

La Revocatoria de Mandato en Bolivia. Su diseño institucional. El caso Evo Morales (2008)

MARÍA LAURA EBERHARDT
CONICET
laura_rafaela@yahoo.com.ar

Resumen:

Introducción: Desde los años 80 varios países latinoamericanos ejecutaron reformas constitucionales donde incorporaron la revocatoria de mandato entre otros mecanismos de democracia directa. Esta herramienta permite a los ciudadanos destituir representantes electos a través de un referéndum. Bolivia la incorporó en su Constitución de 2009 alcanzando incluso al presidente cuando la aplicó por primera vez en 2008, en virtud de una ley especial, contra Evo Morales.

Material y métodos: Este trabajo analiza el diseño institucional de la revocatoria en ese país para dilucidar su aplicabilidad y posibles efectos sobre el régimen presidencial y la estabilidad

democrática. Asimismo, realiza un estudio del caso de aplicación de la revocatoria presidencial contra Evo Morales en 2008.

Resultados: El artículo pone de manifiesto el potencial y limitaciones de la revocatoria de mandato en Bolivia como mecanismo de salida institucional frente a crisis de legitimidad de los representantes. Asimismo advierte sobre posibles usos indebidos del mecanismo Asimismo advierte sobre posible usos indebidos del mecanismo que pueden provocar inestabilidad de gobierno que pueden provocar inestabilidad de gobierno.

Discusión: Finalmente debate el potencial y efectos de la revocatoria para los regímenes democráticos presidenciales de la región

Palabras Claves: Revocatoria de mandato, crisis, estabilidad democrática, Bolivia, caso Evo Morales.

Recall in Bolivia. Institutional design. The case of Evo Morales (2008)

Abstract:

Introduction: Since the 1980s several Latin-American countries have implemented constitutional reforms incorporating the recall, amongst other mechanisms of direct democracy. This tool enables citizens to remove their elected representatives from power by means of a referendum. Bolivia incorporated such a measure in its Constitution of 2009 encompassing even the president and it was implemented by a special law in 2008, against Evo Morales.

Material and methods: this study analyses the institutional design recall in Bolivia in order to determine its applicability and potential effects on the presidential regime and democratic stability. At the same time, it also analyses the case of implementing the recall referendum on the presidential mandate of Evo Morales in 2008.

Results: the article highlights the potential and shortcomings of recall in Bolivia as a mechanism that provides an institutional solution for crisis of legitimacy faced by its representatives. At the same time it also draws attention to any potential misuse of the mechanism that might destabilise the government.

Discussion: finally, it discusses the potential and the effects of the recall referendum for democratically-elected presidential regimes in the region.

Key Words: Recall, crisis, democratic stability, Bolivia, the Evo Morales case.

La Revocatoria de Mandato en Bolivia. Su diseño institucional. El caso Evo Morales (2008)



María Laura
Eberhardt

Recibido: 30/04/2016
Aceptado: 01/06/2016

INTRODUCCIÓN

La revocatoria de mandato es un mecanismo de *accountability* vertical que permite a los ciudadanos mantener el control sobre los gobernantes elegidos durante el tiempo que dure su cargo. Habilita a un número de electores insatisfechos con algún representante a reclamar elecciones especiales en las que puedan destituirlo.

Fue incorporada junto con otros institutos de democracia directa en varias constituciones y legislaciones latinoamericanas, en mayor medida desde fines de los años '80, con el objeto de contrarrestar la crisis de representación a partir de abrir nuevos espacios institucionales para la participación y el control popular en los procesos de política pública.

Varios Estados la adoptaron para revocar cargos a nivel nacional, alcanzando incluso algunos de ellos al mandato presidencial, como Venezuela, Bolivia y Ecuador, lo que implicaría una modificación en el funcionamiento del sistema presidencialista. Las normativas provinciales y locales resultaron aún más prolíferas en estas incorporaciones.

Entre los países latinoamericanos que incluyen este mecanismo se destaca Bolivia, por constituir una de las tres primeras

formulaciones constitucionales de revocatoria que incluyó a la figura presidencial, y también por haber sido aplicada en 2008 contra el mismo presidente que impulsó su incorporación en la nueva Constitución Política del Estado de 2009: Evo Morales.

Este artículo se propone por tanto analizar el diseño legal y el caso más importante de aplicación de la revocatoria de mandato en dicho país. El objetivo principal es conocer su potencial y sus limitaciones como una herramienta de salida institucional frente a crisis de legitimidad de los representantes elegidos. Asimismo, busca indagar en las especificaciones de su diseño institucional en ese país para determinar su grado aplicabilidad. Pretende también detectar posibles usos indebidos del mecanismo, por ejemplo, aquellos motivados por grupos políticos con pretensiones electoralistas anticipadas que resulten en inestabilidad de gobierno. Finalmente, aspira a dilucidar su potencial y efectos para los regímenes democráticos presidenciales de la región.

BREVE DEFINICIÓN CONCEPTUAL

Participación

Antes de definir a la revocatoria de mandato como un mecanismo de participación ciudadana, conviene definir brevemente qué se entiende por este concepto. En primer lugar, “participar”, significa tomar parte: “convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona”. Pero también significa compartir algo con alguien o, por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia. De modo que la participación es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo (Merino, 2001, p. 1).

La participación suele ligarse con propósitos transparentes (públicos en el sentido más amplio del término) y casi siempre favorables para quienes están dispuestos a ofrecer algo de sí mismos en busca de propósitos colectivos. En las democracias representativas contemporáneas algunos gobernantes y procesos institucionales pueden requerir la participación de los ciudadanos y de las agrupaciones sociales para dirimir problemas específicos, para encontrar soluciones comunes o para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida (*ídem*).

