y a favor de los pueblos originarios recibe menor respaldo que la salvaguarda de los derechos de la llamada primera generación.

Todo lo anterior obliga a sociedades como la boliviana, a profundizar el discurso y la práctica de la democracia radical —participativa, delibe-

⁴⁷ Hernández Cervantes, Alcida, *La producción jurídica de la globalización económica*, México, UNAM-Universidad Autónoma de San Luis Potosí-Centro de Estudios Jurídicos y Sociales Mispát, A. C., 2014, pp. 203-216.

rativa, comunitaria, además de representativa— y de las estructuras e instituciones tradicionales del Estado, a la par que realizar una teoría económica y social que sea capaz de justificar, costear y respaldar las propuestas y proyectos que las sociedades hagan desde las esferas jurídicas y políticas locales, nacionales e internacionales.

La lucha y confrontación de los modelos populista y neoliberal estuvo presente en Bolivia durante el referéndum del 21 de febrero de 2016. Prevalció el neoliberal, a causa de los eventos de corrupción política que ventilaron los medios de comunicación. Así, las tradiciones sobre el respeto de la ley, la defensa de los derechos humanos de propiedad y libertad, y las garantías a favor del individualismo, dominaron sobre las tradiciones democráticas de las luchas sociales y comunitarias, de la defensa de la igualdad sustancial, de la identidad entre gobierno y ciudadanos, y de la soberanía popular.⁴⁸ Igualmente, la apuesta política por la segunda reelección de Evo Morales en el marco de la Constitución vigente de 2009 fue una pretensión contramayoritaria por no existir en Bolivia los contrapesos democráticos suficientes al poder del Ejecutivo.

VIII. CONCLUSIONES

Los bolivianos se encuentran preocupados por lo que pasará en Bolivia al concluir el mandato de Evo Morales en enero de 2020. Para los ganadores del referéndum, el triunfo del “no” significa un mayor empoderamiento de la sociedad civil boliviana, que implicará “desestatizar” en el mediano y largo plazo a la sociedad boliviana, y también obliga al actual gobierno de Evo Morales a dar un giro en sus políticas públicas, principalmente respecto a la permanencia de las condiciones contramayoritarias, de corrupción y autoritarias que perviven en su gobierno.⁴⁹

Para los miembros del gobierno y del MAS, los que lucharon por el “sí”, la derrota en el referéndum entraña encontrar a la brevedad un sustituto a Evo Morales que pueda enfrentar exitosamente el proceso electoral

⁴⁸ Laclau, Ernesto, *La razón populista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 211.

⁴⁹ Díez Lacunza, Gabriel, “Analistas y autoridades efectúan el análisis prospectivo. Proyección: conozca los posibles escenarios de ganar el Sí o el No”, *Página Siete*, sección Decisión 2016. Refrendo Constitucional, La Paz, p. 6.

de 2019-2020. La derrota del “sí”, también producirá consecuencias en el gobierno para asumir el peso y el costo de la corrupción en los resultados del referéndum. El gobierno tendrá que propiciar cambios decididos en contra de la corrupción y de las condiciones contramayoritarias de las instituciones.

No obstante, muy pocos plantean abiertamente —tal vez porque lo dan por hecho—, que las políticas sociales, económicas y políticas a favor de los pueblos originarios y la plurinacionalidad continuarán. Desde nuestro punto de vista, lo más importante, sin desdeñar los temas de corrupción o de autoritarismo, es si el carácter social, comunitario y participativo que postula la Constitución del Estado boliviano se seguirá verificando en los hechos o, si, por el contrario, el giro en las políticas públicas que proponen algunos tiene que ver con un retroceso en la garantía plena de los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales y a favor de los pueblos originarios. En otras palabras: ¿acaso el triunfo del “no” implica que en Bolivia tendrá más peso el neoliberalismo que el populismo?