El valor de la participación radica, entonces, en que “atenúa el abismo que existe entre el gobierno y la sociedad, que se siente incluso en democracias que funcionan relativamente bien y que hace al gobierno parecer ajeno y distante” (Nino, 2003, p. 214).

El modelo de “democracia directa”, incluye este concepto como uno de sus pilares fundamentales. El sentido de esta modalidad directa de democracia en la actualidad se asocia a las diversas formas de participación política que se realizan a través del ejercicio del voto directo y universal, cuyo objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas (actos o normas), y no el de elegir a los miembros de los poderes Legislativo o Ejecutivo (Aragón y López, 2000, p. 981).

La revocatoria de mandato es uno de estos mecanismos de democracia directa a partir del cual los ciudadanos pueden ejercer un control constante sobre la gestión de sus gobernantes y, en caso de disconformidad amplia y pronunciada, decidir su reemplazo a través del voto en un referéndum.

Revocatoria de mandato

Como se anticipó en el punto anterior, la revocatoria de mandato constituye una herramienta de democracia directa, entendida esta última en términos de un conjunto de mecanismos que funcionan como medios de decisión política ejercidos por el sufragio directo y universal (Altman, 2005, p. 204).

El *recall* otorga a los ciudadanos la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular como resultado de un proceso de consulta también popular (Zovatto, 2008, p. 260). Es una institución mediante la cual un número de electores (que en la mayoría de los casos va del 10 al 35% del padrón) impulsa la destitución de algún/os cargo/s ejecutivo/s y/o legislativo/s que dejó/aron de gozar de la confianza de la ciudadanía (García Lema, 1994, p. 260).

Conforma un instrumento de *accountability* vertical, que surge desde la sociedad y se dirige al gobierno; a diferencia de la *accountability* horizontal, interna al aparato estatal o ejercida entre sus diferentes poderes instituidos: ejecutivo, legislativo, judicial (O'Donnell, 1998). Dentro de la dimensión vertical, es asimismo

un mecanismo de *accountability* societal, basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones, movimientos ciudadanos y actuaciones mediáticas, tendentes a monitorear el comportamiento de los gobernantes, a exponer y denunciar sus actos ilegales y activar la operación de agencias horizontales de control (Smulovitz, 2001, p. 2) Todo lo anterior, llevado a cabo a través de vías institucionales o legales.

Abre un canal de defensa de los ciudadanos frente a gobernantes devenidos impopulares. Su principal función es la de habilitar una participación ciudadana negativa o de control, más que de expresión o gestión positiva de proyectos e iniciativas ciudadanas, ya que supone eliminar el contrato de representación erigido por el voto antes de que expire el período preestablecido.

Sin embargo, uno de sus mayores riesgos es el de poner en jaque al sistema representativo, especialmente si se abusa de él o se amenaza repetidamente con su utilización (Lissidini, 2007, p. 4).

LA REVOCATORIA DE MANDATO EN BOLIVIA: ANÁLISIS INSTITUCIONAL

La nueva Constitución Política del Estado¹ de Bolivia, promulgada el 7 de febrero de 2009, estipula que la República adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria (art. 11°). La democracia puede ejercerse: de modo directo y participativo (por revocatoria de mandato, referendo, iniciativa legislativa ciudadana, asamblea, cabildo y consulta previa); representativo (elección de representantes por voto universal, directo y secreto); y comunitario (elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos de las naciones y pueblos indígenas originarios, campesinos, entre otros).

El artículo 157° reconoce a la revocatoria como una de las causales de pérdida del mandato por parte de un asambleísta, junto con el fallecimiento, la renuncia, la sentencia condenatoria en causas penales o el abandono injustificado de sus funciones.

¹ Constitución Política del Estado, Asamblea Constituyente, República de Bolivia, 7 de febrero de 2009, disponible en http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf. Acceso el 26/02/2016.

El artículo 170° la postula también como causa del cese del mandato del Presidente, junto con la muerte, la renuncia presentada ante la Asamblea, la ausencia o impedimento definitivo y la sentencia condenatoria en materia penal. El artículo 171° agrega que, en caso de revocatoria del mandato, el Presidente cesará de inmediato en sus funciones, debiendo asumir su Vice, quien convocará inmediatamente a elecciones a la presidencia.

El Consejo de la Magistratura de Justicia puede también promover la revocatoria de mandato de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y del Tribunal Agroambiental, cuando en el ejercicio de sus funciones cometan faltas gravísimas determinadas por la ley (art. 195°).

El artículo 240° establece que toda persona que ejerza un cargo electo podrá ser revocada de su mandato, excepto el Órgano Judicial. La revocatoria podrá solicitarse cuando haya transcurrido al menos la mitad del período del mandato y no tendrá lugar durante el último año. Considerando que la duración de los cargos en Bolivia es de 5 años, el período habilitado para revocar a un mandatario electo es de solo un año y medio.

El referendo revocatorio procederá por iniciativa ciudadana, a solicitud de al menos el 15% de votantes del padrón de la circunscripción que lo eligió. La revocatoria del mandato de la servidora o del servidor público procederá de acuerdo a Ley. Producida la revocatoria el afectado cesará inmediatamente en el cargo, proveyéndose su suplencia conforme a la ley. La revocatoria procederá una sola vez en cada mandato constitucional del cargo electo (art. 240°).

Respecto del reemplazo de la máxima autoridad ejecutiva a nivel autonómico prevé una nueva elección, siempre y cuando no hubiere transcurrido la mitad de su mandato. Como esto no es posible en el caso de una revocatoria, en la cual el plazo de solicitud se habilita una vez transcurrida la mitad del mandato y se cierra antes de llegar al último año, se aplica la segunda opción: el sustituto será una autoridad ya electa definida por el Estatuto Autonómico o Carta Orgánica (art. 286°).

Por último, el artículo 242° define varios requisitos para la participación y el control popular, entre ellos, la formulación de informes que fundamenten (aunque no se exige que “prueben”) los motivos de solicitud de la revocatoria.

Este mecanismo se normativizó por Ley N° 026 del Régimen Electoral² (LRE) de 2010. La autoridad de aplicación es el Tribunal Supremo Electoral (TSE). El artículo 2° retoma la Constitución y afirma que la soberanía popular es uno de los principios obligatorios del ejercicio de la Democracia intercultural y se expresa a través del ejercicio de la democracia directa y participativa, la democracia representativa y la democracia comunitaria (Ídem). El principio de complementariedad entre esos tipos de democracia (allí enumerado), refuerza lo anterior.

El artículo 4° concede igualmente a hombres y mujeres el derecho político de revocatoria y el control de su proceso, debiendo hallarse registrados y habilitados para participar y votar (art. 5°).

A lo estipulado por la Constitución, agrega una definición de revocatoria como “el mecanismo constitucional a través del cual el pueblo soberano decide, mediante sufragio universal, sobre la continuidad o el cese de funciones de las autoridades elegidas por voto ciudadano”, así como el derecho del electorado a destituir del cargo a un representante electo antes de que concluya el periodo de su mandato (art. 25°). Su alcance se extiende a todas las autoridades electas por voto popular, titulares y suplentes, a escala nacional, departamental, regional o municipal, excluyendo a las autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional.

Esta ley aumenta el piso de avales exigidos para la iniciativa de solicitud, respecto del 15% estipulado en la Constitución. Prevé: para autoridades nacionales el 25% del padrón nacional (incluyendo al menos el 20% del padrón de cada Departamento) y para diputados uninominales, se calcula sobre su circunscripción uninominal; para autoridades departamentales, el 25% del padrón departamental (incluyendo el 20% del padrón de cada Provincia) y para asambleístas uninominales se calcula sobre su circunscripción uninominal; para autoridades regionales, el 25% del padrón de cada una de las circunscripciones municipales de la región; y, para autoridades municipales, el muy elevado piso 30% del padrón del municipio (art. 26°). En lo que hace a las

² Ley N° 026 del Régimen Electoral, Asamblea Legislativa Plurinacional, Bolivia, 30 de junio de 2010, disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Bolivia/Ley26-2010.pdf>. Acceso el 26/02/2016.

autoridades legislativas, la normativa aplica tanto para titulares como para suplentes.

Verdugo Silva advierte que “la discordancia de los mandatos jurídicos constitucionales frente a los legales, permite sostener que la ley es inconstitucional, pues el cuerpo legislativo que elaboró y deliberó sobre la LRE al establecer los porcentajes mencionados, no respetó la voluntad de los constituyentes” (2014, p. 143).

A la dificultad que implica reunir los altos porcentajes de firmas requeridos para iniciar la solicitud se agrega, en la mayoría de los casos (excepto los municipales que, en compensación, exigen un piso mayor), una combinación de porcentajes recolectados en dos circunscripciones territoriales diferentes en forma simultánea. Por ejemplo, para autoridades nacionales se exige un 25% del padrón nacional, en el cual se incluya al menos el 20% del padrón de cada uno de los 9 Departamentos que componen el país.

Asimismo, siendo la base de cálculo el padrón, y no los votantes efectivos o los votos válidos emitidos considerados, por ejemplo, respecto de la última elección, sucede que “el porcentaje de adhesiones se calcula sobre un número de electores que potencialmente no acudirá en su totalidad a las urnas” (Verdugo Silva, 2014, p.144). Esos electores “abstemios” probablemente tampoco estén interesados en participar de estas votaciones de revocación ni, mucho menos, en acudir a los puntos de recolección de firmas, resultando por esto un piso aún más difícil de alcanzar.

El plazo para recolectar las firmas y huellas dactilares es de 90 días, de no cumplirlo la solicitud se archiva (art. 27° LRE). Dicho tiempo se presume considerable aunque, en relación con los numerosos avales exigidos, puede resultar ajustado.

La convocatoria a referéndum, una vez superadas las barreras de recolección y validación de firmas y huellas, debe realizarse por ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional aprobada por mayoría absoluta de sus miembros (art. 28°). Este “procedimiento *sui generis*” (Verdugo Silva, 2014, p. 145) ata el paso final, clave para dar inicio a la votación por SI o NO a la revocatoria, al logro de una mayoría legislativa favorable a una iniciativa popular deseosa de desvincular a cierto/s gobernante/s. Al incorporar la

intermediación del poder legislativo para habilitar la votación, se quita a la revocatoria parte importante de su carácter “directo”, sujetando su concreción última a la voluntad política de un órgano representativo.

Dicha aprobación burocratiza los procedimientos que se deben seguir, además posibilita que el legislativo no apruebe la convocatoria, cuestión que desvirtuaría las iniciativas ciudadanas que intentan ejecutar procesos de revocatoria. Obviamente, se presume que el legislativo actuará de buena fe y procederá a dar paso a la convocatoria, pero podría suceder lo contrario, pues es probable que, por ejemplo, la o las autoridades sujetas a revocatoria formen parte del partido mayoritario en el legislativo y por lo tanto no le convenga a dicha mayoría convocar mediante ley los procesos revocatorios (Verdugo Silva, 2014, p. 146)

Luego el TSE fija un Calendario Electoral único para la realización simultánea y concurrente de las revocatorias de mandato de alcance nacional, departamental, regional y municipal que hayan cumplido con los requisitos establecidos para la iniciativa popular en la jurisdicción correspondiente. Al margen de este Calendario, no se podrá realizar ninguna otra iniciativa popular de revocatoria (art. 28°).

Lo anterior implica que, por cada nuevo período de apertura de procesos revocatorios, el TSE tiene que aprobar una resolución reglamentaria en la cual se pauten las fechas de cada etapa: entrega-recepción de solicitudes de revocatoria; entrega de libros con nombres, firmas y huellas dactilares; verificación de los libros y entrega a la Asamblea del informe sobre los procesos solicitados; y votación en referéndum.

Ello constituye, por un lado, un modo de aletargar los tiempos y retrasar la votación para las solicitudes que se hubieren presentado primeras; pero a su vez también, por el otro, es una forma de acotar aún más el tiempo habilitado para presentar iniciativas de destitución: solo el indicado en el calendario único general como fecha de inicio y fin para todos los cargos y niveles de gobierno.

La votación en el referendo es válida si participó al menos el 50% más 1 del padrón de la circunscripción (art. 30°). Un piso alto pero no excesivo para un voto obligatorio y cuyo resultado debiera, al igual que el sufragio electoral, representar a la mayoría de la población. La revocatoria se produce si los votos válidos

emitidos a favor de la misma superan los esbozados en contra y si el número y porcentaje de votos válidos expresados en pos de la revocatoria superan al número y porcentaje de votos válidos con los que fue elegida la autoridad (art. 31°).

Respecto de la revocatoria presidencial cabe aclarar que, para ser elegido Presidente en primera ronda se requiere el 50% más 1 de los votos válidos o el 40% con diferencia de 10 puntos respecto del segundo. De lo contrario, pasan a segunda ronda las dos fórmulas más votadas ganando el que obtenga la mayoría de los votos (art. 166° I y II Constitución Nacional). En este caso existe un piso mínimo de votos muy elevado para adquirir el cargo presidencial, lo cual también aumenta la cantidad de votos requerida para revocarlo.

Lo anterior indica que existe la posibilidad de que una autoridad sujeta a revocatoria se mantenga en el cargo a pesar de que el número de votos válidos solicitando su revocatoria sea superior al número de votos válidos emitidos en contra, pero dicho número y el porcentaje de votos válidos que solicitan la destitución es inferior al número y el porcentaje de votos válidos con los que fue elegida la autoridad. Es probable que (...) no haya acudido a las urnas por lo menos el 50% más uno de inscriptos en el registro electoral de la circunscripción respectiva, lo que invalidaría la votación y la autoridad cuestionada se mantendría en el cargo (Verdugo Silva, 2014, p. 145).

Para evitar manipulaciones, se prohíbe a cualquier autoridad pública hacer propaganda electoral en los procesos de revocatoria (art. 116° LRE), sin embargo, se permite la superposición de revocatorias con elecciones de autoridades y otros referendos (art. 140°). Esto último puede redundar en que la elección de autoridades termine polarizando el humor social al punto tal de teñir y partidizar la votación destituyente.

Por último, sobre la sustitución de las autoridades revocadas, la LRE indica que cuando se trate del Presidente, su sucesor debe convocar a elecciones inmediatamente. Si pasados 15 días de la sucesión no se cumpliera con este mandato, el TSE convocará al proceso electoral. En caso de revocatoria de mandato de los Gobernadores y Alcaldes, se aplicarán los mecanismos de sucesión establecido en la Constitución, las Leyes, los Estatutos Autonómicos y las Cartas Orgánicas, según corresponda.

Ante revocatoria del mandato de Asambleístas Plurinacionales, Departamentales, Regionales y Concejales, la Asamblea Legislativa Plurinacional convocará a la elección de nuevos titulares y suplentes para la sustitución de las autoridades revocadas hasta la finalización del periodo constitucional. Si pasados 15 días de la revocación la Asamblea no realiza la convocatoria, el TSE convocará a elecciones inmediatamente. La elección se realizará en un plazo máximo de 90 días a partir de su convocatoria para completar el mandato (art. 198°).

Este aspecto es de vital importancia ya que el reemplazo por elecciones puede despertar intenciones electoralistas anticipadas en contendientes políticos, incentivando un uso indebido del mecanismo, a diferencia de un reemplazo por designación o por suplentes.

A la vista de los requisitos y procedimientos delimitados Verdugo Silva reflexiona que “la materialización de la revocatoria a una autoridad (sacarlo del cargo) en Bolivia es difícil” (2014, p. 145).

APRECIACIONES SOBRE EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA REVOCATORIA EN BOLIVIA

Los diseños institucionales de revocatoria varían en los países latinoamericanos que la incorporaron en cuanto al grado en que sus disposiciones y requisitos facilitan o dificultan la destitución de un mandatario. Algunas reglamentaciones se inclinan hacia un efectivo ejercicio del control ciudadano, a través de la moderación en sus requisitos y restricciones, otras prefieren preservar la continuidad del mandatario, aun al precio de quitar toda aplicabilidad y efecto al mecanismo. Mientras que las reglamentaciones muy exigentes pueden poner en jaque la utilidad de la revocatoria, las normas demasiado laxas son proclives a habilitar un uso especulativo electoral que redunde en una mayor inestabilidad de gobierno. La definición legal de los diversos aspectos que hacen a su implementación puede facilitar o dificultar (incluso al punto de casi imposibilitar) la efectiva remoción de un gobernante en forma directa por la población.

Revisando el diseño institucional de la revocatoria en Bolivia, surge que, respecto de los cargos pasibles de revocatoria, es un

diseño amplio y permisivo, ya que la habilita para todos los puestos electivos de todos los niveles, incluyendo al presidente. Abre así al máximo su alcance, convirtiéndola en un mecanismo muy atractivo para la ciudadanía y la oposición (interesada en ocupar anticipadamente la presidencia) y de alto impacto para el régimen presidencial (caracterizado hasta ahora por mandatos fijos) y la democracia (cuya estabilidad puede reforzarse al desplazar a un gobernante impopular a través del voto ciudadano).

El plazo en el cual un mandato puede revocarse también indica la apertura y amplitud del mecanismo. Bolivia restringe notablemente el período habilitado: transcurrida la mitad del mandato de 5 años y antes del último año (solo un año y medio). La eliminación de los primeros años del mandato de toda posibilidad de revocatoria brinda a un gobernante un plazo razonable en el cargo para que ponga en marcha sus políticas y demuestre resultados. Ello, junto con la exclusión del último año, desalienta también ambiciones electoralistas anticipadas de grupos opositores. Sin embargo, a menor apertura del mandato a procesos de revocatoria, menor impacto y atractivo del mecanismo.

Uno de los aspectos sensibles es el piso de firmas que se exige a la iniciativa popular para comenzar el proceso: si es muy elevado, dificulta la posibilidad de superar esa primera barrera y llegar a la votación en el referéndum. No solo se vuelve una prescripción muy difícil de cumplir sino que, por ello, desalienta la iniciativa ciudadana. Esto se combina con la cantidad de días que se otorga para recolectarlas: si el plazo es demasiado breve, complica aún más la presentación de avales, haciendo necesario contar con una estructura y capacidad de acción organizada; si el plazo se extiende demasiado, puede vencer el tiempo habilitado del mandato para iniciar revocatoria o también diluir el interés de la población en el tema. Bolivia estipula pisos muy altos de firmas: 30% del padrón para autoridades locales y 25% para el resto, pero otorga un tiempo moderado para recolectarlas de 90 días.

Otro aspecto sensible para alentar o desalentar un proceso de revocatoria, que puede hacer plausible o imposible destituir un representante, es la cantidad de votos exigidos para aprobar la destitución. Si el piso es demasiado alto, las probabilidades de permanencia del representante aumentan, desincentivando

a la ciudadanía en el uso de esta herramienta. Bolivia requiere que los votos a favor de la revocatoria superen los emitidos en contra y que las voluntades dispuestas a revocarlo iguallen o superen (en número y porcentaje) a aquéllas que lo invistieron en el cargo. Esta vinculación entre la cantidad de votos que erigieron a un gobernante y la que se exige luego para destituirlo pretende equiparar el peso de ambas votaciones y evitar que una minoría interesada deshaga lo elegido por una mayoría más amplia.

El nivel de presencia en las urnas requerido para validar el referéndum es igualmente central para revocar (o no) un mandato. Si la participación mínima exigida es muy elevada, las probabilidades de que la consulta resulta válida disminuyen y, con ello, el interés de la población en intentarlo. Bolivia lo eleva al 50% más 1 de los electores, cifra pertinente siendo el voto obligatorio y pretendiendo un resultado representativo de la mayoría.

Bolivia autoriza sólo un proceso de revocatoria por mandato. Ello tiende a desincentivar la especulación electoral y favorece la gobernabilidad. Una apertura ilimitada a las solicitudes de revocatorias tornaría imposible cualquier gobierno, minaría sus bases de legitimidad y agregaría inestabilidad e incertidumbre.

Las causas y fundamentaciones requeridas para iniciar un proceso de destitución son también importantes. Con la introducción de la revocatoria, se habilita un monitoreo de la gestión durante gran parte del mandato con posibilidad de destitución popular por referendo. Bolivia solicita a la población informes que justifiquen su pedido acotando en parte este derecho y ligándolo al desempeño del mandatario. Aunque cabe aclarar, no exige que los motivos sean probados.

En cuanto a las personas habilitadas para participar del referéndum, Bolivia permite votar a todos los ciudadanos empadronados, a diferencia de los países que sólo autorizan a participar a quienes sufragaron previamente en la elección de investidura. Cuánto más incluyente es el mecanismo en términos de habilitar la participación de más ciudadanos, mayores son sus alcances, su atractivo y su carácter democrático.

Un punto clave del procedimiento es el efecto del referéndum. Si el resultado de la votación es no vinculante, el mecanismo pierde casi toda su efectividad y, con ello, su atractivo,

quedando la voluntad ciudadana a disposición de la arbitraria decisión del mandatario a cargo de ponerla (o no) en práctica. Bolivia menciona expresamente el cese inmediato del gobernante cuando la votación en el referéndum así lo haya manifestado. El voto es obligatorio y su resultado es vinculante.

Finalmente, la modalidad de sucesión del mandatario revocado es igualmente de central importancia y atractivo. En el caso de Bolivia, para algunos cargos existe una correspondencia bidireccional entre los procedimientos de elección-revocación de autoridades (Verdugo Silva, 2014, p. 135): por un lado, la revocatoria interrumpe el período de un mandatario elegido a través del voto; por el otro, la elección constituye el mecanismo a través del cual se reemplaza al representante revocado. El *recall* deviene así un mecanismo muy atractivo para una oposición ansiosa por acceder al poder antes de tiempo, a costa de desestabilizar gobiernos.

Si el procedimiento de reemplazo es el llamado a elecciones para completar el mandato, las agrupaciones opositoras y, aunque en menor medida, también la ciudadanía, podrían verse más incentivadas a iniciar un proceso revocatorio, ya que podrían participar de una nueva elección (para ocupar el cargo o para elegir al ocupante) por lo que resta del período. En Bolivia, se llama a elecciones cuando el revocado es el presidente o cualquier asambleísta o concejal.

Si el sucesor fuese un suplente o vice o alguna autoridad predeterminada o se designase por algún otro representante u órgano, la revocatoria perdería parte de su seducción, al menos para quienes especulen con ocupar la vacante con un candidato propio. Los cargos de gobernador y alcalde en Bolivia se reemplazan por elección interna: para el primero por los asambleístas departamentales, para el segundo por los concejales.

LA REVOCATORIA CONTRA EL PRESIDENTE EVO MORALES

Si bien la revocatoria presidencial es un mecanismo de difícil aplicación debido a la centralidad y relevancia del cargo en juego para un régimen presidencial, Bolivia experimentó un caso para destituir a un presidente en ejercicio. Curiosamente, fue contra el primer mandatario que impulsó las reformas constitucionales

más radicales y en las que se incorporó por primera vez a este mecanismo.

El proceso se inició por una iniciativa legislativa lanzada por el propio Presidente en cuestión, meses antes de la entrada en vigencia de la nueva Constitución de 2009 (que incluiría por primera vez esta herramienta) y antes de que el mecanismo fuese reglamentado.

El contexto era de crisis política e institucional: por un lado, se cuestionaba la legitimidad de la Asamblea Nacional Constituyente, que había votado el nuevo texto constitucional sin presencia opositora y, por el otro, se reforzaban los procesos autonomistas de los departamentos orientales opositores a Morales. A ello se sumaron las protestas de los sindicatos mineros.

Ante la virulencia del conflicto, en diciembre de 2007 el presidente Morales entregó a su vicepresidente, la máxima autoridad del Congreso Nacional, el proyecto de ley para convocar a los referéndums revocatorios del Ejecutivo nacional y de todos los gobernadores departamentales. La correspondiente Ley N° 3.850 de Referéndum Revocatorio del Mandato Popular (LRRMP)³ del 12 de mayo de 2008, fue aprobada rápidamente, primero por la Cámara de Diputados de la Nación (controlada por el oficialismo) y luego por el Senado (controlado por la oposición). Con ese acto, Morales planteaba el ejercicio de una institución no establecida en la Constitución aún vigente en aquella coyuntura. Su propuesta se basaba entonces en la interpretación del artículo 4° de la Ley Fundamental de 2004 (Verdugo Silva, 2014, p. 139 y 141).

El objeto de esta ley era normar la convocatoria al referéndum revocatorio del Presidente de la República, Vicepresidente de la República y Prefectos de Departamento (art. 1° LRRMP). El artículo 2° I de dicha ley definía al Referéndum Revocatorio como “el mecanismo institucional de consulta al pueblo para que, mediante voto universal, directo, libre y secreto, exprese su decisión sobre la cual se define la continuidad o no de una autoridad elegida

³ Ley N° 3.850. Ley de Referéndum Revocatorio de Mandato Popular, Honorable Congreso de la Nación, 12 de mayo de 2008, Bolivia, disponible en <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/%2Fnormas%2Fdescargar%2F263&ei=ZQOI VcKiHcuZwgS1qoXgBQ&usg=AFQjCNHbKyFR56byvS0Xqdoe6W2nreUCNQ&bv m=bv.97653015,d.Y2I>. Acceso el 14/07/15.

también por voto universal”. Aquí la “continuidad” se priorizaba en el texto legal por sobre la de la destitución.

Para que procediera la revocatoria de las autoridades referidas se requería: 1) Una votación superior al porcentaje de la votación obtenida en la última elección por la autoridad sujeta de la revocatoria, y; 2) Un número de votos superior al total obtenido en la última elección por la autoridad sujeta de la revocatoria (artículo 2º II. LRRMP).

La pregunta contenida en el artículo 6º de la mencionada Ley de Referéndum Revocatorio para el presidente y el vice era la siguiente: ¿Usted está de acuerdo con la continuidad del proceso de cambio liderizado por el Presidente Evo Morales Ayma y el Vicepresidente Álvaro García Linera?

En la misma línea, el artículo 7º, sobre el Referéndum Revocatorio Departamental, se expresaba: “¿Usted está de acuerdo con la continuidad de las políticas, las acciones y la gestión del Prefecto del Departamento?”. Si bien la formulación de la primera pregunta podía sonar como sesgada y orientada a que la población contestase de modo positivo, evitando la destitución de las máximas autoridades ejecutivas, la segunda, al ser aplicada por igual a prefectos oficialistas y opositores, se libraba en parte de tal suspicacia.

Esta normativa, creada para aplicarse a un caso específico previo a la entrada en vigencia de la nueva Constitución, en su artículo 8º dejaba expresamente estipulados los porcentajes y números absolutos de votos que debían pronunciarse por el NO para impedir la continuidad de cada uno de los mandatarios cuestionados. Esas cifras habían sido calculadas en relación con las cantidades relativas y absolutas de sufragios por ellos alcanzados en sus correspondientes elecciones de investidura.

El artículo 9º determinaba los efectos del referéndum. Si las autoridades no eran revocadas, continuarían en sus cargos hasta el final de sus mandatos. Si, por el contrario, el presidente y vice resultarían revocados, el primero debería convocar de inmediato a elecciones generales por un nuevo período constitucional. Si los revocados fuesen los prefectos, cesarían en sus funciones, el cargo sería declarado vacante y el Presidente designaría al Prefecto que ejercería funciones hasta tanto se designase al nuevo Prefecto como resultado del proceso electoral. La Corte

Nacional Electoral sería la encargada de organizar y ejecutar todo lo referente a este referéndum (art. 10º).

La urgencia y sensibilidad del escenario aceleró los pasos que permitieron contar pronto con dicho marco normativo reglamentario (hasta entonces inexistente) necesario para su aplicación. La revocatoria de mandato aparecía como un intento de salida institucional a una situación de honda crisis, que ponía en jaque la gobernabilidad del país. Asimismo, servía como una instancia en la que oficialismo (en la presidencia) y oposición (en algunos departamentos), podrían canalizar sus enfrentamientos tras la medición vía referendo de las respectivas fuerzas.

El 10 de agosto de 2008 se llevó finalmente a cabo en Bolivia el referéndum revocador para decidir sobre la continuidad en sus cargos del Presidente Evo Morales, el Vicepresidente Álvaro García Linera y 8 de los 9 prefectos departamentales.

Evo Morales fue ratificado en sus funciones junto con su vice Álvaro García Linera. Los resultados arrojaron un 67,41% de los votos (2.103.732 papeletas) a favor de su permanencia en los respectivos cargos (el SI) y el 32,59% (1.016.992 voluntades) en contra⁴. El voto fue obligatorio y participó el 83,28%⁵ de los ciudadanos, lo que superaba ampliamente el 50% más 1 del padrón exigido a fines de validar el proceso de revocatoria⁶.

Para revocar sus mandatos, las voluntades contrarias a su gestión (la opción por el NO) hubieran debido superar el 53,74% del total de votos válidos y/o la cifra de 1.544.374 boletas (art. 8º I LRRMP), cantidades relativa y absoluta con las que habían sido investidos como presidente y vice en primera vuelta en la correspondiente elección.

⁴ “Evo Morales es ratificado tras escrutarse el 99,9 por ciento de los votos en referendo”, *Emol.Mundo*, 16/08/2008, disponible en <http://www.emol.com/noticias/internacional/2008/08/16/317748/evo-morales-es-ratificado-tras-escrutarse-el-999-por-ciento-de-los-votos-en-referendo.html>. Acceso el 26/05/16

⁵ Informe de la Misión de Observación Electoral sobre el Referéndum Revocatorio del Mandato Popular celebrado en Bolivia el 10 de agosto de 2008 – Organización de los Estados Americanos - Consejo Permanente, 1 de septiembre de 2009, disponible en <https://www.oas.org/sap/docs/misiones/2008/CP%20Informe%20MOE%20Bolivia%20Agosto%202008.pdf>. Acceso el 26/05/16.

⁶ “Evo Morales fue ratificado en su cargo”, *Clarín*, Buenos Aires – Argentina, 10/08/2008, disponible en <http://edant.clarin.com/diario/2008/08/10/um-m-01734590.htm>. Consultado el 01-07-2015

En efecto, la consulta por la revocación llegaba en 2008, luego de transcurrida la mitad de su primer periodo de gobierno a cargo del Ejecutivo nacional (2006-2010). En esa elección, del 18 de diciembre de 2005, la fórmula triunfante Evo Morales-Álvaro García Linera, había reunido 1.544.374 sufragios (53,74%) de un total de 2.873.801 votos válidos emitidos, habiendo participado 3.102.417 de los 3.671.152 inscriptos (el 84,50%)⁷.

Seis prefectos, los dos oficialistas de los departamentos de Oruro y Potosí y los cuatro opositores de Tarija, Santa Cruz, Pando y Beni mantuvieron sus puestos. Para todos ellos, los votos favorables a su continuidad (50,86%; 79,08%; 58,06%; 66,43%; 56,21% y 64,25% respectivamente) fueron superiores (más del 50%) a los contrarios⁸. Los sufragios opositores a su permanencia resultaron inferiores a los apoyos obtenidos por los prefectos en su elección de investidura (aproximadamente 40,95%; 40,69%; 45,65%; 47,87%; 48,03% y 44,64% en forma respectiva). Inicialmente, las encuestas indicaban que el prefecto oficialista de Oruro había sido revocado, pero los resultados oficiales lo negaron⁹.

Por su parte, los prefectos opositores de La Paz y Cochabamba fueron revocados. En ambos casos el número y porcentajes de votos requeridos para su revocación eran menores que los que hubieran sido necesarios para revocar a los otros 6 prefectos (los que finalmente conservaron sus cargos)¹⁰, en correspondencia con la cantidad inferior de sufragios que los habían convertido en ganadores en 2005: el 37,99% (361.049 votos) para

⁷ Elecciones presidenciales 2005, República de Bolivia, Base de datos políticos de las Américas, disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Bolivia/pres05.html>. Acceso el 26/05/16.

⁸ Resultados Electorales. Referéndum Revocatorio 2008, Vicepresidencia de la República – Unidad de Información para la Participación Ciudadana, Disponible en http://www.vicepresidencia.gob.bo/IMG/pdf/referendum_revocatorio.pdf. Acceso el 26/05/16

⁹ “Evo Morales fue ratificado con un aluvión de votos: 62%”, La Nación, Buenos Aires – Argentina, 11/08/08, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1038611-evo-morales-fue-ratificado-con-un-aluvion-de-votos-62>. Consultado el 01/07/15.

¹⁰ Estos 6 prefectos fueron elegidos con un número absoluto y relativo mayor de votos que los que obtuvieron en sus respectivas elecciones los prefectos de La Paz y Cochabamba, con lo cual la cantidad de votos necesarios para revocar a los primeros era correspondientemente mayor que la que alcanzaba para destituir a los segundos.

el prefecto de La Paz¹¹ y el 47,63% (246.522 votos) para el de Cochabamba¹². Además, los porcentajes de votos favorables a la revocatoria superaron ampliamente a los contrarios: 64.52% para el prefecto de La Paz y 64.81% para el de Cochabamba¹³.

Si bien no se trató de un proceso de revocatoria propiamente dicho (con recolección de firmas por la ciudadanía) debido a la reglamentación *ad hoc* y a la urgencia de los plazos, el mecanismo permitió sortear la crisis y mantener la estabilidad institucional y democrática a partir de un referendo popular. Y ello fue así aun cuando el presidente y su vice resultaron confirmados en el cargo, más allá de la salida de dos prefectos opositores y la supervivencia de los demás (oficialistas y opositores).

Sorpresivamente, y en contra de la finalidad primera del del mecanismo (revocar mandatos), los resultados fueron favorables a la continuidad del presidente y de sus prefectos. La revocatoria funcionó como válvula de escape institucional de una grave crisis política que afectaba a la máxima figura de gobierno, aun habiendo arrojado resultados favorables a la continuidad del mandatario. Permitted así mantener la estabilidad constitucional y democrática a partir de la flexibilización de uno de los rasgos críticos del régimen presidencial: la rigidez la rigidez por los mandatos fijos.

CONCLUSIONES

La revocatoria de mandato agrega una segunda instancia democrática en los regímenes representativos: el voto, además de permitir al ciudadano designar a un gobernante y re-elegirlo o no al final de su período, adquiere ahora una segunda función de expresión popular, al brindar a la población la posibilidad de

¹¹ Actualidad Elecciones 2005. Departamento de La Paz, Bolivia.com, disponible en http://www.bolivia.com/Especiales/2005/Elecciones/prefecturales/CNE_La_Paz.asp. Acceso el 26/05/16

¹² Actualidad Elecciones 2005. Departamento de Cochabamba, Bolivia.com, disponible en http://www.bolivia.com/Especiales/2005/Elecciones/prefecturales/CNE_Cochabamba.asp. Acceso el 26/05/16

¹³ "Evo Morales es ratificado tras escrutarse el 99,9 por ciento de los votos en referendo", Emol.Mundo, 16/08/2008, disponible en <http://www.emol.com/noticias/internacional/2008/08/16/317748/evo-morales-es-ratificado-tras-escrutarse-el-999-por-ciento-de-los-votos-en-referendo.html>. Acceso el 26/05/16

ejercer un control activo durante la mayor parte del período de un representante, pudiendo destituirlo a partir de un referéndum.

El voto adquiere así una doble función de *accountability* vertical: una electoral, cuando permite premiar con la reelección o castigar con su reemplazo a un gobernante saliente según su desempeño; y otra, societal, cuando habilita la interrupción del mandato de un gobernante que perdió la confianza popular.

Asimismo, como ocurrió en el caso Evo Morales, es un mecanismo que abre una salida institucional a una situación de crisis de gobernabilidad, en especial cuando se trata de un presidente. La ciudadanía, la oposición o el propio gobernante puede solicitar la convocatoria a un referendo en el que podrá ser destituido y reemplazado a través de los mecanismos previstos o confirmado en el cargo, sin implicar un quiebre de la continuidad democrática y relativizando el mandato fijo en el sistema presidencial.

En este aspecto, flexibiliza además el diseño presidencial, el cual hasta el momento disponía mandatos fijos, que solo podían interrumpirse anticipadamente a manos del poder legislativo (juicio político o declaración de insania), renuncia o muerte. Procedimientos todos excepcionales, complejos y que excluían la voluntad popular directa.

En cuanto al diseño del mecanismo, resulta complejo definir su grado de aplicabilidad y las perspectivas reales que ofrece para revocar a un representante. Ello, debido a que los numerosos y diversos aspectos que constituyen su procedimiento (solicitud, votación, reemplazo del mandatario) adoptan diferentes modalidades y asumen diversas combinaciones. Para evaluar al instrumento en su integridad, es preciso considerar todos estos atributos en su conjunto, observando sus combinaciones y ponderando aquellos cuyo impacto sea mayor en el desenvolvimiento final de la revocatoria, en términos de alentar o desalentar a la población y/o a los grupos de interés a iniciarla.

El mínimo de firmas requerido en la iniciativa popular que da comienzo al referéndum es en un primer obstáculo que, en caso de ser muy elevado, desincentiva o imposibilita el inicio de un proceso revocador. La cantidad de votos a favor de revocar un mandato que se exige para aprobar el referéndum, es el otro elemento clave al momento de hacer factible o no la destitución de un representante.

La legislación boliviana exige un muy alto piso de firmas del 25 y 30% del padrón según el cargo, que dificulta la apertura de la consulta. En cuanto a los votos necesarios para concretar la destitución, requiere que haya más votos a favor de ella que en contra, pero también la asocia a la cantidad de voluntades que obtuvo el candidato cuando fue investido. El piso es entonces variable según la popularidad inicial del candidato y pone al voto electoral y al revocatorio en pie de igualdad para ocupar y desocupar un cargo.

Cabe agregar que, una vez aprobada la recolección de firmas, la legislación boliviana sujeta el llamado a referéndum a la aprobación de una ley de convocatoria por la Asamblea Nacional a costa de una importante pérdida de calidad de democracia directa del mecanismo y a riesgo de perecer en manos de una voluntad política legislativa contraria al interés popular revocatorio.

Este novedoso mecanismo, dependiendo de la definición de su procedimiento, puede ofrecer grandes ventajas a la estabilidad democrática de los regímenes presidenciales, aunque a la vez abrir la puerta a usos indebidos y perjudiciales en términos de la estabilidad de los gobiernos.

BIBLIOGRAFÍA

- Altman, D. (2005). Democracia Directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?. *Política y Gobierno*, XII, 2, 203–232.
- Aragón M. y López J. (2000). “Plebiscito”. En *Diccionario Electoral*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Tomo II.
- García Lema, A. (1994). *La reforma por dentro. La difícil construcción del consenso constitucional*. Buenos Aires: Planeta.
- Lissidini, A. (2007). *Democracia Directa en América Latina: entre la Participación y la Delegación. Documento de Trabajo*, 17, Serie de Documentos de Trabajo, UNSAM, 1-45.
- Merino, M. (2001). La Participación Ciudadana en la Democracia. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. México: Instituto Federal Electoral, disponible en <http://www.ife.org>.

- mx/documentos/DECEYEC/la_participacion_ciudadana_en_la.htm#presenta.
- Nino, C. (1997). *La constitución de la Democracia Deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal. *Agora, cuaderno de estudios políticos*, 8, 5-34.
- Smulovitz, C. (2001). *Judicialización y Accountability Social en Argentina*. XXII Internacional Conference. LASA, EEUU.
- Verdugo Silva, J. (2014). Bolivia: entre la expectativa de uso y los intentos fallidos de activación. En Y. Welp y U. Serdült. *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Consejo Nacional Electoral – Instituto de la Democracia.
- Zovatto, D. (2008). Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007. En A. Lissidini; Y. Welp y D. Zovatto. *Democracia Directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo.