





# Urnas y democracia directa

---

Balance del Referendo Constitucional 2016





# Urnas y democracia directa

Balance del Referendo Constitucional 2016

**Fernando Mayorga**  
**Benjamín Rodríguez**

**La Paz, Bolivia**

*Urnas y democracia directa.  
Balance del Referendo Constitucional 2016*

Fernando Mayorga y Benjamín Rodríguez

© Órgano Electoral Plurinacional (OEP)  
Tribunal Supremo Electoral  
Primera edición, junio de 2016

Reconocimiento-No Comercial-Sin Obra Derivada (CC-BY-NC-ND)  
*Se autoriza la reproducción total o parcial del texto en cualquier medio  
sujeta a la mención de la fuente.*

Av. Sánchez Lima N° 2482, Sopocachi  
Teléfono/Fax: (591) 242 4221 • 242 2338  
[www.oep.org.bo](http://www.oep.org.bo)  
La Paz, Estado Plurinacional de Bolivia

Depósito legal: 4-1-191-16 P. O.

ISBN:

Edición y diseño:  
Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE)

Impresión: Editora Presencia

*Impreso en Bolivia*

## PRESENTACIÓN

**D**emocracias en ejercicio. Esa frase, que es parte de la actual imagen institucional del Órgano Electoral Plurinacional, constituye no solo un reto y horizonte, sino una realidad, un logro sustancial de las bolivianas y los bolivianos. Y como una señal de su ejercicio, de la vitalidad de su ejercicio, el 21 de febrero de 2016 fuimos convocados a decidir directamente, por primera vez, sobre una propuesta de reforma parcial de la Constitución Política del Estado. Ejercimos la democracia directa y participativa en un tema de fundamental importancia: el cambio de las reglas del juego político.

La ciudadanía boliviana tiene al referendo en su memoria corta, en su memoria joven, pero no por eso su experiencia es reducida. Al contrario. Desde el retorno de la democracia al país, esta ha sido la séptima vez que acudimos a votar ejerciendo la democracia directa y, más claro aún, ejerciendo hoy a plenitud el artículo 7° de la Constitución Política del Estado, ese fundamental artículo que señala que la soberanía reside en el pueblo boliviano y que se ejerce de forma directa. En ese acto soberano, bolivianas y bolivianos, una vez más, dieron cuenta de su madurez: un debate abierto, muchas veces descarnado; la irrupción de la ciudadanía en las redes sociales, que permitió mirarnos como en un espejo, con nuestras virtudes democráticas, pero también nuestros patios interiores autoritarios; la participación masiva el día de los comicios, militantemente democrática, militantemente festiva. Todas ellas señales inequívocas de que caminamos.

El estudio de Fernando Mayorga y Benjamín Rodríguez que presentamos trata de lo dicho. Pero también del aprendizaje y la construcción, a veces accidentada, de la institucionalidad democrática. Si en procesos anteriores se resintió la ausencia de un marco normativo que equilibre el juego democrático de los actores políticos, el Referendo Constitucional 2016 marcó un antes y un después, tanto por el esfuerzo reglamentario, como por el recorrido pro-

cedimental. En este último evento electoral, como nunca antes, los resultados oficiales fueron entregados en 48 horas; se marcó con claridad los límites a la propaganda y a la campaña electoral, al uso de las encuestas de opinión pública; se dieron señales inequívocas de seguridad y transparencia, como la transmisión rápida de actas; se afinó el voto asistido. En fin, el esfuerzo y el aprendizaje se hicieron tangibles en reglas de juego democrático que solo pueden seguir haciendo camino para estar a la altura del reto histórico que constituye construir la Democracia Intercultural y Paritaria.

Por otra parte, en el marco del referendo del 21 de febrero y de la construcción de institucionalidad democrática, convergieron de una u otra forma, de manera nítida, los cuatro órganos del Estado. Cada uno desde su papel constitucional, con voz propia. *Impasses* y articulaciones estuvieron presentes y confrieron a este referendo una impronta única; impronta que Mayorga y Rodríguez interpretan en el libro que tiene en sus manos, y dan luces sobre desafíos pendientes.

Así pues, *Urnas y democracia directa* hace un recuento exhaustivo de las aristas del Referendo Constitucional. Su lectura se torna por ello ineludible, no tanto por ser una sistematización del proceso, sino porque permite aproximarse a las complejidades del ejercicio democrático en el país, a la visión de los actores políticos alrededor de la consulta, así como a las distintas vías que inventa y reinventa nuestro ejercicio democrático a la hora de celebrar nuestros encuentros o de dirimir nuestras diferencias, en ese laberinto que es la política nacional.

Órgano Electoral Plurinacional

# Contenido

<b>Presentación</b> .....	7
<b>Prólogo</b> .....	11
<b>Introducción</b> .....	19
<b>Primera parte: Legitimidad y desafíos del control contramayoritario</b> .....	25
<b>1. Reforma constitucional y “proceso de cambio”</b> .....	27
1.1 Antecedentes del referendo constitucional.....	33
1.2 Referendo y democracia intercultural.....	36
1.3 Condiciones políticas: presidencialismo y concentración de poder.....	39
<b>2. La ruta de las normas</b> .....	52
2.1 La convocatoria y sus avatares.....	52
2.2 El reglamento de campaña.....	57
<b>3. Interdiscursividad política, estrategias y campañas</b> .....	71
3.1 Estrategias y campañas por el Sí .....	71
3.2 Estrategias y campañas por el No.....	84
3.3 Eventos de coyuntura que influyeron en las campañas.....	96
3.4 Redes sociales: novedoso campo electoral.....	101
3.5 El TSE en vísperas del Referendo .....	105
<b>Segunda parte: Resultados y efectos políticos e institucionales del Referendo Constitucional 2016</b> .....	111
<b>4. Resultados del Referendo Constitucional</b> .....	113
4.1 Resultado consolidado de la votación .....	113
4.2 Resultado nacional.....	114
4.3 Voto en el exterior.....	121

4.4	Votaciones departamentales.....	124
4.5	Síntesis del voto a escala departamental.....	161
4.6	Autonomías indígena originario campesinas (AIOC).....	162
4.7	Balance de los resultados.....	164
<b>5.</b>	<b>Efectos del Referendo en la configuración del mapa político y consecuencias en el proceso democrático .....</b>	<b>165</b>
5.1	El oficialismo en su laberinto .....	168
5.1	¿Un nuevo campo opositor? .....	169
<b>6.</b>	<b>Efectos institucionales del Referendo Constitucional en el funcionamiento de la democracia intercultural.....</b>	<b>173</b>
	<b>Bibliografía.....</b>	<b>177</b>
	<b>Índice de cuadros.....</b>	<b>181</b>
	<b>Índice de gráficos y mapas.....</b>	<b>183</b>
	<b>Anexos .....</b>	<b>185</b>

# PRÓLOGO

Isidoro Cheresky<sup>1</sup>

Este estudio ofrece un análisis riguroso, informado y reflexivo sobre el referendo efectuado el 21 de febrero de 2016. Se aborda aquí el diseño y la formulación de esa convocatoria, la significación política de la misma puesta en perspectiva histórica nacional, y el desarrollo de la campaña de quienes apoyaban la enmienda constitucional propuesta y de quienes eran adversos a la misma. De igual manera, se detallan e interpretan los resultados en el nivel nacional así como en los departamentos y comunidades, así como las consecuencias de los resultados en una eventual recomposición de la escena política y los desafíos derivados del último mandato del actual Presidente.

La información e interpretaciones que nos ofrece la elaboración de Fernando Mayorga y Benjamín Rodríguez aporta significativamente al entendimiento de un gobierno que ha postulado una refundación nacional con trazos específicos, y que en consecuencia lo diferencian de otros que en América Latina aparecen asociados a una reconfiguración de las instituciones y la vida democrática.

Lo que está en juego cuando la cuestión es definir las atribuciones y límites temporales del mandato presidencial, y el quién y cómo es protagonista de esta decisión, denota el perfil mismo del régimen político democrático.

---

1 Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Toulouse II, Francia. Es profesor titular de Teoría Política Contemporánea y Sociología Política en la UBA e investigador principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Autor de numerosos libros, entre los que se destaca *El nuevo rostro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2015.

La trascendencia de este evento electoral decisonal trasciende el ámbito regional, dado que en países vecinos la decisión sobre los plazos de permanencia de los gobernantes en el poder y los desafíos de la sucesión o la alternancia ya se ha planteado en algunos casos y se avecina en otros. De modos variados hay una convergencia en el establecimiento de límites a la postulación reeleccionista de los jefes de Estado —salvo en el caso de Venezuela—, y en la recurrencia al voto ciudadano para eventuales reformas constitucionales, ya se trate de una consulta referendaria o de la convocatoria a una Asamblea Constituyente.

Bolivia ha experimentado en la última década cambios significativos cuyo paradigma en lo que hace a la concepción de la democracia es la de Estado Plurinacional y, en consecuencia, la articulación de tradiciones de legitimidad que remiten a la representación, la participación y la comunidad.

La decisión por referendo de la posibilidad de permanencia en el poder para las personas gobernantes pone en juego intereses y concepciones variadas, y las respuestas en diferentes países democráticos son distintas. Pero lo que tienen en común las diversas regulaciones es que —aunque se formulan dictámenes de expertos— requieren el pronunciamiento conclusivo de lo que los ciudadanos consideran razonable para preservar la democracia como régimen del bien común; y por cierto que los gobernantes no permanecen en el poder de por vida porque la figura del poder como un lugar ocupado de manera transitoria por un individuo —sustentado en una fuerza política— es lo que caracteriza a un régimen en el que el poder está depositado en un pueblo que, lejos de estar cristalizado, delibera atravesado por la tensión entre sensibilidades y opiniones diversas y, en consecuencia, es fluctuante en sus decisiones, aunque se reconoce en los principios constitutivos y en su historia. Quien ocupa el poder tiene la responsabilidad y la autoridad de un rumbo derivado de la voluntad popular pero esa legitimidad del gobernante

es siempre el resultado de una deliberación inconclusa sobre el sentido de los principios constitutivos: la igualdad, la libertad, la fraternidad; entonces, la vacancia al término del poder es la figura que alienta la deliberación y la competencia política y resguarda al pueblo o a los ciudadanos —si se prefiere esta designación— en su capacidad soberana que atribuye provisoriamente legitimidad a unos y otros pues ahí está el componente de pluralidad. Y aún en el siglo XXI esta atribución de legitimidad en el acto electoral tiene la forma de una cesión parcial de soberanía. Es decir que, en nuestro tiempo, la legitimidad de origen es una autorización reconocida pero el buen gobierno está, por así decirlo, a merced de una legitimación de su accionar cotidiano en un contexto público del que participan representaciones no electorales que gozan de reconocimiento por su imparcialidad o por su contribución a la reflexividad y, por sobre todo, una ciudadanía potencialmente interviniente.

Esos principios constitutivos configuraron un mundo nuevo en el que los seres humanos son semejantes entre sí y dueños de su historia, y ese itinerario histórico se inició con el desalojo de las monarquías, y sus delegados regionales en América Latina, que ejercían un dominio que se consideraba emanado de una voluntad divina o trascendente. Por cierto, ese germen de sociedades configuradas por los propios seres humanos fue durante un tiempo una voluntad y un ideal que tienen una historia de ampliaciones y variaciones y aun fracasos. Los ecos latinoamericanos no fueron meras réplicas de las revoluciones democráticas acaecidas en el siglo XVII en el hemisferio norte, pues para los pueblos originarios de nuestras latitudes, así como para los colonos que sucedieron a la Conquista, el cuestionamiento de las desigualdades y la opresión adoptó perfiles específicos. Si en sus inicios se trató de la abolición de castas, el advenimiento de un mundo de semejantes aparejó el desafío de sobrellevar las desigualdades sociales y los privilegios de los poderosos y, en el “nuevo continente”, el desafío de contrarrestar las pretensiones de superioridad y ejercicio de la dominación en un registro

étnico, racial y de creencias religiosas. La posibilidad democrática ha sido entonces, en todas las latitudes, la búsqueda de integración en una comunidad política de iguales con inclusión de las diferencias de diverso orden y de la competencia política entre concepciones distintas del bien común. A inicios del siglo XXI se agregan nuevos desafíos, como el de sociedades con riqueza e innovación tecnológicas que, sin embargo, han dejado persistir la pobreza y aún han visto incrementarse de un modo inédito las desigualdades sociales y la desprotección de quienes se ven precipitados a los márgenes de la sociedad. Y un progreso en el crecimiento económico que apareja amenazas para el medio ambiente de los contemporáneos y de las generaciones futuras.

De modo que el régimen democrático sustentado en la renovación de los ideales y principios que le dieron origen procura atender a una justicia social en la que la vida de todos tenga asegurada el acceso a los bienes básicos y a la vez habilite planes e ilusiones individuales que, en muchos casos, son significativamente diferentes. Así, los contemporáneos pueden tener individualmente esas ambiciones de diversidad y creatividad propia de destinos que no están sellados en la cuna, pues la comunidad política es autorreflexiva, deliberativa y favorece la capacidad de los individuos de rectificar y recomenzar. Que el curso de nuestra historia esté en nuestras manos, y sobre todo en nuestro diálogo, sin pretensión de superar diferencias pero reconociendo reglas comunes de aceptación de la diversidad es la fortaleza de esta forma de sociedad en sus diferentes variantes.

Y es en ese registro en el que el carácter transitorio y delimitado del ejercicio del poder político por los gobernantes no es una debilidad de la democracia y de los proyectos que en ella se gestan, sino la confirmación de que —por sobre las diferencias propias de una sociedad organizada entre dirigentes y dirigidos— es la expresión del bien común. Aquellos que viven en una nación, generan sus bienes y sus valores, se comprometen en la trama de costumbres

de convivencia forjadas en historias complejas —y por cierto con altibajos— son entonces los ciudadanos. Son quienes designan a sus gobernantes sin abandonar por ello su condición de fuente de la soberanía que ejercen al votar y —al menos parcialmente— también al participar.

Como nos lo recuerdan Mayorga y Rodríguez, la Constitución boliviana alude a esa disociación en la práctica de la soberanía que “reside en el pueblo en forma directa y delegada”. Se habilita de este modo la posibilidad de una democracia de ejercicio, siendo que el acto electoral otorga una legitimidad de origen pero los actos de gobierno o las iniciativas provenientes de los individuos o actores colectivos —ante los desafíos que afronta la sociedad— nutren una deliberación continua que condiciona e incluso, en ciertas circunstancias, veta las decisiones ejecutivas o legislativas. El referendo, considerado en este contexto, es una expresión amplia de la reemergencia del depositario de la soberanía pues convoca a todos, los más activos e informados y aquellos más alejados de la vida pública.

Los autores de esta obra presentan, entonces, una excelente ilustración del ejercicio democrático en Bolivia, con la convergencia que acarrearán los temas de controversia sobre lo que era propio de la consulta, así como de los litigios permanentes de la política nacional. Invitan entonces a la reflexión sobre este ejercicio democrático ponderando, por cierto, la significación intrínseca del pronunciamiento electoral ante cuya regulación y resultados se inclinan todos. Quienes tienen responsabilidades públicas así como todos los ciudadanos, al participar optando por el Sí o por el No, reconocían que eran los bolivianos ejerciendo sus derechos quienes constituían la instancia superior del régimen político.

Esta gran contribución a la comprensión del referendo y sus resultados aborda con solvencia ciertos temas cruciales.

Uno es el de la ciudadanía que como tal aparece muy involucrada al menos en su condición básica, pero decisiva, de electorado, vistos los altos índices de

participación. Y se trata de una ciudadanía fluctuante en sus preferencias. Evo Morales ha sido electo y reelecto con porcentajes superiores al 51% y hasta el 64 % pero el referendo para la reforma constitucional lo colocó por primera vez en una elección nacional —por cierto, de un modo indirecto— en una posición minoritaria. El voto al nivel de distritos y ciudades ha ilustrado también, desde la primera elección en que Evo Morales ganó la presidencia, que el efecto de arrastre en los otros niveles de representación era limitado.

Un aspecto inmediatamente relacionado con el precedente es el grado de autonomía ciudadana que puede considerarse elevado, en el sentido de que la mayoría de los dirigentes y fuerzas políticas organizadas no participaron como tales en la campaña electoral y sí lo hicieron asociaciones cívicas, por fuera del sindicalismo obrero, campesino y de las comunidades indígenas, con excepción de una de ellas.

Fue significativo el que algunas asociaciones ciudadanas se inscribieron en los registros para beneficiarse de la publicidad gratuita, pero muchas de ellas actuaron libremente y protegidas para hacerlo debido al *aggiornamento* de los reglamentos existentes previamente. De modo que aunque no existe, según consignan Mayorga y Rodríguez, una opinión unánime sobre todos los puntos que regularon la campaña, la libertad de expresión fue amplia y en buena medida por vías informales.

Precisamente se ha registrado una expansión análoga a la que se observa en otros países de la comunicación digital —redes sociales, *blogs*, sitios de intervinientes organizados—, así como de la telefonía celular cuyos dispositivos polivalentes dan mayor acceso y disponibilidad a las conexiones a Internet. Emerge así una extensión del espacio público de modo que los individuos y los sujetos colectivos emergentes alternan entre la comunicación virtual y la territorial, y con frecuencia los grupos actuantes se constituyen antes de un contacto sensible corporalmente inmediato. Sin ignorar la diversidad de figuras

y mensajes que circulan en la web —alternando figuras y argumentos veraces con manipulación y desinformación—, esta nueva sociabilidad es autónoma de los dispositivos tradicionales de la comunicación y genera consensos que escapan al control de los poderes variados habiendo tenido —en la campaña del referendo— capacidad para influir e imponer la agenda comunicacional a los medios tradicionales, según se afirma en este estudio.

La perspectiva que se sugiere aquí entonces es que, aunque desde cierto punto de vista, la campaña del referendo desplazó el debate del objeto constitucional puesto a juicio ciudadano hacia un predominio del clivaje ideológico intentando trazar una demarcación nítida entre los partidarios del Gobierno y los opositores; y la información que se provee presenta una geografía electoral que, en trazo grueso, exhibe el predominio del No en todas las grandes ciudades y una mitad de la intermedias, en tanto que el voto por el Sí se ha concentrado en el ámbito rural, lo que iría en el sentido de la polarización, aunque estas constataciones no deberían concluir en que la sociedad boliviana está efectivamente dividida.

Mayorga y Rodríguez sostienen que no se ha instalado una polarización consolidada en la sociedad y que, con todo, el voto de rechazo a la reforma constitucional aunque se da en un contexto de cierta declinación de la popularidad del Presidente no implica efectivamente que este se halle definitivamente en situación minoritaria.

Es cierto que el referendo —como también se afirma en esta obra— fue adquiriendo un tono plebiscitario favorecido por la intervención de los titulares del poder ejecutivo en la campaña. Pero, aun teniendo en cuenta esta circunstancia, está por verse si el voto que ha limitado temporalmente el ejercicio del poder a la actual cúspide gobernante tiene implicancias para el resto de su actual mandato y para el futuro del oficialismo.

La heterogeneidad del conjunto de la escena político-social y, particularmente, la fragmentación de la oposición y la emergencia de nuevos actores ciudadanos autónomos ponen un signo de interrogación sobre la evolución y el enunciado futuro de los alineamientos políticos. Por cierto, todos los intervinientes de la vida pública se hallan ante el desafío de hacer su lugar en el escenario por venir.

Probablemente, sin traicionar el espíritu de los autores de este volumen, se puede afirmar que el referendo, el desarrollo de la campaña y los resultados constituyen un desafío de renovación política para todos. Hay quien con osadía podría decir que el mensaje ha sido ni continuismo ni abandono de las transformaciones democráticas llevadas a cabo.

Para quienes se ocupan de los estudios políticos y electorales, la ponderación del referendo debe también ir acompañada de una reflexión sobre qué dispositivos pueden favorecer una democracia de ejercicio que permita rectificación, y eventualmente alternancias, sin que ello comporte que cada consulta popular se haga plebiscitaria, es decir, un pronunciamiento global por los unos y por los otros.

Estas elecciones, otras del pasado y los pronunciamientos ciudadanos de movilización, recurrentes en ocasión de grandes decisiones o de malestares emergentes, van en el sentido de favorecer una mejora de la vida democrática oxigenando la deliberación —que en esta referencia significa desagregar y considerar los temas sin darles una articulación exagerada que favorezca un encierro en bloques de opinión previos a la argumentación y la reflexión—, y circunscribiendo el momento de los pronunciamientos electorales a lo que está específicamente en juego.

*Buenos Aires, mayo de 2016*

## INTRODUCCIÓN

El Referendo Constitucional se celebró el domingo 21 de febrero de 2016 con el objetivo de aprobar o rechazar una propuesta de reforma constitucional parcial que pretendía habilitar al Presidente y al Vicepresidente a postularse en los comicios de 2019 y optar por un cuarto período gubernamental consecutivo. La reelección era el tema de fondo, tal como lo establecía la pregunta: “¿Usted está de acuerdo con la reforma del artículo 168 de la Constitución Política del Estado para que la Presidenta o Presidente y la Vicepresidenta o Vicepresidente del Estado puedan ser reelectas o reelectos por dos veces de manera continua?”. La victoria del No cerró ese capítulo del proceso político boliviano y se mantiene la reelección continua por una sola vez en la norma constitucional.

La reelección presidencial se ha convertido en una cuestión crucial para el funcionamiento y para la calidad de la democracia en América Latina, independientemente de que prevalezca un modo de gobierno de presidencialismo de mayoría o de coalición (Lanzaro, 2003). Generalmente se considera que la reelección de un presidente en ejercicio incrementaría la concentración de recursos de poder en sus manos, debilitaría el equilibrio y la división de poderes y le proporcionaría ventajas sobre sus contrincantes electorales. Otras miradas no son tan negativas porque consideran que la prohibición de reelección coartaría un derecho democrático y debilitaría la rendición de cuentas por parte de los gobernantes.

No obstante, existe una nítida tendencia en la región a la incorporación de la reelección presidencial a través de reformas constitucionales, asambleas constituyentes o interpretaciones de órganos judiciales; y la lógica predominante “desde mediados de la década de los noventa [ha sido] introducir esquemas de reelección consecutiva en vez de mantener esquemas diferidos” (Penfold, Corrales y Hernández, 2014). Los precursores de la reelección presidencial en

la región fueron Fernando Henrique Cardoso en Brasil y Carlos Menem en Argentina en los años noventa y se convirtió en una tendencia porque se adoptó en Bolivia, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Perú y República Dominicana con diversos matices: reelección consecutiva por una cantidad limitada de períodos —generalmente dos—, reelección diferida después de un período o más de ejercicio de gobierno, y reelección indefinida, esto es, sin restricciones temporales. El estudio de Penfold, Corrales y Hernández, comparando 18 países y 137 elecciones presidenciales, destaca que la región “experimentó (...) una importante transformación constitucional en el funcionamiento de sus sistemas presidencialistas, pues tan solo el 39 por ciento de los países continuó con un esquema diferido. El 28 por ciento de las constituciones ahora incluye reglas de reelección consecutiva (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Colombia). El 11 por ciento incorpora mecanismos de reelección indefinida (Nicaragua y Venezuela)” (*ídem*: 542). Es preciso destacar el caso de Hugo Chávez en Venezuela puesto que un primer intento de reforma constitucional para incluir la reelección presidencial indefinida fue rechazado a través de un referendo en 2007, aunque más adelante otra consulta aprobó esa figura porque se incluyó a las autoridades subnacionales forjando una convergencia circunstancial entre oficialismo y oposición por beneficio mutuo.

Ahora bien, en la mayoría de los países también se ha incluido la segunda vuelta o *ballotage* para garantizar la legitimidad de origen de los mandatarios y fortalecer la autoridad presidencial frente a parlamentos hostiles en situaciones de “gobierno dividido” cuando el partido de gobierno es minoría en el parlamento; en algunos casos, la norma constitucional contempla la revocatoria de mandato, como en Colombia, Argentina y Ecuador (con muchas restricciones reglamentarias) y en otros se aplicó, como en Perú (en la actualidad depende de una interpretación del organismo electoral), Venezuela y Bolivia. En estos dos últimos países, las consultas vinculantes se dieron en contextos de polarización y para resolver situaciones de crisis política que se

dirimieron con la ratificación de Hugo Chávez y Evo Morales (Welp y Serdült, 2014). En todo caso, la elección directa y la revocatoria de mandato expresan la eficacia del voto ciudadano y la ampliación de la democracia representativa con la incorporación de mecanismos de democracia directa y participativa.

Las vías para transitar de la reelección presidencial diferida a la consecutiva o a la reelección indefinida fueron reformas constitucionales —en algunos casos de carácter refundacional mediante asambleas constituyentes— o interpretaciones jurídicas de asambleas legislativas, tribunales constitucionales o cortes de justicia. En el caso boliviano, se modificó la reelección diferida después de un mandato por la reelección continua por un solo período. Esta norma constitucional entró en vigencia desde 2009, junto con la elección directa —en segunda vuelta si es preciso—, y la revocatoria de mandato. Evo Morales, elegido Presidente por primera vez en 2005, ganó las elecciones de 2009 para encarar su segundo mandato consecutivo. En el primer semestre de 2013, la mayoría parlamentaria oficialista aprobó una ley de aplicación normativa de la CPE para viabilizar una nueva postulación de Evo Morales en los comicios generales de 2014. El Tribunal Constitucional dio curso a la iniciativa legislativa argumentando que la aprobación de la nueva norma constitucional implicaba una “refundación” del país, por ende, la primera gestión de Evo Morales no se contabilizó para permitir su habilitación como candidato para un nuevo período de mandato.

Evo Morales obtuvo su tercera victoria electoral consecutiva con mayoría absoluta en octubre de 2014 y, apenas un año después, el MAS planteó modificar la norma que fijaba el límite de dos mandatos presidenciales consecutivos. No obstante, la vía fue distinta en esta ocasión porque la propia CPE establece que solo mediante un referendo es posible aprobar una reforma parcial del texto constitucional. De esta manera, la pretensión oficialista fue sometida a consulta ciudadana mediante una institución de democracia participativa.

Desde esa perspectiva, es necesario reflexionar sobre la experiencia del Referendo Constitucional 2016 en Bolivia desde una visión que compara los mecanismos participativos en América Latina, cada vez más frecuentes e institucionalizados desde una ola de reformas constitucionales totales o parciales en varios países. En un análisis comparado de los referendos en la región, Francisco Soto (2003) clasifica cuatro grupos de sistemas institucionales: en el primero, el referendo no está reconocido en la constitución; en el segundo se reconoce el referendo pero no ha sido empleado; el tercer caso registra consultas *ad hoc* que se implementan al margen de los mecanismos constitucionales; finalmente, en el cuarto grupo, el reconocimiento constitucional de este mecanismo ha permitido su uso. Asimismo, este autor identifica cuatro tipos de referendo: de reforma constitucional, abrogatorio de leyes, de revocatoria de mandato y, finalmente, de especial trascendencia. Con respecto a los referendos constitucionales —que es el caso que interesa para esta investigación—, son menos frecuentes que aquellos que buscan reformar normas de menor jerarquía, debido a que los requisitos institucionales para ponerlos en práctica son más complejos. Los referendos constitucionales se practican en Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Uruguay, Panamá y Venezuela. Los mecanismos de democracia directa en este caso pueden ser de iniciativa de reforma total o parcial del texto constitucional, o de ratificación de una reforma propuesta.

Para las reformas constitucionales se ha incorporado la figura de iniciativa ciudadana mediante un porcentaje mínimo de firmas de los inscritos en el padrón electoral y su posterior ratificación por referendo. Estas dos formas de democracia participativa se dan en Uruguay, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Bolivia, Perú y Venezuela. En los casos en que se contempla la iniciativa popular surge la alternativa para que sectores minoritarios, a través de movimientos ciudadanos o partidos políticos, puedan presentar propuestas de reforma constitucional. Pero, además, existen instancias de control constitucional para la modificación de las normas de mayor jerarquía. A manera de colofón, se destaca que “la ausencia de

una experiencia significativa vinculada a los referendos y el direccionamiento de los gobernantes de las consultas realizadas no le restan valor al potencial normativo de este conjunto de instituciones”, y que la “promisoria práctica participativa presente en otros ámbitos nos puede anticipar la consolidación de una sociedad civil capaz de aprovechar en un futuro estas instituciones” (Soto Barrientos, 2013).

Precisamente, con la intención de evaluar el impacto del Referendo Constitucional en la calidad de la democracia, este libro analiza el proceso y los resultados de esa consulta vinculante y, para tal fin, se divide en dos partes. La primera parte se enfoca en el vínculo entre reforma constitucional y el “proceso de cambio” y evalúa las vicisitudes de la aprobación de la convocatoria y el desarrollo de las campañas por el Sí y el No prestando atención a un tema generalmente desdeñado en los estudios sobre la democracia, aquel referido al control que ejercen los órganos del Estado sobre el ejecutivo, instancias que tuvieron una inédita interacción en este proceso y donde se destaca el rol del Tribunal Supremo Electoral. La segunda parte evalúa los resultados del referendo y sus efectos políticos e institucionales en la perspectiva de la construcción de la democracia intercultural y el decurso del proceso político. El presente estudio que analiza los procesos políticos en torno al referendo y sus repercusiones se ha llevado a cabo desde diciembre de 2015 a marzo de 2016. Los eventos de coyuntura posteriores a esta fecha no forman parte del análisis.



## **PRIMERA PARTE**

---

### **Legitimidad y desafíos del *control* *contramayoritario***



## 1. Reforma constitucional y “proceso de cambio”

La propuesta de reforma parcial de la Constitución Política del Estado (CPE) mediante un referendo puso en juego elementos novedosos del funcionamiento de la democracia intercultural, un modelo afín al Estado Plurinacional que se define en la Ley de Régimen Electoral como la conjugación de tres formas de democracia: la representativa, la participativa y la comunitaria. Después de siete años de vigencia, se planteó una reforma parcial del texto constitucional referida al mandato del Presidente y el Vicepresidente del Estado Plurinacional mediante un referendo como mecanismo de democracia directa y participativa. Es la primera vez que se realiza un proceso de consulta ciudadana nacional mediante referendo, pero no se trata de un ejercicio inédito puesto que, en septiembre de 2015, se llevaron a cabo una decena de referendos en el nivel subnacional para la aprobación de estatutos autonómicos y cartas orgánicas<sup>2</sup>.

La iniciativa provino del oficialismo a partir de la idea de que la continuidad del “proceso de cambio” —un conjunto de transformaciones políticas, económicas, culturales y sociales acaecidas desde el arribo del Movimiento al Socialismo (MAS) al poder en enero de 2006— dependería de la permanencia de Evo Morales al mando del Gobierno. Más aún si ese proceso enfrenta, desde fines de 2014, un contexto internacional desfavorable por la desaceleración económica en la región y el descenso en los precios de las materias primas que exporta el país. Una situación que exigía asegurar la estabilidad política y la continuidad del manejo gubernamental a partir de la reelección de Evo Morales y Álvaro García Linera en los comicios de 2019. En otras

---

2 El 20 de septiembre de 2015 se llevaron a cabo referendos para la aprobación o rechazo de cinco estatutos autonómicos departamentales (Cochabamba, Chuquisaca, La Paz, Oruro y Potosí), tres cartas orgánicas municipales (Cotapata y Tacopaya en Cochabamba y Huanuni en Oruro) y dos estatutos de autonomías indígena originario campesinas (Totorá Marka en Oruro y Charagua en Santa Cruz).

palabras, el argumento central de la estrategia del MAS era el protagonismo indiscutible del líder como conductor del “proceso de cambio”, una década después de logros políticos constantes y resultados electorales positivos frente a una oposición fragmentada y con escasa capacidad para contener o revertir las iniciativas del MAS. En ese sentido, el momento del planteamiento del referendo es un hecho excepcional porque, en cierta medida, el “proceso de cambio” fue sometido a una aceleración del tiempo político puesto que se apostó por una reforma constitucional cuya aplicación estaba prevista recién para 2019, es decir casi cuatro años después. A diferencia del referendo mixto de 2008 por la revocatoria del mandato del Presidente y el Vicepresidente y de los prefectos que tuvo como objeto resolver una crisis política, esta consulta era percibida como una continuidad necesaria para el oficialismo e inaceptable para las fuerzas de oposición.

Es preciso un *excursus* sobre el factor temporal en el proceso político. Como señalan Andreas Schedler y Javier Santiso, el tiempo se puede concebir como un horizonte y como un recurso. En el primer caso implica la adopción de una perspectiva acerca de las relaciones entre pasado, presente y futuro. En el segundo caso exige advertir que se trata de un elemento escaso porque, en democracia, el tiempo es un factor que restringe el manejo del poder mediante reglas (período de mandato, reelección, revocatoria) que inciden en la conducta y los planes de los actores políticos (Schedler y Santiso, 1999). Precisamente, el discurso del MAS articuló ambas perspectivas sobre el tiempo para impulsar su propuesta de reforma constitucional. La visión oficialista concibe el “proceso de cambio” como una ruptura con el “pasado neoliberal” en lo coyuntural (empezó en diciembre de 2005 con la primera victoria de Evo Morales) y con el “pasado colonial” en lo diacrónico (“más de quinientos años de opresión...”). Esa doble condición de ruptura exige su continuidad como proceso y la garantía de su persistencia está ligada a la permanencia de Evo Morales en la presidencia hasta 2025, el año del bicen-

tenario de la fundación de la República, en una suerte de reencuentro con la narrativa del nacionalismo revolucionario que concibe la historia de Bolivia como la construcción de la nación; en este caso, la nación boliviana en “clave plurinacional” (García Yapur, García y Soliz, 2014).

Esa estrategia enfrentaba una restricción temporal definida por el artículo 168 de la CPE que establece la reelección presidencial continua por una vez y que pretendía ampliarse con una reforma constitucional parcial mediante un referendo. Una apuesta que denotaba que el MAS, y particularmente Evo Morales, no tenían aversión al riesgo considerando que una derrota podía generar condiciones para interrumpir la permanencia del MAS en el gobierno después de 2019 exigiría, además, definir la selección de una candidatura sustitutiva al líder y aguardar el retorno de Evo Morales como candidato para los comicios de 2024. La decisión del MAS aceleró el proceso político y generó una coyuntura peculiar en la disputa política.

Otro aspecto destacado provocado por la decisión oficialista es la inédita trama de relaciones interinstitucionales que desencadena un tema que pone en juego la disputa del poder político. En el proceso del referendo 2016 se registraron, por primera vez, intensas relaciones entre los cuatro Órganos del Estado reconocidos en la CPE, puesto que desde 2009 se incluyó al organismo electoral en la tríada convencional de “poderes del Estado”. Se produjeron intercambios discursivos, interpretaciones jurídicas y comportamientos institucionales en torno a la aprobación de la convocatoria y respecto a la reglamentación de campañas. El referendo del 21 de febrero es el primer ejercicio de democracia participativa ligado al voto ciudadano para definir la modificación de la norma constitucional. En ese sentido, es una experiencia inédita en las interacciones entre las instituciones de la estructura del poder público o Estado. Asimismo, es una expresión de la ampliación de la eficacia del voto ciudadano como medio de legitimidad democrática de las decisiones políticas.

Con respecto al primer aspecto, es preciso señalar que entre los mecanismos convencionales de la democracia representativa se destacan aquellos dispositivos de la arena político-institucional conocidos como frenos y contrapesos y se definen como *control multipartidario* y *control contramayoritario* (Przeworski, 2004).

El *control multipartidario* se refiere a las interacciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo bajo pautas de fiscalización actualmente en el país en la medida que la composición del congreso es pluralista y ningún partido o coalición parlamentaria dispone de mayoría calificada. Por su parte, el *control contramayoritario* se refiere al accionar de las entidades y autoridades estatales encargadas de velar por la aplicación de la ley y el respeto a la norma constitucional sin someterse a los dictámenes del partido de gobierno que comanda el poder Ejecutivo y dispone de mayoría en el órgano Legislativo. En todas las normas constitucionales la entidad encargada de esa labor es el Tribunal Constitucional y forma parte de la organización de un Estado de Derecho, en el cual “[el] poder legislativo, poder prevalente... en el ámbito del poder constituido, es y debe ser un poder, a su vez, subordinado a la Constitución: para controlar motivadamente esto existe el Tribunal Constitucional” (Díaz, 2002).

Ahondando en la idea de regulación de la política gubernamental mediante el *control multipartidario* es preciso señalar que este tipo de control tiene que ver con la composición del sistema de partidos. Por ejemplo, en el caso de la formación de gobiernos de coalición mediante el establecimiento de mayorías parlamentarias de respaldo al (partido del) Presidente se trata de pactos que otorgan capacidad de veto a algunos de sus miembros e implica la distribución de cargos públicos y espacios de poder a los socios de la coalición gobernante. En otras situaciones existen actores opositores con capacidad de veto que ocupan espacios decisorios y restringen el margen de acción del partido de gobierno que dispone de mayoría relativa. En el caso boliviano, los cinco gobiernos de la “democracia pactada” —entre 1985 y 2003— correspondieron

al primer esquema porque las coaliciones parlamentarias otorgaron mayoría al presidente y su expresión más amplia fue la denominada “megacoalición” conformada entre Acción Democrática Nacionalista (ADN), Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), Conciencia de Patria (CONDEPA) y Unidad Cívica Solidaridad (UCS). En cambio, el primer gobierno de Evo Morales (2005-2009) expresa la segunda faceta de *control multipartidario* debido al accionar opositor que disponía de mayoría en el Senado y condicionó o vetó diversas iniciativas gubernamentales. En general estas restricciones de tipo parlamentario son parcialmente efectivas porque el poder ejecutivo dispone de otros mecanismos para gobernar, ya que puede emitir normas —decretos presidenciales— sin que sus decisiones dependan del Órgano Legislativo.

Así, las posibilidades y características de *control multipartidario* dependen de la calidad de las interacciones partidistas y, por ende, del grado de pluralismo político y la existencia de actores opositores relevantes en el parlamento. En la segunda gestión de gobierno del MAS (2010-2015) este tipo de control se redujo al mínimo, merced a la supremacía oficialista en las dos cámaras de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Más aún, durante el año 2010, en la fase de implementación de la CPE, la mayoría parlamentaria oficialista otorgó prerrogativas al presidente del Estado para, por ejemplo, la designación de autoridades judiciales. Asimismo, la aprobación de las leyes orgánicas no dependió de la conducta de las fuerzas de oposición. En suma, el *control multipartidario* es irrelevante si es que un gobierno dispone del apoyo de una mayoría calificada en las instancias legislativas y no existen actores opositores con capacidad de veto.

Otro mecanismo de regulación del accionar gubernamental es el *control contramayoritario*. Este tipo de vigilancia se refiere al accionar de las autoridades estatales encargadas de velar por la aplicación de la ley y el respeto a la norma constitucional. Como se señaló, en la nueva arquitectura institucional se reconocen cuatro órganos del Estado, por tanto, existe otra instancia de *control*

*contramayoritario*, aunque este papel sigue dependiendo, en última instancia y de manera primordial, del tribunal judicial encargado del resguardo del respeto a la constitucionalidad de las normas.

Antes de la aprobación de la actual CPE se dieron casos de restricción o control *contramayoritario*. Así, en 2008, la Corte Nacional Electoral jugó un papel decisivo al frenar una decisión de la mayoría oficialista en torno a la convocatoria a constitucional aprobatorio mediante decreto supremo. Algo análogo aconteció con la Corte Suprema de Justicia durante el primer gobierno de Sánchez de Lozada (1993-1997) que observó una ley de inversiones, un hecho que derivó en el enjuiciamiento de los magistrados por parte de la bancada oficialista. Precisamente, la subordinación de los magistrados —elegidos por voto congresal— fue uno de los motivos para que en la nueva CPE se establezca su elección directa mediante voto ciudadano con la intención de otorgar mayor fortaleza al *control contramayoritario* a través del incremento de la autonomía del Órgano Judicial respecto al poder político. Las elecciones judiciales se realizaron en octubre de 2011 bajo una serie de sospechas sobre la filiación de los candidatos seleccionados por la mayoría oficialista. El desempeño deficitario de los magistrados sembró dudas sobre la relación entre forma de elección y la capacidad para actuar de manera independiente con respecto a las presiones del partido de gobierno. Pocos años después de la elección popular de magistrados surgió la propuesta de aplicar una reforma en el sistema judicial. Sin embargo, a mediados de 2015, este tema fue desplazado de la agenda política por la intención oficialista de modificar el Artículo 168 referido al mandato presidencial y la reelección.

Si en el pasado la Corte Nacional Electoral tuvo capacidad para restringir una pretensión gubernamental invocando el respeto a las leyes, su transformación en Órgano Electoral Plurinacional fortalece, en el área de sus competencias, su carácter de instancia de *control contramayoritario*, no obstante la palabra final corresponde al Tribunal Constitucional Plurinacional.

La relación formal entre órganos del Estado adquirió ribetes peculiares puesto que el *control multipartidario* era irrelevante como medio para restringir las decisiones del oficialismo que pretendía modificar las reglas en beneficio de los mandatarios que conducen el Gobierno. En estas condiciones, el control *contramayoritario* adquirió una notable importancia en el proceso del referendo puesto que estaba en juego una regla relativa a la reelección que involucraba al Presidente y al Vicepresidente en ejercicio, es decir, correspondía a una estrategia del partido de gobierno para ampliar la permanencia del binomio de autoridades que están al mando del Estado desde enero de 2006. Así, de manera inédita, este evento puso en tensión las relaciones entre los cuatro órganos de Estado y planteó desafíos para el *control contramayoritario* en la fase de aprobación de la convocatoria del referendo y en el despliegue de las campañas por las opciones de voto.

## 1.1 Antecedentes del referendo constitucional

El referendo es una institución que se incorpora tardíamente en el ciclo democrático boliviano iniciado en 1982. Su primera experiencia se verificó hace doce años merced a la inclusión del referendo en la CPE mediante una reforma parcial aprobada por el Congreso. Esa reforma constitucional fue una respuesta a la crisis de legitimidad del sistema de partidos que colapsó en octubre de 2003 después de que una insurrección popular provocara la renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada y la sucesión presidencial en manos del hasta entonces vicepresidente Carlos Mesa.

Así, en febrero de 2004, mediante una reforma constitucional parcial aprobada por la mayoría del Congreso, se incorporó el referendo como institución de la democracia participativa, junto con la iniciativa legislativa ciudadana y la asamblea constituyente, con la intención de ampliar la democracia representativa. En efecto, la norma definía que “el pueblo delibera y gobierna por

medio de sus representantes” y, también, mediante estas nuevas instituciones de participación ciudadana, puesto que “adopta para su gobierno la forma democrática representativa y participativa”.

El *referéndum* —por entonces ese era el término oficial— se utilizó como “forma democrática participativa” en cuatro ocasiones entre 2004 y 2009, ya sea en el nivel nacional o en el subnacional, para distintos tópicos y con diversas consecuencias. En un caso, para definir una política estatal sobre el gas natural, que se tradujo en una ley aprobada por el parlamento y promulgada en mayo de 2005 en condiciones de conflicto entre el presidente Carlos Mesa y el Congreso. En otro caso, para establecer las pautas del tratamiento de una demanda por autonomía departamental en la agenda de la Asamblea Constituyente, cuya composición fue definida mediante elecciones celebradas de manera simultánea con dicho referendo en circunscripciones departamentales.

Los resultados de la consulta por las autonomías departamentales dieron un cuadro de división regional y ese tema se transformó en un eje central del conflicto político que caracterizó el proceso constituyente. Ese conflicto agravó las fisuras en la sociedad boliviana y la polarización ideológica condujo a situaciones de enfrentamiento entre partidarios y detractores del Gobierno; la crisis política fue encaminada a una solución institucional mediante la convocatoria a una consulta inédita: el referendo para la revocatoria del mandato del Presidente y el Vicepresidente, así como de los prefectos departamentales. Esta convocatoria implicó un pacto congresal entre el MAS y algunas fuerzas parlamentarias de oposición para aprobar una ley interpretativa del artículo constitucional que reconocía el referendo como un mecanismo de la democracia participativa. Otra crisis política rodeó la aprobación de la convocatoria al referendo para aprobar/ratificar el nuevo texto constitucional aprobado por la Asamblea Constituyente. La oposición parlamentaria tenía capacidad de veto debido a su control de la Cámara Alta y condicionó la aprobación

de la convocatoria a la introducción de cambios en el texto constitucional. Las sesiones se llevaron a cabo en medio de un cerco a la sede parlamentaria activado por las organizaciones sociales afines al Gobierno. La solución institucional estuvo precedida de una intensa conflictividad política y social, y las urnas definieron el curso del proceso constituyente aprobando la nueva CPE.

El referendo por los recursos gasíferos se llevó a cabo el 18 de julio de 2004 y la distribución regional del voto no tuvo mayor relevancia debido al carácter nacional de la consulta que respondía a la demanda de “nacionalización de los hidrocarburos”.

El Referéndum Nacional Vinculante por las Autonomías Departamentales se realizó el 2 de julio de 2006 y tuvo consecuencias decisivas en el proceso constituyente porque su cumplimiento obligatorio —los resultados tenían carácter vinculante para la Asamblea Constituyente— dependía de su aprobación en el nivel subnacional, lo que ocurrió en cuatro de las nueve circunscripciones departamentales (Mayorga, 2007).

Posteriormente, el 10 de agosto de 2008 se celebraron simultáneamente el Referéndum Revocatorio de Mandato Popular del Presidente y Vicepresidente de la República y el de los Prefectos departamentales; una solución electoral dirigida a encauzar la solución de una aguda crisis política a través de canales institucionales de la democracia participativa. La votación fue doble: en circunscripción nacional por el binomio presidencial y en circunscripciones departamentales por prefectos, mostrando la complejidad del proceso político. Así, la consulta directa al pueblo —en tanto cuerpo electoral— se convirtió en un componente determinante del funcionamiento de la democracia boliviana (Mayorga y Rodríguez, 2015).

Finalmente, el 25 de enero de 2009 se realizó el Referéndum Dirimitorio y Refrendatorio del Proyecto de Constitución Política del Estado para aprobar el

nuevo texto constitucional como culminación del proceso constituyente. Con una votación mayoritaria y una elevada participación en las urnas se inauguró una nueva fase en el proceso político bajo el modelo de Estado Plurinacional. Adicionalmente, como parte del proceso de institucionalización de las transformaciones estatales, en diciembre de 2009 —junto con las elecciones generales—, se llevó a cabo el Referéndum por las Autonomías Departamentales en La Paz, Chuquisaca, Cochabamba, Oruro y Potosí. De manera similar se verificaron el Referéndum por la Autonomía Regional en el Gran Chaco y el Referéndum por la Autonomía Indígena Originario Campesina en una docena de municipios.

## **1.2 Referendo y democracia intercultural**

El referendo es un procedimiento por el cual los ciudadanos ejercen el derecho al sufragio para decidir mediante la expresión de su acuerdo o desacuerdo. Para una respuesta afirmativa a la pregunta deberá lograrse una mayoría absoluta de los votos. El referendo es uno de los principales instrumentos de democracia participativa y tiene diversas manifestaciones en función de sus objetivos. Así, puede fundar un proceso constituyente o validar una reforma constitucional; su dominio puede ser una cuestión legislativa o administrativa. Asimismo, tiene diversos ámbitos o niveles territoriales de aplicación y sus efectos en las decisiones gubernamentales pueden ser relativos o absolutos, según si su carácter es consultivo o bien vinculante.

En general, el referendo se utiliza de modo excepcional para definir el proceso político decisorio en situaciones de conflicto o para resolver la orientación de las políticas públicas en temas de interés general. Es decir, es un mecanismo útil para la búsqueda de un equilibrio entre legitimidad democrática y eficacia decisorio mediante una consulta electoral en situaciones de desacuerdo entre los actores políticos relevantes o por la importancia del tópico en cuestión.

La participación ciudadana en una decisión política mediante el ejercicio del voto tiene efecto de legitimidad, aunque la realización de un referendo exige el cumplimiento de condiciones mínimas para garantizar su eficacia decisional. Entre esas condiciones sobresale la necesidad de circunscribir el tema en un dilema que se resuelve eligiendo entre dos opciones. Por esa razón, un aspecto decisivo es que la pregunta del referendo sea “específica y circunscrita, además de sensata” (Bovero, 2002: 43). Estos criterios se aúnan a la existencia de información pertinente para que el debate público —basado en argumentos— oriente la definición de las preferencias electorales. Esta condición tiene carácter normativo porque supone que la deliberación precede a la decisión individual, a partir del predominio de una racionalidad comunicativa (Habermas, 1998), una ruta cada vez más ajena a la democracia actual.

En la democracia contemporánea existe una tendencia a articular instituciones representativas y participativas porque esa combinación amplía la legitimidad y la eficacia del proceso decisonal político que no se circunscribe a los intermediarios o representantes. En la medida en que el referendo se ejerce mediante el sufragio individual, su uso fortalece la democracia representativa. No obstante, se trata de una utilización acotada a asuntos definidos por la propia norma constitucional. Algunos autores advierten que la apelación a la democracia participativa no implica

autogobierno, sino (...) limitación y control sobre el gobierno (...) la democracia “en grande”(...) no puede ser más que una democracia representativa que separa la titularidad del ejercicio para después vincularla por medio de los mecanismos representativos de la transmisión del poder. El que se añadan algunas instituciones de democracia directa —como el referéndum y la iniciativa legislativa popular— no obstante para que las nuestras sean democracias indirectas gobernadas por representantes (Sartori, 1999: 30).

Esta mirada escéptica resulta pertinente para evaluar el proceso de formación del Estado Plurinacional y su nueva institucionalidad como una “construcción minimalista” (Mayorga, 2014).

La CPE asumió la diversidad cultural del país en varios aspectos y en esa veta reconoce tres formas de democracia: democracia representativa, democracia comunitaria y democracia directa y participativa, que se conjugan en un vocablo consignado en la Ley del Régimen Electoral: democracia intercultural.

Si bien se utilizan las nociones de democracia “directa” y “participativa” como modalidades análogas, es plausible distinguirlas por la utilización o no del voto individual, los efectos políticos de sus resultados y las rutas institucionales del tratamiento de los temas en cuestión. El referendo implica la participación de la sociedad en tanto cuerpo electoral a través del voto individual, libre y secreto, el tema en consulta se define por mayoría simple entre dos opciones y sus resultados son vinculantes. Algunos análisis asemejan el referendo al plebiscito —figura que no está contemplada en la CPE boliviana—, aunque el plebiscito se encuadra en una lógica ratificatoria del titular del poder político y, por eso, en determinadas circunstancias se señala que un referendo asume un “carácter plebiscitario” cuando se personaliza en una figura política.

El referendo es una de las instituciones de democracia participativa —junto con la revocatoria de mandato—, que se ejerce mediante el voto ciudadano. Otro mecanismo es la iniciativa legislativa ciudadana que se canaliza a través de las asambleas legislativas, pero aún no existe una ley específica que determine su procedimiento y permita su vigencia. Otras instituciones, más cercanas a la democracia directa que a la participativa son la asamblea, el cabildo y la consulta previa, cuyas decisiones no tienen carácter vinculante para el Estado.

El referendo del 21 de febrero de 2016 es un hecho político peculiar porque se votó por la reforma parcial de la CPE en un acápite referido al régimen

de gobierno, específicamente al mandato presidencial, con la intención de ampliarlo a dos períodos consecutivos, puesto que el artículo 168 de la CPE establece una sola reelección presidencial continua, por ende, establece dos mandatos como límite a la presencia en el cargo. En la medida que la propuesta implicaba la posibilidad de la habilitación a otra reelección de los mandatarios en ejercicio (Presidente y Vicepresidente del Estado) adquirió un rasgo particular. De igual manera, su peculiaridad responde también al momento en que fue convocado, esto es, apenas un año después de que Evo Morales y Álvaro García Linera fueran reelegidos por segunda vez consecutiva (en octubre de 2014). Para explicar este rasgo es preciso evaluar el contexto político y la estrategia del partido de gobierno.

### **1.3 Condiciones políticas: presidencialismo y concentración de poder**

La segunda gestión gubernamental del MAS (2010-2015) se caracterizó por el incremento de los conflictos sociales en los primeros años y por las crecientes dificultades del Gobierno para hacer prevalecer sus decisiones en la aplicación de políticas públicas pese a disponer del control de las dos cámaras de la Asamblea Legislativa Plurinacional con mayoría calificada de dos tercios. Esa contradicción puede definirse como decisionismo presidencial debido al excluyente protagonismo de Evo Morales en la toma de decisiones gubernamentales. No se trata de la noción convencional de decisionismo que consiste en un estilo personalista que contradice a la democracia porque niega el pluralismo, desdeña las leyes y prescinde de la institucionalidad (Bosoer, 2003). En cambio, en el caso boliviano, el decisionismo —paradójicamente— está limitado por el presidencialismo y sus reglas, pese a que el régimen presidencialista no sufrió modificaciones sustantivas en la CPE puesto que se mantuvieron sus características, excepto en lo relacionado con la legitimidad de origen del mandato. Así, la elección presidencial es directa, mediante voto ciudadano —en primera o segunda vuelta— y se eliminó la posibilidad antes vigente de una elección con-

gresal indirecta, cuando ningún candidato obtenía mayoría absoluta de votos. Es decir, se produjo un cambio del presidencialismo de coalición, como rasgo principal de la denominada “democracia pactada” vigente entre 1985 y 2003, a un presidencialismo de mayoría, en vigencia desde enero de 2006 —aunque con momentos de excepción, como se verá más adelante— merced a tres triunfos consecutivos de Evo Morales con mayoría absoluta.

La última victoria electoral de Evo Morales se dio en octubre de 2014 y el MAS repitió su control de la Asamblea Legislativa Plurinacional con mayoría de dos tercios de escaños en ambas cámaras. De esa manera se delineó un *sistema de partido predominante* porque existe competencia pero no competitividad. Este tipo de sistema de partidos se caracteriza porque

se permite la existencia de partidos distintos del principal (...) como legales y legítimos —aunque no forzosamente eficaces— competidores del partido predominante. [Es] un sistema de más de un partido en el que la rotación no ocurre en la práctica (...) mientras su principal partido se vea contantemente apoyado por una mayoría ganadora (...) de los votantes (Sartori, 1992: 249).

El MAS venció en tres elecciones generales consecutivas superando el umbral de la mayoría absoluta (54 % en 2005, 64 % en 2009 y 61 % en 2014) y con una diferencia de 25, 38 y 37 puntos respecto a su principal contendiente, es decir que hubo competencia pero ninguna tienda política opositora tuvo capacidad para disputar su primacía electoral (véase los cuadros 1.1, 1.2 y 1.3).

**Cuadro 1.1**  
**Elecciones generales 2005**

Agrupación política	Votos	Porcentaje	Representación parlamentaria	
			Diputados	Senadores
Movimiento al Socialismo (MAS)	1.544.374	53,74	72	12
Poder Democrático Social (PODEMOS )	821.745	28,59	43	13
Unidad Nacional (UN)	224.090	7,79	8	1
Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)	185.859	6,47	7	1
Otras agrupaciones	97.733	3,40	—	—
Inscritos	3.671.152	—	—	—
Votos válidos	3.102.417	84,5	130	27

Fuente: elaboración propia con datos del Tribunal Supremo Electoral.

**Cuadro 1.2**  
**Elecciones generales 2009**

Agrupación política	Votos	Porcentaje	Representación parlamentaria	
			Diputados	Senadores
Movimiento al Socialismo (MAS)	2.943.209	64,22	88	26
Convergencia Nacional (CN)	1.212.795	26,46	37	10
Unidad Nacional (UN)	258.971	5,65	3	—
Alianza Social (AS)	106.027	2,31	2	—
Otras fuerzas	97.733	1,35	—	—
Inscritos	5.088.924	—	—	—
Votos válidos	4.582.785	90	130	36

Fuente: elaboración propia con datos del Tribunal Supremo Electoral.

**Cuadro 1.3**  
**Elecciones generales 2014**

Agrupación política	Votos	Porcentaje	Representación parlamentaria	
			Diputados	Senadores
Movimiento al Socialismo (MAS)	3.053.846	61,04	86	25
Unidad Demócrata (UD) (Alianza UN y Demócratas)	1.225.095	24,49	33	9
Partido Demócrata Cristiano (PDC)	453.647	9,07	11	2
Movimiento Sin Miedo (MSM)	135.885	2,72	—	—
Partido Verde de Bolivia (PVB)	134.792	2,69	—	—
Inscritos	5.973.901	—	—	—
Votos válidos	5.003.265	84	130	36

Fuente: elaboración propia con datos del Tribunal Supremo Electoral.

Ahora bien, la reproducción de la supremacía electoral del MAS en 2014 se produjo de manera simultánea con el comienzo de la recesión económica en la región debida a la disminución del precio del petróleo y de otras materias de exportación. El crecimiento económico de la década anterior permitió el despliegue de una política redistributiva a partir del fortalecimiento del Estado, que incrementó su participación en el manejo del excedente económico. En el transcurso del año 2015 se ratificó la desaceleración económica en América Latina y se produjeron algunos hechos políticos que tuvieron repercusión regional, como el arribo a la presidencia de Mauricio Macri en Argentina —después de diez años de gobierno de Néstor y Cristina Kirchner—, la victoria de la oposición en las elecciones legislativas de Venezuela frente a un oficialismo debilitado desde el fallecimiento de Hugo Chávez y el debilitamiento de la coalición que apoyaba a Dilma Rousseff en Brasil, con el riesgo de una destitución de la presidenta mediante juicio congresal. La derrota o debilitamiento de figuras políticas que formaron parte del denominado “giro a la izquierda” en la región y eran aliados de Evo Morales supuso un entorno internacional menos favorable para el gobierno boliviano.

El cambio en el mapa político de la región y la necesidad de enfrentar las consecuencias negativas de la reducción en el crecimiento económico fueron factores que impulsaron la decisión del MAS de promover una reforma constitucional dirigida a buscar la permanencia de Evo Morales en el poder mediante su habilitación como candidato presidencial en los comicios generales de 2019. Tenía a su favor una sólida popularidad como Presidente asociada a la implantación del MAS como la única organización política con presencia en todo el territorio nacional. En 2014, la reelección del binomio presidencial estuvo precedida de un fallo del Tribunal Constitucional que dio curso a una ley interpretativa aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional que habilitó a Evo Morales y Álvaro García Linera como candidatos con el argumento de que el período 2009-2014 se consideraba como la primera gestión en el marco del flamante Estado Plurinacional. En este caso, con la mira puesta en los comicios de 2019, el único camino era la reforma parcial de la CPE y mediante un procedimiento de democracia participativa: el referendo.

Este conjunto de elementos permite contemplar los intereses y demandas del MAS como actor político relevante. Para evaluar la estrategia de un actor político es necesario distinguir entre metas generales, particulares y personales (Przeworski, 2004). Las metas generales tienen que ver con intereses “universales” o “nacionales” que comparten la generalidad de los actores de la sociedad y se traducen en demandas de alta agregación que son, supuestamente, articuladas, representadas y canalizadas por el (partido de) Gobierno —en nombre del Estado— y por el líder que conduce el Gobierno. Es evidente que el lazo directo entre el “proceso de cambio” y el liderazgo carismático de Evo Morales puede definirse como una meta general que depende de un actor individual.

Las metas particulares corresponden a intereses grupales; en primer lugar, a los intereses del partido de Gobierno, sus dirigentes y militantes, puesto que

el desempeño gubernamental en la atención de las demandas sociales implica reproducir y afirmar los lazos entre el Gobierno y sus seguidores sobre la base de un programa cuyo cumplimiento exige la permanencia del partido en el manejo del poder. Sin duda, la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025 se transformó en una meta general, un programa gubernamental bajo la égida de un círculo de ministros cercanos al Presidente y un círculo de dirigentes de organizaciones sociales que accedieron a espacios de poder constituyéndose en un grupo multiforme pero con intereses particulares<sup>3</sup>.

A las metas generales —nacionales— y las particulares —partidistas o corporativas— se suman las metas personales —del líder—. En este caso se trataba de la reforma constitucional para habilitar la postulación presidencial de Evo Morales en 2019 que, según sus declaraciones, era una demanda de sus seguidores. El liderazgo carismático, afanzado e incrementado con los éxitos en la política exterior respecto a la reivindicación marítima, era un incentivo específico adicional para aceptar las decisiones de las organizaciones sociales bajo el supuesto sindical del acatamiento a la decisión de “las bases” o de la utilización de la retórica del movimiento zapatista mexicano: “mandar obedeciendo”.

En suma, la estrategia del Gobierno estaba dirigida a ampliar su interpelación política hacia el votante medio, que no comparte las metas particulares del partido de gobierno pero puede alinearse con las metas nacionales o generales impulsadas desde el Estado o con la convocatoria del líder carismático. Como resulta obvio, es difícil encontrar puntos de equilibrio entre intereses generales, particulares y personales, y esto tiene consecuencias en las estrategias esbozadas por los actores políticos. Esta perspectiva permite desechar una lectura enfocada en la denominada “voluntad política” de los actores y se concentra en la complejidad del proceso político decisional.

---

3 Las denuncias de la Contraloría General del Estado sobre casos de corrupción en el Fondo Indígena que afectaron a varios dirigentes de las organizaciones campesinas e indígenas vinculadas al MAS demuestran la utilización de metas generales para fines particulares e individuales.

Precisamente, el estilo decisional del gobierno de Evo Morales no es un hecho irrelevante porque se sustenta en la concentración de recursos de poder institucionales en el MAS. La persistencia del presidencialismo como régimen de gobierno y el control oficialista de la Asamblea Legislativa Plurinacional implica que el proceso político decisional está centrado en un actor relevante que es presidente del Estado, del partido de gobierno y de las organizaciones sindicales que constituyen su base de apoyo. Esta condensación de papeles en la figura de Evo Morales muestra la complejidad de su estilo de conducción gubernamental, puesto que en los tres casos ejerce su condición de líder sin delegar funciones.

Este hecho explica por qué no existe un mecanismo recurrente para tomar decisiones; también explica la ausencia de un modelo de gestión de conflictos en el accionar del Gobierno. Lo que resalta es la presencia dominante de la figura presidencial que expresa la dependencia del MAS y sus aliados respecto a la voluntad del líder. Es decir que los costos negativos o las dificultades que enfrentaron algunas decisiones gubernamentales en determinadas situaciones de conflicto (por ejemplo, el “gasolinazo” de 2010 o el conflicto por el TIPNIS en 2011) pusieron en evidencia que las decisiones presidenciales no respondían a un cálculo racional convencional de medios/fines, ni a un mero pragmatismo dirigido a preservar su popularidad. No es casual que en ese período las encuestas dieron cifras negativas sobre la imagen presidencial. Así es posible arribar a una conclusión paradójica: para fortalecer su legitimidad y viabilizar su plan de reelección en los comicios de 2014, Evo Morales debió adecuar sus decisiones personales a demandas corporativas e intereses grupales. No obstante, en ese lapso también se produjo el lanzamiento de la nueva estrategia diplomática dirigida a resolver la reivindicación marítima: en marzo de 2011 se hizo el anuncio de la demanda contra Chile y en marzo de 2013 se presentó la demanda ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

En otras palabras, el MAS optó por combinar una demanda de alta agregación (la demanda marítima) que obtuvo apoyo irrestricto de todos los sectores, incluidas organizaciones y personalidades de la oposición, con el cumplimiento de los objetivos —generales— del “proceso de cambio”, la satisfacción de los intereses —particulares— de los dirigentes del partido y de las organizaciones sindicales y la realización de las necesidades —individuales— del líder como encarnación del “proceso de cambio”.

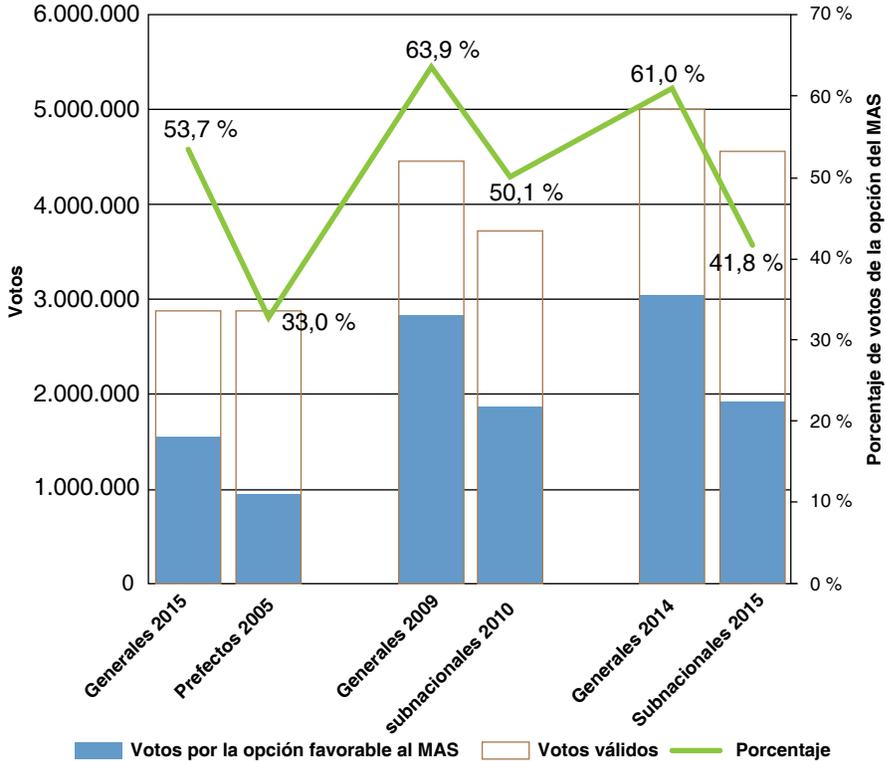
Un proceso que exige una evaluación desde una perspectiva distinta a partir de la distribución vertical y horizontal del poder que muestra la diversidad de la distribución de las preferencias electorales a favor del MAS.

**Cuadro 1.4**  
**División vertical de poderes. Evolución del voto a favor del MAS**  
**en elecciones generales y a escala departamental**  
**(prefecturas y gobernaciones) (2005-2016)**

Comicios electorales o referendos	Votos por la opción favorable al MAS	Votos válidos	Porcentaje
Elecciones generales 2005. Votos a favor del MAS	1.544.374	2.873.801	53,7
Elecciones prefectos 2005	942.913	2.860.216	33,0
Elecciones generales 2009. Votos por el MAS	2.851.996	4.462.411	63,9
Elecciones subnacionales 2010	1.870.652	3.734.157	50,1
Elecciones generales 2014. Votos por el MAS	3.057.618	5.011.388	61,0
Elecciones subnacionales 2015	1.909.314	4.568.976	41,8

Fuente: elaboración propia con datos CNE y TSE.

**Gráfico 1.1**  
**División vertical de poderes. Evolución del voto a favor del MAS**  
**en elecciones generales y a escala departamental**



Fuente: elaboración propia con datos CNE y TSE.

### 1.4 La compleja distribución del poder en el “proceso de cambio”

Para evaluar a cabalidad el contexto político e institucional del referendo constitucional es necesario esbozar el inédito campo político que surge desde la primera victoria electoral de Evo Morales en diciembre de 2005. Precisamente, un rasgo novedoso del “proceso de cambio” es la configuración

coetánea de un complejo escenario político debido a la combinación de dos lógicas de distribución de los recursos institucionales de poder que inciden en el proceso político decisional, o sea, en el estilo de conducción del Gobierno.

A la convencional distribución horizontal del poder que define las relaciones entre el poder Ejecutivo y el parlamento se sumó —desde 2005— una distribución vertical del poder que establece el nexo entre el Presidente y las autoridades políticas departamentales (prefectos). Antes de 2005, únicamente la dimensión horizontal definía la distribución del poder porque se limitaba al ámbito parlamentario y se resolvía bajo el fantasma de la ingobernabilidad, incentivando la formación de coaliciones partidistas mayoritarias (la “democracia pactada” vigente entre 1985 y 2002) en respaldo del Presidente. Ahora bien, la elección de prefectos mediante voto popular en diciembre de 2005 sentó las bases de una división vertical de poderes que, con la implementación de las autonomías departamentales desde 2010, se institucionalizó como un rasgo central del Estado Plurinacional. En efecto, por primera vez, desde la transición democrática, se elegía de manera directa a un presidente que había obtenido más del 50 % de la votación y se forja un presidencialismo de mayoría, se realizan comicios departamentales para elegir gobernadores bajo pautas de legitimidad electoral y, por ende, con capacidad para interpelar al Gobierno.

A partir de esa complejización de la distribución del poder desde 2005, se analizan los efectos políticos de los resultados de los comicios nacionales y subnacionales, contemplando a la vez las tres gestiones gubernamentales de Evo Morales. La comparación de los resultados de las elecciones generales y los comicios subnacionales (en el nivel departamental) muestra una tendencia general: el MAS obtiene más del 50 % en elecciones generales y menos del 50 % en comicios subnacionales (en el nivel departamental), de donde se desprende que existe un grado de autonomía de acción en el ejercicio de ciudadanía política en una importante franja del electorado. Esta diferencia

no aporta elementos para dilucidar los rasgos de la capacidad hegemónica del MAS, puesto que se trata de desempeño electoral en escenarios diferentes y en coyunturas críticas que inciden en las opciones de voto.

En suma, la consideración de ambas dimensiones —la distribución horizontal y vertical del poder— permite evaluar las condiciones para la gobernabilidad democrática en sus dos acepciones: como estabilidad política en el proceso decisional y como capacidad de gestión para resolver demandas. En esa medida, nos interesa destacar la nueva configuración del campo político comparando las características de la distribución del poder en el transcurso de las tres gestiones de Evo Morales.

La primera gestión de Evo Morales (2006-2010) se caracterizó por una intensa polarización política que se expresó institucionalmente en la coexistencia de dos figuras complejas: gobierno dividido en la dimensión horizontal de la distribución del poder y pugna de poderes en la dimensión vertical. En el primer caso, el Senado estuvo controlado por fuerzas de oposición y, en el segundo caso se conformó una coalición mayoritaria de prefectos hostiles al Presidente. Esa pugna concluyó en 2008 con la realización de un referendo por revocatoria de mandato de las autoridades políticas. Evo Morales fue ratificado con el 67 % de votos, dos prefectos perdieron su mandato y disminuyó la intensidad en la pugna vertical de poderes. La oposición parlamentaria utilizó su capacidad de veto en la cámara alta y condicionó la aprobación de la convocatoria al referendo ratificatorio de la CPE a la modificación de varios artículos del texto original. De esta manera la crisis política y su resolución institucional dependieron de una compleja distribución del poder político.

En cambio, en su segunda gestión (2010-2015), el MAS controló ambas dimensiones de la distribución del poder porque obtuvo mayoría calificada de dos tercios en la Asamblea Legislativa Plurinacional y logró el control de

la mayoría de las gobernaciones departamentales. Fue una fase de despliegue de la capacidad hegemónica del proyecto del MAS bajo un gobierno que concentró el poder de manera inédita. Se fortaleció el decisionismo presidencial porque se debilitaron los controles de tipo multipartidario (por la carencia de pluralismo en el órgano Legislativo) y de carácter contramayoritario (debido a la subordinación de otros órganos del Estado al Ejecutivo). También se acrecentó el centralismo por la precariedad de los flamantes gobiernos departamentales y la lentitud en la elaboración de estatutos autonómicos<sup>4</sup>.

La tercera gestión del MAS, iniciada en enero de 2015, presenta una combinación original en la distribución del poder. En la dimensión horizontal, merced a los resultados de octubre de 2014, se reprodujo la mayoría calificada oficialista en la Asamblea Legislativa Plurinacional y, en marzo de 2015, los comicios subnacionales forjaron una interesante distribución de poder en la dimensión vertical debido a la victoria de candidatos opositores en un tercio de las gobernaciones y la mayoría de las alcaldías en los centros urbanos. Aunque no se repitió la polarización conflictiva que marcó el inicio del “proceso de cambio”, tampoco se reiteró la supremacía oficialista de la segunda gestión del gobierno de Evo Morales. Ahora bien, los resultados de los comicios subnacionales de 2015 configuraron escenarios políticos pluralistas más proclives a la interacción política y a la colaboración intergubernamental porque las autoridades tienen intereses comunes vinculados a la consecución de logros en su gestión y planes de potenciamiento de su liderazgo local para transitar a la arena nacional puesto que el campo opositor es un campo disperso y fragmentado y no existe fuerza política con posibilidades de aglutinar a sus diversas expresiones partidistas o personales<sup>5</sup>. Esta posibilidad de

---

4 En diciembre de 2009, junto con las elecciones generales, se llevó a cabo el Referéndum por Autonomía Departamental en La Paz, Chuquisaca, Cochabamba, Oruro y Potosí; asimismo el Referéndum por Autonomía Regional en el Gran Chaco y el Referéndum por Autonomía Indígena Originaria Campesina en doce municipios.

5 Fernando L. García Yapur (s. f.) ensaya una interpretación distinta porque destaca que los resultados de esos comicios expresan “otro tipo de pluralismo” que “gira en torno a la existencia de dinámicas

colaboración intergubernamental encaja en las necesidades de la realización de la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025 porque puede incentivar acuerdos entre el gobierno central y gobernadores opositores, incluyendo a los alcaldes ajenos o adversarios del MAS que vencieron en la mayoría de los centros urbanos del país.

En todo caso será crucial el curso de la recomposición de las fuerzas opositoras en el parlamento puesto que, en comparación con el anterior período legislativo, se produjeron cambios en su composición: el Movimiento Sin Miedo (MSM) fue desplazado por el Partido Demócrata Cristiano (PDC), se mantiene —desde 2005— la presencia parlamentaria de Unidad Nacional (UN) e ingresa una nueva agrupación: el Movimiento Democrático Social (Demócratas). Estas dos organizaciones conformaron el frente electoral Unidad Demócrata (UD) pero actúan de manera divergente. Si se considera la dimensión horizontal se percibe una menor fragmentación en el campo opositor, además las tres fuerzas con representación parlamentaria tienen afinidad ideológica. Un rasgo que no se repite en la dimensión vertical de la distribución del poder político porque existe una constelación de gobernadores y alcaldes opositores que tienen diversas filiaciones y posturas respecto al MAS.

Sin duda, la amenaza externa provocada por la desaceleración económica regional y mundial, la estabilidad política asentada en la mayoría calificada parlamentaria que posee el MAS y la dispersión de fuerzas en el campo opositor fueron acicates para que el oficialismo defina una estrategia destinada a acelerar la convocatoria a un referendo para la reforma parcial de la CPE. A continuación se analiza la ruta que siguieron las normas, poniendo en juego desafíos para el ejercicio del control contramayoritario.

---

de afirmación de identidades políticas que no se pueden definir ni entender a partir de la idea convencional de pluralismo político-partidario y electivo de los sistemas políticos democrático-liberales”.

## 2. La ruta de las normas

### 2.1 La convocatoria y sus avatares

La propuesta de convocatoria al referendo para modificar la CPE se origina en agosto de 2015 en el seno de los sindicatos y organizaciones sociales afines al MAS. Por un lado, un ampliado de la Central Obrera Boliviana (COB) decidió “por mayoría de sus organizaciones afiliadas apoyar la reelección del presidente Morales”. Por otro, la Coordinadora Nacional por el Cambio (CONALCAM), que congrega a entidades que respaldan al Gobierno —entre las que sobresalen las organizaciones campesinas e indígenas—, anunció la presentación de una “iniciativa popular” para reformar el artículo 168 de la CPE que se refiere al período de mandato presidencial y a la reelección “por una sola vez de manera continua”, y el artículo 7 que establece que “la soberanía reside en el pueblo boliviano, se ejerce de forma directa y delegada”. La idea de “iniciativa popular” para encarar una reforma parcial constitucional (que exige las firmas de al menos el 20 % del padrón electoral) fue remplazada por una iniciativa de la Asamblea Legislativa Plurinacional que depende de la obtención de dos tercios de votos de los asambleístas presentes para la aprobación de una ley de convocatoria. Al respecto, Evo Morales declaró: “acepté la modificación por dos razones, una por la Agenda Patriótica 2025 (...) y segundo, por las grandes inversiones (...) Esos dos temas nos han animado a aceptar solamente hasta 2025 y no una reelección indefinida” (*La Razón*, 06/11/16).

Esa decisión fue definida en una reunión con Evo Morales, a principios de septiembre de 2015, aunque existieron posiciones distintas en la dirigencia de la Central Obrera Boliviana (COB) y de CONALCAM respecto a los alcances de la reforma constitucional. Algunos sectores —como los trabajadores petroleros— sugirieron la reelección indefinida, la COB formuló la propuesta de reelección para los comicios de 2019, en cambio, la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia

Bartolina Sisa (CNMCIQB-BS) y la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) incluyeron los comicios de 2025, es decir, hasta tres períodos de gobierno. Finalmente, la estrategia oficialista fue decidida en una reunión entre dirigentes de CONALCAM y personeros gubernamentales: Héctor Arce, Procurador General del Estado, David Choquehuanca, Canciller, Juan Ramón Quintana, ministro de la Presidencia, y Alfredo Rada, viceministro de Coordinación con los Movimientos Sociales. La opción seleccionada fue un anteproyecto de ley que planteaba la reelección continua por dos períodos; así fue presentada a la bancada oficialista de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

El proyecto de ley elaborado por la Comisión Mixta de Constitución fue aprobado, en grande y en detalle, el 26 de septiembre, tras veinte horas de intenso debate entre representantes del oficialismo y la oposición. En la primera estación, la votación fue de 113 a favor y 44 en contra de la aprobación y, en el segundo trámite, la relación fue de 112 votos afirmativos frente a 43 de rechazo. El siguiente paso fue la conformación de una comisión mixta para la elaboración de la pregunta del referendo, un aspecto crucial en una consulta ciudadana. Se estableció como fecha de realización del evento el domingo 21 de febrero de 2016 para otorgarle “un margen de tiempo mayor al Tribunal Supremo Electoral pensando sobre todo en el voto de nuestros hermanos que viven fuera del país”, según declaraciones del presidente del Senado. Al respecto, el Tribunal Supremo Electoral sugirió que el voto en el exterior se circunscribiera a seis países porque “el 95 % de la población votante de la comunidad boliviana en el extranjero se concentra en Argentina, Brasil, España, Chile, Estados Unidos e Italia” (*La Razón*, 30/09/15). Sin embargo, la convocatoria aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional reiteró los criterios asumidos en las elecciones generales de 2014 que contemplaban el voto de residentes bolivianos en 33 países.

La primera relación conflictiva entre Órganos del Estado se produjo en torno al tenor de la pregunta. Previamente, el Tribunal Constitucional Plurinacional había rechazado el proyecto de Ley de Aplicación Normativa enviada por la Asamblea Legislativa Plurinacional debido a que había falencias en la documentación; al mismo tiempo rechazó un recurso directo de nulidad presentado por parlamentarios opositores.

La pregunta del referendo también fue enviada “en consulta técnica” al Tribunal Supremo Electoral (TSE) que, al cabo de tres días, emitió un informe argumentado con sugerencias para modificar el contenido de la pregunta que inicialmente señalaba:

¿Está usted de acuerdo con la reforma del artículo 168 de la CPE para permitir que el Presidente o Presidenta y el Vicepresidente o Vicepresidenta puedan ser reelectos por dos veces de manera continua, lo que habilitaría la candidatura de los actuales mandatarios para el período 2020-2015?

El Tribunal Supremo Electoral sugirió que se eliminara la mención a los “actuales mandatarios” y que se añadiera el siguiente acápite:

Por disposición transitoria de la Ley de Reforma Parcial de la Constitución Política del Estado, se considera como primera reelección al periodo 2015-2016 y la segunda reelección el 2020-2025.

A pesar de una reacción inicialmente negativa del oficialismo, la Asamblea Legislativa Plurinacional aceptó la versión propuesta por la entidad electoral, no sin antes cuestionar la sugerencia porque consideraba que era “demasiado extensa y menos concisa” y que sus miembros habían demostrado un “exceso de susceptibilidad”. Más aún, el vicepresidente de la Cámara de Diputados declaró que “la Asamblea no está obligada a acatar la redacción alternativa que propuso el TSE” (*Correo del Sur*, 10/10/15). Sin embargo, el 12 de octubre, el pleno congresal aprobó esa redacción alternativa y la derivó al TCP

para su control de constitucionalidad. No resulta irrelevante señalar que el TSE organizó una docena de grupos focales para auscultar la percepción ciudadana sobre la pregunta del referendo; una metodología que denotaba mayor sensibilidad respecto a la opinión pública que a las presiones políticas.

Por otra parte, parlamentarios de oposición cuestionaron las reuniones entre autoridades electorales y legislativas como parte de un trabajo permanente de coordinación, un hecho que fue rechazado por representantes parlamentarios, denotando la desconfianza en los vínculos interinstitucionales: “No es posible que el Órgano Electoral esté sometido a instrucciones que vengan desde Palacio [Órgano Ejecutivo] y desde el Legislativo” (Tomás Monasterio, *Correo del Sur*, 10/10/15). Una desconfianza que se expresaba en cuestionamientos a la propuesta del TSE que demostraría que “no es un tribunal independiente porque deberían poner el artículo tal cual está en la Constitución, sin necesidad de aclarar el período” (Jimena Costa, *Correo del Sur*, 10/10/15). Otra diputada destacó que los “los siete vocales del TSE hicieron un juramento moral y legal de que su actuación se enmarcaría en la independencia y en la imparcialidad” y no lo están demostrando (Patricia Gómez, *Correo del Sur*, 10/10/15). Esas declaraciones denotaban una actitud de desconfianza respecto a los miembros del TSE que se agudizó en el transcurso del proceso del referendo porque la estrategia opositora consistió en sembrar dudas acerca de la imparcialidad del Tribunal Supremo Electoral desde el momento de la elección de sus miembros por la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Finalmente, el 28 de octubre de 2015, la Sala Plena del Tribunal Constitucional Plurinacional declaró que la pregunta del referendo era constitucional, sin observaciones y con un voto en contra. Una diputada opositora lamentó que “el TCP se apresure (...) Eso pasa porque hay presión política” (*El Deber*, 10/10/15). Otro parlamentario criticó que el tribunal “esté sometido al gobierno” y que

éste “manipule la democracia” (Arturo Murillo, *Correo del Sur*, 30/10/15). A tono con esta visión, un asambleísta potosino señaló: “todo estaba fríamente calculado porque la Asamblea Legislativa, el Tribunal Electoral y ahora el Tribunal Constitucional sólo tuvieron que cumplir ‘al pie de la letra’ la instrucción desde Palacio de Gobierno” (Gonzalo Barrientos, *Correo del Sur*, 30/10/15).

Algunos abogados constitucionalistas convergieron en esa dirección, pero dirigieron su mirada a cuestionar el procedimiento legislativo y las atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional para aprobar proyectos de ley, así como los alcances de la reforma parcial, puesto que la pregunta era ambigua y señalaba que los candidatos “pueden ser reelectos de manera continua” (Armando Cardozo, Colegio de Abogados de Chuquisaca, *Correo del Sur*, 30/10/15). Una metáfora resume la postura de los abogados críticos a la iniciativa del oficialismo: “se ha quebrado el candado de la CPE” (Marco Antonio Baldivieso, *Correo del Sur*, 30/10/15).

Así, el 5 de noviembre de 2015, después de diecisiete horas de debate legislativo, se aprobó la Ley N° 757 de Convocatoria al Referendo Constitucional para el domingo 21 de febrero de 2016 con el voto afirmativo de 89 diputados y 24 senadores, y el rechazo de 34 diputados y 9 senadores. Un asambleísta opositor criticó el procedimiento de aprobación —voto general para el tratamiento en detalle del texto— y amenazó con “presentar una demanda internacional” (Óscar Ortiz, *La Razón*, 06/11/15). La ley fue promulgada por el presidente del Senado con un dramático llamado: “tenemos una enorme responsabilidad... nos jugamos poco menos que la vida” (Alberto Gonzales, *ídem*). Sin duda se refería a las expectativas del oficialismo porque el MAS enfrentaba un desafío político sin precedentes. En cambio, el Tribunal Supremo Electoral enfrentó otro tipo de desafíos. Y la ciudadanía sería testigo de una campaña inédita que, por lo menos, tuvo certidumbre en sus reglas.

## 2.2 El reglamento de campaña

Otro tema de tensión entre el Órgano Ejecutivo y el Tribunal Supremo Electoral, que involucró además al Tribunal Constitucional Plurinacional, fue un acápite de la regulación de las campañas, aquel relativo a la difusión de propaganda gubernamental desde treinta días antes de la consulta y con una restricción a 15 minutos para la difusión “en vivo y directo” de la entrega de obras por parte de autoridades en todos los niveles. Al margen de este asunto, la campaña para el referendo fue reglamentada con nuevos criterios respecto de la primera experiencia que afrontó el TSE a escasas semanas de la posesión de los vocales como autoridades. Esa experiencia fue el referendo para aprobar estatutos autonómicos que se llevó a cabo en septiembre de 2015 en varios municipios y departamentos. Para comprender a cabalidad los alcances de la nueva norma es preciso rememorar aquella experiencia anterior.

El 20 de septiembre de 2015 se llevaron a cabo diez referendos para la aprobación o el rechazo de cinco estatutos autonómicos departamentales (Cochabamba Chuquisaca, La Paz, Oruro y Potosí), tres cartas orgánicas municipales (Huanuni en Oruro, Cotapata y Tacopaya en Cochabamba) y dos estatutos de autonomías indígena originario campesinas (Totorá Marka en Oruro y Charagua en Santa Cruz). Fue la primera experiencia de realización del referendo como una institución de democracia participativa incorporada formalmente en la CPE.

La consulta electoral de septiembre de 2015 fue una experiencia novedosa, puesto que se sometieron a la consideración del electorado normas específicas destinadas a consolidar la descentralización política mediante el fortalecimiento de gobiernos subnacionales. Era, pues, una temática susceptible de impulsar un proceso deliberativo en el marco de la democracia participativa.

La definición normativa de la democracia directa y participativa en la Ley de Régimen Electoral establece que “se ejerce mediante la participación ciudadana en la formulación y decisión de políticas públicas, la iniciativa popular, el control social sobre la gestión pública y la deliberación democrática, según mecanismos de consulta popular” (art. 8). Una de sus modalidades es el referendo que permite que la ciudadanía, mediante sufragio universal, decida sobre “normas, políticas y asuntos de interés público” (art. 12).

Dicho de otro modo, la norma establece una relación entre democracia participativa y política deliberativa, y la deliberación es concebida como un procedimiento idóneo que precede a la votación y estimula la definición de las preferencias electorales de los ciudadanos. La idea de una política deliberativa como un ingrediente que enriquece el carácter meramente procedimental de la democracia —circunscrito a las reglas electorales— proviene del énfasis que se concede a la racionalidad comunicativa en la formación de la legitimidad que debe asentarse en el principio discursivo —la validez de los argumentos— y no solamente en la vigencia de la norma jurídica o el cálculo instrumental de los actores intervinientes (Habermas, 1998).

No obstante, es preciso relativizar los criterios normativos acerca de la deliberación como un elemento que contribuye a la calidad del proceso decisional porque “la deliberación, en lo esencial, no aporta ninguna diferencia, ni para bien ni para mal” en la toma de decisiones en democracia (Elster, 2001: 21). Cuando no existe consenso sobre un tema, la toma de decisiones exige el uso de otros procedimientos: la discusión, la negociación o la votación. Precisamente, el voto es un recurso útil para dirimir un desacuerdo o para reducir los costos del proceso decisional porque permite la agregación de preferencias individuales para forjar una mayoría. Esa mayoría puede formarse después de una deliberación racional o como consecuencia de una negociación entre los participantes o sus representantes. En ese sentido, la deliberación puede estar

sometida a la racionalidad comunicativa o responder al cálculo de intereses y, en algunos casos, a la pasión —o las creencias— de los intervinientes, lo que pone en cuestión la preponderancia de la argumentación racional en los procesos decisionales, incluida la definición individual del voto.

Ahora bien, el carácter y los efectos de la deliberación difieren si el proceso concluye en una votación, como acontece en un referendo. Por eso es necesario distinguir los alcances y ámbitos de la deliberación porque, en general, “la deliberación es una forma de debate cuyo objeto es cambiar las preferencias que permiten a la gente decidir cómo actuar” (...) La deliberación es ‘política’ cuando lleva a una decisión que compromete a una comunidad [y] la ‘deliberación política democrática’ se produce cuando el debate lleva a decidir por medio del voto” (Przeworski en Elster, 2001: 183). Este último ingrediente distingue al referendo de otras modalidades de la democracia directa y participativa porque su finalidad es la distribución de los votos entre dos opciones.

En esa medida, la deliberación no debe definirse solamente por el proceso —“una conversación en la cual [los participantes] hablan y escuchan consecutivamente antes de tomar una decisión colectiva—, sino también por el resultado, es decir por “el cambio endógeno de preferencias que resulta de la comunicación” y, en esa medida, “la propaganda y el debate racional se consideran deliberación”. En este punto es preciso advertir que “la publicidad —que a menudo es considerada como parte integrante de la deliberación— puede tener efectos negativos sobre la calidad de los debates y sobre las decisiones que se toman”, más aún cuando “en la discusión intervienen varias partes que tratan de impugnar unas a otras” y “las partes no tienen incentivos para llamar la atención sobre las consecuencias negativas de sus propias propuestas, [pero sí] poseen fuertes incentivos para encontrar defectos en las de sus adversarios” (Elster, 2001). Adicionalmente hay que tomar en cuenta que “la mayor parte de las discusiones públicas no tienen que ver con los fines sino con los medios” (Przeworski, *op. cit.*: 184).

Este rodeo es útil para distinguir entre publicidad, propaganda, debate y deliberación, puesto que en el caso de los referendos de septiembre de 2015 se estableció una distinción entre publicidad, con el término de socialización o difusión de los estatutos, y propaganda, con las campañas en favor del Sí o del No. Ambos se desplegaron bajo ciertas reglas que condicionaron el debate en el espacio público, provocando acciones contrarias a la política deliberativa o a la deliberación democrática puesto que predominaron las campañas informales, los cálculos instrumentales de los actores políticos y la estigmatización de la posición del contrincante. También se produjo una confusa discusión sobre el alcance de las reglas y el papel del Tribunal Supremo Electoral (TSE) en la aplicación de las sanciones.

### ***Publicidad y propaganda, incentivos y restricciones***

La publicidad de los estatutos autonómicos fue definida como difusión o “socialización” de la información mediante la entrega directa de documentos impresos pero evitando que existan mensajes de inducción al voto por alguna de las opciones. Paralelamente a la tarea de difusión de los documentos encargada a las entidades estatales, como los tribunales electorales departamentales, las asambleas legislativas departamentales y los concejos municipales, se realizaron actividades de socialización que no lograron su propósito de modificar la noción dominante acerca del desconocimiento sobre el contenido de los estatutos y de la propia finalidad de la consulta, sobre todo en el caso de los estatutos departamentales. Una encuesta de opinión difundida en un diario de circulación nacional advirtió de que el 79 % de los entrevistados no conocía el “contenido” de los estatutos (*Página Siete*, 12/08/2015), un dato que simplemente constató un prejuicio generalizado que no fue revertido con una consigna que interpele eficazmente al electorado con información veraz acerca de los beneficios de la autonomía departamental. Este cuadro no se modificó en la recta final del proceso, pese a los llamados del TSE para que

organizaciones de la sociedad civil compensen las carencias de información mediante campañas ciudadanas. Un panorama que se verificó un día antes del referendo cuando un funcionario de la Organización de las Naciones Unidas declaró que existía “un desnivel de información en los distintos departamentos” y que “se verá a través del resultado cómo fue la calidad del proceso”, en alusión a la participación electoral (*La Razón*, 19/09/2015).

Al margen de estas consideraciones, la publicidad y la difusión se realizaron a través de diversas vías. Sin embargo, en la mayoría de los casos se trataba de simples actos de entrega de ejemplares impresos de los estatutos y no implicaba su socialización mediante el intercambio discursivo o el debate ciudadano. Otra vía de difusión —acompañada con una consigna— fue la propaganda que —debido a las disposiciones establecidas en la Ley de Régimen Electoral y en el Reglamento para la Difusión de Propaganda Electoral en Procesos Electorales, Referendos y Revocatorias de Mandato— no tuvo efectos positivos para encauzar el debate público hacia a una deliberación democrática.

Para la difusión de propaganda se inscribieron treinta y cinco “organizaciones políticas, de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y de la sociedad civil”, tal como las definía el Reglamento. La escasa cantidad de organizaciones acreditadas fue justificada por el desinterés o por el desconocimiento del período de registro. Las organizaciones inscritas para realizar campaña por el Sí fueron casi tres veces más que los promotores del No. Adicionalmente, de acuerdo con el Reglamento, se conformaron once “frentes de opción” reconocidos para realizar campañas en los medios de comunicación estatales de manera gratuita y habilitar delegados en las mesas de votación. Solamente seis de los once frentes realizaron propagandas gratuitas en los medios de comunicación estatales (Bolivia TV, Radio Patria Nueva y el periódico *Cambio*) y se concentraron en tres departamentos: La Paz, Cochabamba y Potosí.

La obligación del registro de “sujetos autorizados” para hacer campaña no fue un impedimento para que diversas tiendas políticas y organizaciones sociales realicen acciones de propaganda de varios tipos. Otra acción inusual fue la convocatoria de una coalición parlamentaria para promover el voto en blanco o nulo a pesar de que no estaba registrada como “sujeto autorizado”. Esta variante de la campaña no estaba contemplada en las normas y, por ende, la institución electoral se limitó a señalar que no habría sanciones. En síntesis, los actores políticos y sociales, autorizados o no, adaptaron sus estrategias de campaña a un cálculo instrumental ante la incertidumbre provocada por las reglas de la campaña.

Las reglas dan sentido a las prácticas sociales así como establecen sanciones a las conductas que no se ajustan a sus pautas. Existe la tendencia a resaltar la faceta restrictiva de las reglas, o sea, los efectos inhibitorios sobre el comportamiento de las personas y organizaciones. No obstante, las reglas también proporcionan incentivos porque permiten que los actores individuales o colectivos obtengan beneficios y ganancias. Es importante establecer qué faceta de la regla prevalece o de qué manera se combinan los incentivos y las limitaciones en su aplicación para evaluar sus efectos en el comportamiento de los participantes en un evento político.

En el caso del Referendo Constitucional, las normas tuvieron consecuencias restrictivas para la promoción de una deliberación democrática por la ambigüedad existente entre la letra y el espíritu de las reglas, ya sea de la Ley de Régimen Electoral o del Reglamento para la Difusión de Propaganda Electoral en Procesos Electorales, Referendos y Revocatorias de Mandato. Esto aconteció pese a que el TSE modificó varios tópicos de la versión inicial del Reglamento aprobado en mayo de 2015 <sup>6</sup>. Es suficiente destacar que el

---

6 Esa norma —que incluía el referendo, la revocatoria y las elecciones sin deslindar sus especificidades— había sido aprobada por los miembros del TSE que fueron sustituidos después de una renuncia colectiva precipitada por los cuestionamientos a su desempeño en los comicios subna-

Reglamento consignaba a las entidades públicas “habilitadas y autorizadas” para realizar tareas de “socialización e información” (art. 4). Asimismo, para el caso de los referendos, el Reglamento establecía que “las organizaciones que tengan interés en hacer campaña y propaganda electoral deben solicitar (...) el registro para su habilitación” y definir “por cuál de las opciones harán campaña y propaganda electoral” (art. 6, I).

La autorización o habilitación dependía del tribunal electoral departamental y, en ese caso, se estableció un plazo de 45 días previos a la votación para el registro de los “sujetos autorizados”. Estas restricciones se sustentaban en la Ley de Régimen Electoral que establece: “ a) Las organizaciones políticas, de la sociedad civil y de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, con personería jurídica vigente, que deseen participar a favor o en contra de una de las opciones, se registrarán a este efecto ante la autoridad electoral competente (...), b) La campaña y propaganda electoral serán realizadas únicamente por las organizaciones (...) registradas, que estén a favor o en contra de una de las opciones. Estas organizaciones tendrán acceso a la propaganda electoral gratuita” (art. 21).

Para los casos de referendo y revocatoria de mandato se incluyó un Régimen Complementario a la Difusión de Propaganda Electoral que especificaba que “propaganda electoral será entendida como todo mensaje pagado difundido en medios de comunicación... exponiendo argumentos por la opción Sí o por la opción No” (art. 40). Es decir, se sugería que la *propaganda* se sustentara en una lógica argumentativa que, generalmente, es ajena a una modalidad de campaña proselitista mediante mensajes con consignas contrapuestas.

Finalmente, entre “Otras prohibiciones adicionales” —y el término no es casual— se destacaba lo siguiente: “Los sujetos autorizados no podrán dirigir programas en radio y televisión, tener columnas de opinión en medios

---

cionales realizados en marzo de 2015. En julio de ese año, la Asamblea Legislativa Plurinacional eligió a los nuevos vocales del TSE que optó por realizar algunas enmiendas al Reglamento.

impresos y/o mantener espacios informativos, bajo nombre propio, de la organización, delegado o seudónimo” (art. 45). En estas circunstancias, la posibilidad de realizar un seguimiento al cumplimiento o violación de las reglas fue una tarea complicada, escasamente eficaz y difícilmente objetiva. Algo similar se puede mencionar respecto a las prohibiciones que, inclusive, atañen a la socialización y difusión, puesto que: “La información proporcionada no debe promover ninguna de las opciones de manera directa o indirecta o en su defecto se constituirá en falta electoral (art. 46).

En suma, el exceso normativo con predominio de reglas restrictivas y escasos incentivos (propaganda gratuita en medios estatales con límites de tiempo y espacio) provocó un debate sobre el alcance de las reglas y, por ende, justificó su vulneración por parte de la mayoría de los actores políticos y sociales con el argumento de que limitaban la libertad de opinión e inhibían el debate público.

La reacción de los miembros del Tribunal Supremo Electoral a los cuestionamientos a las normas se orientó a una adaptación a las circunstancias. Un vocal declaró: “Aunque parezca irracional, esa es la regla”, en referencia a que “los debates en medios de comunicación no se pueden realizar [ahora] porque esa discusión debió realizarse cuando los estatutos (...) estaban en consideración en sus respectivos órganos deliberantes”. Otro vocal mencionó que las restricciones se referían a la propaganda pagada y a la presencia de funcionarios públicos en actos de campaña en horarios de oficina y utilizando recursos estatales, pero no impedían la emisión de opiniones sobre el “contenido de los estatutos” (Erbol Digital, 25/08/2015).

Precisamente, la opinión de autoridades políticas —entre ellas del presidente del Estado— fue motivo de una contradicción entre miembros de la entidad electoral porque, en un caso, se mencionó que no podían hacer campaña por su condición de funcionarios públicos y, en otro caso, que esa restricción no incluía su participación en actos de propaganda pagada. Esas contradicciones

pusieron en evidencia la confusión entre difusión y opinión y reforzaron la necesidad de establecer una distinción entre opinión y propaganda, circunscribiendo la propaganda a la contratación de espacios pagados en los medios de comunicación. De esta manera, el Tribunal Supremo Electoral terminó aclarando que “toda persona tiene derecho a emitir sus criterios... ya sea en medios de comunicación o en espacios deliberativos, pero no [puede] hacer campaña con recursos públicos” (*Página Siete*, 21/09/2015).

En suma, la interpretación sobre la pertinencia de las reglas derivó en una relativización del registro formal para hacer campaña en calidad de “sujeto autorizado”, un beneficio que se limitó al acceso a propaganda gratuita. Asimismo, las dificultades para velar por su cumplimiento se manifestaron en la decisión adoptada respecto a que no se aplicaría “ningún mecanismo de monitoreo, de control, menos de regulación para el trabajo informativo y de opinión en los medios” como parte del respeto a la libertad de expresión e información (*Página Siete*, 21/08/2015).

La confusión respecto a las reglas indujo a que varios actores políticos y sociales prestaran escasa atención a las normas en el despliegue de sus campañas a favor o en contra de los estatutos autonómicos. Esa experiencia —negativa en varios aspectos— fue decisiva para que el Tribunal Supremo Electoral asuma una postura distinta en el referendo de 2016.

La experiencia de los referendos celebrados en septiembre de 2015 puso en evidencia las dificultades para situar la deliberación en el centro del debate político como un elemento constitutivo de la democracia participativa. La ausencia de una política deliberativa se repitió en el proceso del referendo constitucional aunque las reglas fueron más pertinentes. Si bien la reducción de una consulta a dos opciones de voto reduce el temario del debate público y, aparentemente, facilita el despliegue de una lógica argumentativa, en el referendo constitucional prevaleció la personalización de la política porque estaba

en juego la posibilidad de la postulación del Presidente y el Vicepresidente en los comicios generales de 2019 y no así la consideración abstracta o las consecuencias jurídico-políticas de la reforma del artículo 168 de la CPE.

Con todo, el referendo por los estatutos autonómicos fue una importante experiencia para que el TSE elabore normas más pertinentes para la realización del referendo constitucional.

### *Un reglamento específico*

En septiembre de 2015 se utilizó un reglamento general —aprobado en mayo de 2015 (TSE/RSP N° 324)— que incluía a los referendos y otros eventos electorales. Se denominaba Reglamento para la Difusión de Propaganda Electoral en Procesos Electorales, Referendos y Revocatorias de Mandato. Esa norma fue modificada en agosto con la inclusión de un Régimen Complementario referido a la Difusión de Propaganda Electoral en Procesos de Referendo y Revocatorias de Mandato con un artículo específico sobre el referendo (TSE/RSP/L710/023/2015).

Para la consulta del 21 de febrero de 2016 se elaboró una norma específica que intentó resolver los problemas de la experiencia precedente. Una conducta que se observa desde la promulgación de la Ley de Convocatoria a Referendo Constitucional Aprobatorio —por parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional— en la que se incluye una Disposición Final que establece, entre otros aspectos, que el “registro previo” se limita al acceso a la propaganda electoral gratuita:

La campaña y propaganda electoral (...) podrán ser realizadas por las organizaciones políticas y las organizaciones de la sociedad civil y de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, sin que sea necesario su registro ante el Tribunal Electoral competente. En el caso de las organizaciones registradas, tendrán acceso a propaganda electoral gratuita (...) (Ley 757 del 5 de noviembre de 2015).

Esta disposición sobresale porque reconoce a “organizaciones de la sociedad civil” y, sobre todo, porque elimina un requisito —registro obligatorio— que en el pasado provocó cuestionamientos porque limitaba la libertad de expresión y, por ende, violaba derechos constitucionales, un argumento esgrimido por las fuerzas opositoras al partido de gobierno.

Un día después de la promulgación de la convocatoria, el Tribunal Supremo Electoral aprobó el Reglamento para Campaña y Propaganda Electoral en Referendo (TSE-RSP N° 141/2015) que, aparte de ser una norma específica, se adapta a las nuevas características del ámbito mediático y de funcionamiento de la esfera pública porque incluye un capítulo sobre “Redes sociales digitales y sitios web”. En este acápite se afirma: “La difusión de informaciones, la emisión de opiniones y la promoción de debates... son libres y quedan garantizadas por el derecho constitucional a la libertad de expresión...” Previendo las consecuencias imprevistas de la aplicación de la norma, ese artículo incluye un apartado que constituye un anhelo más que una regla: “Se exhorta a las y los usuarios de redes sociales digitales a evitar mensajes de propaganda electoral negativa o de guerra sucia. Se les exhorta en especial a respetar el período de silencio electoral” (artículo 35. Difusión de mensajes). Las exhortaciones del TSE no tuvieron eco a pesar de que el Reglamento establece como uno de sus principios la “Deliberación democrática”, entendida como la “promoción y ejercicio del intercambio de ideas y argumentos entre los distintos actores, en el marco de la pluralidad, la diversidad y el respeto” (art. 4, inciso b). Un aspecto novedoso en esta norma es la definición de la noción de “Ciudadanía activa”, que se concibe “como garantía de la participación y movilización ciudadanas, sin requisitos previos, para manifestarse a favor o en contra de las opciones sometidas a consulta en un referendo” (art. 4, inciso g), puesto que se distingue entre participación y movilización de ciudadanos y ciudadanas.

Otro elemento novedoso del nuevo reglamento es la incorporación de un capítulo sobre “Definiciones” puesto que incluye a las “versiones digitales” de los medios de comunicación masiva en “Información y Opinión periodísticas”. También se destaca el reconocimiento de la “Movilización ciudadana”, definida como “toda actividad de iniciativa espontánea desarrollada por personas individuales o grupos de persona, sin necesidad de personalidad jurídica vigente, en espacios públicos, con el propósito de expresar su adherencia o rechazo a las opciones sometidas a consulta en un referendo” (capítulo III, art. 6, inciso f). Este acápite pone de manifiesto una oportuna adaptación a las pautas cambiantes del ejercicio de la ciudadanía que, en el siglo XXI, prescinde de las mediaciones partidistas o rechaza formatos organizativos jerarquizados, o bien opta por actuar en el espacio público o en las redes sociales digitales con una agenda propia.

Otro aspecto destacable fue la reglamentación sobre la propaganda gubernamental porque planteó una distinción entre tres tipos de propaganda: pagada, gratuita y gubernamental. La aplicación de esta regla puso en tensión las relaciones entre los Órganos del Estado. En el anterior reglamento, las restricciones y sanciones se limitaban al accionar de los “servidores públicos”, según lo establecido en el artículo 126 de la Ley de Régimen Electoral. Si bien esta ley contempla restricciones sobre la difusión de propaganda gubernamental desde “treinta días antes del acto electoral” (art. 119, parágrafo II) y se aplicó en casos anteriores, en esta oportunidad se incluyó un artículo especial sobre Cobertura de Entrega Oficial de Obras, precisando que: “La transmisión en vivo y directo de actos de entrega de obras del Gobierno nacional o de los gobiernos autónomos no podrá superar los 15 minutos de duración en cada caso (...)” (art. 24, parágrafo II). En caso de violación se establece una sanción pecuniaria. Se refuerza esta limitación al accionar gubernamental con otro acápite que impide el “Uso del Sí y del No” en la difusión de mensajes o información por parte de entidades públicas o empresas estatales (art. 25).

Es evidente que se trataba de una norma *ad hoc*, puesto que el tema del referendo era la reforma constitucional para viabilizar o no la habilitación de las autoridades gubernamentales en ejercicio (Presidente y Vicepresidente) para terciar en las elecciones generales de 2019. Por ese motivo se convirtió en una cuestión que provocó fricciones entre el partido de gobierno y el Tribunal Supremo Electoral. Un diputado oficialista señaló que esa institución estaba actuando “bajo la lógica de la sospecha” y que la frontera entre publicidad e información era tenue (Manuel Canelas, *La Razón*, 09/11/16). La sospecha se transformó en cuestionamiento, puesto que el Viceministerio de Coordinación y Gestión Gubernamental entregó en noviembre un memorial a la entidad electoral para que se elimine la restricción de los 15 minutos porque era “un atentado a la libertad de información”. La respuesta del Tribunal Supremo Electoral se enfocó en que la limitación se refería a “la transmisión en vivo y en directo” de los actos de entrega de obras.

La estrategia del partido de gobierno se orientó a solicitar al Tribunal Constitucional Plurinacional la anulación de esa disposición mediante la presentación de un recurso de nulidad aduciendo que afectaba el derecho a la información de la ciudadanía y que “los 15 minutos de transmisión apenas alcanzarán a cubrir la entonación del Himno Nacional en cada acto” (Juan Ramón Quintana, ministro de la Presidencia, 15/12/2015). La respuesta del Tribunal Supremo Electoral fue aguardar el dictamen del Tribunal Constitucional Plurinacional.

En cierta medida esa modificación de conducta oficialista fue el resultado de un intercambio discursivo entre el Tribunal Supremo Electoral y el presidente Evo Morales. La autoridad gubernamental había declarado en un acto público —en ocasión de la entrega de una obra— que estaba dispuesto a ser sancionado por realizar campaña a favor del Sí. Considerando que la norma prohibía a los servidores públicos realizar campaña en horarios de oficina y utilizando recursos públicos, la declaración del presidente del Estado era un desafío a la entidad

electoral. Los vocales decidieron enviar una carta exhortando a Evo Morales a “respetar la institucionalidad, la autonomía y la jerarquía del órgano Electoral Plurinacional como órgano de poder público y máxima instancia en materia electoral”. De manera más precisa, señalaron: “siendo usted el primer servidor público del Estado Plurinacional asumimos a plenitud su responsabilidad de cumplir estrictamente con lo establecido en la norma electoral vigente” (*El Día*, 05/01/2016). Si bien algunos parlamentarios opositores calificaron esa misiva como “pusilánime y timorata” (Óscar Ortiz, *El Día*, 06/01/2016), la reacción del presidente del Estado fue aceptar las observaciones del Tribunal Supremo Electoral. En su descargo señaló que su “desafío” fue “por emoción” puesto que “estábamos con tres, cuatro actividades [y] de repente se me ha ido por ahí, frente a la emoción, frente a los compañeros que animan sobre la reelección, sobre la modificación de la constitución... Somos seres humanos, podemos cometer errores, pero nuestra obligación es hacer gestión, nuestra gestión no puede parar” (Erbol Digital, 06/01/2016). Esa disculpa pública no le impidió reiterar la postura del MAS sobre la limitación temporal a la transmisión de los actos de entrega de obras que consideraba dicha norma como un atentado a la libertad de expresión.

El desenlace de este diferendo sobre un párrafo del artículo 24 fue resuelto por el Tribunal Constitucional Plurinacional, que emitió una sentencia el 27 de enero de 2016 que dejaba sin efecto la disposición que limitaba a quince minutos la transmisión de los actos de entrega de obras por parte de autoridades. El argumento central hacía alusión que “los derechos y sus garantías solo podrán ser regulados por ley”, y que el Órgano Electoral Plurinacional invadió competencias de la Asamblea Legislativa Plurinacional. En ese sentido, el párrafo II del artículo 24 del Reglamento en cuestión fue declarado inconstitucional y sus restricciones no se aplicaron. El TSE anunció mediante un comunicado oficial su aceptación del fallo.

En este marco normativo se desarrollaron las campañas, es decir, sin las restricciones que en el pasado reciente habían influido de manera negativa en el comportamiento de los actores políticos y sociales. Otros fueron los factores que impidieron una deliberación democrática.

### **3. Interdiscursividad política, estrategias y campañas**

#### **3.1 Estrategias y campañas por el Sí**

##### ***El MAS y el Gobierno***

La estrategia de comunicación política del MAS, promotor del Sí en la consulta popular, concentró sus esfuerzos en anclar líneas discursivas emitidas desde mucho antes de la iniciativa del referendo; una retórica que en elecciones y gestiones anteriores fue utilizada para la rutinaria interacción con la oposición a partir de la gestación de escenarios y situaciones de polarización ideológica, como parte de la tarea de velar por la popularidad de Evo Morales y también para mantener la fidelidad partidaria. No obstante este permanente ejercicio de difusión, la coyuntura exigió esta vez un mayor esfuerzo al oficialismo, que debía redoblar su labor de persuadir a los electores indecisos sobre el acierto de sus argumentos, para promover y fijar su propuesta. Y debía atender frentes también intensificados y multiplicados como el internacional, donde se manifiestan *in crescendo* fuerzas políticas que van desestabilizando a los gobiernos de América Latina definidos como progresistas y Evo Morales parecía llamado —si no a liderar— a ser un guardián de los mismos, junto a Rafael Correa, presidente de Ecuador. Otro frente, el nacional, inmerso en una coyuntura de referendo de intenso intercambio con una oposición unida en un solo objetivo circunstancial, con actores y acontecimientos que en vísperas del referendo planteaban desafíos —amplificados o no— con tinte de escándalo, como el caso del Fondo Indígena y el caso de Gabriela Zapata y la

empresa china CAMCE. En esta coyuntura específica, la conflictividad social —siempre presente— fue protagonizada por los gremios del transporte pesado y los coccaleros de Unduavi y Santa Bárbara de los Yungas que, a pocos días del referendo, realizaron bloqueos calculando una atención inmediata a sus demandas. Otro frente de atención fue el local. Efectivamente, si las alcaldías rurales en su mayor parte concentraban el “voto duro” del MAS, las ciudades capitales de departamento y las ciudades intermedias, con mayor densidad de electores, se convirtieron en la arena de disputa de votos que requirieron una mayor aplicación en la implementación de alianzas y estrategias de campaña. Por último, el partido de gobierno debía atender un nuevo campo de disputa electoral: las redes sociales digitales.

La estrategia de campaña del oficialismo apuntó también a la interpelación de un electorado que en reiteradas oportunidades ha demostrado su proclividad a lo emotivo, una característica que en contiendas pasadas forzó la adecuación de mensajes para asegurar mejores resultados<sup>7</sup>.

Así, aunque el MAS resumió la comunicación verbal en premisas y frases que los voceros de campaña repetían en toda oportunidad, los discursos cambiaron muy poco. Lo que sí cambió fue el material y los símbolos en esta campaña, como la utilización de colores distintos a los oficiales del partido de gobierno. En esta ocasión, al MAS le tocó utilizar el color verde del diseño de la papeleta del referendo que asignó ese color para el Sí y el rojo para el No. Los nuevos signos del MAS inspiraron en la ciudadanía diversas interpretaciones e impresiones: el verde, además de dar la señal de abrir la participación a facciones y ciudadanos que pueden apoyar su opción sin pertenecer necesariamente al partido, también evocaba la luz verde

---

7 Si bien las campañas apelan a lo racional, este campo sólo equivale a un 4 % de la comunicación humana. En cambio, la comunicación no verbal que contiene gestos, actitudes, colores, símbolos gráficos y movimientos del cuerpo abarca el 96 %, y esto hace que prevalezca la parte emotiva en el electorado (Llanos Cabanillas, 2006).

de avanzar, casi por analogía con el semáforo, y quizá una aproximación hacia los colores de los departamentos del oriente. La forma triangular del logotipo evocaba el “*play*” de la mayoría de los equipos electrónicos, que indica el avance de la música, la reproducción del vídeo, el progreso hacia adelante, la continuidad. Los carteles que enaltecían las imágenes de Evo Morales y Álvaro García Linera como creadores e impulsores del “proceso de cambio” y artífices de exitosas gestiones establecían que la votación se zanjaba entre optar por la continuidad o no de estos líderes. La estrategia de campaña implementada por el MAS hizo que el motivo del referendo —la modificación de un artículo de la CPE que en el futuro podría habilitar gobiernos con permanencia de quince años— pasara a un plano secundario en el debate político.

Aunque el referendo trataba sobre una reforma constitucional, la principal fuerza política del país enfocó su campaña asentada en una inercia inexorable de promover la imagen de la dupla presidencial que se jugaba la prolongación de su mandato. Así, la estrategia de campaña presentó al Presidente como un líder carismático difícil de reemplazar y cuya permanencia en el Gobierno sería imprescindible para el país. El presidente y vicepresidente como símbolos de la continuidad del “proceso de cambio”, la exaltación de lo acertado de las gestiones anteriores. La palabra “Sí” acompañada de los nombres Evo y Álvaro en vez del impersonal “Sí a la modificación del Artículo 168” desvió la atención del verdadero objeto de la consulta. El lenguaje de campaña que pregonaba la imagen de los líderes como parte indisoluble del “proceso de cambio” alertaba sobre la disociación de esa conexión como un mal para el futuro del país, puesto que una de las razones para plantear la reelección era la implementación de la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025, algo que solo sería posible gracias a la estabilidad política y el éxito de la política económica en los últimos años.

Es importante resaltar aquí que la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025 es una propuesta aprobada a mediados de 2013 que puso en evidencia un giro programático en el proyecto gubernamental porque presta atención a temas convencionales de desarrollo así como a la visión indígena del Vivir Bien y los desafíos tecnológicos y culturales para forjar un modelo productivo alternativo. Un recuento de los denominados “pilares” de esa agenda muestra ese interés: 1) Erradicación de la extrema pobreza, 2) Universalización de los servicios básicos, 3) Salud, educación y deporte para la formación integral, 4) Soberanía científica y tecnológica con identidad propia, 5) Soberanía comunitaria financiera, 6) Soberanía productiva con diversificación y desarrollo integral, 7) Soberanía sobre los recursos naturales, con nacionalización, industrialización y comercialización en armonía con la Madre Tierra, 8) Soberanía alimentaria, 9) Soberanía ambiental respetando los derechos de la Madre Tierra, 10) Integración complementaria de los pueblos con soberanía, 11) Transparencia en la gestión pública bajo los principios de no mentir, no robar y no ser flojo, 12) Disfrute y felicidad plena de fiestas y el medio ambiente, 13) Reencuentro soberano con el mar. Este último aspecto se convertiría en un elemento discursivo central en la retórica oficialista.

La presencia del Presidente y el Vicepresidente haciendo campaña en los medios de comunicación masiva, dirigiéndose a los electores, explicando personalmente los ejes discursivos del MAS y participando en los foros y paneles televisivos fue profusa, provocando una mayor personalización de la campaña por el Sí. Un desempeño reforzado con las transmisiones televisivas y radiofónicas en directo de los actos oficiales en los cuales las autoridades del Estado inauguraban o entregaban obras. Un tema que fue motivo de conflicto entre el Gobierno y el Tribunal Supremo Electoral que fue resuelto por la instancia de control constitucional del Órgano Judicial dando la razón al reclamo gubernamental que exigía que no se limite el

tiempo de transmisión mediática, un elemento que sin duda favoreció a la campaña oficialista a través de los medios de comunicación estatales, particularmente Bolivia TV y Abya Yala —el canal televisivo gratuito por cable y con señal abierta en algunas ciudades— y la red de radioemisoras Patria Nueva.

Frente al protagonismo de la dupla de mandatarios que propugnaba la continuidad, los líderes de la oposición parlamentaria promovieron el voto por el No como una acción autónoma de “la ciudadanía”, una estrategia que evitó la polarización pretendida por el MAS, casi siempre favorable a Evo Morales.

Los principales ejes discursivos de campaña del oficialismo se centraron en cuatro tópicos: 1) los éxitos logrados en las anteriores gestiones del Presidente y lo difícil que sería para Bolivia si se interrumpiera la conducción del líder que enarbola una oferta programática esbozada en la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025, 2) el beneficio que implicaría la reforma de la CPE para asegurar la permanencia de los gobernantes que “lo están haciendo bien”, resaltando sobre todo el éxito de la diplomacia en la reivindicación marítima ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya, 3) la carencia de alternativas viables en la oposición y la amenaza de un retorno automático de líderes y modelos económicos y políticos del pasado “neoliberal” y 4) el peligro de la conspiración e intervención del “imperialismo norteamericano”.

El primer eje discursivo del oficialismo, de inspiración endógena, resalta los éxitos del Gobierno en varios ámbitos: el económico y de infraestructura, la inclusión de sectores subalternos, el éxito de las transferencias sociales como los bonos Dignidad, Juancito Pinto y Juana Azurduy. En el ámbito sociopolítico, destacan los avances en la implementación de la paridad de género en la representación política, la participación de indígenas en instancias legislativas y ejecutivas y la presencia de jóvenes en diversos ámbitos. El desarrollo de la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025 se presentó como un programa imprescindible para el

país como la continuidad de los avances económicos de los últimos diez años de gobierno, tales como la estabilidad monetaria y el crecimiento del PIB *per cápita* de 873 dólares estadounidenses en el período 1986-2005 a 2.226 dólares en el período 2006-2015, además de un crecimiento del 207 % en la inversión, la disminución de la deserción escolar de 5,5 % a 1,2 % y del analfabetismo del 13,3 % al 2,9 % (discurso presidencial del 21 de enero de 2016). Se considera también el beneficio a los sectores más humildes, la inclusión de los pueblos originarios y la política de descolonización. La publicidad gubernamental (entrega de obras, presentación de los avances de la gestión gubernamental) se entremezclaba con la propaganda electoral que impulsaba a votar por el Sí para asegurar la continuidad del liderazgo presidencial de Evo Morales y el cumplimiento de la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025.

El segundo eje discursivo, de inspiración exógena, se construye en la necesidad de réplica a los argumentos de la oposición: el voto por el Sí es para beneficio del pueblo y no para dos gobernantes como quieren hacer creer sus detractores. La modificación de la Constitución no ha sido solicitada por la dupla gobernante; es fruto de una demanda de los movimientos sociales y Evo Morales responde a la solicitud y al mandato del pueblo. Un logro indiscutible fue el fallo de la Corte Internacional de Justicia de la Haya a favor de la demanda boliviana frente a Chile, una cuestión en torno a la cual el Gobierno congregó a los expresidentes en un equipo de apoyo para la difusión internacional de la postura boliviana y donde se destacó la presencia de Jorge Quiroga, acérrimo crítico del Gobierno y rival de Evo Morales en los comicios de 2005 y 2014, y sobre todo la participación de Carlos Mesa, cuyo desempeño como portavoz de la estrategia boliviana adquirió notable popularidad, especialmente a fines de septiembre de 2015 cuando fue entrevistado en el canal de la televisión nacional chilena. A los pocos días de esa entrevista, en la que se negó a opinar sobre la situación de la democracia en el país,

el expresidente Mesa declaró que votaría por el No<sup>8</sup>. Es plausible suponer que esta postura eliminara la posibilidad de la utilización de la reivindicación marítima en la campaña oficialista.

El tercer eje discursivo, de crítica, se refiere a una oposición dispersa, fragmentada y sin alternativas de líderes. El MAS advertía que apoyar la alternativa del No a la reforma constitucional equivaldría a retornar de manera automática y directa al neoliberalismo, a líderes políticos del pasado como Carlos Sánchez Berzaín, Gonzalo Sánchez de Lozada y Manfred Reyes Villa. Sostenía que la oposición es heterogénea, con carencia de ofertas programáticas y liderazgos representativos, y que el voto por el No sería un error que arrastraría al país al pasado. Se intentaba mostrar rostros descompuestos de la oposición, con popularidad mínima, como parte de un campo que no está cohesionado ni por ideología, ni proyecto alternativo. El oficialismo sostenía que, a falta de propuestas, la oposición se concentraba en buscar el desprestigio del Gobierno con denuncias basadas en mentiras haciendo “un circo o una novela” de todo elemento que consideraban utilitario a sus fines (Gabriela Montaña, programa televisivo “El Abogado del Diablo”, Unitel, 14/02/2016).

El cuarto eje discursivo, de carácter geopolítico, se vincula con la soberanía nacional porque Bolivia, junto con algunos otros países de América Latina, es contestataria al “Imperio” estadounidense, denuncia sus conspiraciones y rechaza su injerencia en asuntos internos. Es recurrente el mensaje gubernamental que acusa a Estados Unidos como conspirador. Utilizar la figura de un supuesto enemigo externo que asedia con su injerencia fue una fórmula de campaña electoral (a veces fortuita y a veces planificada) que ha sido fructífera más de una vez y propició resultados

---

8 Sus declaraciones se produjeron cuando todavía estaba en debate la convocatoria al referendo: “No soy partidario de ninguna reelección indefinida, ni por más periodos del presidente Evo Morales, lo expreso con todo respeto. Es una posición que no tiene nada que ver con una actitud política personal” (*Página Siete*, 02/10/2015).

electorales favorables en anteriores campañas. Por ejemplo, las declaraciones del embajador Manuel Rocha en el proceso electoral de 2002 fueron consideradas desatinadas e intrusivas y terminaron por favorecer a quien pretendía perjudicar estimulando un voto emotivo a favor de Evo Morales. Luego están las denuncias de intromisión en asuntos internos al embajador estadounidense Philip Goldberg que derivaron en su expulsión del país en septiembre de 2008. Y aunque esto sucedió después del Referéndum Revocatorio de Mandato Popular de ese año, la injerencia de la embajada estadounidense fue un argumento de uso recurrente en el discurso del oficialismo para contrarrestar a la prensa que apoyaba el movimiento regional opositor que entonces esgrimía su demanda por autonomías departamentales. En esta oportunidad, el oficialismo reeditó esa línea discursiva antiimperialista, apuntando contra el consejero económico de la embajada de EE UU, Peter Brennan, a quien acusó de conspirar contra el gobierno y asesorar a la oposición para desprestigiar al presidente. Al respecto, Evo Morales declaró: “Vamos a evaluar, pues en nuestra gestión no vamos a permitir ninguna conspiración que venga de afuera (...), estamos documentándonos para hacer una evaluación oportunamente” (*La Razón*, 16/02/2016). El discurso antiimperialista apela a la cohesión del país contra la intromisión extranjera, a la dignidad de la nación y al desprecio de las élites serviles a los intereses colonialistas.

La revisión de estos ejes discursivos hace notar que la estrategia del oficialismo hizo que el referendo se torne plebiscitario porque se ponía en juego la aceptación o rechazo a un presidente enfrentado a la “derecha opositora” y al “Imperio”. Más aún, el propio Evo Morales enfatizó en esa dirección cuando declaró: “Quiero decir a la derecha que no tenga miedo al pueblo, que se someta (al referendo). Yo también quiero saber si el pueblo me quiere o no me quiere, es lo más democrático” (*Página Siete*, 28/10/2015).

El oficialismo encargó la estrategia de comunicación política para el referendo al exministro Hugo Mórdiz como jefe de campaña, y como encargados en Santa Cruz —segundo departamento en número de electores— fueron designados el ministro Carlos Romero y Gabriela Montaña, presidenta de la Cámara de Diputados, que actuaron también como portavoces en debates televisivos de alcance masivo, diversos foros, entrevistas y conferencias de prensa, así como en asambleas en varias regiones del país. Si bien esto aligeraba la tarea proselitista al Presidente y al Vicepresidente, tenía otras consecuencias porque mientras los “candidatos o interesados” manifestaban en persona las razones del voto que promovían, los responsables del equipo de campaña intervenían en debates en programas de medios de comunicación privados donde interactuaban con opositores o periodistas bajo el tenor dominante de responder denuncias y acusaciones contra el Gobierno. A diferencia de la televisión estatal, que intensificó la presencia del Presidente en diversos eventos de entrega de obras para reforzar la adscripción de una audiencia usual mayoritariamente partidaria y que tiene definido su voto, los medios privados se convirtieron en un espacio de disputa de la intención de voto de los indecisos.

Otra estrategia de campaña del oficialismo fue la movilización de gran parte de sus recursos humanos (“las bases”) y materiales para mostrarse como fuerza mayoritaria en plazuelas, rotondas, vías principales, etc. La movilización callejera de los oficialistas en las ciudades se combinó con una presencia en hitos urbanos mediante el despliegue de banderas y distribución de panfletos. En muchos aspectos, la estrategia de campaña del oficialismo fue más visible, masiva y orgánica, comparada con la de la oposición. Aunque esto no necesariamente fue un indicador de éxito en el día de la votación<sup>9</sup>. La campaña también incluyó como

---

9 Varios medios publicaron (aunque con base en testimonios anónimos) que la asistencia de funcionarios públicos a eventos electorales en las calles, mítines y aportes económicos eran obligatorios. Por ejemplo, en un diario caracterizado por cuestionar los actos gubernamentales, se señala que “El MAS controló asistencia de funcionarios y sectores sociales. Tras el discurso del presidente Evo Morales y antes de que K’ala Marka terminara de cantar Etiqueta azul, funcionarios públicos y miembros

recurso el accionar y la participación de autoridades subnacionales afiliadas al partido y algunos aliados circunstanciales (véase los cuadros 3.1 y 3.2), como los alcaldes Percy Fernández de Santa Cruz, Edgar Bazán de Oruro y Mario Suárez de Trinidad.

Existe un déficit de información en cuanto a monto y origen del financiamiento de las campañas tanto para el Sí como para el No. Además, no existe un mecanismo de rendición de cuentas sobre el destino de los fondos. La cobertura mediática sobre el financiamiento en campañas ha sido muy baja en los últimos comicios, para la elección de 2009, las menciones al tema fueron del 2 %, y en 2014 apenas llegaron al 1 % de la cobertura (Exeni, Herrera y Rocha, 2015). En este referendo, algunas contribuciones a la campaña por el Sí fueron visibles, e incluso recibieron amplia cobertura mediática. Un ejemplo fue la contribución de 350.000 bolivianos que los mineros de Huanuni aportaron para la campaña y que corresponde a una “mita” por minero, lo que permite constatar que la estructura sindical permitió la organización de aportes de sus afiliados.

### *Organizaciones sociales e indígenas*

La base orgánica del MAS pasó del ámbito primordialmente rural a incorporar sectores urbanos. Las relaciones del partido de gobierno con los movimientos sociales generaron una íntima red de interacciones desde la puesta en marcha de la Asamblea Constituyente. El proceso constituyente fue impulsado por los movimientos sociales, particularmente desde el Pacto por la Unidad, y luego por la Coordinadora Nacional para el Cambio (CONALCAM). Esta última entidad generó una imbricación profunda de los movimientos sociales con el partido de gobierno. El Pacto de Unidad, conformado por diez organizaciones sociales (véase el anexo 1), presentó su propuesta para la Asamblea

---

de organizaciones sociales se afanaban en estampar su nombre y firma en las listas de asistencia del cierre de campaña del Sí que organizó el MAS en la ciudad de La Paz” (*Página Siete*, 18/02/2015).

Constituyente, que se convirtió en la base del nuevo texto constitucional. La CONALCAM fue creada en 2007 y conducida por el presidente Evo Morales y agrupó a 16 organizaciones, además de miembros de los poderes Ejecutivo y legislativo y de la Asamblea Constituyente. La CONALCAM incorporó a las organizaciones del Pacto de Unidad convocándolas a una mayor coordinación con el Gobierno con la consigna de movilización para la defensa del proceso constituyente frente a la oposición de los movimientos cívicos y los prefectos de varios departamentos.

Es innegable el papel de estos movimientos sociales en los cambios estructurales y de reforma estatal en la última década. Sin embargo, en los últimos años se percibe un mayor peso de los jefes de Estado como protagonistas del “proceso de cambio”. Los movimientos sociales parecen rendirse ante una especie de tutelaje político representado por el Gobierno (Viaña, 2011), aunque mantienen su autonomía de acción porque tienen una relación compleja con el Estado puesto que la coalición de gobierno es flexible e inestable en su composición (Mayorga, 2011). Si bien apoyan al Presidente y al Vicepresidente, no dejan de plantear demandas sectoriales de manera autónoma.

La CONALCAM se presenta como una fuerza aglutinadora de los movimientos sociales. En la presente gestión impulsó la propuesta de ley para la modificación del artículo 168 y durante los debates con sus bases propuso inclusive la reelección presidencial indefinida. Mediante su convocatoria orgánica y la estructura sindical de los movimientos sociales que la conforman, logró la eficacia de la campaña por el Sí en los ámbitos de su influencia, particularmente en las zonas rurales andinas y de los valles. Las bases de las organizaciones reciben instrucciones de sus dirigentes y aportan con movilizaciones y financiamiento para la campaña. El principal ámbito de influencia de los movimientos pertenecientes a la CONALCAM es el rural y su accionar incide en las profundas diferencias que se perciben con el mundo urbano, en

cuanto a su apoyo al partido de gobierno, no sólo en el Referendo Constitucional sino en las elecciones generales y subnacionales.

Las organizaciones populares más cercanas al Gobierno son las denominadas “trillizas”: la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia Bartolina Sisa (CNMCIQB-BS) y la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB). Los denominados “interculturales” son un movimiento heterogéneo que nace de las colonizaciones dirigidas y agrupa a varios pueblos que han emigrado a un ecosistema distinto de su lugar de origen (de la zona andina al trópico y al oriente). Estas tres organizaciones tienen una fuerte estructura sindicalizada y un lazo más fuerte con el Gobierno, de tal manera que hay una relación recíproca, en la que los líderes de los movimientos forman parte del Gobierno y el Gobierno puede alcanzar a los ámbitos de poblaciones rurales y dispersas que responden a la estructura sindical campesina (centrales, subcentrales y sindicatos locales). De esta manera, los campesinos sindicalizados van integrándose cada vez más en la comunidad política nacional.

La Central Obrera Boliviana (COB), independiente por lo general, y normalmente opositora al gobierno de turno, tomó una posición de apoyo a la gestión del Presidente e incluso impulsó la continuidad de esta gestión para “profundizar el proceso de cambio”. La COB no siempre ha sido una aliada del MAS porque cuestiones como la ley de pensiones, demandas salariales y conflictos en Huanuni la separaron de forma intermitente del Ejecutivo. Sin embargo, para no actuar como fuerza desestabilizadora con un gobierno de izquierda, la COB —bajo la dirección de Juan Carlos Trujillo y luego Guido Mitma— optó por apoyar al presidente Evo Morales e incluso proponer su segunda reelección, con el argumento de apoyar la continuidad del “proceso de cambio”. En un mimetismo con los argumentos gubernamentales, Mitma declaró que votar por

el No implicaría un retorno al neoliberalismo y que la derecha se niega a plantear temas estructurales y propuestas concretas. Sin embargo, algunos sectores de base de la COB no estaban de acuerdo con esta alianza y preferían rescatar la autonomía sindical, a la vez que calificaban al Gobierno de “derechista” y “burgués”. No obstante, se impuso una posición nítida en apoyo al Gobierno en el seno de los sindicatos mineros, baluartes de la COB:

Vivimos una coyuntura en la que se encuentra la disyuntiva en la que los trabajadores debemos tomar partido. O por el imperio, expresado en los sectores conservadores del país (política de crisis) o estar con la profundización del proceso (política de estabilidad). Por eso se justifica hoy la unidad con el Estado porque el enemigo es uno: el imperialismo estadounidense. Este proceso no es de un grupo de personas; es de los trabajadores (Declaración del Congreso de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB), citado por Alfredo Rada en *La Razón*, 11/01/16).

El caso de las organizaciones indígenas es diferente, puesto que son en parte aliadas del Gobierno pero tienen demandas muy nítidas en cuanto a derechos colectivos, medioambiente y recursos naturales que muchas veces disienten del modelo de desarrollo impulsado por el Gobierno<sup>10</sup>. No obstante, los avances de inclusión y reconocimiento de los pueblos indígenas y originarios en la CPE (aunque diluidos en el término Indígena Originario Campesino, que incluye a los sindicatos campesinos forjados durante el proceso de la revolución nacionalista de 1952) ha impulsado su adhesión a la ideología del MAS. Entre los movimientos sociales indígenas se produjo un fenómeno de división y duplicación de dirigencias en algunas

---

10 Las diferencias entre el movimiento indígena y el partido de gobierno se exacerbaron durante el conflicto por el trazado de una carretera que pasaría por el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS). Esas diferencias provocaron la virtual disolución del Pacto de Unidad y la circunscripción de la base social de apoyo al gobierno a las organizaciones campesinas.

organizaciones, como la CIDOB y la CONAMAQ, de modo que surgieron organizaciones paralelas funcionales a los intereses del Gobierno, mientras se desconoce a dirigentes, elegidos por las bases, que actuaron con cierta independencia. En enero de 2013, la CIDOB y la CONAMAQ resolvieron disolver el Pacto de Unidad, aduciendo que esa coalición ya no representa a los pueblos indígenas originarios, aunque esta instancia volvió a integrarse el 24 de diciembre de 2013. Sin embargo, tanto la CIDOB como la CONAMAQ estaban divididas en organizaciones paralelas y con diferentes dirigentes.

Ahora bien, un caso que ha minado la unidad interna y el apoyo al Gobierno por parte de algunas organizaciones campesinas e indígenas es el caso del extinto Fondo Indígena, que involucró a varios dirigentes del Pacto de Unidad y, por su importancia e influencia en las campañas del referendo, se aborda en un acápite específico.

### **3.2 Estrategias y campañas por el No**

De manera análoga a lo que sucedió con la estrategia de campaña del oficialismo, la tónica y el contenido del discurso de la oposición también condujo el referendo hacia una pendiente que lo tiñó de un carácter plebiscitario. El énfasis impreso en la idea de “No al prorroguismo de Evo” desvió la atención que lo que se debatía era permitir o no modificar el artículo 168 de la CPE. La estrategia de ambos bandos terminó opacando la claridad de la naturaleza y el objetivo del referendo. El discurso de la oposición que defendía el No apuntó a las personas de la dupla presidencial calificándola de totalitaria, ambiciosa y prorroguista. Su discurso de rechazo se nutrió de varias razones y articuló diversos temas; por esa razón su interpelación era más amplia y asumió diversos acentos: alternancia en el poder como valor democrático, renovación política para el surgimiento de nuevos liderazgos, corrupción gubernamental por ausencia de fiscalización

y transparencia, recesión económica como resultado de una política distributiva que despilfarró los recursos provenientes de las exportaciones, traición a los postulados del Vivir Bien y a los derechos indígenas, concentración de poder con un ejercicio autoritario y transgresor de los derechos humanos. Esas eran algunas de las múltiples razones que diversos sectores de oposición al Gobierno, tanto de parte del sistema de partidos como de la sociedad civil, esgrimieron para rechazar la reforma constitucional.

La campaña por el No fue asumida por múltiples grupos y plataformas ciudadanas agrupadas y cohesionadas en un solo objetivo: el rechazo a la posibilidad de una segunda reelección continua de la dupla gobernante. Aunque los argumentos fueron varios, existía un cierto lugar común en los discursos planteados en contra de la modificación del artículo 168 de la Constitución. Los ejes discursivos convergentes fueron los siguientes: 1) la alternancia es un principio esencial de la democracia, por lo que se debe evitar el continuismo o prorroguismo, 2) es necesario el surgimiento de una generación de nuevos líderes políticos como una tarea que debe ser encarada tanto por el oficialismo como por la oposición, 3) la permanencia prolongada en el poder favorece el camino a la corrupción y a la consolidación de un grupo privilegiado que no rinde cuentas, 4) el referendo ha sido convocado para beneficiar solamente a dos personas, 5) la amenaza de una situación económica difícil que no es asumida por el Gobierno en su verdadera dimensión, 6) el eje discursivo anclado en las denuncias de supuesta corrupción convirtió en cantera de material de campaña (casos del Fondo Indígena y Zapata-CAMCE)<sup>11</sup>.

En cuanto a las organizaciones políticas y sociales que se registraron en el Órgano Electoral Plurinacional para acceder a espacios gratuitos de propaganda en los medios estatales, 22 de un total de 37 postulaciones lo hicieron

---

11 Aquí se plantean los temas de manera genérica y solamente para ilustrar la perspectiva discursiva de la oposición. Más adelante, en acápite exclusivo, se revisan ambos casos con mayor detalle, las implicancias y antagonismos que generaron en términos de estrategia de campaña.

por la opción Sí y 15 por el No (véase el anexo 2). Este registro también permitía inscribir delegados para el control de mesas de sufragio en el día de la votación. Otras organizaciones participaron activamente en las campañas, aunque sin estar registradas en el TSE, y muchas de ellas tuvieron mayor protagonismo y repercusión en los medios y en las redes sociales digitales que las registradas; la normativa electoral en esta oportunidad, como se analizó en la primera parte, no exigía el registro obligatorio para movilizarse o expresarse en espacios públicos y en medios de comunicación.

### ***Partidos políticos y autoridades subnacionales***

Las agrupaciones políticas que defendían el No declararon que en esa coyuntura priorizaban la campaña por sobre la promoción de líderes para futuros comicios. Los partidos políticos y autoridades subnacionales de signo opositor expresaron su posición contraria a las pretensiones del oficialismo, y sostuvieron que no formarían parte de una campaña activa por el No y que ese papel sería asumido por “plataformas ciudadanas”. Aunque las fuerzas de oposición son heterogéneas y trabajan de manera dispersa, se unieron sin mayores acuerdos que la circunstancia de una consigna común: “salvar la democracia” que, en su criterio, corría peligro por los afanes reeleccionistas del MAS. Algunos líderes de las fuerzas políticas de oposición declararon que la campaña debía ser liderada por ciudadanos y no por políticos. Así, Rubén Costas, jefe del Movimiento Demócrata Social (Demócratas), sostuvo que “ningún jefe o líder político debe apropiarse de esta campaña, ahí habrá un desgaste” (*Página Siete*, 28/10/2015) aunque puso a disposición sus recursos y su liderazgo para ayudar en la campaña. En una veta similar, el jefe de Unidad Nacional (UN), Samuel Doria Medina, manifestó que “no hará campaña por el No [y] que su trabajo se basará en el control electoral para que se respete el voto” (*El Día*, 14/04/2015). Precisamente, las agrupaciones políticas que financiaron algunos *spots* televisivos a favor del No fueron UN y Demócratas. De las figuras políticas, solamente

Jorge Quiroga, candidato presidencial por el Partido Demócrata Cristiano (PDC) en las elecciones de 2014, declaró que realizaría una campaña “puerta a puerta, barrio por barrio, [en] los medios de comunicación que lo inviten para entrevistarlos y que trabajará 20 horas al día para explicar por qué [los bolivianos] deben votar por el No” (*El Deber*, 28/09/2015). Empero, su protagonismo fue menor al que había anunciado cinco meses antes del referendo, lo que no aconteció con algunas autoridades subnacionales (gobernadores y alcaldes) que transitaron de un cauto silencio a un activismo notorio.

**Cuadro 3.1**  
**Autoridades departamentales, su agrupación y opción de campaña**

N°	Departamento	Número de habilitados	Gobernador	Agrupación política	Opción de campaña
1	Chuquisaca	336.615	Esteban Urquiza	Movimiento al Socialismo	Sí
2	La Paz	1.753.073	Félix Patzi	Sol.bo	No
3	Cochabamba	1.180.598	Iván Canelas	Movimiento al Socialismo	Sí
4	Oruro	305.116	Víctor Hugo Vásquez	Movimiento al Socialismo	Sí
5	Potosí	421.020	Juan Carlos Cejas	Movimiento al Socialismo	Sí
6	Tarija	336.247	Adrián Oliva	Unidad Departamental Autonomista	Postura personal por el No anunciada tres semanas antes del referendo
7	Santa Cruz	1.615.589	Rubén Costas	Movimiento Demócrata Social	No
8	Beni	232.248	Alex Ferrier	Movimiento al Socialismo	Sí
9	Pando	62.583	Edgar Polanco	Movimiento al Socialismo	Gobernador interino. No realiza campaña

Fuente: elaboración propia con base en datos TSE y fuentes periodísticas.

En el momento del referendo, los gobernadores de los departamentos de La Paz, Santa Cruz y Tarija pertenecían a fuerzas políticas opositoras. Estas tres

autoridades departamentales definieron su postura en contra de la modificación del artículo 168 en oportunidades diferentes: Adrián Oliva, de Tarija, anunció su postura contra la reelección recién el 1 de febrero, mientras que Félix Patzi, de La Paz, había iniciado su campaña a fines de diciembre de 2015 y Rubén Costas, de Santa Cruz, anunció su postura desde la promulgación de la convocatoria al referendo. Cada gobernador hizo campaña por su lado, sin coordinación alguna, y utilizando diversos medios, entre los que sobresalió el “Patzicletazo”, una caravana de bicicletas que comandaba el gobernador paceño en nombre de su agrupación Tercer Sistema y sin utilizar la sigla (Sol.bo) con la cual había vencido en las elecciones. Además, anunció que realizaría actos similares en Cochabamba, Santa Cruz, Oruro, Tarija y Sucre, denotando una estrategia de activa propaganda personal. Con estas acciones, el gobernador de La Paz pretendía mostrarse como un ciudadano común, un ciclista, y argumentaba que quince años de un mismo Gobierno podrían perjudicar la formación de nuevos líderes y que en ese tiempo se generaría una élite aristocrática, económica y política, sin importar si es de izquierda (Félix Patzi, *La Razón*, 1/02/2016). Los otros gobernadores prefirieron no estar expuestos de manera directa en la campaña, sino apoyando a diversos movimientos y agrupaciones sociales, inclusive el tardío anuncio del gobernador de Tarija estuvo precedido de una advertencia: “El peor error es volver el referéndum una pelea de políticos” (*El Deber*, 26/01/2016). Además, anteriormente había manifestado que no se involucraría en la campaña para concentrarse en atender las necesidades de la población tarijeña en tiempo de crisis. A partir de febrero se sumó a la campaña por el No debido a las presiones de algunos sectores sociales que consideraban que su silencio apoyaba indirectamente al MAS.

En Santa Cruz, el gobernador Rubén Costas exhortó a los ciudadanos “de a pie” a liderar la campaña, mientras ponía la maquinaria de su partido a disposición de una plataforma ciudadana y anunciaba la presencia de 15.000 delegados de mesa para el día del referendo: “Las estructuras políticas estarán dispuestas para luchar por la democracia y hacer una campaña por el No en

defensa de los principios” (*El Deber*, 27/10/2015). Está claro que el Movimiento Demócrata Social jugó un papel activo, pero su estrategia de campaña se centró en apoyar a movimientos ciudadanos y evitar una prematura proyección de su líder como candidato presidencial, a diferencia de Félix Patzi que un año antes había anunciado su intención de postularse para los comicios generales de 2019 y, por ende, se trataba de un protagonismo con intenciones adicionales que se expresaba en la realización de sus caravanas de ciclistas en otros departamentos.

Entre las autoridades municipales destacan tres alcaldes que tuvieron un papel protagonista de este lado de las campañas: en La Paz, Luis Revilla de la agrupación Soberanía y Libertad (Sol.bo); en El Alto, Soledad Chapetón de Unidad Nacional (UN), y en Cochabamba, José María Leyes del Movimiento Demócrata Social (Demócratas), aunque en las elecciones municipales utilizó la sigla Cochabamba somos Todos.

### **Soberanía y libertad (Sol.bo)**

Luis Revilla, alcalde de La Paz en su segunda gestión, convocó a la formación de una plataforma política en torno a su agrupación Sol.bo reuniendo a varias personalidades como la periodista Amalia Pando, el exviceministro Alejandro Almaraz, el magistrado destituido Gualberto Cusi y el exsenador Eduardo Maldonado, entre otras figuras públicas. Los argumentos de este colectivo se centraban en la defensa de la democracia, en evitar un gobierno de dos personas con permanencia indefinida y posibilitar la renovación de liderazgos, incluso en el partido en función de gobierno. Se amparaban en la defensa de la CPE y se movilizaron por el No a la reforma constitucional porque querían plantear “una alternativa diferente a la permanencia indefinida en el poder”. Su argumento principal versaba sobre lo “inmoral” que resulta que un presidente en ejercicio llame a un referendo para beneficiarse del resultado de esa consulta (Amalia Pando, *Página Siete*, 11/09/2015). En una entrevista, Juan del

Granado, exalcalde de La Paz y promotor de Luis Revilla en el extinto MSM, antiguo aliado del MAS, sostuvo que la CPE no podía tener una ductilidad tal que se adecúe a un programa de gobierno circunstancial. Así, explicaba:

El MAS plantea que el Artículo 168 está mal y hay que cambiarlo por uno que establezca dos reelecciones continuas, por la sencilla razón de que el actual periodo no le alcanza para cumplir la Agenda Patriótica 2025, o sea, estamos frente a la reducción de la Constitución Política a un programa de gobierno absolutamente coyuntural (Juan del Granado, *La Razón*, 4/02/2016).

La campaña de Sol.bo también tenía pretensiones nacionales puesto que, en noviembre de 2015, Luis Revilla había anunciado que “Sol.Bo será un partido político con alcance nacional para contribuir con la democracia, el desarrollo y generar esperanza en la ciudadanía” (José Luis Bedregal, *El Deber*, 03/12/2015). La campaña por el No era oportunidad propicia para ese objetivo. Sin embargo, de manera paradójica, Félix Patzi, quien fuera elegido gobernador como candidato de Sol.bo, desplegó una estrategia similar para promover su propia agrupación, denominada Tercer Sistema.

El alcalde de Cochabamba, José María Leyes, hizo campaña por el No con el argumento de evitar una reforma constitucional destinada a beneficiar a un interés particular. El burgomaestre cochabambino es un nuevo líder político local vinculado al Movimiento Demócrata Social (Demócratas) que carece de presencia orgánica en la urbe cochabambina. Su protagonismo en la campaña se encuadra en su afiliación a Demócratas con pretensiones de ampliar su presencia política en otras regiones del país. En tal sentido, existen afinidades con el plan de Luis Revilla para ampliar la presencia de sus respectivas organizaciones políticas interviniendo en la campaña del referendo.

La alcaldesa de El Alto, Soledad Chapetón, que fue candidata por Unidad Nacional (UN), ganó las elecciones en marzo de 2015 en una plaza de tradición masista. No tuvo una actuación protagónica en la campaña por el No, pero du-

**Cuadro 3.2**  
**Dimensiones del padrón de las principales ciudades,**  
**autoridades municipales y sus opciones de campaña**

Departamento	Ciudad	Inscritos habilitados	Autoridad municipal	Agrupación política	Opción de campaña
Chuquisaca	Sucre	199.060	Iván Arciénaga	Movimiento al Socialismo	Sí
La Paz	La Paz	621.143	Luis Revilla	Soberanía y Libertad Bolivia	No
	El Alto	618.529	Soledad Chapetón	Unidad Nacional	No
Cochabamba	Cochabamba	472.919	José María Leyes	Movimiento Demócrata Social	No
	Quillacollo	103.782	Eduardo Mérida	Frente Para la Victoria	Sí
	Sacaba	119.886	Humberto Sánchez	Movimiento al Socialismo	Sí
Oruro	Oruro	195.448	Edgar Bazán	Movimiento Ciudadano San Felipe de Austria	Ninguna
Potosí	Potosí	133.370	Juan Carlos Cejas	Movimiento al Socialismo	Sí
Tarija	Tarija	154.092	Rodrigo Paz	Unidos para Renovar	Ninguna
	Yacuiba	61.272	Ramiro Vallejos	Unidad Departamental Autonomista	Sí
Santa Cruz	Santa Cruz de la Sierra	958.600	Percy Fernández	Movimiento Nacionalista Revolucionario	Sí
	Montero	73.737	Mario Baptista	Movimiento al Socialismo	Sí
	Warnes	61.856	Mario Cronenbold	Movimiento al Socialismo	Sí
	La Guardia	54.703	Jorge Morales	Unidad Demócrata	No
Beni	Trinidad	73.647	Mario Suárez	Movimiento Nacionalista Revolucionario	Ninguna
	Riberalta	48.940	Omar Núñez	Movimiento al Socialismo	Sí
Pando	Cobija	34.146	Luis Gatty Ribeiro	Pando Unido y Digno	Ninguna

Nota: El presente cuadro toma en cuenta los municipios con más de 45.000 inscritos. La excepción es Cobija, que tiene menos de esta cifra pero figura aquí por ser capital de departamento.

Fuente: elaboración propia con datos del Tribunal Supremo Electoral.

rante su gestión denunció varios hechos de corrupción de su antecesor, Edgar Patana del MAS, como la presencia de 120 ítems fantasmas y la desaparición de vehículos de la alcaldía. Recién en la primera semana de febrero anunció su posición respecto al referendo avisando que realizaría campaña en sus horas libres: “Soy una mujer de principios democráticos y considero que las autoridades nacionales deben ser reelegidas por una sola vez. Es importante mencionar que (...) la cercanía del referéndum constitucional hace que, como ciudadanos y dirigentes políticos, nos pronunciemos” (*Correo del Sur*, 05/02/2015).

Los luctuosos hechos suscitados en la alcaldía de El Alto en el último día de campaña —y que detallamos más adelante en el acápite sobre hitos de coyuntura—, aunque eran de origen local se convirtieron en una cuestión importante a escala nacional tanto para la oposición como para el oficialismo (véase el cuadro 3.2).

### ***Organizaciones sociales e indígenas por el No***

Desde la izquierda también se articularon varias agrupaciones de oposición conformadas por personalidades de esta línea ideológica, algunos disidentes del MAS, miembros del antiguo MSM y organizaciones indígenas.

### **Coordinación Nacional para la Defensa de la Constitución**

Algunas organizaciones sociales e indígenas se agruparon en torno a la campaña por el No a partir de argumentos en los que hacen suyo el “proceso de cambio” y se autodefinen como defensores de la CPE, que “es fruto de la lucha política de los movimientos sociales y que, por tanto, no debe ser modificada”. Tal es el caso de la Coordinación Nacional para la Defensa de la Constitución, una agrupación organizada por Damián Condori (ex candidato a la gobernación por *Chuquisaca Somos Todos*) y otros líderes campesinos en Tarija. El dirigente Condori fue apresado por una supuesta implicación en el caso del Fondo Indígena, lo que impulsó a sus seguidores para emprender acciones de protesta y

denuncias por lo que calificaron como persecución política. Desde la izquierda del espectro político y desde una posición de exaliados del MAS, el discurso de la agrupación se dirigía a defender la CPE frente a cualquier modificación, recordando que su elaboración y aprobación costó “sangre, lucha, muertos, bloqueos (...) y mucho dinero”, así como a manifestar su rechazo a “un gobierno que persigue bolivianos, un gobierno dictador, un gobierno que cambió los intereses socialistas por los personales” (*El Día*, 15/12/2015).

### **Organización Ayorea**

Entidad afiliada a CIDOB que firmó un convenio con la *Coordinación Nacional para la Defensa de la Constitución*. Ante la vulneración de sus derechos en Chaparina y Takovo Mora, reclaman por la liberación de la presidenta de CIDOB, Melva Hurtado, a quien consideran detenida injustamente por el caso del Fondo Indígena.

### **Colectivo NO es N.O. (Nueva Oportunidad)**

Algunas líneas discursivas que destacan del manifiesto de este “colectivo” son: “hay profundas razones éticas, históricas, jurídicas y políticas” para rechazar la modificación de la CPE. El Gobierno se apresta a prorrogarse en el poder de 14 a 19 años siguiendo el camino elegido por la mayoría de las autocracias del ALBA [Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América] que niegan a generaciones de ciudadanos el derecho a una renovación democrática” (Pronunciamiento del Colectivo NO es N.O., 2015).

El No por el que se moviliza este conjunto de ciudadanos es propositivo, impulsa “una nueva oportunidad para la democracia, el medio ambiente y la justicia”. Para el primer tema propone una asamblea legislativa independiente que recupere su calidad de órgano depositario de la soberanía popular. Asimismo, el Estado tiene que crear las condiciones para que la ciudadanía esté representada de modo plural en términos territoriales y sociales. Critica al “instrumento político” del MAS por haber cooptado con prebendas a las organizaciones sociales y provocar su división. Por otra parte, las organizaciones sociales, los

partidos políticos, el Tribunal Supremo Electoral y el Tribunal Constitucional Plurinacional deben recuperar su autonomía. El documento también propone una economía ambiental sustentable, que no se base en el tradicional patrón primario-exportador y extractivista. En cuanto a la justicia, propone un Órgano Judicial independiente, la reforma de la justicia, de la fiscalía y de la policía<sup>12</sup>.

### **Otra Izquierda es Posible**

Es un grupo que surgió de las redes sociales digitales y sus integrantes estuvieron en la octava y novena marchas de los indígenas del TIPNIS y provienen de varias regiones del país. Hace campaña en La Paz y en El Alto. Su representante es Alberto Astorga y se ocupó de la capacitación de delegados de mesa para el control de la votación durante el referendo. El grupo sostiene: “hacemos campaña por el No porque creemos que la reelección lo que hace es bloquear a los nuevos líderes”. Astorga también recordó que; “En 2008 el presidente dijo que por el bien del pueblo no iría a otra reelección y el 2009 lo hizo”, “el No es la honestidad, el Sí es mantener la corrupción (...) el No también es democracia, el No es renovación” (*La Patria*, 22/12/2015).

Otras agrupaciones ciudadanas regionales y locales fueron activas opositoras en su campaña por el No, algunas con apoyo partidario en la logística y probablemente en el financiamiento.

### **Todos Podemos Ser Presidente**

En Santa Cruz destaca la plataforma plural llamada “Todos Podemos Ser Presidente”, cuyo eje discursivo se centra en la denuncia contra la intención “de perpetuidad” de la dupla gobernante en el poder, que atenta contra la democracia. Su representante, Ariel Hurtado, sostuvo que “Bolivia no necesita reyes ni emperadores, necesita salud, seguridad y educación” y que “no

---

<sup>12</sup> El portavoz que tuvo mucha presencia en los debates y entrevistas televisivas fue José Antonio Quiroga y entre sus integrantes se destacan nombres de los ámbitos intelectual, artístico y político como Filemón Escóbar, Jorge Lazarte, Ricardo Calla, Jenny Cárdenas, Saúl Lara y Loyola Guzmán.

necesita modificar la Constitución Política del Estado para complacer las ambiciones de un solo ciudadano, sino que todos los bolivianos tengan la posibilidad de ser Presidente; no se necesita que un solo partido se eternice en el poder”. La campaña hace énfasis en la reflexión que sostiene que apoyar la modificación implica apoyar una reelección “indefinida” (*sic*)<sup>13</sup>.

Otras agrupaciones que también se hicieron visibles fueron: el *Colectivo de jóvenes “Me Comprometo, Voto No”*, que no tiene compromiso con los actores políticos de coyuntura, sino que es una iniciativa democrática libre; *Plataforma juvenil Unidos Somos Bolivia*, que busca concretar alianzas con el sector campesino y las juntas vecinales. En Riberalta, Guayaramerín y Magdalena, sellaron alianzas con partidos de oposición, realizaron campaña en contra del oficialismo y organizaron el control del acto electoral.

El *Comité Cívico Potosinista (COMCIPO)*. Los cívicos potosinos protagonizaron un dilatado conflicto por demandas regionales de proyectos productivos y de infraestructura durante varias semanas del año 2015 y no obtuvieron respuesta positiva del Gobierno pese a que su marcha arribó a La Paz. Por ese motivo, COMCIPO realizó campañas en contra los estatutos autonómicos y, luego, por el NO en el referendo constitucional, convirtiéndose en una oposición cívico-regional importante en la que anteriormente fuera una plaza masista.

Otras agrupaciones ciudadanas que protagonizaron la campaña por el NO son: *Construyendo Futuro*, *Asociación de Jóvenes Juventud Diferente (AJJD)*, *Camino Democrático Al Cambio* y el *Consejo Departamental de Profesionales Tupaq Katari*.

---

13 Quizá el entrevistado no tenía muy claro que lo que estaba en juego en el referendo no era ni la reelección “indefinida” ni una “eternización” en el poder, sino la posibilidad de una segunda reelección continua. Las campañas de algunas agrupaciones, a menudo generaban una suerte de “hombre de paja” para prenderle fuego, es decir, sobredimensionaban algunas situaciones para combatirlas con mayor tesón.

### 3.3 Eventos de coyuntura que influyeron en las campañas

Es importante mencionar que los casos “Fondioc”, “Zapata-CAMCE” y la tragedia acontecida en la alcaldía de El Alto se encuentran en fase de investigación, por lo que tienen la cualidad estricta de “supuestos”. Sin embargo, en la arena política, las apariencias y lo subjetivo a menudo forman realidades que influyen en el voto, más aún cuando estos casos ya impregnados de escándalo aparecen en vísperas electorales o en tiempos de campaña. Es así como ambos bandos se vieron obligados a ajustar sus estrategias de campaña con estas nuevas variables.

#### El caso Fondioc

El caso de corrupción en el Fondo Indígena estalló en diciembre de 2014 cuando el Contralor General del Estado, Gabriel Herbas, informó acerca de 153 proyectos inconclusos y de la participación de varios funcionarios y dirigentes en hechos irregulares. Su importancia radica en que ha provocado rupturas y escisiones en el movimiento campesino e indígena, que es parte del sustento ideológico y electoral del MAS. Además, este caso se convirtió en uno de los caballos de batalla de la campaña opositora en el referendo.

El Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas FDPPIOYCC <sup>14</sup> fue creado en 2005 bajo el gobierno de Eduardo Rodríguez Veltzé pero entró en funcionamiento recién en mayo de 2009. En principio, se destinaba el 5 % del Impuesto Directo a los Hidrocarburos para esta entidad, y tenía como objetivo financiar proyectos de desarrollo productivo y social que beneficien de manera directa a los “Pueblos Indígenas, Originarios y Comunidades Campesinas” (D.S. 28571). La idea era disminuir las disparidades entre la producción agroindustrial y la producción agrícola a pequeña escala, propiciando proyectos y programas de desarrollo. El Fondo Indígena entró en

---

<sup>14</sup> Por la dificultad de la pronunciación y lectura de la sigla FDPPIOYCC en adelante utilizaremos el acrónimo Fondioc, como lo hacen varios medios escritos.

funcionamiento recién en mayo de 2009. Antes y después de esta fecha sufrió varios “recortes” —vía leyes y decretos— que se desviaron a bonos y proyectos de otra índole, con las siguientes proporciones: 30 % para la Renta Dignidad (Ley 3791), 15 % para transferencia a UNIBOL [universidad indígena], 1,1 % para consultores en línea del Instituto Nacional de Reforma Agraria INRA (D.S. 0339) y otros recortes menores, que en total redujeron del 5 % del IDH al 2,68 %.

Desde el principio de su funcionamiento, el Fondo presentó una serie de irregularidades. Más adelante, ante crecientes denuncias de corrupción, el gobierno cierra el Fondioc en agosto del 2015 y lo reemplaza con una nueva oficina: Fondo de Desarrollo Indígena. En este nuevo fondo se excluyen del directorio a la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia, Asamblea del Pueblo Guaraní, Central de Pueblos Étnicos de Santa Cruz y Central de Pueblos Étnicos Mojeños del Beni. La ministra de Desarrollo Rural y Tierras, Nemesia Achacollo designó como interventora a Larisa Fuentes. Según la interventora se produjo un daño económico de 102 millones de bolivianos. De los 3.462 proyectos aprobados con resolución de Directorio, 713 proyectos recibieron desembolsos de al menos una cuota. Sin embargo tenían el plazo de ejecución vencido, y además 30 proyectos eran directamente inexistentes. Por otra parte, el ex Fondioc desembolsó grandes montos de dinero a cuentas particulares de dirigentes (978 personas recibieron desembolsos en cuentas particulares y sólo 60 desembolsos se destinaron a cuentas institucionales). Según el estudio de Morales Álvarez (2015), hubo denuncias que revelaban que para la aprobación de proyectos se practicaba el cobro de “diezmos” o se obligaba a las bases a emitir resoluciones que desconocían a sus legítimos representantes cuando estos eran contrarios al Gobierno. Luego de la intervención se produjo una suerte de enjuiciamiento a diversas personas que la oposición —y algunos dirigentes de los movimientos sociales— consideraban selectivos y sesgados. Algunos dirigentes del movimiento

campesino e indígena, un senador y una exministra fueron encarcelados, quienes alegaron que las investigaciones fueron parciales.

Es innegable que el caso Fondioc tuvo impacto en el desarrollo de las campañas y, de manera previsible, la politización del tema en la coyuntura del referendo dificultó el desarrollo de las investigaciones. Las facciones opositoras utilizaron este hecho para trazar argumentos en contra del gobierno. El oficialismo utilizó la situación para mostrar que aunque la corrupción existía, había buena voluntad para depurar las filas del MAS y sancionar a los dirigentes de las organizaciones sociales involucrados. Así lo sentenció Evo Morales: “caiga quien caiga” (Radio Erbol, 13/02/2016). La trama del caso Fondioc no empañó totalmente la imagen del Presidente ni la del Vicepresidente; más bien fue un motivo para mostrar que la lucha gubernamental contra la corrupción se ejercía incluso contra los propios partidarios. Sin embargo, la oposición parlamentaria cuestionó que la investigación estuviera centrada en los mandos medios y no en la cúpula directiva de esa entidad.

### **La conflictividad social cercana al referendo**

El conflicto desatado por el gremio de transporte pesado por demandas para la revisión y modificación del código tributario afectó medianamente a la campaña del oficialismo. La movilización con bloqueos paralizó durante una semana el tráfico en las carreteras a escala nacional que también llegó a las fronteras. Afectó el normal desenvolvimiento del Carnaval en Oruro. En una primera instancia, el Gobierno trató de confrontar el bloqueo con represión policial pero no hubo progresos. Luego el Gobierno pidió una tregua por carnaval y la postergación del diálogo hasta después del referéndum. El gremio de transporte pesado aceptó postergar las movilizaciones hasta después del 21 de febrero pero algunas facciones de Cochabamba, Sucre y Potosí tardaron más en aceptar los acuerdos y

levantar las medidas de presión. La convocatoria del Presidente al diálogo logró tranquilizar al sector.

### **El caso Zapata-CAMCE**

Dos semanas antes del cierre de campañas, el periodista Carlos Valverde presentó una denuncia que tuvo repercusión inmediata; mostró en su programa televisivo un certificado de nacimiento de un hijo que Evo Morales habría tenido con Gabriela Zapata como prueba de la relación de la pareja en el pasado. En el momento de la denuncia, Zapata era gerente comercial de la filial boliviana de la empresa china CAMC Engineering Co. LTD., que ha firmado contratos con el Estado por un valor de 565 millones de dólares<sup>15</sup>. Se supo también que esta empresa obtuvo la mayoría de sus contratos con el Estado por invitación directa. La denuncia planteaba el caso como una instancia del delito tipificado como presunto “uso indebido de influencias”. En respuesta, Evo Morales dio una conferencia de prensa en la que reconoció que Zapata era su pareja y que en 2007 tuvieron un hijo, pero que este había fallecido. El escándalo estaba servido.

Una acción inmediata del Presidente para evitar el efecto negativo del caso en la campaña fue solicitar un informe a la Contraloría General del Estado para que aclare la situación. Luego propuso a la Asamblea Legislativa Plurinacional formar una comisión multipartidaria de investigación. En plena coyuntura electoral de intenso debate, la comisión mixta fue conformada por siete legisladores oficialistas y cinco legisladores de oposición.

A pocos días del referendo se suscitaron importantes desarrollos para el caso: el ministro de Obras Públicas reconoció que CAMCE había ganado en la Sala Penal Primera del Tribunal Departamental de Justicia de La Paz un amparo constitucional que evitó la ejecución de boletas de garantía por un valor de

---

<sup>15</sup> China CAMC Engineering Co., Ltd. (CAMCE) es una sociedad anónima filial de China National Machinery Industry Corporation, fundada en mayo de 2001.

158,8 millones de bolivianos (*Página Siete*, 10/2/2016). Sin embargo, el Tribunal Constitucional Plurinacional revocó el amparo que había favorecido a la empresa china y se ejecutaron las boletas.

El discurso de Evo Morales se decantó hacia la denuncia de un complot y una conspiración en su contra. El mandatario acusó al encargado de negocios de la embajada de Estados Unidos de propiciar una “guerra sucia”, aduciendo que ese representante diplomático se había reunido con Carlos Valverde antes de las denuncias. La denuncia del supuesto uso indebido de influencias y el posterior revuelo mediático a que dio lugar tuvieron al parecer una repercusión importante en la balanza del voto. La utilización de la imagen de Zapata en tanto expareja del mandatario y la intrusión en la vida privada del Presidente empañó su popularidad, que fue cuestionada en los medios de comunicación y en las redes sociales digitales. Este asunto —a diferencia del caso Fondioc, en el que los implicados eran del entorno gubernamental—, tuvo un impacto directo sobre la imagen del mandatario, por lo que su defensa se convirtió en una tarea difícil pese a la iniciativa personal de solicitar una inmediata investigación legal. El intenso bombardeo de opiniones, imágenes, caricaturas y memes con contenidos denigrantes sobre la pareja en cuestión se hicieron virales en las redes sociales digitales y generaron corrientes de opinión negativa y afectaron la campaña del MAS en las ciudades, que cuentan con mayor concentración del padrón electoral y acceso a Internet. Toda iniciativa individual, grupal, de jóvenes o de partidarios de la oposición, pudo generar y proyectar la idea de un ente único de acciones sincronizadas para copar las redes sociales digitales, pero es sabido que el accionar de los partidarios del No fue heterogéneo y un conjunto de iniciativas aisladas hicieron un cuerpo aunque solo estuvieran cohesionados circunstancialmente.

## El caso de la alcaldía de El Alto

Pocos días antes del referendo, una protesta de padres de familia que pedían mejoras en la infraestructura educativa se radicalizó y derivó en la toma por la fuerza y el posterior incendio de la alcaldía alteña por parte de los manifestantes. La revuelta y el incendio provocaron la muerte de seis funcionarios municipales. La alcaldesa Soledad Chapetón sostuvo que la toma de esa oficina tenía el objetivo de destruir los documentos de investigación de los casos de corrupción que pesaban sobre el anterior alcalde Edgar Patana, miembro del MAS. En el fragor de la campaña electoral, estos acontecimientos, que podrían considerarse de ámbito local, trascendieron al ámbito nacional y se cruzaron acusaciones y versiones de uno y otro bando. El Gobierno sostuvo que se trataba de un plan deliberado para afectar su imagen antes del referendo y la oposición denunció que el retraso de la intervención policial había sido intencional y afirmó que fueron dirigentes alteños afines al MAS los que provocaron este incidente. Precisamente ese día concluía el período de proselitismo y el luto se convirtió en la noticia central de una jornada dedicada a los cierres de campaña con acusaciones de algunos oficialistas contra la alcaldesa alteña de organizar un “autoatentado” y con acusaciones opositoras de un ataque premeditado por parte de seguidores del MAS contra la autoridad edil. El oficialismo organizó un evento multitudinario en la zona sur de la ciudad de La Paz y diversos grupos de ciudadanos se reunieron en la plaza de San Francisco sin la presencia de representantes de los partidos de oposición.

### 3.4 Redes sociales: novedoso campo electoral

Una buena parte del contenido de las redes sociales digitales es extraída de los sitios *web* de los medios de comunicación tradicionales: periódicos, radioemisoras, televisión. Este material es difundido por los usuarios pero, en el trayecto, una porción sufre modificaciones y adecuaciones de formato

para difundirse exclusivamente por las redes (1.0 y 2.0). Consiste en un eco de información escueto que no siempre retrata el contexto completo y con precisión.

Una modalidad común de difusión en las redes sociales digitales es la comunicación rápida, poco elaborada, corta y de alto impacto, de fácil asimilación, que llega sin esfuerzo y se difunde de manera ligera filtrándose incluso a personas inactivas en las redes, muchas veces con tono de farándula y diversión. Esta forma de comunicación se expresa en mensajes de texto como los tuits y WhatsApp que pueden contener memes, una cultura que simplifica la información al mínimo y la reduce para hacerla de fácil y rápida digestión. Se trata de imágenes sin mucha elaboración y textos de pocos caracteres, una suerte de *fast food* para el cerebro en esta vertiginosa carretera, y se debe tomar en cuenta que su producción también es fácil porque carece de pretensiones en materia de estética o de diseño, o de estilo en su redacción. Esta forma de comunicación no suele identificar al creador del mensaje que está detrás de un *nic* o seudónimo, aunque se pueda identificar a los difusores. Otras veces, el emisor es un medio tradicional o alguna personalidad conocida con potencialidad para que sus opiniones (acertadas o desacertadas) puedan ser viralizadas o difundidas a una velocidad vertiginosa. El contenido difundido de esta forma ligera llega también a quienes no necesariamente están adscritos a los soportes y sitios más comunes de las redes sociales digitales, porque la repetición multiplica la difusión de tal manera que se visibiliza de varias formas; se comenta y se filtra en lo más profundo de los ámbitos públicos y privados.

La otra forma de difusión de mensajes es más bien elaborada, más lenta y profunda: *blogs* de investigadores e intelectuales, páginas web y cuentas de personalidades políticas, portales de instituciones académicas, productores y difusores de conocimiento, instituciones internacionales, etc. En la jerga de las redes sociales digitales se llaman “*influencers*” porque generan seguidores

y transmiten ideas más complejas e innovadoras, con contenido original. La influencia de estos actores individuales o colectivos puede provenir de una participación activa en las redes o de actividad intensa sobre un tema destacado fuera de las redes, es decir, en el ámbito público no virtual.

La presencia de los distintos actores políticos en las redes sociales digitales puede dar una idea de su influencia en las campañas. Pero esta idea es limitada. El portal [owloo.com](http://owloo.com) es un sitio especializado en registro y *ranking* del número de usuarios de Facebook, Twitter e Instagram a escala mundial. Allí se encuentran los registros para Bolivia y muestran que la red social Facebook tiene 4.100.000 usuarios, se trata de una relación aproximada de una cuenta por cada tres habitantes. La proporción de suscripciones a Facebook por población muestra su mayor adscripción en las ciudades del eje central, con más de 75 cuentas por cada 100 habitantes. Se debe considerar que una persona puede tener dos o más cuentas. Los datos, sin embargo, nos permiten conocer también el nivel de actividad en esta red social. En Oruro, Sucre y Potosí, la proporción puede resumirse a 50 cuentas por cada 100 habitantes. La adscripción es menor en otros municipios y refleja sobre todo las inequidades existentes en cuanto a infraestructura y accesibilidad a las tecnologías de información y comunicación en las poblaciones especialmente del ámbito rural (véase el anexo 3: Facebook)

Sin duda, la influencia de las redes sociales digitales es mayor en las ciudades más pobladas, más aún si se estimaba que a fines de 2014 existían alrededor de cinco millones de conexiones a Internet, de las cuales más de la mitad correspondían a *smartphones*, que sumados a otras terminales móviles constituyen una evidente mayoría respecto de las conexiones por cable o inalámbrica. Las disparidades advertidas en el uso de redes, como Facebook, se repiten en las conexiones por departamento (véase los anexos 4 y 5).

En noviembre de 2015, Evo Morales reconoció como una debilidad de las campañas políticas de su partido, especialmente para el referendo en curso, la

escasa presencia que tiene su fuerza política en las redes sociales (citado por Tonny López en *El Diario*, 26/02/2016). En Facebook se encontraron, en vísperas del referendo, 36 páginas y 29 grupos por el #Sí frente a 73 páginas y 116 grupos por el #No (*La Razón*, 20/02/2016). Esta diferencia expresa que la campaña por el Sí fue mucho menor y menos activa en el ámbito de las redes sociales digitales. Como muestra, Evo Morales tenía —supuestamente— una página de Facebook con alrededor de 64.000 seguidores, un número bajo si se toma en cuenta su investidura y su popularidad a escala mundial. Algo similar ocurrió en el Twitter.

Después de varios puestos que ocupan los medios de comunicación en el listado de cuentas de Twitter, se encuentra Samuel Doria Medina, jefe de Unidad Nacional (UN), luego está Evo Morales y la cuenta Cambio Sí Bolivia. El político opositor supera la cantidad de seguidores a la cuenta de Evo Morales pero la diferencia es mucho mayor si se considera que la cuenta de Evo Morales tiene una actividad casi nula (nueve tuits emitidos) con respecto a la cuenta de Samuel Doria Medina que tiene casi 20.000 mensajes emitidos. Seguramente si Evo Morales emitiera mensajes desde su cuenta cambiaría ampliamente esta situación. Asimismo, la cuenta oficialista Cambio Sí Bolivia tuvo también escasa o nula actividad. Sin embargo, disponía de poco más de 5.000 seguidores. La escasa interacción de las cuentas que apoyaron el Sí con sus seguidores hace suponer que el ámbito de las redes sociales como estrategia de comunicación política fue poco aprovechada por el MAS para promover el voto por su opción<sup>16</sup>.

---

16 La poca o nula actividad de las cuentas de Evo Morales y Cambio Sí Bolivia en esta base de datos internacional provoca dudas de que se trate de cuentas oficiales. Esta situación abre dos posibilidades: la primera es que si se trataba de cuentas oficiales su actividad fue mínima. Y la segunda es que si no se trata de cuentas oficiales directamente el MAS no tiene actividad en Twitter. Por ambos caminos hay una deficiencia en el uso de estos medios. Una deficiencia que fue encarada el 15 de abril de 2016 cuando Evo Morales inauguró su cuenta oficial @evoespueblo con un mensaje referido a su encuentro con el papa Francisco en El Vaticano, que se convirtió en *trending topic* (TT) global.

Los cuadros presentados tienen datos de un portal internacional reconocido pero no son corroborados por alguna fuente oficial ni institucional equivalente de ámbito nacional. Sin embargo, los datos procesados permiten tener una fotografía panorámica de este universo dinámico y que —es necesario decirlo— cambia aceleradamente como las propias redes sociales digitales. En la red social Twitter verificamos que los medios tradicionales (prensa escrita en su versión digital, canales de televisión y radioemisoras) son los que tienen más seguidores y más actividad que las opciones de personalidades políticas. La actividad de los medios privados supera ampliamente las de opciones oficialistas como la Agencia Boliviana de Información (ABI) o el diario *Cambio*, que no aparecen en las listas de primeros puestos como usuarios influyentes. Hay una interacción que genera un círculo de fuentes y destinos entre las redes y los medios que influye en el número de seguidores. Un balance del proceso electoral de 2014 destaca algunas características que se profundizaron en la coyuntura del referendo:

todos los sucesos de campaña (...) estuvieron atravesados por dinámicas y contenido que se generaron y se difundieron (o viralizaron) a través de distintos dispositivos mediáticos. La televisión, desde los medios tradicionales, y, desde los medios digitales, fueron los espacios privilegiados para el inicio de los sucesos de campaña que tuvieron repercusión en la web (Exeni, Herrera y Rocha, 2015).

### **3.5 El TSE en vísperas del Referendo**

El Tribunal Supremo Electoral hizo prevalecer en todo momento los principios de pluralismo y equilibrio —un trabajo arduo y absolutamente necesario en una campaña electoral cuando una de las partes está en función de gobierno y es la principal fuerza parlamentaria—, lo que despertaba un excesivo celo de la oposición. En un referendo sobre la prolongación del mandato presidencial, lanzado en un régimen presidencialista, era necesario

que las dos opciones tengan similares oportunidades sin que pesen factores ajenos a la voluntad ciudadana ni inclinen la balanza. Es recomendable que las disposiciones electorales eviten las ventajas que el ejercicio de poder concede a los presidentes cuando están aspirando a una reelección<sup>17</sup>.

El TSE, como se mencionó líneas arriba, aplicó el principio de equilibrio en la campaña, limitando la transmisión en vivo de la entrega de obras a 15 minutos, una disposición que la entidad electoral logró aplicar hasta el 27 de enero cuando un fallo del TCP suspendió esa regla por considerarla inconstitucional. Con todo, la limitación de tiempo al partido de gobierno para hacer campaña proselitista indirecta por medios estatales demostró la disposición del TSE a equilibrar la contienda. Pero no basta con establecer reglamentos para garantizar el equilibrio en una campaña y en la difusión de propaganda; su aplicación y reforzamiento requiere de un esfuerzo específico para reducir la diferencia *de jure/ de praxis*, es decir, entre lo que está escrito en la ley y lo que se aplica.

Aunque algunos actores de la oposición reclamaban, de manera suspicaz y prejuiciosa, por la supuesta dureza del TSE frente a la oposición y su connivencia frente al oficialismo, en los hechos no fue así; el TSE impuso su autoridad aplicando el reglamento y sanciones tanto para oficialistas como para opositores, mostrando hasta qué punto se ha fortalecido en su condición de Órgano del Estado. A este fin, fue oportuna la habilitación de un juez electoral para resolver, sin mayor trámite, los casos de delitos electorales cometidos en flagrancia (*Página Siete*, 15/12/15). Esta innovación permitió la presentación inicial de once denuncias, ocho de las cuales fueron procesadas. Entre estas se citaba a algunas autoridades nacionales y subnacionales del oficialismo por contravenciones al reglamento electoral: al Vicepresidente y a un ministro por la denuncia

---

17 “En la medida en que las reglas electorales limiten la capacidad de los presidentes en ejercicio de movilizar recursos e instituciones públicas a su favor, en esa misma medida otras variables, tanto económicas como sociales, van a poder entrar en juego para determinar su éxito electoral y por lo tanto para ser efectivamente premiados o no por su buena gestión.” (Penfold, Corrales y Hernández, 2014).

de utilización de instalaciones del Estado, y a los gobernadores de Oruro y Cochabamba por llamar a los electores a votar por el Sí durante actos oficiales. El Tribunal Supremo Electoral siguió procesos a los gobernadores porque en el reglamento se establece que ningún servidor público puede realizar campaña o propaganda electoral en actos de gestión pública o utilizando recursos públicos. También se procesó a asambleístas de la oposición por inducir al voto en su condición de servidores públicos (véase el anexo 7). De esa forma, se buscó garantizar el equilibrio en la competencia entre las opciones.

Un recurso que ha utilizado el TSE bajo el principio del derecho a la información es encarar sus actividades de la manera más pública posible, y una innovación al respecto consistió en abrir la posibilidad de que el público pueda colgar o enviar al portal del TSE las fotos de las actas tomadas después del cómputo, como una forma, entre otras, de garantizar la transparencia, la no injerencia o presión de cualquiera de los contendientes.

Con todo, los vocales del TSE estuvieron bajo el escrutinio negativo de la oposición desde su selección y designación en julio de 2015, poniendo en duda su legitimidad de origen por supuestos nexos con el oficialismo que decidió su elección con una mayoría calificada de dos tercios. Así como cuestionaron el trabajo del TSE en la fase de aprobación de la convocatoria al referendo o criticaron sus decisiones en la aplicación del reglamento, las fuerzas de oposición impusieron una línea discursiva de cuestionamiento susceptible de ser utilizada como medio de presión al ente electoral en la fase del recuento de votos. Esa línea se resumía en la reiteración de la idea de que el TSE no garantizaba “imparcialidad y, menos aún, la independencia”. Representantes del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), del Movimiento Demócrata Social (MDS) y del Partido Demócrata Cristiano (PDC) reiteraron que el ente electoral “no (...) recuperó la credibilidad ni institucionalidad” y que la “desconfianza es muy grande” sobre su labor (*El Día*, 13/02/2016).

Esa desconfianza se reforzó con la publicación de una encuesta denominada “flash” (aplicada a 600 personas en las ciudades del eje troncal y El Alto) y que se difundió el domingo 15 de febrero en los diarios *Página Siete*, *Los Tiempos* y *Correo del Sur*, precisamente en el último día habilitado para la difusión de encuestas de opinión. Las dos empresas autorizadas con mayor credibilidad en ese rubro (Encuestas Mori e Ipsos) habían presentado sus informes finales un par de días antes, mostrando intenciones de voto similares para ambas opciones (40 %) y un elevado porcentaje de indecisos o renuentes a responder (20 %) y fueron publicadas en el diario *El Deber* y las emisoras televisivas Unitel, Red UNO y ATB (ANF, 15/02/2106). Los datos de esa encuesta “instantánea” fueron reseñados de tal manera que la victoria del Sí solamente podía provocar sospecha sobre el recuento de votos porque la diferencia respecto al NO era notoria: “El caso Morales-Zapata causó en los últimos días no sólo un efecto político, sino también en la intención de voto de la población (...) Los resultados señalan que el No se impone con un 47 % frente al Sí, que alcanza un 28 %, una diferencia de 19 puntos” (*Página Siete*, 14/02/2016). En un diario se insistía en la veracidad de esa encuesta, ya que “Lo destacable en estos datos, es que se puede constatar el efecto negativo que ha tenido para el MAS esta noticia a pocos días del referendo. En gran medida, esta asociación responde a las distorsiones de la propia campaña política del MAS...” (*Los Tiempos*, 15/02/2016).

Esa información respaldó las posturas críticas de la oposición respecto al papel del TSE que se manifestaron con vigor el día de la votación y cuando surgieron los primeros datos con resultados de encuestas a boca de urna y conteo rápido que mostraban una leve diferencia a favor del No. Así, la retórica opositora apuntó a la figura de fraude: “Engañosamente se habla desde el Gobierno de empate, cuando en un referéndum no existe esa opción. Están tratando de diseñar a su antojo los resultados en zonas rurales, donde hay poco control opositor o ciudadano en las mesas” [y] un fraude significaría “el quiebre definitivo de la democracia en Bolivia” (Carlos Klinsky, senador de MDS, *El Mundo*

de Madrid, 23/02/2016). O más taxativamente: “Hay una amplia diferencia y es imposible volcar el resultado [a favor del Sí]; si lo hacen realmente sería lo más asqueroso del mundo” (Arturo Murillo, senador de UD, *El Mundo* de Madrid, 23/02/2016).

Las sospechas opositoras sobre la conducta del TSE se disiparon recién dos días después del referendo, cuando las cifras del cómputo oficial mostraron que la victoria del No era irreversible.



**SEGUNDA PARTE**

**Resultados y efectos políticos e institucionales  
del Referendo Constitucional 2016**



## 4. Resultados del Referendo Constitucional

### 4.1 Resultado consolidado de la votación

El 21 de febrero, la votación ciudadana decidió que el artículo 168 de la CPE no sería modificado. El resultado consolidado —la suma de la votación de los bolivianos dentro del territorio nacional y la votación de los residentes en el extranjero— fue de 51,3 % para el No y 48,7 % para el Sí. La diferencia fue de 2,6 puntos porcentuales. Es necesario recordar que el cálculo de los porcentajes se realiza sobre la suma de los *votos válidos*, es decir, votos por el Sí más votos por el No, que no es lo mismo que los *votos emitidos* que incorpora los blancos y los nulos (véase el cuadro 4.1).

**Cuadro 4.1**  
**Referendo Constitucional 2016. Resultado consolidado**  
**(voto nacional más voto de los bolivianos en el exterior)**

Votos válidos		Porcentaje
Sí	2.546.135	48,7
No	2.682.517	51,3
Total votos válidos (Sí + No)	5.228.652	100,0
Votos emitidos		Porcentaje
Válidos	5.228.652	95,2
Blancos	68.845	1,3
Nulos	193.422	3,5
Total de votos emitidos (V+B+N)	5.490.919	100,0
Votos computados		Cantidad
Total de votos computados (debe ser coincidente con los votos emitidos)		5.490.919
Inscritos habilitados		Cantidad
Total de inscritos en el padrón y habilitados para votar		6.502.069
Participación		Porcentaje
Participación de votantes del resultado consolidado		84,4

Fuente: elaboración propia con datos del Tribunal Supremo Electoral.

El resultado final de este conteo ratifica y deja intacto para el futuro lo previsto en el artículo 168 de la CPE que a la letra dice: “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 diferencia entre los votos por el Sí y por el No fue de sólo 136.382 votos, un margen muy escaso pero determinante. Los votos nulos (193.422) superaron esa diferencia.

Es un buen signo para la democracia que la participación en los comicios y referendos realizados desde 2005 hasta la actualidad supere el 83 %. En este intervalo de tiempo hubo dos picos que superaron el 90 % de participación electoral, en ocasión del Referéndum Refrendatorio de enero de 2009 y en las Elecciones Generales y el Referéndum Autonómico de diciembre del mismo año, que tuvieron lugar simultáneamente. En las elecciones generales de 2014 y en el Referendo Constitucional de 2016, la participación también se ha mantenido alta con 87,9 % y 84,4 % respectivamente (véase el cuadro 4.2). Se observa que en la última elección la participación en el ámbito nacional llega a más de 83 %, pero en la votación de residentes bolivianos en el extranjero hay un fuerte declive que llega al 31,1 % en 2016, muy por debajo del 62 % de participación en 2014.

## **4.2 Resultado nacional**

El resultado nacional (sin incorporar los resultados en el extranjero) ha sido similar al resultado consolidado; la opción No ganó en el referendo a escala nacional con el 51,3 % (véase el cuadro 4.3).

El Sí venció solamente en tres departamentos, y con porcentajes menores o similares a los que obtuvo el voto por el No en los otros departamentos. Sobresalen Tarija, Santa Cruz y Beni, donde la opción por el No logró superar el 60% de la votación. La Paz presenta la mayor diferencia a favor de

**Cuadro 4.2**  
**Participación del electorado 2005-2016**

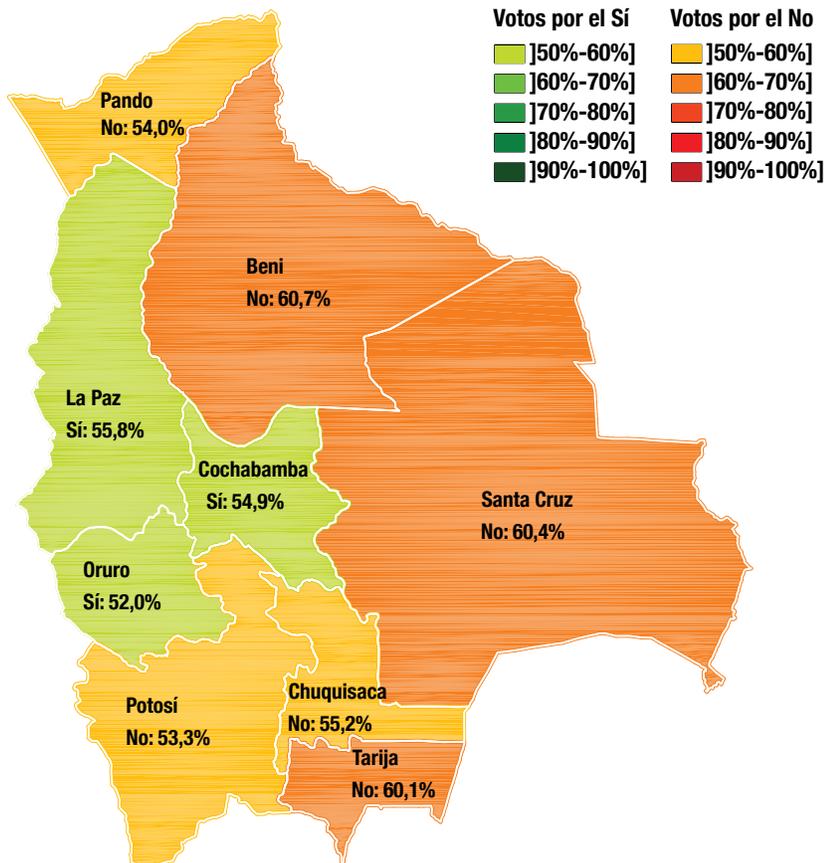
Evento electoral	Fecha	Votos emitidos	Inscritos habilitados	Participación
Elecciones Generales y de Prefectos 2005	18/12/2005	3.102.417	3.671.152	84,5 %
Elecciones Asamblea Constituyente	02/06/2006	3.138.324	3.713.376	84,5 %
Referéndum Revocatorio de Mandato Popular 2008	10/08/2008	3.370.980	4.047.706	83,3 %
Referéndum Refrendatorio y Dirimitorio del Proyecto de Constitución*	25/01/2009	3.511.699	3.891.316	90,2 %
Elecciones Generales y Referéndum Autonómico*	06/12/2009	4.681.646	4.949.575	94,6 %
Elecciones Generales*	12/10/2014	5.487.676	5.973.901	91,8 %
Referendo Constitucional 2016*	21/02/2016	5.490.919	6.502.069	84,4 %

\*Resultado consolidado, nacional y voto en el exterior.

Fuente: elaboración propia con datos del Tribunal Supremo Electoral.

**Mapa 4.1**  
**Referendo Constitucional 2016.**  
**Bolivia: rangos de votación por departamento**

¿Usted está de acuerdo con la reforma del Artículo 168 de la Constitución Política del Estado para que la Presidenta o Presidente y la Vicepresidenta o Vicepresidente del Estado puedan ser reelectas o reelectos por dos veces de manera continua?



Fuente: elaboración propia.

la propuesta oficialista pero no alcanza al 56 %; por su parte, Oruro muestra la victoria más apretada con solo el 52 % a favor del Sí (véase el mapa 4.1).

La participación electoral en el territorio nacional ha sido mucho mayor que en el extranjero: 86,7 % frente al 31,3 % del exterior, algo que podría explicarse por el componente de obligatoriedad en el ámbito nacional, aunque en esta ocasión la participación en el extranjero fue menor que en los anteriores procesos electorales porque existían otros incentivos, como la competencia política y no una reforma constitucional cuyo sentido era difuso para la ciudadanía. Esta diferencia se refleja en una pérdida de 2,3 puntos en la participación leída en conjunto, que fue del 84,4 % (véase el cuadro 4.2) respecto a la participación nacional, que fue del 86,7 % (véase el cuadro 4.3).

### Cuadro 4.3

#### Referendo Constitucional 2016. Resultado nacional

Opción	Votos	Porcentaje
Sí	2.506.562	48,7 %
No	2.645.048	51,3 %
Votos	Totales	Porcentaje
Válidos	5.151.610	95,2 %
Blancos	68.005	1,3 %
Nulos	190.223	3,5 %
Emitidos	5.409.838	100,0 %
Descripción	Cantidad	Porcentaje
Inscritos habilitados	6.243.089	—
Votos computados	5.409.838	—
Participación	—	86,7 %

Fuente: elaboración propia con datos del Tribunal Supremo Electoral.

Son muy pocos los procesos electorales que pueden prestarse a comparaciones puesto que son distintos en su naturaleza, planteamiento y objetivos.

Sin embargo, una mirada a la evolución de los votos favorables al partido de gobierno nos permite una panorámica general y aproximada del desempeño y la convocatoria del MAS. Los diferentes procesos decisionales en los que la población participó en la última década, desde que Evo Morales ganó por mayoría absoluta en las elecciones generales de 2005, dieron una tendencia constante: una mayoría de votos a favor del MAS por encima del 60 % en la circunscripción nacional (véase el cuadro 4.4). El referendo de 2016 cambia la figura con un resultado inferior a la mayoría absoluta (48,7 %), aunque esto no implica que la supremacía política del MAS esté comprometida, puesto que el resultado no afecta a la composición parlamentaria, ni a las autoridades subnacionales, sólo deja sin efecto la posibilidad de que el Presidente y el Vicepresidente se postulen para un cuarto mandato consecutivo.

**Cuadro 4.4**  
**Evolución del voto a favor del MAS (2005-2016)**

Comicios electorales o referendos	Circunscripción	Votos por el MAS	Votos válidos	Porcentaje
Elecciones generales 2005, votos por el MAS	En territorio nacional	1.544.374	2.873.801	53,7
Referéndum Revocatorio de Mandato Popular 2008, votos para ratificar a Evo Morales y Álvaro García Linera	En territorio nacional	2.103.872	3.120.909	67,4
Referendo Constituyente 2009, votos por el Sí	En territorio nacional	2.064.417	3.360.592	61,4
Elecciones generales 2009, votos por el MAS.	En territorio nacional	2.851.996	4.462.411	63,9
	En el exterior	91.213	120.375	75,8
	Votos consolidados	2.943.209	4.582.786	64,2
Elecciones generales 2014, votos por el MAS.	En territorio nacional	3.057.618	5.011.388	61,0
	En el exterior	115.686	160.040	72,3
	Votos consolidados	3.173.304	5.171.428	61,4
Referendo Constitucional 2016, votos por el Sí.	En territorio nacional	2.506.562	5.151.610	48,7
	En el exterior	39.573	77.042	51,4
	Votos consolidados	2.546.135	5.228.652	48,7

Fuente: elaboración propia con datos del TSE.

Los referendos de 2008, 2009 y 2016 son procesos que pueden compararse de manera más compatible porque las respuestas contienen solo dos posibilidades válidas: Sí y No. La respuesta afirmativa en estos referendos se asocia con la aprobación del “proceso de cambio” impulsado por el MAS, mientras que la respuesta negativa desapruueba a estas políticas y a sus líderes o se asimila al discurso o postura de la oposición. En el caso del Referéndum Revocatorio de Mandato Popular 2008, la pregunta formulada hacía referencia al “proceso de cambio liderizado” por el Presidente y el Vicepresidente. En el Referéndum Dirimitorio y Refrendatorio del Proyecto de Constitución Política del Estado 2009 se preguntaba al ciudadano sobre su disposición a ratificar el texto constitucional aprobado por la Asamblea Constituyente y ajustado por el Congreso Nacional. En este último referendo, aunque la pregunta no especifica una asociación directa con el Presidente y el Vicepresidente, hace referencia al actual mandato en la disposición transitoria. En cambio, cuando las posibilidades de respuesta son múltiples —como en el caso de elecciones generales donde participan distintos candidatos— no se puede hacer comparaciones con los procesos de referendo. Las elecciones responden a la democracia representativa, en cambio, los referendos responden a la forma de democracia participativa y directa.

Los diferentes objetivos de cada referendo muestran también distintas reacciones de la ciudadanía. Así vemos que en el Referéndum Revocatorio, al ser puesto a disposición del voto popular el mandato del Presidente, más del 67 % de los votantes lo ratificaron. Así las figuras del Presidente y del Vicepresidente fueron asociadas al “proceso de cambio”. El apoyo ciudadano al nuevo texto constitucional reflejó el apoyo a la transformación estatal promovida por el MAS. En 2016, pese a la popularidad de la imagen presidencial y la supremacía política del partido de gobierno, poco más de la mitad de la población votó contra la habilitación del binomio presidencial para postular a otro período de mandato adicional, ratificando lo estipulado en la CPE.

**Cuadro 4.5**  
**Resultados de los referendos 2008, 2009 y 2016 a escala nacional**

Referendo	Pregunta	Opción	Porcentaje
Referéndum Revocatorio de Mandato Popular 2008	¿Usted está de acuerdo con la continuidad del proceso de cambio liderizado por el Presidente Evo Morales Ayma y el Vicepresidente Álvaro García Linera?	Sí	67,40
		No	32,60
Referéndum Dirimitorio y Refrendatorio del Proyecto de Constitución Política del Estado 2009	¿Está usted de acuerdo con refrendar el texto del proyecto de Constitución Política del Estado presentado por la Asamblea Constituyente, y ajustado por la Comisión Especial de Concertación del H. Congreso Nacional, (...) y que la misma sea promulgada y puesta en vigencia como nueva Ley Fundamental del Estado Boliviano?	Sí	61,4
		No	38,6
Referendo Constitucional 2016	¿Usted está de acuerdo con la reforma del artículo 168 de la Constitución Política del Estado para que la presidenta o presidente y la vicepresidenta o vicepresidente del Estado puedan ser reelectas o reelectos por dos veces de manera continua?	Sí	48,7
		No	51,3

Fuente: elaboración propia con datos del TSE.

### 4.3 Voto en el exterior

A partir de la promulgación de la nueva CPE se incluye el voto de bolivianos en el exterior. La población migrante boliviana apoyó masivamente la reelección de Evo Morales en 2009 y 2014 (75,8 % y 72,3 % respectivamente). Si comparamos la diferencia entre el resultado del voto consolidado y el voto nacional en estas elecciones se observa que el apoyo en el exterior permitió una subida de 0,31 y 0,35 puntos porcentuales en los resultados consolidados a favor del MAS (véase el cuadro 4.6), es decir, un incremento de unas décimas. En el referendo 2016, el apoyo al Sí en el exterior sólo llegó al 51,4 %, casi 21 puntos porcentuales por debajo de los resultados obtenidos en las elecciones generales de 2014. No solamente fue menor el resultado a favor, sino que la participación internacional bajó más de 30 puntos porcentuales: del 62 % en 2014 a 31,3 % en 2016. El padrón electoral en el extranjero equivale al 4 % del padrón general y por esa

**Cuadro 4.6**

**Diferencia entre voto consolidado y voto nacional,  
elecciones 2009, elecciones 2014 y referendo 2016**

Proceso electoral	Elecciones generales 2009	Elecciones generales 2014	Referendo Constitucional 2016
Ámbito	Votación por el MAS (porcentaje)	Votación por el MAS (porcentaje)	votos por el Sí (porcentaje)
En territorio nacional	63,91	61,01	48,66
En el exterior	75,77	72,29	51,37
Resultado Consolidado	64,22	61,36	48,70
Diferencia entre resultado consolidado y resultado en territorio nacional	0,31	0,35	0,04

Nota: solo en este cuadro se redondean las cifras a 2 dígitos, para ver las variaciones en centésimas que se obtienen con el voto en el exterior. En el resto de los cuadros se ha preferido el redondeo a un dígito decimal, para mayor facilidad de lectura.

Fuente: elaboración propia con datos del TSE.

**Cuadro 4.7**  
**Resultados del Referendo Constitucional 2016.**  
**Voto de residentes bolivianos en el exterior**

Opción	Votos	Porcentaje
Sí	39.573	51,4
No	37.469	48,6
Votos	Totales	Porcentaje
Válidos	77.042	95,0
Blancos	840	1,0
Nulos	3.199	4,0
Emitidos	81.081	100,0
Descripción	Cantidad	Porcentaje
Inscritos habilitados	258.990	—
Votos computados	81.081	—
Participación	—	31,3

Fuente: elaboración propia con datos del TSE.

**Cuadro 4.8**  
**Resultados del Referendo Constitucional 2016.**  
**Resultados de voto de residentes bolivianos por país**

País	Sí		No		Válidos	% Blancos	% Nulos	Votos emitidos
	Votos	%	Votos	%				
Argentina	23.700	82,2	5.128	17,8	28.828	1,2	2,2	29.856
España	4.874	20,3	19.101	79,7	23.975	1,2	5,1	25.565
Brasil	5.276	76,1	1.659	23,9	6.935	1,0	4,7	7.359
Chile	3.062	49,8	3.089	50,2	6.151	0,8	7,5	6.711
Estados Unidos	846	17,6	3.962	82,4	4.808	0,2	2,4	4.938
Italia	625	20,8	2.380	79,2	3.005	0,6	3,1	3.121
27 Países restantes agrupados	1.190	35,6	2.150	64,4	3.340	0,4	5,0	3.531
Total	39.573	51,4	37.469	48,6	77.042	1,0	3,9	81.081

Fuente: elaboración propia con datos del TSE.

razón causó expectativas durante el conteo de votos<sup>18</sup>. Por la proximidad entre los votos por ambas opciones y debido al ausentismo, los resultados en el extranjero modificaron el resultado nacional en apenas unas centésimas (0,04 %). Así, del 48,66 % que obtuvo el Sí, con el voto en el extranjero subió a 48,70 %, por lo que la votación fuera del país no fue decisiva en el resultado final.

La votación en el extranjero no es obligatoria y es posible que eso influyera en la baja participación, aunque en este caso se deben considerar las particularidades de este referendo porque —según algunos testimonios— resultaba costoso el tiempo invertido en el traslado a los recintos electorales para un acto electoral no competitivo. Puede deberse también a un déficit en difusión e información. Otro factor puede ser el declive en el interés de algunos electores porque se trataba de un asunto de reforma legal. Por otra parte la fecha del evento coincidía con actividades y ocupaciones propias de principio de año, por ejemplo, en Argentina hubo un ausentismo del 75 % y los factores explicativos fueron las vacaciones y viajes que los residentes y la comunidad boliviana acostumbra realizar en esta temporada (véase el cuadro 4.7)<sup>19</sup>.

Los países que concentraron la mayor cantidad de votos fueron Argentina, España, Brasil, Chile, Estados Unidos e Italia. Un 82,2 % de los residentes bolivianos que votaron en Argentina apoyaron el Sí, mientras que en España la figura se invierte, puesto que el rechazo llega casi al 80 %. Los residentes en Brasil apoyan la reelección en más de tres cuartos, en tanto que en Chile casi se da un empate de fuerzas, aunque la balanza se inclina por el No, mientras que en Estados Unidos e Italia los electores votaron de manera contundente por el No. Los 27 países restantes, sumados, llegan a poco más de 3.500 votos emitidos.

---

18 En una conferencia de prensa en la noche del 21 de febrero, el vicepresidente Álvaro García Linera declaró que los resultados del exterior y en las áreas rurales alejadas cambiarían “dramáticamente” los votos a favor del Sí. No obstante, también mencionó que existía un “empate técnico” y que un referendo se gana “con un voto”.

19 El Coordinador del Tribunal Supremo Electoral en Buenos Aires, Argentina, Víctor Hugo Ruilova, indicó: “Hemos tenido muy poca participación, habíamos previsto que [asistirían] por lo menos entre el 40 % o 50 % de los ciudadanos bolivianos habilitados en el padrón electoral, pero hemos tenido no más de cerca al 25 % (22.000 personas)” (*Página Siete*, 23/02/2016).

La opción de No ganó por dos tercios de los votos válidos. En el total del voto en el exterior, el Sí gana con muy poco: 51,4 % del Sí contra 48,6 % del No, solamente 2,8 puntos porcentuales de diferencia (véase el cuadro 4.8)

#### 4.4 Votaciones departamentales

Es necesario recordar que el resultado de un referendo se decide exclusivamente por la cantidad total de votos a favor de una u otra opción; por esta razón la distribución de preferencias electorales en circunscripción departamental o municipal resulta menos importante que la cantidad de votantes que concentran. En cambio, en una elección general, la circunscripción departamental es determinante para definir el número de senadores y diputados para la Asamblea Legislativa Plurinacional. Así, Pando tiene igual número de senadores que La Paz, a pesar de la amplia diferencia de población, pero en un referendo, La Paz tiene muchísimo más peso que Pando; incluso algunas ciudades intermedias como Sacaba, Quillacollo, Viacha o Montero tendrán más peso en el resultado general que todos los votos del departamento de Pando. Esto por hablar solo desde la perspectiva de los resultados, porque para un mayor espectro del análisis es necesario tomar en cuenta otros factores como el peso político del departamento.

Los resultados a escala departamental muestran que en tres departamentos ganó el Sí; de mayor a menor votación porcentual están Cochabamba, La Paz y Oruro. El No ganó en los otros seis departamentos: Beni, Santa Cruz y Tarija con más del 60 %, mientras que en Chuquisaca, Pando y Potosí lo hizo con más del 50 %. El departamento con más votos nulos y en blanco fue Potosí, además de evidenciar un vuelco respecto a los resultados de anteriores elecciones. Estos datos son importantes porque expresan un descontento cívico-territorial, como veremos más adelante, por aquello que muchos potosinos consideraron promesas incumplidas y abandono por parte

**Cuadro 4.9**  
**Resultados por departamento**

Departamento	Sí		No		Válidos	Blancos %	Nulos %	Emitidos	Inscritos	Participación %
	Votos	%	Votos	%						
La Paz	837.260	55,8	662.374	44,2	1.499.634	1,2	3,6	1.574.685	1.753.073	89,8
Santa Cruz	521.481	39,6	796.774	60,4	1.318.255	1,0	3,6	1.382.436	1.615.589	85,6
Cochabamba	543.510	54,9	446.650	45,1	990.160	1,1	3,1	1.034.384	1.180.598	87,6
Potosí	154.000	46,7	175.454	53,3	329.454	2,6	4,4	354.218	421.020	84,1
Chuquisaca	120.904	44,8	149.136	55,2	270.040	1,6	3,8	285.328	336.615	84,8
Tarija	105.580	39,9	159.148	60,1	264.728	1,3	3,1	277.058	336.247	82,4
Oruro	132.085	52,0	121.792	48,0	253.877	1,3	4,0	268.015	305.116	87,8
Beni	70.041	39,3	108.267	60,7	178.308	1,1	2,3	184.670	232.248	79,5
Pando	21.701	46,0	25.453	54,0	47.154	1,3	2,6	49.044	62.583	78,4
Total Bolivia	2.506.562	48,7	2.645.048	51,3	5.151.610	1,3	3,5	5.409.838	6.243.089	86,7

Fuente: elaboración propia con datos del TSE.

**Cuadro 4.10**  
**Comparación entre los referendos 2008, 2009 y 2016**  
**a escala departamental**

Referendo	Referéndum Revocatorio de Mandato Popular 2008		Referéndum Dirimitorio y Refrendatorio del Proyecto de Constitución Política del Estado 2009		Referendo Constitucional 2016	
	Departamento	% Sí	% No	% Sí	% No	% Sí
La Paz	83,3	16,7	78,1	21,9	55,8	44,2
Santa Cruz	40,8	59,3	34,8	65,3	39,6	60,4
Cochabamba	70,9	29,1	64,9	35,1	54,9	45,1
Potosí	84,9	15,1	80,1	19,9	46,7	53,3
Chuquisaca	53,9	46,1	51,5	48,5	44,8	55,2
Tarija	49,8	50,2	43,3	56,7	39,9	60,1
Oruro	83,0	17,0	73,7	26,3	52,0	48,0
Beni	43,7	56,3	32,7	67,3	39,3	60,7
Pando	52,5	47,5	41,0	59,0	46,0	54,0
Total Bolivia	67,4	32,6	61,4	38,6	48,7	51,3

Fuente: elaboración propia con datos del TSE.

del Gobierno. Los departamentos con menor participación electoral fueron Beni y Pando (véase el cuadro 4.9).

Para observar las variaciones y continuidades de los contrastes entre oficialismo y oposición elegimos dos procesos electorales que comparten similitudes con el Referendo Constitucional 2016. Se trata de dos referendos anteriores llevados a cabo en circunscripción nacional, con respuestas binarias y cuyas respuestas afirmativas estaban ligadas al “proceso de cambio” impulsado por el partido de gobierno. Se trata del Referéndum Revocatorio de Mandato Popular 2008 y el Referéndum Dirimitorio y Refrendatorio del Proyecto de Constitución Política del Estado 2009 (véase el cuadro 4.10).

Esta comparación también presenta la recomposición de las fuerzas en el ámbito regional. Por un lado, los departamentos de La Paz, Cochabamba, Potosí, Oruro apoyaron la ratificación del Presidente en 2008 con porcentajes superiores al 70 %, y aprobaron la CPE en 2009 con porcentajes superiores a dos tercios de los votos. Chuquisaca apoyó el Sí a la ratificación y a la aprobación de la CPE, pero con un porcentaje muy cercano a la mitad en ambos casos. Entre los departamentos que conformaban el bloque opositor regional, Santa Cruz, Tarija y Beni promovieron y votaron por la revocatoria del Presidente, aunque Pando aprobó su ratificación con escaso margen. Estos cuatro departamentos rechazaron el proyecto de CPE en el referendo de 2009. A escala nacional podemos ver que en el último referendo hubo una caída de 12,7 puntos porcentuales de la opción Sí respecto del referendo de 2009, y de 18,7 puntos con respecto a la ratificación del Presidente y el Vicepresidente en 2008. El proyecto de reforma constitucional solo obtuvo el apoyo de los electores de los departamentos de La Paz, Cochabamba y Oruro, con porcentajes menores a los que obtuvo el Sí en los referendos de 2008 y 2009. Los departamentos del oriente boliviano mantuvieron su postura opositora rechazando claramente la propuesta de reforma constitucional. Y en Chuquisaca y Potosí la balanza se inclinó hacia el No. El caso que presenta más variación es Potosí porque de porcentajes de ratificación y aprobación de 84,9 % y 80,1 % en 2008 y 2009, respectivamente, bajó a 46,7 % en 2016, una variación negativa de más de 33 puntos.

Para el estudio del comportamiento electoral dentro de los departamentos se utilizó una técnica que permite ver el contraste entre campo y ciudad. La técnica consistió en determinar los municipios con más de 20.000 inscritos habilitados para revisar su peso electoral y su importancia numérica. Para detectar el peso de las poblaciones dispersas se procedió a una agregación de los resultados de municipios con menos de 20.000 inscritos habilitados. Así se pueden apreciar las diferencias entre las capitales departamentales, los centros urbanos que concentran más votos y las áreas rurales o áreas con población dispersa.

## *Chuquisaca*

En el departamento de Chuquisaca acudieron a las urnas 285.328 ciudadanos, lo que equivale a una participación del 84,4 % de los inscritos habilitados. La opción ganadora en el referendo fue el No, con el 55,2 % de la votación, en tanto que el Sí obtuvo el 44,8 %. La población votante de este departamento se concentra principalmente en la capital, Sucre, y esta ciudad determinó el resultado final a favor del No (véase el cuadro 4.11).

La presencia territorial del MAS se expresa de manera evidente en el departamento de Chuquisaca, puesto que 27 municipios votaron por el Sí, mientras que sólo 2 votaron por el No: Sucre con más del 70 % y Huacareta con poco más de los 50 puntos porcentuales. La mayoría de los municipios que votaron por el Sí lo hicieron en un rango del 70 al 80 % (véase el cuadro 4.12 y el mapa 4.2).

Un marcado contraste caracteriza la comparación entre la capital y las provincias. En la capital, Sucre, el No fue la opción ganadora con 70,6 % de los votos válidos. En cambio, la opción Sí ganó en las provincias con 69,3 %. Sucre concentra el 59 % del padrón electoral del departamento y este hecho explica el mayor peso del ámbito urbano en los resultados del referendo.

En las elecciones subnacionales de marzo de 2015, el Tribunal Electoral Departamental de Chuquisaca interpretó que debían anularse los votos obtenidos por el Frente Revolucionario de Izquierda (FRI), que se retiró de la contienda. Esta controvertida decisión favoreció la victoria de Esteban Urquiza, candidato oficialista, en desmedro de Damián Condori —un disidente del MAS y dirigente de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB)— que, por la anulación de los votos del FRI, perdió la posibilidad de competir en una segunda vuelta. Esa decisión provocó la posterior destitución de los vocales del organismo

**Cuadro 4.11**  
**Referendo Constitucional 2016.**  
**Votos en el departamento de Chuquisaca**

Opción	Votos	Porcentaje
Sí	120.904	44,8 %
No	149.136	55,2 %
Votos	Totales	Porcentaje
Válidos	270.040	94,6 %
Blancos	4.434	1,6 %
Nulos	10.854	3,8 %
Emitidos	285.328	100,0 %
Descripción	Cantidad	Porcentaje
Inscritos habilitados	336.615	—
Votos computados	285.328	—
Participación	—	84,8 %

Fuente: elaboración propia con datos del TSE.

**Cuadro 4.12**  
**Referendo Constitucional 2016.**  
**Departamento de Chuquisaca: distribución por municipios**

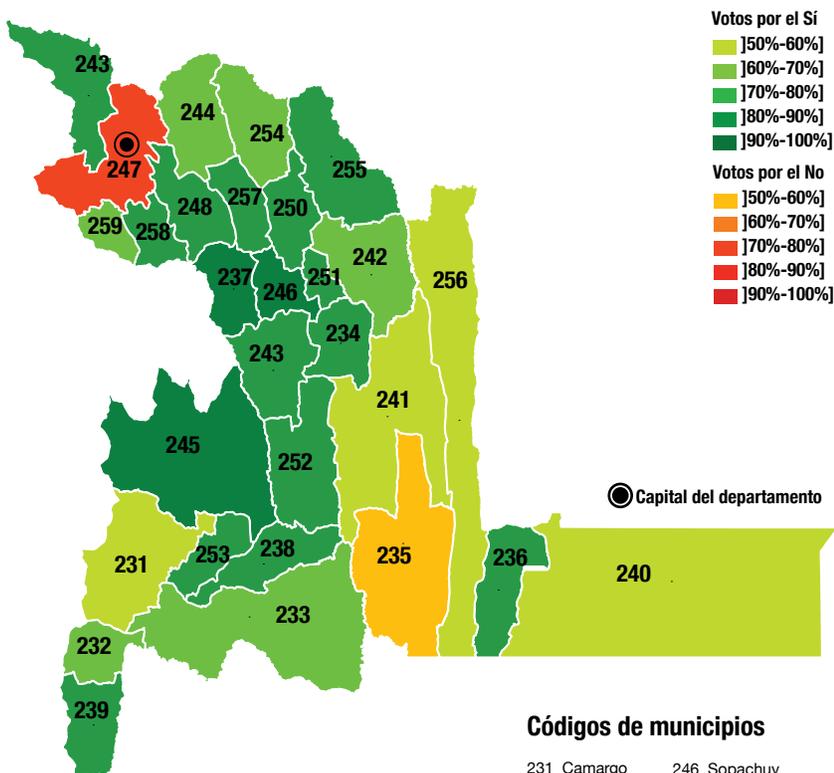
Municipio	Sí		No		Válidos	Blancos	Nulos	Emitidos	Inscritos
	Votos	%	Votos	%					
Sucre	48.686	29,4	117.071	70,6	165.757	1,0	3,7 %	173.966	199.060
28 M.R.*	72.218	69,3	32.065	30,7	104.283	2,3	4,0 %	111.362	137.555
Total Chuquisaca	120.904	44,8	149.136	55,2	270.040	1,6 %	3,8 %	285.328	336.615

\* M.R., municipios restantes que tienen menos de 20.000 inscritos habilitados y que aquí están agrupados. En adelante estas siglas serán utilizadas en tablas similares.

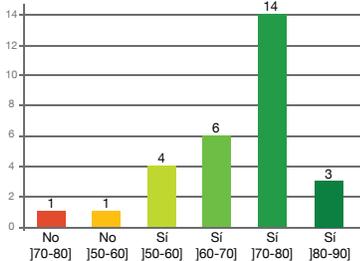
Fuente: elaboración propia con datos del TSE.

electoral de Chuquisaca y es posible que estos acontecimientos influyeran en el comportamiento del electorado en el referendo 2016, aunque la distribución de votos en las provincias demuestra que el apoyo campesino no sufrió cambios notables.

## Mapa 4.2 Referendo Constitucional 2016. Chuquisaca: rangos de votación por municipio



Distribución de municipios por rango de votación



### Códigos de municipios

231 Camargo	246 Sopachuy
232 Camataqui	247 Sucre
(Villa Abecia)	248 Tarabuco
233 Culpina	249 Tarvita
234 El Villar	250 Tomina
235 Huacareta	251 Villa Alcalá
236 Huacaya	252 Villa Azurduy
237 Icla	253 Villa Charcas
238 Incahuasi	254 Villa Mojocoya
239 Las Carreras	255 Villa Serrano
240 Macharetí	256 Villa Vaca Guzmán
241 Monteagudo	(Muyupampa)
242 Padilla	257 Villa Zudáñez
243 Poroma	258 Yamparáez
244 Presto	259 Yotala
245 San Lucas	

Fuente: elaboración propia.

## La Paz

Más de un millón y medio de votantes acudieron a las urnas en el departamento de La Paz, una alta participación que llegó al 89,8 %. La postura oficialista obtuvo 837.260 votos válidos, de manera que la opción Sí ganó por 55,8 % frente al 44,2 % obtenido por el No (véase el cuadro 4.13).

**Cuadro 4.13**  
**Resultados Referendo Constitucional 2016.**  
**Votos en el departamento de La Paz**

Opción	Votos	Porcentaje
Sí	837.260	55,8
No	662.374	44,2
Votos	Totales	Porcentaje
Válidos	1.499.634	95,2
Blancos	18.418	1,2
Nulos	56.633	3,6
Emitidos	1.574.685	100,0
Descripción	Cantidad	Porcentaje
Inscritos habilitados	1.753.073	
Votos computados	1.574.685	
Participación		89,8

Fuente: elaboración propia con datos del TSE.

A escala municipal, el departamento de La Paz evidencia una amplia presencia territorial del MAS porque en 84 de los 87 municipios ganó el Sí, logrando que este voto se impusiera a escala departamental (véase el mapa 4.3a). No obstante, entre los tres municipios donde ganó el No está la capital departamental, que tiene una alta densidad electoral porque representa más de un tercio del padrón de La Paz. En el mapa se observa a la capital como un enclave que no tiene áreas de influencia en los municipios circundantes.

La distribución de votos fue heterogénea en la totalidad del departamento: en la capital departamental el 58,1 % votó por el No, mientras que en El Alto el resultado fue inverso, pues el 58,1 % votó por el Sí. Se observa que estas dos plazas tienen similar cantidad de votos emitidos, aproximadamente 560.000 cada una; curiosamente, la participación de estas dos ciudades —entre las más grandes de Bolivia— fue similar.

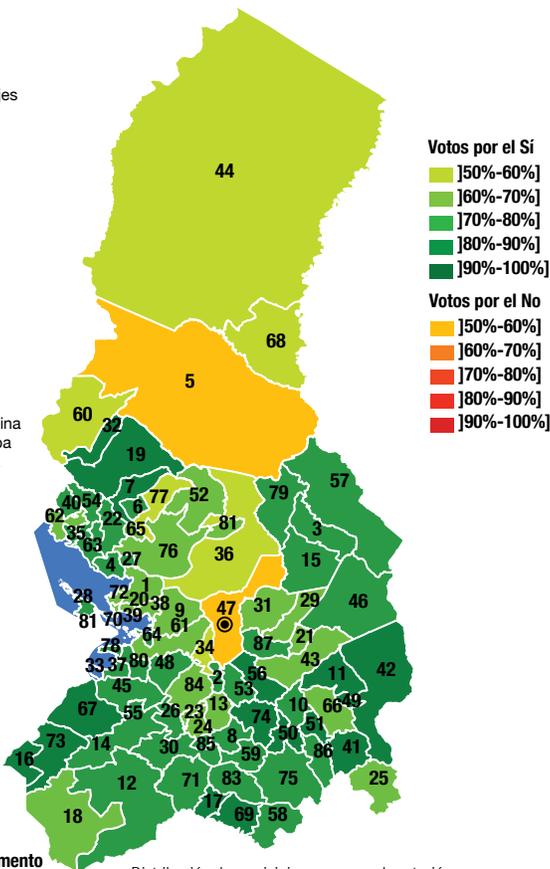
Aparte de la ciudad capital de La Paz y El Alto hay tres municipios que concentran una cantidad de inscritos superior a 20.000: Viacha, Caranavi y Achacachi. Allí, la votación por el Sí superó los dos tercios y en los restantes 82 municipios con menos de 20.000 habilitados también votaron mayoritariamente por el Sí, en un 71,5 %. Puede observarse que la fuerza del MAS se expresa en las provincias y, en menor medida, en El Alto (véase el cuadro 4.14). El resultado general del departamento de La Paz expresa el peso del voto de El Alto y de las provincias que inclinó la balanza del resultado en favor del Sí. El mapa 4.3b, al igual que los otros mapas similares (con subíndice “b”) para los otros departamentos, permite ver el peso de las poblaciones con mayor número de votantes y los resultados de sus opciones electorales. Además, posibilita apreciar la magnitud de los números absolutos de votos válidos mediante una escala gráfica logarítmica (tamaños de las circunferencias), lo que permite la comparación conceptual de los centros más poblados. Así se puede apreciar, por ejemplo, que La Paz y el Alto tienen similar cantidad de electores. Estas dos ciudades representan más de dos tercios del electorado paceño.

### Mapa 4.3a Referendo Constitucional 2016. La Paz: rangos de votación por municipio

#### Códigos de municipios

- |                     |                           |
|---------------------|---------------------------|
| 1 Achacachi         | 53 Mecapaca               |
| 2 Achocalla         | 54 Mocomoco               |
| 3 Alto Beni         | 55 Nazacara de Pacajes    |
| 4 Ancoraimes        | 56 Palca                  |
| 5 Apolo             | 57 Palos Blancos          |
| 6 Aucapata          | 58 Papel Pampa            |
| 7 Ayata             | 59 Patacamaya             |
| 8 Ayo Ayo           | 60 Pelechuco              |
| 9 Batallas          | 61 Pucarani               |
| 10 Cairoma          | 62 Puerto Acosta          |
| 11 Cajuata          | 63 Puerto Carabuco        |
| 12 Calacoto         | 64 Puerto Pérez           |
| 13 Calamarca        | 65 Quiabaya               |
| 14 Caquiaviri       | 66 Quime                  |
| 15 Caranavi         | 67 San Andrés de Machaca  |
| 16 Catacora         | 68 San Buenaventura       |
| 17 Chacarilla       | 69 San Pedro de Curahuara |
| 18 Charaña          | 70 San Pedro de Tiquina   |
| 19 Charazani        | 71 Santiago de Callapa    |
| 20 Chua Cocani      | 72 Santiago de Huata      |
| 21 Chulumani        | 73 Santiago de Machaca    |
| 22 Chuma            | 74 Sapahaqui              |
| 23 Collana          | 75 Sica Sica              |
| 24 Colquencha       | 76 Sorata                 |
| 25 Colquiri         | 77 Tacacoma               |
| 26 Comanche         | 78 Taraco                 |
| 27 Combaya          | 79 Teoponte               |
| 28 Copacabana       | 80 Tiahuanacu             |
| 29 Coripata         | 81 Tipuani                |
| 30 Coro Coro        | 82 Tito Yupanqui          |
| 31 Coroico          | 83 Umala                  |
| 32 Curva            | 84 Viacha                 |
| 33 Desaguadero      | 85 Waldo Ballivián        |
| 34 El Alto          | 86 Yaco                   |
| 35 Escoma           | 87 Yanacachi              |
| 36 Guanay           |                           |
| 37 Guaqui           |                           |
| 38 Huarina          |                           |
| 39 Huatajata        |                           |
| 40 Humanata         |                           |
| 41 Ichoca           |                           |
| 42 Inquisivi        |                           |
| 43 Irupana          |                           |
| 44 Ixiamas          |                           |
| 45 Jesús de Machaca |                           |
| 46 La asunta        |                           |
| 47 La Paz           |                           |
| 48 Laja             |                           |
| 49 Licoma Pampa     |                           |
| 50 Luribay          |                           |
| 51 Malla            |                           |
| 52 Mapiri           |                           |

● Capital del departamento



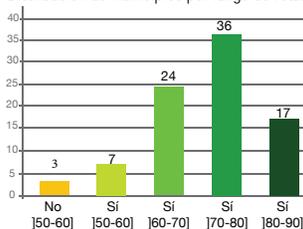
**Votos por el Sí**

- 150%-60%
- 160%-70%
- 170%-80%
- 180%-90%
- 190%-100%

**Votos por el No**

- 150%-60%
- 160%-70%
- 170%-80%
- 180%-90%
- 190%-100%

Distribución de municipios por rango de votación



Fuente: elaboración propia.

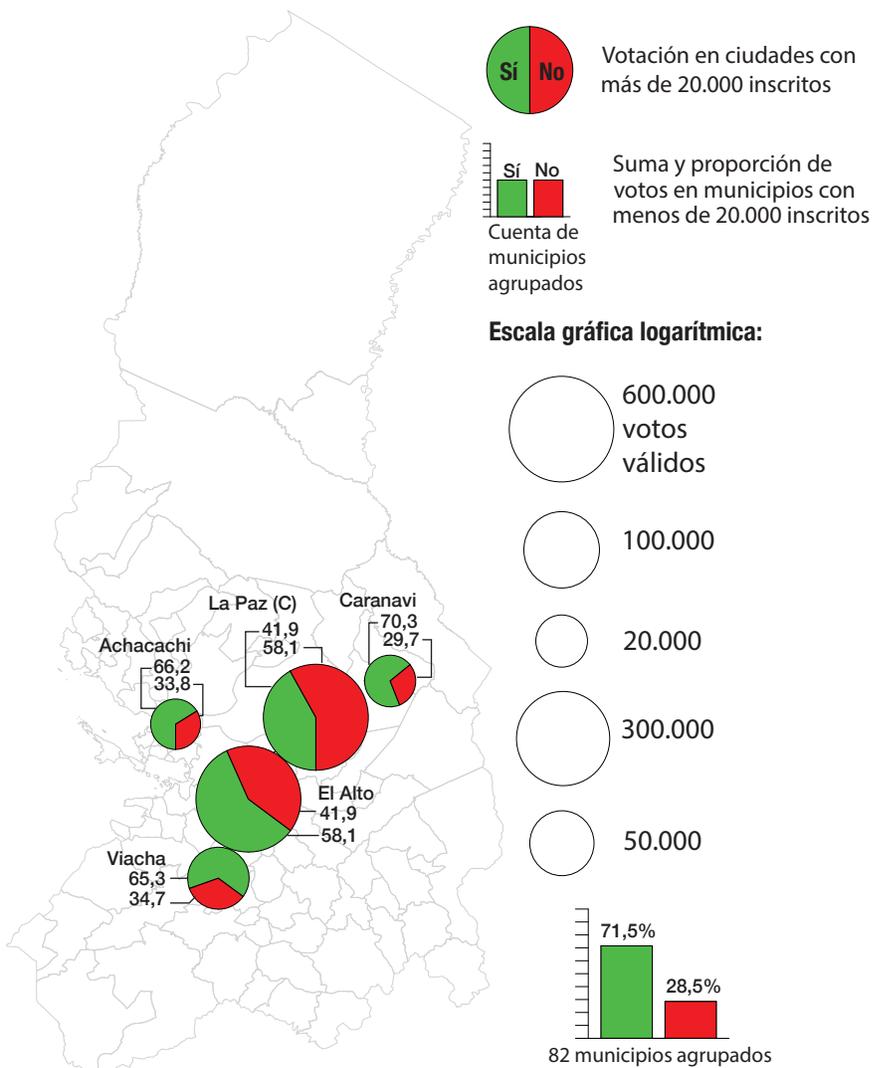
**Cuadro 4.14**  
**Referendo Constitucional 2016.**  
**Departamento de La Paz: distribución del voto por municipios más poblados**

Municipio	Sí		No		Válidos	Blancos %	Nulos %	Emitidos	Inscritos
	Votos	%	Votos	%					
La Paz	226.395	41,9	313.635	58,1	540.030	0,7	2,6	558.744	621.143
El Alto	310.114	58,1	223.616	41,9	533.730	1,1	4,3	563.842	618.529
Viacha	25.209	65,3	13.383	34,7	38.592	1,2	3,9	40.694	44.997
Caranavi	15.133	70,3	6.399	29,7	21.532	1,2	3,1	22.500	26.863
Achacachi	13.149	66,2	6.708	33,8	19.857	2,3	5,1	21.455	23.614
82 M.R.*	247.260	71,5	98.633	28,5	345.893	1,9	3,9	367.450	417.927
Total La Paz	837.260	55,8	662.374	44,2	1.499.634	1,2	3,6	1.574.685	1.753.073

\* Municipios restantes con menos de 20.000 inscritos.

Fuente: elaboración propia con datos del TSE.

**Mapa 4.3b**  
**Referendo Constitucional 2016**  
**Departamento de La Paz: votación en ciudades grandes,**  
**intermedias y áreas dispersas**



Fuente: elaboración propia.

## Cochabamba

Un poco más de un millón de ciudadanos cochabambinos emitieron su voto con un 87,6 % de participación. A nivel departamental, ganó el Sí por 54,9 % frente al No que obtuvo 45,1 %.

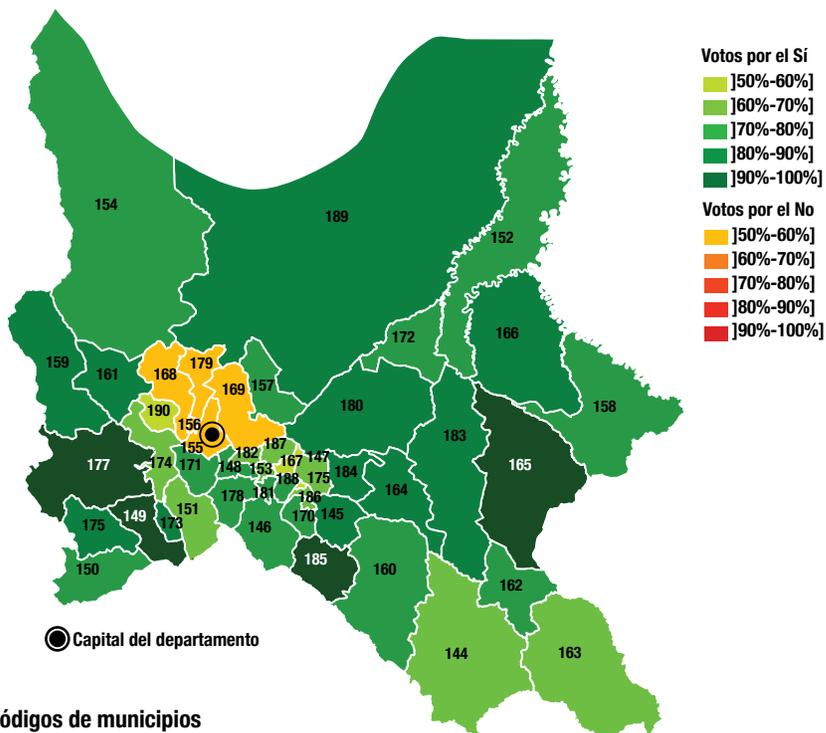
**Cuadro 4.15**  
**Referendo Constitucional 2016.**  
**Votos en el departamento de Cochabamba**

Opción	Votos	Porcentaje
Sí	543.510	54,9
No	446.650	45,1
Votos	Totales	Porcentaje
Válidos	990.160	95,7
Blancos	11.722	1,1
Nulos	32.502	3,1
Emitidos	1.034.384	100,0
Descripción	Cantidad	Porcentaje
Inscritos habilitados	1.180.598	—
Votos computados	1.034.384	—
Participación	—	87,6

Fuente: elaboración propia con datos del TSE.

En cuanto a la distribución geográfica del voto (véase el mapa 4.4a), constatamos que 42 de 47 municipios votaron por el Sí, mientras que sólo 5 municipios votaron por el No en un rango de 50 a 60 %. Los cinco municipios que rechazaron la modificación pertenecen al área metropolitana de la ciudad de Cochabamba. Se percibe un área central urbana que rechaza la propuesta de reforma constitucional, rodeada de un área rural que la acepta con fuerza; en Cochabamba, el Sí ganó con más de 70 % en 30 municipios.

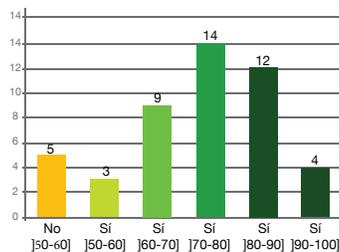
### Mapa 4.4a Referendo Constitucional 2016. Cochabamba: rangos de votación por municipio



#### Códigos de municipios

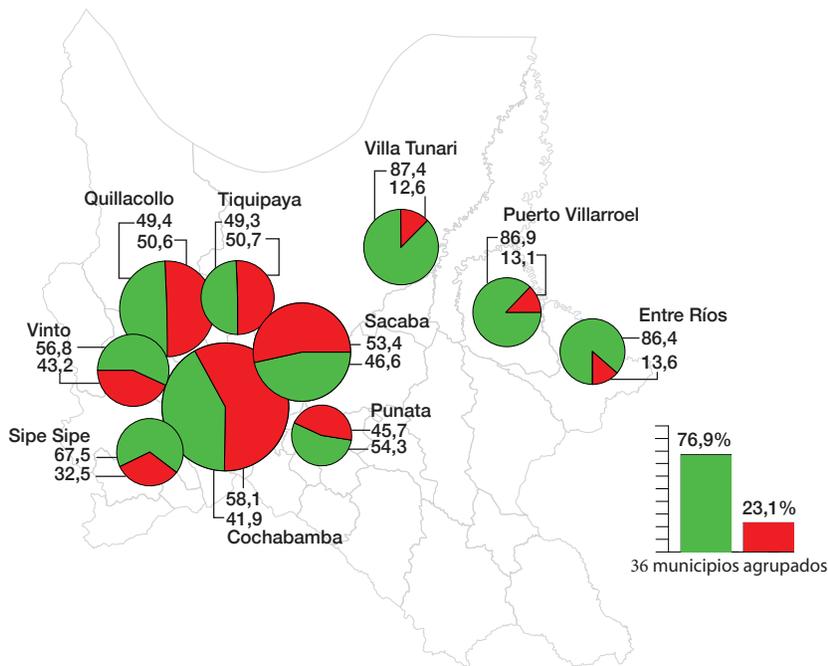
144 Cochabamba	161 Morochata	178 Tarata
145 Aiquile	162 Omereque	179 Tiquipaya
146 Alalay	163 Pasorapa	180 Tiraque
147 Anzaldo	164 Pocona	181 Toco
148 Arani	165 Pojo	182 Tolata
149 Arbieto	166 Puerto Villarroel	183 Totorá
150 Arque	167 Punata	184 Vacas
151 Bolívar	168 Quillacollo	185 Villa Vila
152 Capinota	169 Sacaba	186 Villa Gualberto
153 Chimoré	170 Sacabamba	Villarroel (Cuchumuela)
154 Cliza	171 Santiviáñez	187 Villa José Quintín
155 Cocapata	172 Shinahota	Mendoza (San Benito)
156 Colcapirhua	173 Sicaya	188 Villa Rivero
157 Colomi	174 Sipe Sipe	189 Villa Tunari
158 Entre ríos	175 Tacachi	190 Vinto
159 Independencia	176 Tacopaya	
160 Mizque	177 Tapacarí	

Distribución de municipios por rango de votación



Fuente: elaboración propia.

### Mapa 4.4b Referendo Constitucional 2016. Departamento de Cochabamba: votación en ciudades, ciudades intermedias y áreas dispersas

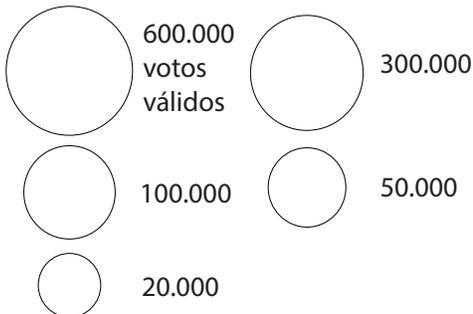


Votación en ciudades con más de 20.000 inscritos



Suma y proporción de votos en municipios con menos de 20.000 inscritos

Escala gráfica logarítmica:



Fuente: elaboración propia.

**Cuadro 4.16**  
**Referendo Constitucional 2016**  
**Departamento de Cochabamba: distribución por municipios**

Municipio	Sí		No		Válidos	Blancos %	Nulos %	Emitidos	Inscritos
	Votos	%	Votos	%					
Cochabamba	167.911	41,9	232.693	58,1	400.604	0,7	2,6	414.434	472.919
Sacaba	47.135	46,6	54.062	53,4	101.197	1,0	3,3	105.703	119.886
Quillacollo	43.269	49,4	44.400	50,6	87.669	1,1	3,2	91.607	103.782
Villa Tunari	30.020	87,4	4.347	12,6	34.367	1,1	2,4	35.614	40.010
Tiquipaya	15.301	49,3	15.720	50,7	31.021	0,9	3,1	32.339	36.490
Colcapirhua	13.187	43,5	17.156	56,5	30.343	0,7	3,0	31.512	35.517
Vinto	16.311	56,8	12.409	43,2	28.720	1,2	4,3	30.410	34.407
Puerto Villarroel	21.735	86,9	3.279	13,1	25.014	1,2	2,3	25.916	29.410
Sipe Sipe	16.139	67,5	7.779	32,5	23.918	1,6	4,1	25.377	28.796
Punata	9.556	54,3	8.052	45,7	17.608	1,8	4,7	18.828	22.244
Entre Ríos	14.947	86,4	2.359	13,6	17.306	1,2	2,3	17.951	20.175
36 M.R. *	147.999	76,9	44.394	23,1	192.393	2,1	4,0	204.693	236.962
Total Cocha- bamba	543.510	54,9	446.650	45,1	990.160	1,1	3,1	1.034.384	1.180.598

\* Municipios restantes con menos de 20.000 inscritos.

Fuente: elaboración propia con datos del TSE.

Cochabamba es un departamento con un área urbana de rápido crecimiento y con alta densidad poblacional. La mancha urbana se expandió en torno a la capital hacia Quillacollo y Sacaba y pintó los municipios de Tiquipaya y Colcapirhua. Existe un marcado contraste de votación entre la capital del departamento y las poblaciones rurales. La capital votó en contra de la propuesta oficialista en una proporción de 58,1 % de los votos válidos. En la parte central de la región metropolitana de Cochabamba, que abarca los municipios de Cochabamba, Sacaba, Quillacollo, Tiquipaya y Colcapirhua, la ciudadanía eligió rechazar el cambio constitucional propuesto con porcentajes superiores al 50,5 % por el No. A medida que los recintos electorales se alejan de la capital, los porcentajes se vuelcan. En las poblaciones importantes de Punata, Vinto y Sipe Sipe ganó el Sí y en el trópico cochabambino, las poblaciones de Villa Tunari, Puerto Villarroel y Entre Ríos demostraron que siguen siendo las plazas electorales más fieles del partido de gobierno, con votaciones superiores al 80 %. En general, agregando los datos de los 36 municipios restantes, el área rural cochabambina orientó el 76,9 % de votos al Sí (véase el mapa 4.4b y el cuadro 4.16).

## *Oruro*

En el departamento de Oruro se contabilizaron 268.015 votos emitidos, o sea que un 87,8 % de los ciudadanos participó en las urnas. En el departamento ganó el Sí con un porcentaje de 52,0 % frente al No que obtuvo 48,0 %. Estos resultados, si bien dan continuidad a la tendencia de apoyo al MAS desde anteriores comicios, en este referendo la diferencia que obtuvo el oficialismo con respecto a la oposición fue menor comparando los resultados de los eventos electorales de 2008 y 2009. Esta vez, el voto de la ciudad capital pesó en el porcentaje obtenido por el No (véase el mapa 4.17).

### Cuadro 4.17

#### Referendo Constitucional 2016.

#### Departamento de Oruro: resultados de la votación

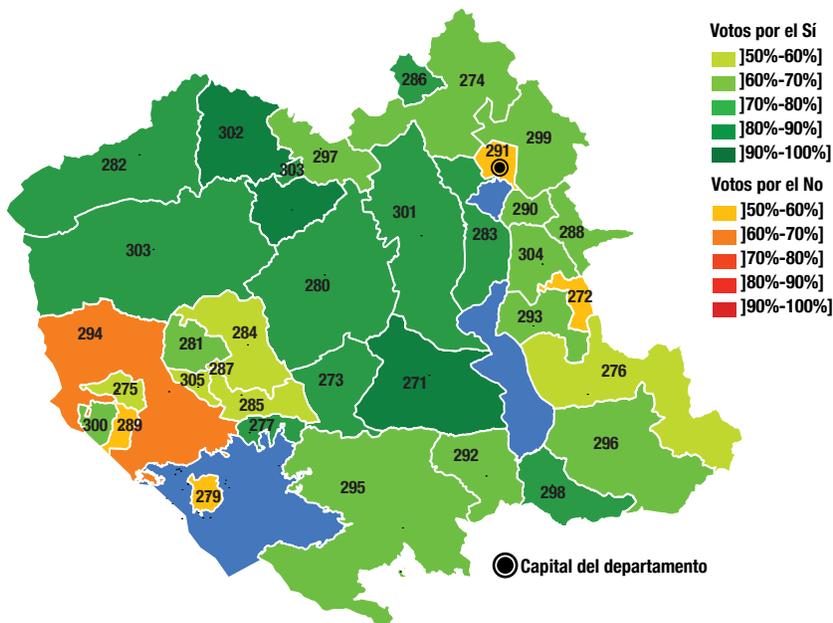
Respuestas	Votos	Porcentaje
Sí	132.085	52,0
No	121.792	48,0
Votos	Totales	Porcentaje
Válidos	253.877	94,7
Blancos	3.379	1,3
Nulos	10.759	4,0
Emitidos	268.015	100,0
Descripción	Cantidad	Porcentaje
Inscritos habilitados	305.116	—
Votos computados	268.015	—
Participación	—	87,8

Fuente: elaboración propia con datos del TSE.

En cuanto a la distribución geográfica del voto, se destaca el alcance territorial del MAS en 30 municipios donde ganó el Sí, frente a 5 municipios donde venció el No, entre ellos la ciudad de Oruro. La mayor parte de los municipios votó por el Sí en un rango de 60 a 70 % (véase el mapa 4.5).

La figura de contraste entre la capital departamental y las provincias, al igual que en los otros departamentos, se expresa también en Oruro. Así, tenemos que el 55,9 % de los votantes de la ciudad capital rechazaron la reforma mientras que los votos sumados de 34 municipios menores dan un 66,6 % de apoyo al Sí. El voto rural/provincial inclinó la balanza en favor del Sí, pero con escaso margen en el resultado final, como se aprecia en el cuadro 4.18.

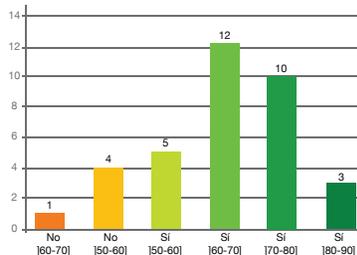
**Mapa 4.5**  
**Referendo Constitucional 2016.**  
**Oruro: rangos de votación por municipio**



**Códigos de municipios**

271 Andamarca	290 Machacamarca
272 Antequera	291 Oruro
273 Belén de Andamarca	292 Pampa Aullagas
274 Caracollo	293 Pazña
275 Carangas	294 Sabaya
276 Challapata	295 Salinas de Garci
277 Chipaya	Mendoza
278 Choquecota	296 Santiago de Huari
279 Coipasa	297 Santiago de
280 Corque	Huayllamarca
281 Cruz de Machacamarca	298 Santuario de Quillacas
282 Curahuara de Carangas	299 Soracachi
283 El Choro	300 Todos Santos
284 Escara	301 Toledo
285 Esmeralda	302 Totora
286 Eucaliptus	303 Turco
287 Huachacalla	304 Villa Poopó
288 Huanuni	305 Yunguyo del Litoral
289 La Rivera	

Distribución de municipios por rango de votación



Fuente: elaboración propia.

**Cuadro 4.18**  
**Referendo Constitucional 2016.**  
**Departamento de Oruro: distribución por municipios**

Municipio	Sí		No		Válidos	Blancos	Nulos	Emitidos	Inscritos
	Votos	%	Votos	%					
Oruro (capital)	72.418	44,1	91.904	55,9	164.322	1,0 %	3,9 %	172.669	195.448
34 M.R.*	59.667	66,6	29.888	33,4	89.555	1,8 %	4,3 %	95.346	109.668
Total Oruro	132.085	52,0	121.792	48,0	253.877	1,3 %	4,0 %	268.015	305.116

\* Municipios restantes con menos de 20.000 inscritos.

Fuente: elaboración propia con datos del TSE.

### *Potosí*

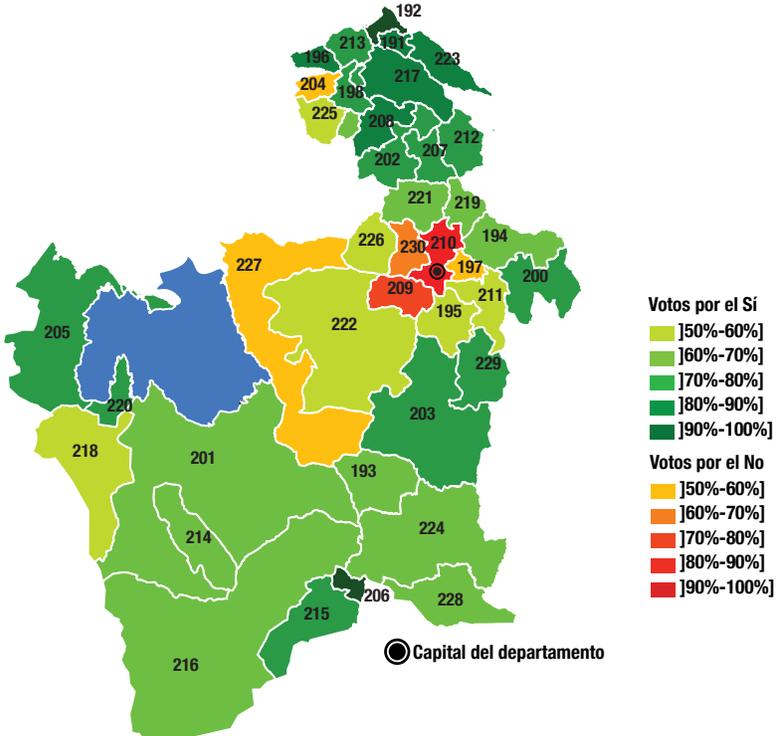
El 84,1 % de los inscritos en el departamento de Potosí participaron en el referendo, lo que equivale a decir que un total de 354.218 ciudadanos emitieron su voto. En este departamento ganó el No con el 53,3 % frente al 46,7 % de votos por el Sí (véase el cuadro 4.19).

**Cuadro 4.19**  
**Referendo Constitucional 2016.**  
**Departamento de Potosí: resultados de la votación**

Opción	Votos	Porcentaje
Sí	154.000	46,7
No	175.454	53,3
Votos	Totales	Porcentaje
Válidos	329.454	93,0
Blancos	9.272	2,6
Nulos	15.492	4,4
Emitidos	354.218	100,0
Descripción	Cantidad	Porcentaje
Inscritos habilitados	421.020	—
Votos computados	354.218	—
Participación	—	84,1

Fuente: elaboración propia con datos del TSE.

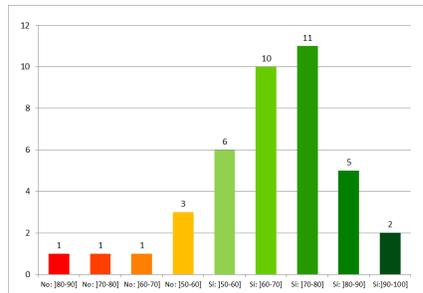
**Mapa 4.6a**  
**Referendo Constitucional 2016.**  
**Potosí: rangos de votación por municipio**



**Códigos de municipios**

191 Acasio	206 Mojinete	218 San Pedro de Quemes
192 Arampampa	207 Ocurí	219 Tacobamba
193 Atocha	208 Pocoata	220 Tahua
194 Betanzos	209 Porco	221 Tinguipaya
195 Caiza "D"	210 Potosí	222 Tomave
196 Caripuyo	211 Puna (C. VillaTalavera)	223 Toro Toro
197 Chaquí	212 Ravelo	224 Tupiza
198 Chayanta	213 Sacaca	225 Uncía
199 Chuquiuta	214 San Agustín	226 Urmiri
Ayllu Jucumani	215 San Antonio de Esmoruco	227 Uyuni
200 Ckochas	216 San Pablo de Lipez	228 Villazón
201 Colcha "K"	217 San Pedro de Buena Vista	229 Vítichi
202 Colquechaca		230 Yocalla
203 Cotagaíta		
204 Llalagua		
205 Llica		

Distribución de municipios por rango de votación



Fuente: elaboración propia.

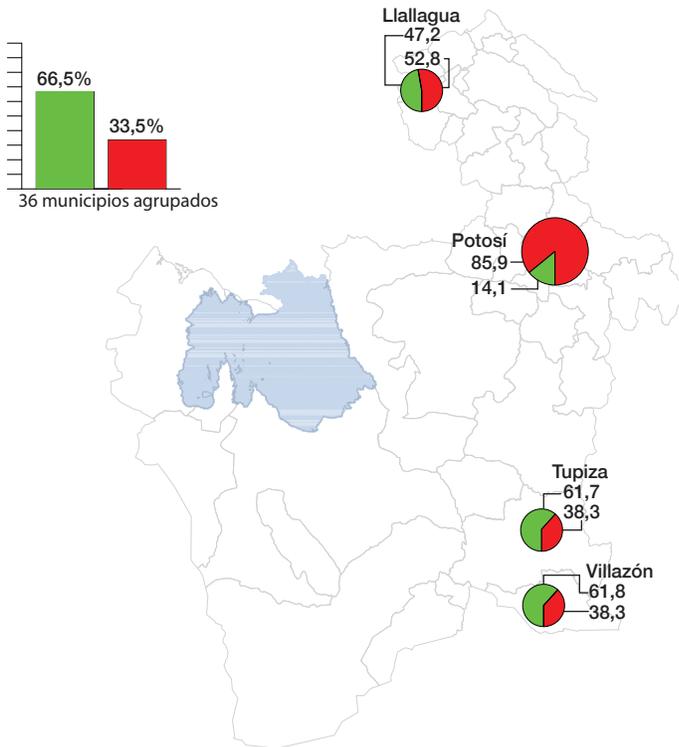
Al estudiar la distribución del voto por rangos en los municipios (véase el mapa 4.6a), se percibe que en este departamento se han registrado votaciones extremas para ambas opciones de respuesta: más del 80 % por el No en la ciudad de Potosí y más del 90 % por el Sí en Arampampa (en el extremo norte) y en Mojinete (en el sur). Seis de 40 municipios votaron por el No y 34 por el Sí. En este departamento, el MAS sigue teniendo presencia en todo el territorio, pero lo que sucede en la capital se refleja en los municipios cercanos como Yocalla, Chaquí y Porco y en un municipio con estrecha relación con la capital por su actividad turística: Uyuni. Existe una nítida diferencia entre la capital del departamento y las poblaciones con visible avance económico —que son menos proclives a apoyar a Evo Morales— y las provincias menos desarrolladas, donde el MAS sigue teniendo una fuerza política similar a la de procesos electorales anteriores.

En Potosí se amplifica el contraste entre capital y provincias. La población concentrada en la capital departamental votó de manera contundente en contra de la pretensión oficialista de viabilizar la reelección presidencial, con un 85,9 % de votos por el No. El centro minero Llallagua también votó por el No, aunque en menor proporción, puesto que poco más de la mitad de los ciudadanos rechazaron la reforma. En cambio, las poblaciones de Villazón y Tupiza apoyaron el Sí con más del 60 % de los votos. En los 36 municipios restantes, el 66,5 % de los ciudadanos también apoyaron la reforma constitucional (véase el cuadro 4.20 y el mapa 4.6b).

Potosí ha sido una importante plaza electoral del MAS en anteriores elecciones y referendos. Sin embargo, los resultados del referendo del 21 de febrero de 2016 fueron negativos para el oficialismo: el 53,3 % en el ámbito departamental y 85,9 % en la capital votaron por el No. Se trata del cambio más evidente en el comportamiento de un electorado que transitó de la lealtad al cuestionamiento al gobierno del MAS.

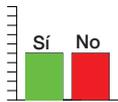
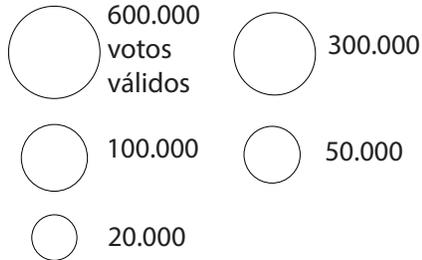
La ciudadanía potosina, cohesionada por un sentimiento cívico territorial, expresó en las urnas lo que percibió como un descuido, marginación e indiferencia hacia

**Mapa 4.6b**  
**Referendo Constitucional 2016. Departamento de Potosí:**  
**votación en ciudades, ciudades intermedias y áreas dispersas**



Votación en ciudades  
 Con más de 20.000  
 Inscritos

**Escala gráfica logarítmica:**



Cuenta de  
 municipios  
 agrupados

Suma y proporción  
 De votos en  
 Municipios con  
 Menos de 20.000  
 Inscritos

Fuente: elaboración propia.

**Cuadro 4.20**  
**Referendo Constitucional 2016.**  
**Departamento de Potosí: distribución de la votación por municipios**

Municipio	Sí		No		Válidos	Blancos %	Nulos %	Emitidos	Inscritos
	Votos	%	Votos	%					
Potosí	15.984	14,1	97.135	85,9	113.119	0,8	3,0	117.603	133.370
Villazón	12.088	61,8	7.487	38,2	19.575	2,4	5,2	21.181	27.221
Tupiza	12.522	61,7	7.757	38,3	20.279	2,5	5,0	21.933	26.269
Llallagua	9.687	47,2	10.847	52,8	20.534	2,8	5,9	22.498	25.797
36 M.R. *	103.719	66,5	52.228	33,5	155.947	3,8	5,0	171.003	208.363
<b>Total Potosí</b>	<b>154.000</b>	<b>46,7</b>	<b>175.454</b>	<b>53,3</b>	<b>329.454</b>	<b>2,6</b>	<b>4,4</b>	<b>354.218</b>	<b>421.020</b>

\* Municipios restantes con menos de 20.000 inscritos.

Fuente: elaboración propia con datos del TSE.

las demandas departamentales por parte del Gobierno, es decir un sentido de no retribución al apoyo político en el pasado. El voto de Potosí no respondió al impulso de ningún partido ni a la retórica de la oposición, sino a la pertenencia territorial e identidad potosina. El crecimiento de la actividad minera no logró mejorar los indicadores de pobreza y extrema pobreza, como tampoco lo hizo el aporte al PIB departamental, que no llegaba al 4,8 % del ingreso nacional. El MAS se alejó de los sectores cívicos y sindicales potosinos y se concentró en las alianzas con el sector más conservador de la región: la minería cooperativista y mediana. La demanda por una reinversión productiva, diversificación económica e inversión en infraestructura resultó en varias protestas que no fueron atendidas por el Gobierno (Flores, 2016)<sup>20</sup>. La percepción ciudadana de la gestión del Gobierno en Potosí llevó primero a la movilización en las calles y luego a la expresión del descontento y al distanciamiento en las urnas. En Llallagua, el sector minero se identificó con la movilización potosinista y este resultado también se expresó en las urnas.

## *Tarija*

En el departamento de Tarija, los ciudadanos emitieron 277.058 votos, con una participación ciudadana de 82,4 %. El rechazo a la reforma constitucional fue de 60,1 % frente a 39,9 % votos por el Sí. En general, Tarija ha tenido un electorado de tendencia opositora, sobre todo en sus áreas urbanas.

En el departamento de Tarija, seis municipios votaron por el Sí y cinco por el No, aunque esta segunda opción se impuso en los municipios con mayor población: en la capital Tarija, en San Lorenzo y La Moreta, su entorno inmediato, además de Yacuiba y Villamontes, que son zonas petroleras, lo mismo que en Bermejo, una población fronteriza con alto desarrollo a escala departamental por ser un punto de vínculo con Argentina. Se observa, por tanto, que las poblaciones con

---

<sup>20</sup> Franz Flores, “Potosí, la rebelión de la periferia”, Suplemento Animal Político, *La Razón*, 28/03/2016.

mayor desarrollo económico tendieron al voto por el No. La votación por el Sí fue moderada porque cuatro municipios votaron en un rango del 50 al 60 % a favor de la posibilidad de reelección de la dupla presidencial.

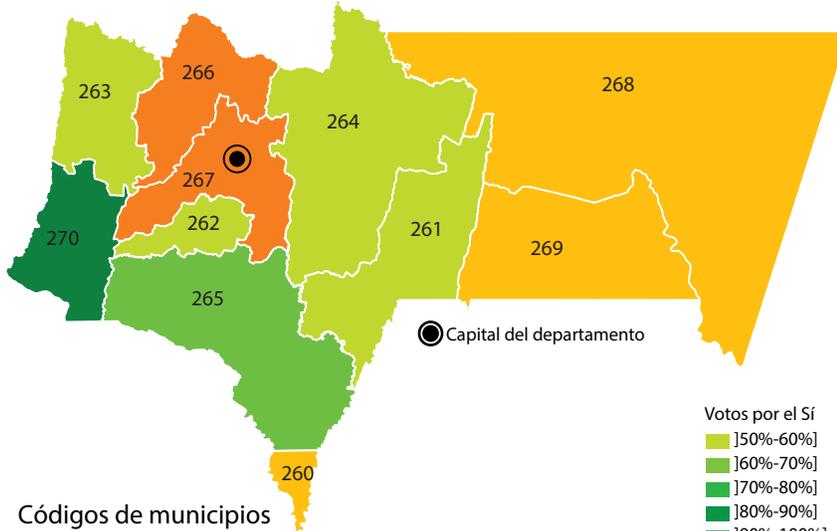
**Cuadro 4.21**  
**Referendo Constitucional 2016.**  
**Departamento de Tarija: resultados de la votación**

Respuestas	Votos	Porcentaje
Sí	105.580	39,9
No	159.148	60,1
Votos	Totales	Porcentaje
Válidos	264.728	95,5
Blancos	3.714	1,3
Nulos	8.616	3,1
Emitidos	277.058	100,0
Descripción	Cantidad	Porcentaje
Inscritos habilitados	336.247	
Votos computados	277.058	
Participación		82,4

Fuente: elaboración propia con datos del TSE.

La mayor votación por el No fue en la capital, donde llegó a 69,6 %. En las ciudades intermedias Yacuiba, Villamontes y Bermejo más de la mitad de los votantes rechazaron la modificación constitucional. Al agregar los municipios restantes, la figura es distinta puesto que el Sí obtuvo el 52,9 % de una población geográficamente dispersa.

Mapa 4.7  
Referendo Constitucional 2016.  
Tarija: rangos de votación por municipio

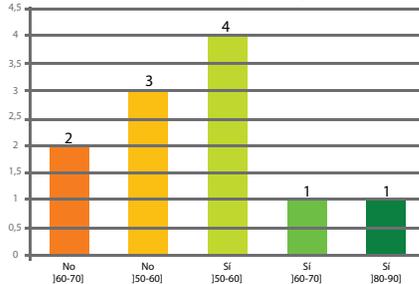


Códigos de municipios

- 260 Bermejo
- 261 Caraparí
- 262 Concepción (Uriondo)
- 263 El Puente
- 264 Entre Ríos
- 265 Padcaya
- 266 San Lorenzo
- 267 Tarija
- 268 Villa Montes
- 269 Yacuiba
- 270 Yunchará

- Votos por el Sí
- [50%-60%]
  - [60%-70%]
  - [70%-80%]
  - [80%-90%]
  - [90%-100%]
- Votos por el No
- [50%-60%]
  - [60%-70%]
  - [70%-80%]
  - [80%-90%]
  - [90%-100%]

Distribución de municipios por rango de votación



Fuente: elaboración propia.

**Cuadro 4.22**  
**Referendo Constitucional 2016.**  
**Tarija: distribución de la votación por municipios**

Municipio	Sí		No		Válidos	Blancos %	Nulos %	Emitidos	Inscritos
	Votos	%	Votos	%					
Tarija	38.024	30,4	87.253	69,6	125.277	1,0	3,0	130.484	154.092
Yacuiba	21.674	46,3	25.148	53,7	46.822	1,4	3,0	48.946	61.272
Villamontes	9.182	44,2	11.585	55,8	20.767	1,4	2,8	21.674	27.180
Bermejo	8.889	46,0	10.420	54,0	19.309	1,6	2,9	20.219	25.617
7 M.R.*	27.811	52,9	24.742	47,1	52.553	2,1	3,6	55.735	68.086
Total Tarija	105.580	39,9	159.148	60,1	264.728	1,3	3,1	277.058	336.247

\* Municipios restantes con menos de 20.000 inscritos.

Fuente: elaboración propia con datos del TSE.

### *Santa Cruz*

Este departamento tiene 1.382.436 votos computados, que equivalen a una participación de 85,6 %. La opción No ganó por 60,4 % mientras que el Sí obtuvo 39,6 % de los votos válidos (véase el cuadro 4.23). A pesar de los acercamiento en los últimos años del gobierno hacia el oriente y, en particular, al rubro agropecuario, los datos muestran la permanencia de una oposición regional en desacuerdo con la intención de una gestión adicional de la dupla gubernamental del MAS.

En Santa Cruz, el No se impuso en 36 municipios de 56, es decir, a diferencia de lo que ocurrió en siete departamentos, hubo una mayor distribución geográfica del voto en rechazo a la modificación constitucional, mientras que el Sí venció en sólo 18 municipios. El voto por el No se concentra en una zona circundante a la capital y se extiende hacia los municipios del oriente mientras que el voto por el Sí se aglutina en los municipios de la parte occidental del departamento y en algunos municipios aislados que son tradicionales enclaves del MAS, como San Julián y El Torno y, en menor medida, del sur de Santa Cruz.

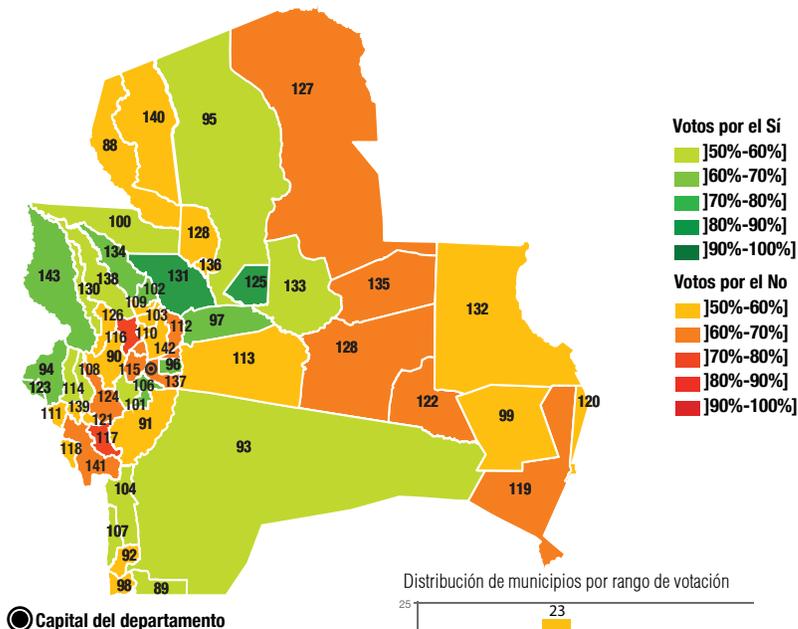
## Mapa 4.8a

### Referendo Constitucional 2016.

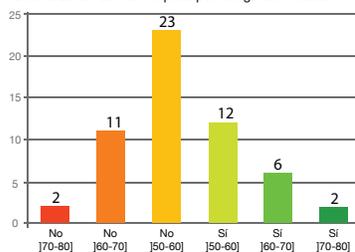
#### Santa Cruz: rangos de votación por municipio

#### Códigos de municipios

88 Ascención (Guarayos)	98 Cuevo	107 Lagunillas	119 Puerto Suárez	129 San José	139 Trigal
89 Boyuibe	99 El Carmen	108 Mairana	120 Quijarro	130 San Juan de Yapacaní	140 Urubichá
90 Buena Vista	100 El Puente	109 Mineros	121 Quirusillas	131 San Julián	141 Vallegrande
91 Cabezas	101 El Torno	111 Moromoro	122 Roboré	132 San Matías	142 Warnes
92 Camiri	102 Fernández	112 Okinawa 1	123 Saipina	133 San Miguel	143 Yapacaní
93 Charagua	Alonso	113 Pailón	124 Samaipata	134 San Pedro	
94 Comarapa	103 General	114 Pampagrande	125 San Antonio de Lomerío	135 San Rafael	
95 Concepción	Saavedra	115 Porongo	126 San Carlos	136 San Ramón	
96 Cotoca	104 Gutiérrez	116 Portachuelo	127 San Ignacio	137 Santa Cruz de la Sierra	
97 Cuatro Cañadas	105 La Bélgica	117 Postrevalle	128 San Javier	138 Santa Rosa	
	106 La Guardia	118 Pucará			



Distribución de municipios por rango de votación



Fuente: elaboración propia.

(véase el mapa 4.8a). Es nítida la zona de influencia de la opción opositora de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra en los municipios circundantes que forman parte de la mancha urbana en crecimiento. También se puede ver que los municipios que concentran mayor población migrante más bien apoyaron el Sí.

**Cuadro 4.23**  
**Referendo Constitucional 2016.**  
**Departamento de Santa Cruz: resultados de la votación**

Opción	Votos	Porcentaje
Sí	521.481	39,6
No	796.774	60,4
Votos	Totales	Porcentaje
Válidos	1.318.255	95,4
Blancos	14.327	1,0
Nulos	49.854	3,6
Emitidos	1.382.436	100,0
Descripción	Cantidad	Porcentaje
Inscritos habilitados	1.615.589	—
Votos computados	1.382.436	—
Participación	—	85,6

Fuente: elaboración propia con datos del TSE.

El voto por el No en Santa Cruz de la Sierra fue mayor al departamental, llegando a 66 %. No sólo la capital se expresó por el No, sino también los municipios con mayor número de electores, Montero, Warnes, La Guardia, Cotoca, San Ignacio y Camiri, en porcentajes que van desde 52,1 % a 66,3 %. En cambio, los pobladores de El Torno, Yapacaní y San Julián apoyaron el Sí con proporciones de 57 % a 70,8 %. Los votantes de los 46 municipios restantes (con padrón electoral menor a 20.000 electores) votaron por la opción No en una proporción de 53,2 % (véase el mapa 4.8b y el cuadro 4.24).

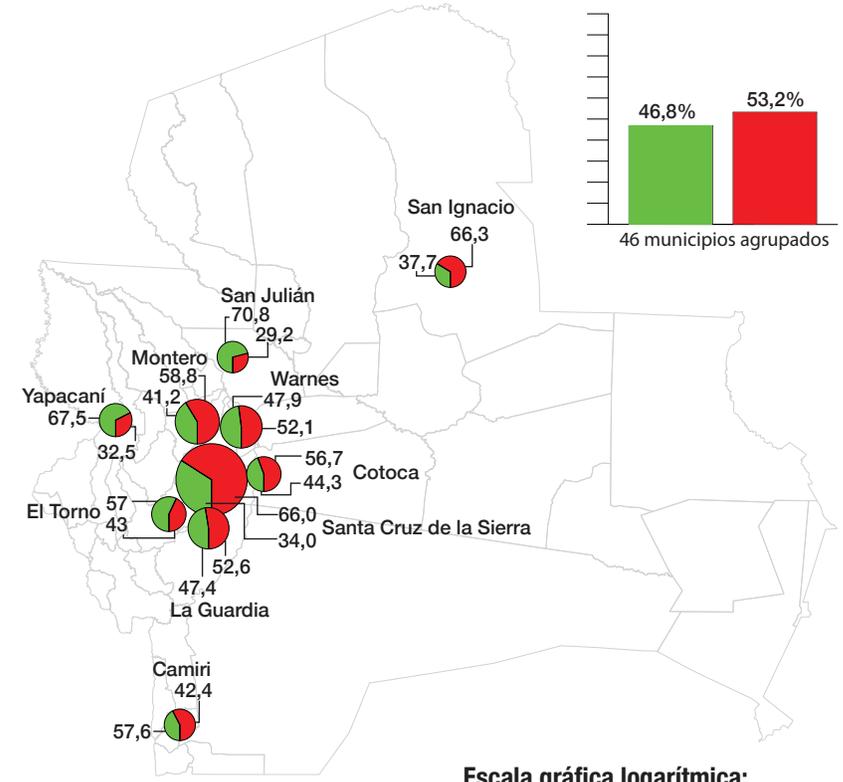
**Cuadro 4.24**  
**Referendo Constitucional 2016.**  
**Departamento de Santa Cruz: distribución de la votación por municipios**

Municipio	Sí		No		Válidos	Blancos %	Nulos %	Emitidos	Inscritos
	Votos	%	Votos	%					
Santa Cruz de la Sierra	268.720	34,0	520.798	66,0	789.518	0,8	3,5	824.746	958.600
Montero	25.021	41,2	35.718	58,8	60.739	0,9	4,0	63.852	73.737
Warnes	24.424	47,9	26.568	52,1	50.992	1,0	3,7	53.514	61.856
La Guardia	21.513	47,4	23.863	52,6	45.376	1,3	4,2	47.994	54.703
El Torno	14.547	57,0	10.955	43,0	25.502	2,0	5,1	27.455	31.265
Cotoca	11.345	44,3	14.279	55,7	25.624	1,3	3,4	26.885	31.201
Yapacaní	14.983	67,5	7.202	32,5	22.185	1,3	3,7	23.349	27.548
San Ignacio	6.365	33,7	12.542	66,3	18.907	1,6	2,7	19.755	24.417
Camiri	7.824	42,4	10.645	57,6	18.469	1,3	3,3	19.359	23.305
San Julián	13.272	70,8	5.463	29,2	18.735	1,7	5,5	20.178	23.050
46 M.R.	113.467	46,8	128.741	53,2	242.208	1,7	3,5	255.349	305.907
<b>Total Santa Cruz</b>	<b>521.481</b>	<b>39,6</b>	<b>796.774</b>	<b>60,4</b>	<b>1.318.255</b>	<b>1,0</b>	<b>3,6</b>	<b>1.382.436</b>	<b>1.615.589</b>

Suma de los 46 municipios restantes con padrón electoral de menos de 20.000 electores.

Fuente: elaboración propia con datos del TSE.

**Mapa 4.8b**  
**Referendo Constitucional 2016.**  
**Departamento de Santa Cruz: votación en ciudades grandes**  
**intermedias y áreas dispersas**



 **Votación en ciudades con más de 20.000 inscritos**

 **Suma y proporción de votos en municipios con menos de 20.000 inscritos**  
 Cuenta de municipios agrupados

**Escala gráfica logarítmica:**

- 600.000 votos válidos
- 300.000
- 100.000
- 50.000
- 20.000

Fuente: elaboración propia.

## Beni

En el departamento del Beni, 184.670 personas votaron en el referendo, lo que equivale a una participación del 79,5 %. La presencia significativamente menor de los electores en este departamento pudo deberse a varios factores, como problemas de acceso y dispersión de los recintos de votación, un bajo interés o la susceptibilidad que generó una experiencia negativa en las elecciones subnacionales de 2015, cuando toda la lista de 228 candidatos de un frente opositor fue anulada por la difusión de encuestas, un hecho prohibido por la Ley del Régimen Electoral. La opción del No venció en el departamento del Beni con el 60,7 % frente al 39,3 % de la votación obtenida por la opción del Sí. La tendencia del comportamiento electoral en este departamento ha sido de afinidad con la oposición, y los resultados del referendo dan continuidad en esa dirección (véase el cuadro 4.25).

**Cuadro 4.25**  
**Referendo Constitucional 2016.**  
**Votos en el departamento de Beni**

Opción	Votos	Porcentaje
Sí	70.041	39,3
No	108.267	60,7
Votos	Totales	Porcentaje
Válidos	178.308	96,6
Blancos	2.104	1,1
Nulos	4.258	2,3
Emitidos	184.670	100,0
Descripción	Cantidad	Porcentaje
Inscritos habilitados	232.248	—
Votos computados	184.670	—
Participación	—	79,5

Fuente: elaboración propia con datos del TSE.

En el ámbito municipal, 11 de 19 municipios rechazaron la modificación constitucional, mientras que 8 apoyaron al oficialismo (véase el mapa 4.9). Los municipios que votaron por el No en una mayor proporción —en un rango de 60 a 70 %— fueron la capital Trinidad, Riberalta, Guayaramerín y Santa Ana de Yacuma, los tres primeros con importantes poblaciones urbanas.

En la capital del departamento, Trinidad, y en dos ciudades intermedias, Riberalta y Guayaramerín, la votación por el No superó los dos tercios de los votos. En cambio, en el municipio de San Borja, el Sí ganó por poco más de la mitad de los votos.

**Cuadro 4.26**

**Referendo Constitucional 2016.**

**Departamento del Beni: distribución del voto por municipios**

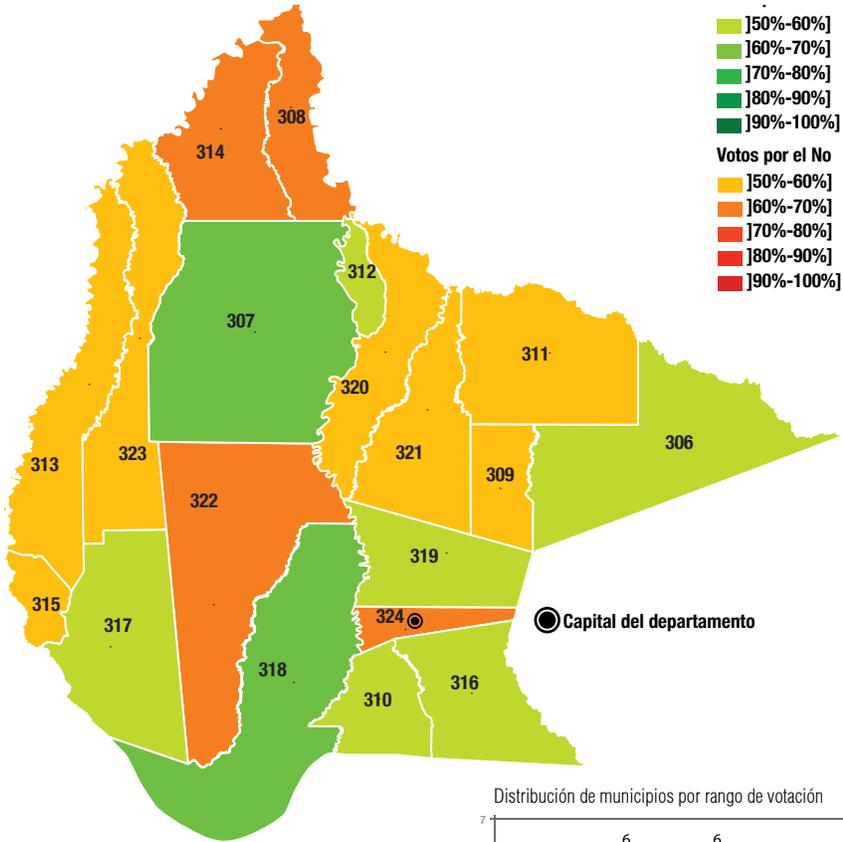
Municipio	Sí		No		Válidos	Blancos %	Nulos %	Emitidos	Inscritos
	Votos	%	Votos	%					
Trinidad	20.439	34,4	38.931	65,6	59.370	0,8	2,4	61.342	73.647
Riberalta	11.453	31,7	24.666	68,3	36.119	1,3	2,4	37.510	48.940
Guayaramerín	6.215	34,4	11.864	65,6	18.079	0,8	1,9	18.569	24.081
San Borja	8.375	53,8	7.189	46,2	15.564	1,6	2,1	16.169	20.188
15 M.R.	23.559	47,9	25.617	52,1	49.176	1,4	2,3	51.080	65.392
Total Beni	70.041	39,3	108.267	60,7	178.308	1,1	2,3	184.670	232.248

Fuente: elaboración propia con datos del TSE.

Al sumar los votos de los 15 municipios que tienen menos de 20.000 inscritos<sup>21</sup> se percibe que la población dispersa apoyó el No, aunque ahí la proporción de votos en contra de la reforma constitucional superó con escaso margen los 50 puntos porcentuales, tal como se puede ver en el cuadro 4.26.

21 Se puede percibir esta tendencia en los gráficos de barras insertos en los mapas de ciudades grandes, ciudades intermedias y áreas dispersas (con inciso b) y en los cuadros para los casos de Chuquisaca, Tarija, Oruro, Beni y Pando.

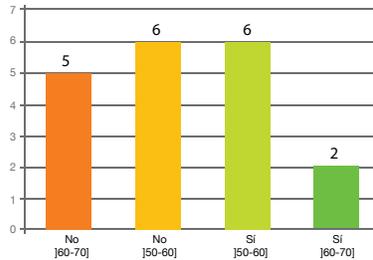
**Mapa 4.9**  
**Referendo Constitucional 2016.**  
**Beni: rangos de votación por municipio**



**Códigos de municipios**

306 Baures	313 Reyes	320 San Joaquín
307 Exaltación	314 Riberalta	321 San Ramón
308 Guayaramerín	315 Rurrenabaque	322 Santa Ana
309 Huacaraje	316 San Andrés	323 Santa Rosa
310 Loreto	317 San Borja	324 Trinidad
311 Magdalena	318 San Ignacio	
312 Puerto Siles	319 San Javier	

Distribución de municipios por rango de votación



Fuente: elaboración propia.

## *Pando*

Pando es el departamento menos poblado de Bolivia, y con 49.044 votos emitidos no tiene el peso electoral que se expresa en la composición del Senado cuando se trata de elecciones generales. En este departamento, ganó el No por 54 % frente al Sí que obtuvo 46,0 % de los votos. La asistencia a las urnas fue menor comparada con otros departamentos puesto que sólo llegó a 78,4 %. Dicho de otra manera, el ausentismo en este departamento fue el mayor de la contienda porque superó el 21 %.

**Cuadro 4.27**

### **Referendo Constitucional 2016.**

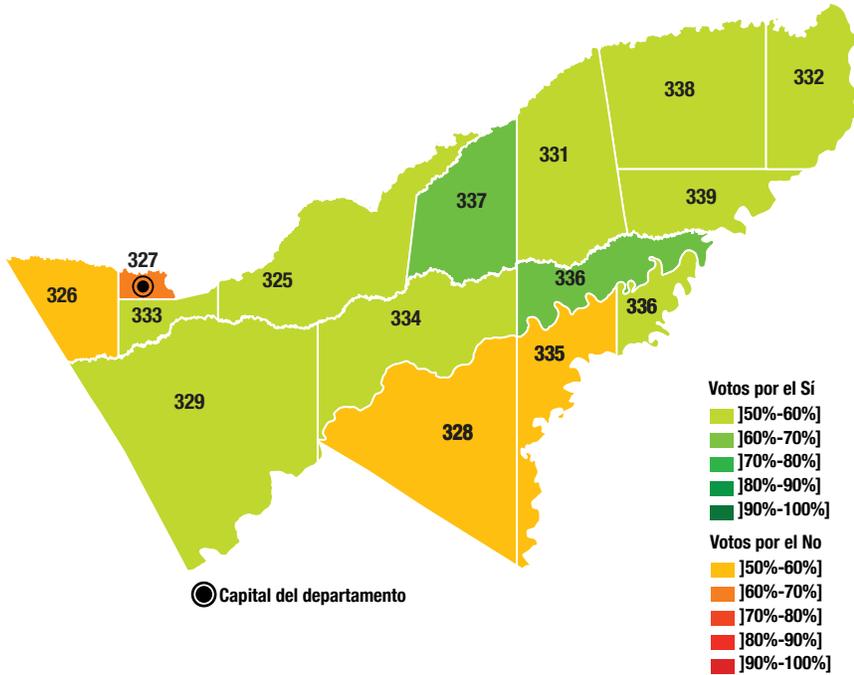
#### **Departamento de Pando: resultados de la votación**

<b>Respuestas</b>	<b>Votos</b>	<b>Porcentaje</b>
Sí	21.701	46,0
No	25.453	54,0
<b>Votos</b>	<b>Totales</b>	<b>Porcentaje</b>
Válidos	47.154	96,1
Blancos	635	1,3
Nulos	1.255	2,6
Emitidos	49.044	100,0
<b>Descripción</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Porcentaje</b>
Inscritos habilitados	62.583	
Votos computados	49.044	
Participación		78,4

Fuente: elaboración propia con datos del TSE.

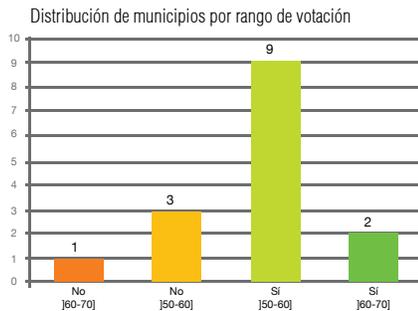
Once de los quince municipios pandinos votaron a favor de la posibilidad de reelección presidencial, mientras que los otros cuatro lo hicieron en contra (véase el mapa 4.10). El MAS tiene presencia territorial en Pando, aunque el resultado departamental favorece a la oposición. La mayoría de los municipios

**Mapa 4.10**  
**Referendo Constitucional 2016.**  
**Pando: rangos de votación por municipio**



**Códigos de municipios**

- 325 Bella Flor
- 326 Bolpebra
- 327 Cobija
- 328 El Sena
- 329 Filadelfia
- 330 Gonzalo Moreno
- 331 Ingavi
- 332 Nueva Esperanza
- 333 Porvenir
- 334 Puerto Rico
- 335 San Lorenzo
- 336 San Pedro
- 337 Santa Rosa del Abuná
- 338 Santos Mercado
- 339 Villa Nueva



Fuente: elaboración propia.

que apoyan al MAS en Pando están en un rango del 50 al 60 % de la votación. Los municipios que rechazaron al oficialismo son Cobija y Bolpebra, que es un municipio cercano a la capital del departamento. Los municipios de San Lorenzo y El Sena también dijeron No a la reforma constitucional.

En Pando se verificó el contraste entre la votación en la capital Cobija, que llegó al 61,1 % de votos por el No, frente a la conducta ciudadana en los 14 municipios restantes que apoyaron la modificación constitucional en una proporción de 55,2 puntos porcentuales. Se trata de una figura similar a lo acontecido en otros departamentos, porque en la capital se rechazó al oficialismo mientras que las poblaciones rurales, dispersas y alejadas, votaron a favor de que el Presidente y el Vicepresidente se postulen en los siguientes comicios electorales.

**Cuadro 4.28**  
**Referendo Constitucional 2016.**  
**Pando: distribución del voto por municipios**

Municipio	Sí		No		Válidos	Blancos %	Nulos %	Emitidos	Inscritos
	Votos	%	Votos	%					
Cobija	10.356	38,9	16.240	61,1	26.596	1,3	2,8	27.713	34.146
14 M.R.*	11.345	55,2	9.213	44,8	20.558	1,3	2,3	21.331	28.437
Total Pando	21.701	46,0	25.453	54,0	47.154	1,3	2,6	49.044	62.583

\* Municipios restantes.

Fuente: elaboración propia con datos del TSE.

## 4.5 Síntesis del voto a escala departamental

En una mirada general resalta la existencia de diferencias importantes entre el voto urbano y el voto rural. Las nueve capitales de los departamentos del

país votaron por el No en el Referendo Constitucional 2016. Igual número (dieciséis) de ciudades intermedias (de más de 20.000 inscritos) votaron por el Sí que las que votaron por el No. El apoyo al No se concentró en varias ciudades del eje central y en ciudades del oriente.

La mayor votación por el Sí se concentró en El Alto, en las ciudades intermedias de La Paz y las ciudades intermedias del trópico cochabambino. El voto por el Sí fue mayor en las poblaciones de menos de 20.000 inscritos<sup>22</sup> en todos los departamentos, excepto en Beni y Santa Cruz.

Esta distribución de la votación permitiría suponer que existe un clivaje urbano/rural, así como una fisura política entre las regiones de oriente y occidente. Sin embargo, el comportamiento electoral en el referendo no puso en evidencia la existencia de una lógica de representación política en la conducta de los votantes por el No, algo que se explica por el tema en juego y la peculiaridad de la consulta, aparte de los ingredientes analizados durante la fase de campaña.

#### **4.6 Autonomías indígena originario campesinas (AIOC)**

Un aspecto destacable en la lectura del comportamiento electoral se refiere a los once municipios que aprobaron su tránsito a la Autonomía Indígena Originario Campesina mediante referendos realizados en 2009, y aunque solamente el municipio de Charagua concluyó su proceso de conversión en Autonomía Indígena Originario Campesina, la votación por el Sí en estos distritos superó ampliamente a la votación por el No. En este ámbito, Evo Morales sigue siendo el referente más importante de las poblaciones indígenas. Este ejemplo también ilustra la convivencia de la democracia representativa, participativa y directa con la democracia comunitaria como formas de la democracia intercultural (véase el cuadro 4.29).

---

<sup>22</sup> Se puede percibir esta tendencia en los gráficos de barras insertos en los mapas de ciudades grandes, ciudades intermedias y áreas dispersas (con inciso b) y en los cuadros para los casos de Chuquisaca, Tarija, Oruro, Beni y Pando.

**Cuadro 4.29**  
**Referendo 2016: votación en los municipios que accedieron a las AIOC**

	Sí		No		Válidos	Blancos %	Nulos %	Emitidos	Inscritos
	Votos	%	Votos	%					
<b>Chuquisaca</b>									
Huacaya	651	71,7	257	28,3	908	1,0	2	936	1.162
Tarabuco	4.555	73,2	1.664	26,8	6.219	3,1	4	6.730	8.324
Villa Mojocoya	1.813	69,2	807	30,8	2.620	2,1	3	2.752	3.339
<b>La Paz</b>									
Charazani	2.858	82,2	620	17,8	3.478	3,0	5	3.783	4.350
Jesús de Machaca	3.792	77,7	1.091	22,3	4.883	1,8	3	5.136	5.557
<b>Oruro</b>									
Chipaya	425	74,4	146	25,6	571	1,7	2	595	883
Pampa Aullagas	868	67,6	416	32,4	1.284	2,0	4	1.368	1.535
Salinas de Garci Mendoza	2.278	69,1	1.017	30,9	3.295	1,5	5	3.507	4.104
Totora	1.820	84,8	325	15,2	2.145	1,4	4	2.270	2.598
<b>Potosí</b>									
Chayanta	4.127	72,1	1.595	27,9	5.722	4,7	4	6.299	7.143
<b>Santa Cruz</b>									
Charagua	4.898	58,0	3.541	42,0	8.439	2,3	3	8.911	10.794

Fuente: elaboración propia con datos del TSE.

## 4.7 Balance de los resultados

Los resultados del referendo simplemente dejaron sin efecto las posibilidades de que Evo Morales y Álvaro García Linera sean habilitados para terciar en los comicios de 2019 con la pretensión de ser reelectos para una nueva gestión de manera consecutiva. La distribución de la votación no significará necesariamente una reconfiguración de las fuerzas políticas, pues el MAS sigue siendo la única fuerza política con alcance nacional. Sin embargo, el estrecho margen que hay entre el Sí y el No encamina a ambos campos —oficialismo y oposición— a la búsqueda de renovación en sus filas y alternativas de pluralidad.

La técnica de análisis de separación por conglomerado de electores ( $\pm 20.000$ ), nos permite conocer a fondo la distribución geográfica de los votos en el referendo. Una distribución que tiene más que ver con la densidad poblacional y urbana en Bolivia que con los límites político-administrativos departamentales. En otras palabras, el análisis de los resultados de un referendo se profundiza más desde la distribución poblacional (urbana, ciudades intermedias, rural) que por departamentos.

Las capitales de todos los departamentos votaron por el No. Los municipios agrupados por padrón de menos de 20.000 electores votaron por el Sí en siete departamentos, a excepción de Santa Cruz y Beni. El número de ciudades intermedias con padrón de más de 20.000 electores que votaron por el Sí y por el No es similar: 16 ciudades se inclinaron por cada opción. Las ciudades intermedias convencionalmente son los espacios de transición o puentes de integración entre las áreas urbanas y las áreas rurales.

Una de las conclusiones del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007, titulado “El estado del Estado” fue que el Estado boliviano no llegaba a algunas poblaciones, pero el impacto de la votación en este referendo muestra que el Estado tiene una mayor llegada a esos espacios que antes eran considerados insulares. El alcance del Sí en las áreas dispersas plantea la hipótesis de

que presencia estatal en las áreas rurales y poblaciones alejadas y pequeñas es mayor que hace nueve años, y por tanto se percibe una mayor integración de sus pobladores a la comunidad política y al ejercicio ciudadano.

El peso del No en las capitales y en los ámbitos urbanos invita a explorar la influencia de los actores políticos subnacionales, de las organizaciones políticas opositoras, de las plataformas ciudadanas críticas al MAS, de los medios de comunicación y las redes sociales digitales como un nuevo rasgo de la esfera pública.

## **5. Efectos del Referendo en la configuración del mapa político y consecuencias en el proceso democrático**

La equilibrada distribución de la votación en el evento del 21 de febrero de 2016 muestra un cuadro de perdedores y ganadores relativos. Este aserto no relativiza la derrota del plan oficialista de reelección del binomio presidencial ni la victoria de los adversarios de la modificación del artículo 168 de la CPE.

Un hecho relevante es que no existe polarización política en la sociedad y, por tanto, la imagen de un “país dividido” posreferendo es una figura retórica sin sustento. Es posible afirmar que la polarización ideológica se manifestó en el discurso de los actores políticos que evitaron la deliberación argumentativa y optaron por la descalificación del adversario. Las fuerzas opositoras esgrimieron, de manera efímera, la consigna de “campana ciudadana” pero más temprano que tarde ingresaron al ruedo porque ese campo disperso y fragmentado (“la oposición”) se convirtió en una arena de disputa cuando los sondeos preliminares mostraron la supremacía del No en la opinión pública ciudadana. La competencia por abanderar el rechazo a Evo Morales definió su comportamiento bajo el predominio de una radicalización discursiva, excepto el relativo silencio de Jorge Quiroga, excandidato presidencial por el PDC en

los comicios de 2014. Esta tendencia se exacerbó en las redes sociales digitales debido al contenido de los mensajes cuya viralización fue mayor mientras más denigrantes eran las palabras y las imágenes —en los memes— dirigidas contra la figura presidencial.

Las campañas por el No fueron más vigorosas en este ámbito y se confundieron con el accionar de usuarios —algunos ficticios— que elaboraron y difundieron un conjunto de prejuicios que desplazaron el tema de la consulta a denuncias sobre supuesta corrupción gubernamental e inclusive, como tituló un sitio web: “escándalo sexual” (infobae.com, 2016). Por primera vez, la agenda mediática fue definida por Facebook y los medios de comunicación convencionales se convirtieron en cajas de resonancia —inclusive en el día de la votación—, ante la inexistencia de restricciones al uso de redes sociales digitales. Esa polarización fue incentivada por algunos promotores del No en un circuito comunicacional —más de opinión que de información— que involucraba a redes sociales digitales, programas televisivos y periódicos (algunos diarios publicaron al filo del plazo autorizado una “encuesta *flash*” de dudosa calidad que otorgaba al No una amplia victoria) que permite sugerir la existencia de nuevas pautas de formación de la opinión pública.

Por su parte, el MAS impulsó una polarización ficticia utilizando argumentos de carácter convencional porque enfocó su discurso en el “complot norteamericano”, el retorno del neoliberalismo y de los partidos tradicionales, la “guerra sucia” de la derecha y términos usuales en su propaganda de antaño. Esa estrategia pretendió provocar un escenario de polarización —favorable a Evo Morales en anteriores comicios—, sin advertir que en esta contienda no existía un adversario definido: el No tenía muchos portavoces pero, sobre todo, se alimentaba de múltiples motivaciones que convocaba un amplio abanico de detractores del Gobierno, tales como la crítica al extractivismo económico y la defensa del Estado de derecho, para utilizar ejemplos disí-

miles. En otras palabras, el votante no debía elegir entre el Presidente y un oponente, sino entre la posibilidad de su permanencia en el poder por una década más o no. Era una figura inédita: Evo contra Evo.

La polarización fue “escenificada” en los medios de comunicación y la telefonía móvil (*smartphones*) e incentivada por los actores políticos. La polarización ideológica no se encarnó en la ciudadanía. La sociedad boliviana ha demostrado en varias oportunidades su autonomía de acción en el ejercicio de la ciudadanía política porque una importante porción del electorado decide su voto de acuerdo a los temas en juego y las características de los escenarios electorales. Esta interpretación implica cuestionar la idea de “sociedad dividida” como expresión de la polarización política entre el oficialismo y la oposición. La concentración de votos por el No en las ciudades y el apoyo mayoritario al Sí en zonas rurales muestra una distribución territorial de las preferencias electorales, pero es meramente una “división de la votación” porque el electorado debía optar sólo entre dos opciones. El apoyo de sectores populares y rurales a Evo Morales se mantiene constante, así como el repudio de estratos de “clase media” —que se incrementaron notablemente en los últimos años— y de personas con elevados ingresos en las zonas urbanas<sup>23</sup>. Es obvio que la diferenciación socioeconómica no es el único factor explicativo para definir la orientación de las preferencias electorales. No obstante, la distribución territorial de los votos en el referendo reitera —de manera relativa— la conducta de los electores en el transcurso de la última década. La victoria del Sí en solamente tres de los nueve departamentos

---

23 Existe un uso impreciso de la noción de “clase media” que, para fines convencionales, se asimila con estrato, de acuerdo al volumen de ingresos económicos que permiten trazar una estratificación social. En el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia se afirma: “En el caso de los cuatro municipios más grandes [Santa Cruz, La Paz, El Alto y Cochabamba] de las regiones metropolitanas, la proporción de personas que se situaron en los estratos medios de ingreso alcanzó el 65 % en 2103” (PNUD, 2015: 24). Asimismo, “los grupos medios de ingresos urbanos (...) en 2013 alcanzaron a más de cuatro millones de personas. Esta situación trajo consigo una nueva dinámica de consumo privado (...)”, (*Íd.*: 80. “El nuevo rostro de Bolivia. Transformación social y metropolización”, en PNUD, 2015.

significa el desempeño electoral más pobre del MAS desde 2005. Sin embargo, la leve diferencia en el resultado general del referendo relativiza la idea de “clivaje” o “fractura social”. Asimismo, el voto mayoritario por el No en el oriente y el sur del país no implica el resurgimiento de “la Media Luna” porque ya no existe la coalición de actores (cívicos y prefecturales) que la representaba políticamente. Tampoco es cierto que el rechazo al Sí implicara —como pregonaba el oficialismo— una apelación al regreso del neoliberalismo. Por tales motivos, es preciso reiterar que una lectura en clave de polarización es un anacronismo.

## 5.1 El oficialismo en su laberinto

El plan gubernamental de reelección presidencial terminó en derrota, pero el MAS mantiene el apoyo de la mitad del electorado y ratificó su condición como única fuerza política con presencia en todo el territorio nacional. No obstante, debe resolver una falla de sincronía en la organización de sus próximas campañas puesto que mantiene la fortaleza de su red organizativa sindical/popular de base territorial pero careció de capacidad para adaptarse a las nuevas condiciones discursivas impuestas por el uso de redes sociales digitales, una necesidad que ningún actor político puede desdeñar en el futuro puesto que existen más teléfonos móviles que electores y la mayoría de los usuarios de las redes sociales digitales son jóvenes que viven bajo nuevos códigos discursivos y otra estética comunicacional<sup>24</sup>.

Respecto a los efectos negativos del referendo para el futuro del MAS sobresale el deterioro de la imagen presidencial, sometida a una sobreexposición por la diversidad de críticas que enarbolaban los promotores del No (desde la recesión económica hasta el respeto a la norma constitucional, incluyendo

---

24 El 15 de abril de 2016, desde El Vaticano, Evo Morales emitió su primer mensaje en una cuenta de Twitter (@evoespueblo) que se convirtió en *trending topic* (TT) global en las redes sociales porque estaba dirigido al papa Francisco y, luego, tuvo un encuentro con Bernie Sanders, precandidato del Partido Demócrata de Estados Unidos, que fue consignado de similar manera.

los avatares de su vida privada) y que contrastaba con la monotonía de la convocatoria del oficialismo: continuidad del “proceso de cambio” bajo la conducción presidencial de Evo Morales como garantía de estabilidad política y social. Es evidente que se ha deteriorado la popularidad de Evo Morales que, inclusive en las encuestas de los meses del proceso de referendo, superaba el 70 % de aprobación como gobernante. Sin embargo, la popularidad es episódica, no así el vínculo carismático. Por ello es preciso resaltar que el lazo carismático entre Evo Morales y sus seguidores no se ha debilitado y es dable suponer que ese capital político será la base de la estrategia masista con miras a las elecciones de 2019. Evo Morales nominará a su sucesor como candidato presidencial y propiciará que el éxito de su gestión gubernamental —enfrentando un contexto económico adverso— sea el sustrato de la fortaleza electoral del MAS. En una analogía con el comportamiento de Lula da Silva en Brasil, Evo Morales puede optar por convertirse en una suerte de guardián y reserva del “proceso de cambio” mientras fortalece su imagen global como líder político indígena. Y así podría retornar a la palestra política como candidato presidencial en 2024, invocando la realización de la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025, el tema central de la campaña oficialista en el referendo y una expresión nítida del “giro programático” que permitió al MAS desplegar su capacidad hegemónica. Una estrategia política que prescindida de la confluencia entre la capacidad movilizadora de las organizaciones populares y el liderazgo carismático tiene escasas posibilidades de convertirse en una vía exitosa para el MAS.

## **5.1 ¿Un nuevo campo opositor?**

Las posibilidades de reproducción de la capacidad hegemónica del MAS dependerá de las estrategias de los actores políticos y sociales que han dado señales de una reconfiguración del campo opositor. La votación por el No fue una victoria que demuestra que la articulación de posiciones contrarias al MAS puede dar una

mayoría inédita —poco más de la mitad del electorado— aunque en realidad se trata de una mayoría ficticia que se convirtió, raudamente, en un terreno de disputa entre probables candidatos presidenciales de fuerzas opositoras de variado tinte, tanto parlamentarias como extraparlamentarias; con mayor razón si suponen que el MAS es vulnerable sin la presencia de Evo Morales como candidato.

Un dato relevante fue la incidencia combinada de dos hechos políticos novedosos cuyo derrotero es incierto. El primer hecho tiene que ver con la movilización de grupos de ciudadanos que conformaron “plataformas” e hicieron un uso político de las redes sociales digitales como ejercicio autónomo de su accionar ciudadano. Aunque no es posible equiparar su desempeño con los casos emblemáticos de “política viral” que se forjaron en la historia reciente de Grecia, España, Brasil, Egipto y México (*Vanguardia*, 2014) puede traducirse en el germen de nuevas modalidades de acción política al margen de los partidos y constituirse en fermento de liderazgos alternativos. Es importante resaltar que esta movilización ciudadana fue posible debido a los cambios introducidos en el reglamento aprobado por el Tribunal Supremo Electoral que eliminó, entre otras cosas, el registro obligatorio para realizar campaña; una regla restrictiva que había tenido efectos negativos en los referendos por estatutos autonómicos y cartas orgánicas municipales de septiembre de 2015.

Esas acciones ciudadanas provocaron el surgimiento de una especie de “oposición extraparlamentaria”, inexistente en el pasado. A esto se suma un hecho concomitante: el “vacío” provocado por la desaparición del Movimiento Sin Miedo (MSM) en octubre de 2014 —un sujeto de enunciación crítica al Gobierno desde posiciones de izquierda en el espectro político respecto al MAS— fue ocupado por una de esas “plataformas”, una agrupación informal de personajes públicos con perfil progresista o que estuvieron anteriormente en las filas del MAS. Tuvieron protagonismo en esta campaña como agudos críticos del Gobierno, recuperando la idea de la “reconducción del proceso de cambio” enarbolada

por el MSM e incluyendo la alternancia política como elemento central de su propuesta. Entre esas expresiones de movilización ciudadana se destacó N.O. —“Una Nueva Oportunidad para la democracia, el medio ambiente y la justicia”— porque tuvo mayor presencia mediática y enarboló un cuestionamiento programático. Es decir, se ha ampliado la oposición extraparlamentaria que, desde marzo de 2015, se limitaba a la agrupación Soberanía y Libertad (Sol.bo) que había reemplazado al MSM y logró vencer en la gobernación y en la alcaldía de La Paz —prolongación de las gestiones ediles a cargo del MSM desde 1991— y cuyas autoridades realizaron campaña de manera intensa en el referendo.

Respecto a la oposición parlamentaria es necesario destacar que los resultados del referendo no han modificado el sistema de partido predominante vigente desde 2009, puesto que el MAS mantiene en sus manos la concentración de recursos de poder institucionales. Sin embargo, la oposición parlamentaria (PDC, MDS y UN) dispone de la posibilidad de esgrimir una nueva agenda legislativa: la fiscalización a la gestión gubernamental y no solo la denuncia de la conducta autoritaria del MAS. Es decir que los partidos con presencia parlamentaria —todos a la derecha del MAS— pueden sustituir el clivaje democracia/autoritarismo por un clivaje económico cuestionando el estilo de gestión gubernamental y enfocando su crítica en la corrupción y la ineficiencia para debatir acerca del papel del Estado y el perfil del modelo de desarrollo. Empero, su principal desafío es la renovación de candidatos y, al respecto, carecen de incentivos para optar por esa ruta o conformar una coalición (el “frente amplio” de antaño) en torno a un liderazgo alternativo, más aún si deben competir con fuerzas políticas extraparlamentarias que, a su vez, carecen de incentivos —y afinidades ideológicas o programáticas— para aliarse con los partidos con presencia parlamentaria. En suma, el proceso político posreferendo ingresó a una nueva fase marcada por leves mutaciones en la democracia que se convierten en oportunidades y desafíos para los actores políticos bajo la atenta mirada de una ciudadanía más activa.

En este marco, ¿qué sucedió con la capacidad hegemónica del MAS? En primer lugar, la hegemonía no es sinónimo de supremacía electoral. Tampoco se reduce al control de los recursos de poder institucionales, debilitado en la dimensión vertical de la distribución del poder político. Aunque el MAS es el único partido con presencia nacional, penetración territorial y arraigo popular, su capacidad hegemónica es discursiva y supone la capacidad de articular el conjunto de demandas sociales a un principio hegemónico esgrimido por un actor (individual y colectivo). Ese principio hegemónico es el Estado Plurinacional como expresión de la superación del clivaje Estado/mercado y fracturas regionales y étnicas que polarizaron la sociedad en el primer quinquenio del “proceso de cambio”. No existe otro principio hegemónico, sino la posibilidad de que sea disputado por actores políticos alternativos al MAS y que tengan capacidad discursiva para articular nuevas demandas, como aquellas vinculadas a la orientación de la inversión pública —la demanda interna como factor de estabilidad económica— y al papel de los empresarios privados, pero como elementos integrantes del nuevo orden estatal. En ambos casos, el MAS sigue teniendo la iniciativa política desde el “giro programático” encarado a partir de 2012, plasmado en la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025, y luego ahondado en 2015 con la “cumbre agropecuaria” y los incentivos a la inversión petrolera extranjera para responder a la disminución de ingresos por la caída del precio del petróleo y la desaceleración económica regional. En suma, el desafío central que enfrenta el MAS es la calidad de la gestión gubernamental porque su legitimidad ya no depende de la popularidad de su líder, sino de su desempeño al mando del Estado Plurinacional.

## 6. Efectos institucionales del Referendo Constitucional en el funcionamiento de la democracia intercultural

La realización del Referendo Constitucional es el primer ejercicio de democracia participativa que define el proceso político decisional. También es el primer ejercicio de democracia participativa para encarar una reforma parcial de la CPE y, por ende, implica una extensión de la eficacia del voto ciudadano como elemento central del proceso decisional.

Antes de su reconocimiento constitucional se realizaron varios referendos cuyas características fueron disímiles y, por tanto, las relaciones interinstitucionales entre poderes del Estado adquirieron tónicas diversas. En esta oportunidad, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) actuó como Órgano del Estado y mantuvo relaciones de colaboración y al mismo tiempo de disputa con los otros poderes estatales. Su desempeño fue decisivo, más aún si se considera que su actuación estaba bajo vigilancia por parte de la ciudadanía, debido principalmente al mal desempeño del anterior Tribunal y a la sospecha opositora respecto a su legitimidad de origen. El TSE, a partir de una evaluación de los acontecimientos en torno al referendo por los estatutos autonómicos, enfrentó una prueba de legitimidad por desempeño. A pesar de una campaña opositora acicateada por algunos medios de comunicación de masas que introdujo en la opinión pública la cuestión de un “posible fraude”, el balance sobre el desempeño del organismo electoral es positivo como demostración de ejercicio de su cualidad de órgano del Estado. Entre las decisiones que apuntalaron su labor destacan: 1) la definición del tenor final de la pregunta del referendo a pesar del inicial rechazo de la Asamblea Legislativa Plurinacional, 2) el incentivo a la deliberación democrática eliminando varias restricciones a la participación ciudadana, 3) la inclusión de redes sociales digitales y sitios web en la norma adaptando los procesos de consulta ciudadana a

las nuevas características del espacio público y 4) el establecimiento de límites a la transmisión de propaganda gubernamental, aunque el Tribunal Constitucional Plurinacional terminara por fallar en favor del Órgano Ejecutivo respecto a la transmisión de actos oficiales.

En suma, el accionar del TSE puso en vigencia su capacidad de *control contramayoritario* a las decisiones del Órgano Ejecutivo, una novedad del nuevo diseño institucional del Estado Plurinacional que muestra su proceso incremental de construcción en el marco del proceso político que vivió un momento de tensión y aceleración en febrero de 2016 con la realización del Referendo Constitucional.

La entidad electoral propició un ambiente electoral equilibrado y transparente. A través de su actuación en el referendo, logró obtener mayor legitimidad por su desempeño, puesto que su legitimidad de origen había sido menoscabada por los cuestionamientos de la oposición parlamentaria. Ese desempeño fue posible gracias a la aclaración de las contradicciones de la Ley del Régimen Electoral mediante una normativización específica con el Reglamento de Campaña. Procuró establecer el principio de equilibrio en las campañas limitando el tiempo de transmisión de obras y limitando la campaña en organismos públicos. Evaluó y aceptó procesar varias denuncias de hechos contrarios al reglamento electoral. Hizo una campaña de información necesaria y completa. Durante la jornada electoral, salvo un incidente aislado en un recinto en Santa Cruz, el proceso transcurrió de manera pacífica y eficiente en todo el país. El conteo de los votos fue rápido y transparente, aunque hubo momentos de tensión por lo ajustado de los resultados de las opciones en pugna. La ciudadanía se mostró atenta a los detalles y siguió el proceso de cómputo “para cuidar su voto”, apoyada en los resultados preliminares de las encuestas. La participación de la ciudadanía fue activa durante todo el proceso electoral, con la particularidad de un seguimiento minucioso al conteo oficial de votos. Sin embargo, es importante mencionar que, para su fortalecimiento

institucional, el órgano electoral debe (y anunció que lo haría) encaminarse a cumplir los estándares ISO de nivel internacional y que es necesario hacer una auditoría completa del padrón electoral biométrico.

Para la ciudadanía boliviana, el Referendo Constitucional 2016 fue una experiencia de democracia directa y participativa, y se considera también que se llevó a cabo con un alto grado de madurez. Este referendo viene a ser el quinto efectuado en circunscripción nacional desde el referendo sobre el destino de los hidrocarburos que se realizó 2004. También se celebraron varios referendos a escala subnacional, como el convocado para determinar el carácter de departamento autonómico o para acceder a las Autonomías Indígena Originario Campesinas. La población acudió a las urnas de manera pacífica, ya familiarizada con este tipo de consulta y con una alta participación a escala nacional.

Desde una perspectiva concentrada en los actores políticos, hubo una aceptación general de las nuevas reglas del juego democrático escritas en la CPE vigente. Ningún actor político visible fue en contra de lo establecido en la norma constitucional respecto a los mecanismos de reforma parcial que exigía la aprobación del proyecto de modificación por mayoría de dos tercios en la Asamblea Legislativa Plurinacional y su sometimiento a consulta popular. Con respecto a la modificación en lo establecido en el artículo 168 de la Constitución, los actores oficialistas respetaron el paso necesario para una reforma constitucional parcial, es decir, el referendo. En el pasado, durante la vigencia de la CPE de 1967 se dieron dos procesos de reforma constitucional, en 1996 y en 2004. Sin embargo, ambas se hicieron mediante su aprobación con dos tercios del congreso porque así lo establecía la CPE. En el caso del Referendo Constitucional 2016, la iniciativa aprobada como ley por dos tercios de la Asamblea Legislativa Plurinacional y ratificada como constitucional por el TCP fue puesta a consideración de la ciudadanía que determinó su veto desde

las urnas. Se puede decir que la ciudadanía ha ejercido su carácter de soberano dentro de un marco constitucional, decidiendo sobre una cuestión de manera directa sin intermediación del sistema de partidos ni de las organizaciones políticas.

Hubo una aceptación expresa del resultado electoral por parte de las autoridades nacionales. Sólo algunos sectores de las organizaciones sindicales insistieron —durante pocos días después del Referendo Constitucional— en la candidatura de Evo Morales para los comicios de 2019, más como una expresión de fidelidad al líder que como posibilidad real de esa demanda. Al margen de estas iniciativas, el dato de aceptación pública de la decisión popular por parte del jefe de Estado fue importante porque ratificó el carácter soberano del pueblo. Esto significa que las autoridades nacionales se han sometido al escrutinio y la fiscalización por parte de la ciudadanía.

## Bibliografía

- Bobbio, Norberto (1992). *El futuro de la democracia*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bosoer, Fabián (2003). *Maquiavelo, Schmitt, Gramsci y el decisionismo de los años '90: viejos y nuevos príncipes*. Buenos Aires: CLACSO.
- Bovero, Michelangelo (2002). *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*. Madrid: Trotta.
- Colomer, Josep (2004). *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa.
- (2001). *Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel.
- Díaz, Elías (2002). “Estado de derecho y legitimidad democrática”, en Miguel Carbonell, Wistano Orozco y Rodolfo Vásquez (coords.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*. México, D. F.: Siglo XXI editores.
- Elster, Jon (comp.) (2001). “Introducción”. En: *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, págs. 21-27.
- Exeni, José Luis (coord.), Karina Herrera y Verónica Rocha (2015). *Comicios mediáticos II. Medios de difusión y redes sociales digitales en las elecciones de 2014 en Bolivia*. La Paz: Idea Internacional.
- Flores, Franz (2016). “Potosí, la rebelión de la periferia”, suplemento Animal Político, *La Razón*, 28/03/2016.
- Gambetta, Diego (2001). “¡Claro!: Ensayo sobre el machismo discursivo”. En: Jon Elster (comp.) *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- García Pelayo, Manuel (1991). “Estado de partidos”. En: *Obras completas II*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- García Yapur, Fernando (s. f.). “Elecciones subnacionales: ‘hegemonía incompleta’ y nuevo pluralismo”. La Paz: Fundación Friedrich Ebert (mimeo.).
- García Yapur, Fernando, Albert García y Marisol Soliz (2014). “*MAS legalmente, IPSP legítimamente*”. *Ciudadanía y devenir Estado de los campesinos indígenas de Bolivia*. La Paz: PIEB.
- Habermas, Jurgen (1998). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.
- infobae.com (2016). <http://www.infobae.com/2016/02/19/1791260-los-medios-del-mundo-reflejan-el-escandalo-sexual-y-corrupcion-evo-morales-bolivia>. Visitada 20 de febrero 2016.
- Lanzaro, Jorge (comp.) (2003). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Llanos Cabanillas, B. (2006). “Comunicación política en campañas electorales. Módulo avanzado de Formación Política”. (s. d.): IDEA Internacional.
- Mayorga, Fernando (2014). *Incertidumbres tácticas. Ensayos sobre democracia, populismo y ciudadanía*. La Paz: PIEB, Ciudadanía y Plural editores.
- (2011). *Dilemas. Ensayos sobre democracia intercultural y Estado Plurinacional*. La Paz: Plural editores.
- (2007). “Referéndum y Asamblea Constituyente: autonomías departamentales en Bolivia”, *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), N° 37, Venezuela.
- Mayorga, Fernando y Benjamín Rodríguez (2015). *Democracia participativa y crisis política. Análisis de los resultados del Referéndum Revocatorio de Mandato Popular 2008*. La Paz: Tribunal Supremo Electoral, SIFDE.

- Molina, Fernando (s. f.), “Las lecciones del referendo revocatorio”, Tomado de: [http://www.infolatam.com/entradas\(las\\_lecciones\\_del\\_referendo\\_revocatorio-9748.html](http://www.infolatam.com/entradas(las_lecciones_del_referendo_revocatorio-9748.html).
- Morales Álvarez, M. (comp.) (2015). *Fondo indígena: la gran estafa. Denuncias y propuestas desde los pueblos indígenas*. La Paz: Asamblea del Pueblo Guaraní APG, Confederación Nacional de Mujeres Indígenas de Bolivia CNAMIB y Confederación Indígena de Bolivia CIDOB.
- Penfold, Michel, Javier Corrales y Gonzalo Hernández (2014). “Los invencibles: La reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina”, *Revista de Ciencia Política*, Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Vol. 34, N° 3, págs. 537-559.
- PNUD (2015). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia*. La Paz: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Przeworski, Adam (2004). “Política y administración” en *Política y gestión pública*. Buenos Aires: CLAD/Fondo de Cultura Económica.
- (2001). “Deliberación y dominación ideológica” en Elster (comp.), *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- Santos, Boaventura de Sousa (2005). *Reinventar la democracia: reinventar el estado*. Buenos Aires: CLACSO.
- Sartori, Giovanni (1999). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza.
- (1992), *Partidos y sistema de partidos*. Madrid: Alianza Universidad, 2ª edición.
- Schedler, Andreas y Javier Santiso (comps.) (1999). “Introducción”, en *Tiempo y Democracia*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

- Soto Barrientos, Francisco (2013). “El referéndum latinoamericano: un análisis desde el derecho comparado”, *Revista Mexicana de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLVI, N° 136, enero-abril de 2013.
- Tribunal Supremo Electoral (2015). *Reglamento para la Difusión de Propaganda Electoral en Procesos Electorales, Referendos y Revocatorias de Mandato*, modificado por Resolución TSE/RSP/L701/023/2015 del 4 de agosto de 2015. La Paz: TSE-OEP.
- Vanguardia* (2014). “El poder de las redes sociales”, revista *Vanguardia* 50, dossier, Barcelona.
- Viaña, Jorge (2011). “La compleja trama de permanente interlocución/ruptura entre movimientos sociales y el gobierno del MAS en Bolivia 2006-2009”, en *Claves de la transición al poder*. La Paz: PNUD, Cuaderno de Futuro 26.
- Welp, Yanina y Uwe Serdült (coords.) (2014). “La revocatoria del mandato: propuesta de análisis”, en *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, Quito: Instituto de la Democracia/Consejo Nacional Electoral.

# Índice de cuadros

Cuadro 1.1 Elecciones generales 2005.....	41
Cuadro 1.2 Elecciones generales 2009.....	41
Cuadro 1.3 Elecciones generales 2014.....	42
Cuadro 1.4 División vertical de poderes. Evolución del voto a favor del MAS en elecciones generales y a escala departamental (prefecturas y gobernaciones) (2005-2016) .....	46
Cuadro 3.1 Autoridades departamentales, su agrupación y opción de campaña.....	87
Cuadro 3.2 Dimensiones del padrón de las principales ciudades, autoridades municipales y sus opciones de campaña .....	91
Cuadro 4.1 Referendo Constitucional 2016. Resultado consolidado (voto nacional más voto de los bolivianos en el exterior).....	113
Cuadro 4.2 Participación del electorado 2005-2016.....	115
Cuadro 4.3 Referendo Constitucional 2016. Resultado nacional .....	117
Cuadro 4.4 Evolución del voto a favor del MAS (2005-2016).....	118
Cuadro 4.5 Resultados de los referendos 2008, 2009 y 2016 a escala nacional.....	120
Cuadro 4.6 Diferencia entre voto consolidado y voto nacional, elecciones 2009, elecciones 2014 y referendo 2016 .....	121
Cuadro 4.7 Resultados del Referendo Constitucional 2016. Voto de residentes bolivianos en el exterior .....	122
Cuadro 4.8 Resultados del Referendo Constitucional 2016. Resultados de voto de residentes bolivianos por país .....	122
Cuadro 4.9 Resultados por departamento .....	125
Cuadro 4.10 Comparación entre los referendos 2008, 2009 y 2016 a escala departamental .....	126
Cuadro 4.11 Referendo Constitucional 2016. Votos en el departamento de Chuquisaca.....	129
Cuadro 4.12 Referendo Constitucional 2016. Departamento de Chuquisaca: distribución por municipios .....	129
Cuadro 4.13 Resultados Referendo Constitucional 2016. Votos en el departamento de La Paz .....	131

Cuadro 4.14 Referendo Constitucional 2016.	
Departamento de La Paz: distribución del voto por municipios más poblados .....	134
Cuadro 4.15 Referendo Constitucional 2016. Votos en el departamento de Cochabamba .....	136
Cuadro 4.16 Referendo Constitucional 2016	
Departamento de Cochabamba: distribución por municipios .....	139
Cuadro 4.17 Referendo Constitucional 2016.	
Departamento de Oruro: resultados de la votación .....	141
Cuadro 4.18 Referendo Constitucional 2016.	
Departamento de Oruro: distribución por municipios .....	143
Cuadro 4.19 Referendo Constitucional 2016.	
Departamento de Potosí: resultados de la votación .....	143
Cuadro 4.20 Referendo Constitucional 2016.	
Departamento de Potosí: distribución de la votación por municipios .....	147
Cuadro 4.21 Referendo Constitucional 2016.	
Departamento de Tarija: resultados de la votación .....	149
Cuadro 4.22 Referendo Constitucional 2016.	
Tarija: distribución de la votación por municipios .....	151
Cuadro 4.23 Referendo Constitucional 2016.	
Departamento de Santa Cruz: resultados de la votación .....	152
Cuadro 4.24 Referendo Constitucional 2016.	
Departamento de Santa Cruz: distribución de la votación por municipios .....	154
Cuadro 4.25 Referendo Constitucional 2016.	
Votos en el departamento de Beni .....	156
Cuadro 4.26 Referendo Constitucional 2016.	
Departamento del Beni: distribución del voto por municipios .....	157
Cuadro 4.27 Referendo Constitucional 2016.	
Departamento de Pando: resultados de la votación .....	159
Cuadro 4.28 Referendo Constitucional 2016. Pando: distribución del voto por municipios ...	161
Cuadro 4.29 Referendo 2016: votación en los municipios que accedieron a las AIOC .....	163

## Índice de gráficos y mapas

Gráfico 1.1 División vertical de poderes. Evolución del voto a favor del MAS en elecciones generales y a escala departamental.....	47
Mapa 4.1 Referendo Constitucional 2016. Bolivia: rangos de votación por departamento .....	116
Mapa 4.2 Referendo Constitucional 2016. Chuquisaca: rangos de votación por municipio.....	130
Mapa 4.3a Referendo Constitucional 2016. La Paz: rangos de votación por municipio .....	133
Mapa 4.3b Referendo Constitucional 2016 Departamento de La Paz: votación en ciudades grandes, intermedias y áreas dispersas .....	135
Mapa 4.4a Referendo Constitucional 2016. Cochabamba: rangos de votación por municipio .....	137
Mapa 4.4b Referendo Constitucional 2016. Departamento de Cochabamba: votación en ciudades, ciudades intermedias y áreas dispersas.	138
Mapa 4.5 Referendo Constitucional 2016. Oruro: rangos de votación por municipio.....	142
Mapa 4.6a Referendo Constitucional 2016. Potosí: rangos de votación por municipio .....	144
Mapa 4.6b Referendo Constitucional 2016. Departamento de Potosí: votación en ciudades, ciudades intermedias y áreas dispersas.....	146
Mapa 4.7 Referendo Constitucional 2016. Tarija: rangos de votación por municipio .....	150
Mapa 4.8a Referendo Constitucional 2016. Santa Cruz: rangos de votación por municipio.....	153
Mapa 4.8b Referendo Constitucional 2016. Departamento de Santa Cruz: votación en ciudades, ciudades intermedias y áreas dispersas.....	155
Mapa 4.9 Referendo Constitucional 2016. Beni: rangos de votación por municipio.....	158
Mapa 4.10 Referendo Constitucional 2016. Pando: rangos de votación por municipio.....	160



## ANEXOS

### Anexo 1. Movimientos sociales en coordinación estrecha con el gobierno

Organizaciones de base	Pacto o supraorganización		Ámbito de acción
	Pacto de Unidad	CONALCAM	
Central Obrera Boliviana (COB)	—	Se alía a la CONALCAM de manera esporádica pero no se subordina	Urbano, industrial, minero
Movimiento al Socialismo (MAS)	—	✓	Partido de gobierno
Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB)	✓	✓	Rural (occidente)
Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB)	✓	✓	Rural (oriente)
Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB). Desde 2014 se denomina: Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB)	✓	✓	Rural y urbano. Heterogéneo (Trópico de Cochabamba y zonas del oriente)
Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia Bartolina Sisa (CNMCIOS-BS)	✓	✓	Rural
Consejo Nacional de Markas y Ayllus del Qullasuyu (CONAMAQ)	✓ Hasta 2012	✓ Hasta 2012	Rural (comunidades indígenas del occidente)
Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC)	✓	—	Rural (Santa Cruz)
Movimiento de Trabajadores Campesinos Sin Tierra de Bolivia (MST-B)	✓	—	Rural (oriente)

*continúa en la página siguiente*

Asamblea del Pueblo Guaraní (APG)	✓	—	Rural (Santa Cruz y Tarija)
Central de Pueblos Étnicos Mojeños del Beni (CPEMB)	✓	✓	Rural (Beni)
Asociación Nacional de Regantes y Sistemas Comunitarios de Agua Potable y Saneamiento (ANARESCAPYS).	✓	—	Rural (occidente)
Confederación de Jubilados	—	✓	Urbano
Federación Nacional de Trabajadoras del Hogar (FENATRAHOB)	—	✓	Urbano
Confederación Luz y Fuerza	—	✓	Urbano
Confederación Nacional de Maestros de Educación Rural de Bolivia (CONMERB)	—	✓	Rural (ámbito nacional)

Fuente: elaboración propia con base en datos de Centro de Comunicación y Desarrollo Andino (Cenda), Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS) y Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB), [www.constituyentesoberana.org](http://www.constituyentesoberana.org) y Bolpress.

## Anexo 2. Organizaciones habilitadas para acceder a la propaganda electoral gratuita y registradas en el TSE

N°	Nombre y sigla	Opción de apoyo	
		Sí	No
<b>Nacional</b>		<b>5</b>	<b>6</b>
1	Frente Revolucionario de Izquierda (FRI)		No
2	Frente de Unidad Nacional (UN)		No
3	Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP)	Sí	
4	Movimiento Demócrata Social (Demócratas)		No
5	Partido Demócrata Cristiano (PDC)		No
6	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB)	Sí	
7	Frente Para la Victoria (FPV)		No

*continúa en la página siguiente*

8	Confederación Sindical de Comunidades Interculturales Originarias de Bolivia (CSCIOB)	Sí	
9	Soberanía y Dignidad Nacional (SODINAL)	Sí	
10	Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia Bartolina Sisa (CNMCIQB-BS)	Sí	
11	Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)		No
<b>Cochabamba</b>		<b>1</b>	<b>0</b>
1	Federación Regional Intercultural de Manufactura y Productores Kanata (FRIMPK)	Sí	
<b>Potosí</b>		<b>0</b>	<b>1</b>
1	Comité Cívico Potosinista (COMCIPO)		No
<b>Chuquisaca</b>		<b>2</b>	<b>1</b>
1	Federación Única de Mujeres Trabajadoras de Pueblos Originarios de Chuquisaca-Bartolina Sisa (FUMTPO-Ch-BS)	Sí	
2	Federación Única de Trabajadores de Pueblos Originarios de Chuquisaca (FUTPOCh)	Sí	
3	Comité de Defensa del Patrimonio Nacional Soberanía y Dignidad (CODELPANAL)		No
<b>Oruro</b>		<b>0</b>	<b>1</b>
1	Agrupación Ciudadana Participación Popular (PP)		No
<b>Beni</b>		<b>9</b>	<b>1</b>
1	Construyendo Futuro		No
2	Alianza de Mototaxistas Regional Trinidad	Sí	
3	Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos del Beni	Sí	
4	Asociación de Artesanos Tejeros San Juan	Sí	
5	Federación Departamental de Mujeres Campesinas Originarias del Beni Bartolina Sisa	Sí	
6	Asociación de Ladrilleros Nueva Esperanza	Sí	

*continúa en la página siguiente*

7	Brigada Juvenil Amazónica del Beni	Sí	
8	Central Obrera Departamental (COD)	Sí	
9	FEJUVE Cercado	Sí	
10	Federación de Transportistas del Beni 18 de Noviembre	Sí	
<b>Santa Cruz</b>		<b>0</b>	<b>1</b>
1	Asociación de Jóvenes Juventud Diferente (AJJD)		No
<b>Tarija</b>		<b>1</b>	<b>1</b>
1	Camino Democrático al Cambio		No
2	Rojo y Blanco	Sí	
<b>La Paz</b>		<b>2</b>	<b>2</b>
1	Soberanía y Libertad (Sol.Bo)		No
2	Consejo Departamental de Profesionales Tupaq Katari		No
3	Federación Departamental Única de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de La Paz Bartolina Sisa	Sí	
4	Federación de Juntas Vecinales	Sí	
<b>Pando</b>		<b>0</b>	<b>0</b>
Ningún registro			

Fuente: Órgano Electoral Plurinacional, 2015.

### Anexo 3. Usuarios de Facebook en Bolivia, ranking por municipios y relación de usuarios por cada 100 habitantes

Municipios	Usuarios de Facebook en febrero 2016	Población proyectada en 2016 (INE)	Relación cuentas de Facebook por cada 100 habitantes
Total Bolivia	4.100.000	10.985.059	37
Santa Cruz de la Sierra	1.400.000	1.640.615	85
El Alto	670.000	901.823	74
La Paz	620.000	794.014	78
Cochabamba	510.000	681.947	75
Oruro	148.000	284.839	52

*continúa en la página siguiente*

Sucre	138.000	280.932	49
Potosí	102.600	207.246	50
Tarija	72.000	239.996	30
Trinidad	40.000	119.282	34
Montero	24.000	126.225	19
Yacuiba	23.000	100.386	23
Quillacollo	16.900	154.539	11
Riberalta	16.000	96.330	17
Camiri	11.000	36.466	30
Cobija	8.300	62.653	13
Tupiza	8.200	47.205	17
Guayaramerín	7.900	43.736	18
Municipios restantes	284.100	5.166.825	5

Fuente: elaboración propia con base en datos de www.owloo.com, último acceso 6 de marzo 2016.

#### Anexo 4. Conexiones por tecnología de acceso 2013- 2014

Tipo	Tecnología	2013			2014		
		2013	%	% de tipo	2014	%	% de tipo
Tecnología por cable	Dial-Up	2.579	0,07 %	4,22 %	1.766	0,04 %	3,35 %
	ADSL	124.522	3,50 %		131.165	2,62 %	
	VDSL	0	0,00 %		0	0,00 %	
	xDSL	2	0,00 %		0	0,00 %	
	Cable Modem	2.531	0,63 %		34.126	0,68 %	
	On-Line	541	0,02 %		264	0,01 %	

*continúa en la página siguiente*

Inalámbrica	FTTx	519	0,01 %	54,16 %	1.505	0,03 %	34,91 %
	WI-FI	173	0,00 %		0	0,00 %	
	Wipl (pre WiMax)	257	0,01 %		160	0,00 %	
	Wireless	28	0,00 %		0	0,00 %	
	Satelital	445	0,01 %		346	0,01 %	
	SID	107	0,00 %		25	0,00 %	
	WiMax	13.170	0,37 %		10.530	0,21 %	
Terminales móviles	GPRS/EDGE	1.913.063	53,75 %	95,37 %	1.733.222	34,65 %	95,68 %
	MODEM USB (2.5-4G)	292.764	8,23 %		282.068	5,64 %	
	TERMINAL (2.5-4G) (Smartphones)	1.188.445	33,39 %		2.769.817	55,38 %	
Otras conexiones		93	0,00 %	0,00 %	36.391	0,73 %	0,73 %
<b>Total</b>		<b>3.559.239</b>	<b>100 %</b>		<b>5.001.385</b>	<b>100 %</b>	

Fuente: Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes ATT (2015), Estado de la situación del internet en Bolivia. Febrero 2015. N° 8.

## Anexo 5. Conexiones a internet por departamento 2014

Departamento	Conexiones en 2014	% de conexiones nacionales	Población proyectada 2014 (INE, censo 2012)	Relación de conexiones de internet por cada 10 habitantes
Santa Cruz	1.630.189	32,7 %	2.931.260	6/10
La Paz	1.368.474	27,5 %	2.802.719	5/10
Cochabamba	855.213	17,2 %	1.860.816	5/10
Tarija	272.081	5,5 %	523.459	5/10
Oruro	243.506	4,9 %	513.511	5/10

Chuquisaca	223.314	4,5 %	606.132	4/10
Potosí	205.850	4,1 %	860.600	2/10
Beni	139.350	2,8 %	443.390	3/10
Pando	43.708	0,9 %	123.954	4/10
Bolivia	4.981.685	100,0 %	10.665.841	5/10

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes ATT (2015). Estado de la situación del internet en Bolivia. Febrero 2015. N°8, Instituto Nacional de Estadística. Proyecciones de población.

### Anexo 6. Cuentas de Twitter, según número de seguidores y mensajes

Cuenta	Seguidores	Mensajes
La Razón Digital	187.465	113.272
El Deber	181.341	87.934
Unitel Bolivia	172.262	21.573
ATB Noticias	137.491	144.802
PAT Bolivia	124.456	17.083
Página Siete	118.805	56.803

Erbol	112.203	56.176
Los Tiempos	93.670	79.267
Agencia Fides (ANF)	72.297	35.949
El Día	70.239	60.421
Samuel Doria Medina	69.359	19.910
Evo Morales	63.359	9
Cambio Sí Bolivia	5.385	—

Fuente: elaboración propia con base en datos de [www.owloo.com](http://www.owloo.com), último acceso 6 de marzo de 2016.

## Anexo 7. Cuadro de denuncias presentadas ante el OEP

Caso	Denuncia sobre transmisión acto del Presidente con Federación Departamental de Bandas de Músicos en Oruro	Denuncia contra diputados de oposición en supuesta campaña en la Asamblea Legislativa Plurinacional	Denuncia por supuesto uso de Automóvil del Ministerio de Gobierno en Santa Cruz
Denunciante por oposición u oficialismo	Oposición	Oficialismo	Oposición
Artículos Causal de la Denuncia	Supuesta contravención a los art. 25 y 40 del Reglamento para Campaña y Propaganda Electoral, y el art. 126, párrafo I, inciso a) de la Ley del Régimen Electoral y por vulnerar el principio de la imparcialidad establecido en el artículo 4, numeral 9 de la Ley del Órgano Electoral Plurinacional.	Supuesta contravención a los arts. 25 y 40 del Reglamento para Campaña y Propaganda Electoral, y el art. 126 de la Ley del Régimen Electoral.	Supuesta contravención a los arts. 25 y 40 del Reglamento para Campaña y Propaganda Electoral, y los art. 126 y 230 de la Ley del Régimen Electoral.
Denuncia	Inducción al voto, prohibición de servidora o servidor público a realizar campaña o propaganda en actos de gestión pública o utilizando recursos públicos	Inducción al voto, prohibición de servidora o servidor público a realizar campaña o propaganda en actos de gestión pública o utilizando recursos públicos	Inducción al voto, prohibición de servidora o servidor público a realizar campaña o propaganda en actos de gestión pública o utilizando recursos públicos.

*continúa en la página siguiente*

Admisión/ Rechazo	ADMITIDA	ADMITIDA	ADMITIDA
Fecha de Providencia Admisión/ Rechazo	12/10/2015	11/24/2015	11/24/2015
Fecha de notificación	12/11/2015	11/30/2015	11/25/2015
Fecha descargos de partes	12/16/2015	12/01/2015	12/01/2015
Fecha Informe SIFDE	12/17/2015	12/09/2015	12/10/2015
Resolución/ Seguimien- to	Resolución TSE/RSO/ L701 244/2015 de 17 de diciembre de 2015 que declara IMPROBADA la denuncia.	Resolución TSE/RSP/ L701 N° 233/2015 de 10 de diciembre que declara IMPROBADA la denuncia.	Resolución TSE/ RSP/L701 N° 231/2015 de 10 de diciembre que declara IMPROBA- DA la denuncia.
Observa- ciones	Se procedió al archivo	Se procedió al archivo	Se procedió al archivo

Fuente: <http://fuentedirecta.oep.org.bo/noticia/denuncias-por-vulnerar-el-reglamento-una-innovacion-en-la-democracia-intercultural/> Vínculo: "Revise la Base de Datos de denuncias presentadas ante el TSE". Actualizado por OEP hasta el 7 de enero 2016 y adaptado para el formato del libro. Se quitaron los nombres de denunciados y denunciados para simplificar el análisis.

<b>Caso</b>	<b>Denuncia por supuesto uso de espacios de la Vicepresidencia y del Ministerio de Trabajo para reuniones de campaña</b>	<b>Denuncia por presunto uso de instalaciones de la Gobernación para serigrafiado de poleras de campaña</b>	<b>Denuncia por presunta obligación a estudiantes de Escuelas de Maestros a hacer campaña</b>	<b>Presunto uso de camioneta del GAMSC para traslado de material de campaña</b>
Denunciante por oposición u oficialismo	Oposición	Oposición	Oposición	Oposición

*continúa en la página siguiente*

Artículos Causal de la Denuncia	Supuesta contravención al art. 40 del Reglamento para Campaña y Propaganda Electoral, el art. 126 de la Ley del Régimen Electoral y los art. 1 y 9 de la Ley 2027 del Estatuto del Funcionario Público.	Supuesta contravención los artículos 25 y 40 párrafo II del Reglamento para campaña y propaganda electoral en referendo así como el artículo 126, párrafo I, inciso a) y el artículo 230, inciso e) de la Ley del Régimen Electoral.	No establece artículos	Supuesta contravención a los artículos 125 y 126 de la Ley del Régimen Electoral y del capítulo XI del Reglamento de Campaña y Propaganda Electoral.
Denuncia	Inducción al voto, prohibición de servidora o servidor público a realizar campaña o propaganda en actos de gestión pública o utilizando recursos públicos	Inducción al voto, prohibición de servidora o servidor público a realizar campaña o propaganda en actos de gestión pública o utilizando recursos públicos y delitos electorales	No corresponde	Prohibiciones en la campaña electoral para servidoras y servidores públicos.
Admisión/Rechazo	ADMITIDA	ADMITIDA	RECHAZADA	ADMITIDA
Fecha de Provisión Admisión/Rechazo	11/24/2015	11/30/2015	12/07/2015	12/07/2015
Fecha de notificación	11/30/2015	12/01/2015	12/08/2015	12/10/2015
Fecha descargos de partes	12/03/2015	12/07/2015	No corresponde	12/15/2015
Fecha Informe SIFDE	12/10/2015	12/10/2015	No corresponde	12/16/2015

*continúa en la página siguiente*

Resolución/Seguimiento	Resolución TSE/RSP/L701 N° 232/2015 de 10 de diciembre que declara IMPROBADA la denuncia.	Resolución TSE/RSP/L701 N° 234/2015 de 10 de diciembre que declara IMPROBADA la denuncia	No corresponde	Resolución TSE/RSP/L701 246/2015 de 17 de diciembre de 2015, que declara IMPROBADA la denuncia.
Observaciones	Se procedió al archivo	Se procedió al archivo	Se procedió al archivo	Se procedió al archivo

Fuente: **Fuente Directa**, periódico digital del Órgano Electoral Plurinacional: <http://fuentedirecta.oep.org.bo/noticia/denuncias-por-vulnerar-el-reglamento-una-innovacion-en-la-democracia-intercultural/> Vínculo: "Revise la Base de Datos de denuncias presentadas ante el TSE". Actualizado por el OEP hasta el 7 de enero 2016 y adaptado para el formato del libro.

Caso	Presunta propaganda en banner utilizado en un FIC en la ALP	Presunta movilización de militares y premilitares en campaña en San Javier	Presunta movilización de militares y premilitares en campaña en San Javier
Denunciante por oposición u oficialismo	Oposición	Oposición	Oposición
Artículos Causal de la Denuncia	Supuesta contravención los artículos 25 y 40 parágrafo II del Reglamento para campaña y propaganda electoral en referendo así como el artículo 126, parágrafo I, inciso a) de la Ley del Régimen Electoral.	Supuesta contravención al artículo 245 de la CPE, al artículo 11 y artículo 40 del Reglamento de Campaña y Propaganda Electoral y al artículo 126 de la LRE.	Supuesta contravención al artículo 245 de la CPE, al artículo 11 y artículo 40 del Reglamento de Campaña y Propaganda Electoral y al artículo 126 de la LRE.
Denuncia	Utilizar bienes, recursos y servicios de instituciones públicas utilizando frases imágenes - principio de imparcialidad	Utilizar bienes, recursos y servicios de instituciones públicas vulneración del artículo 245 de la CPE (las FF AA no deliberan) artículo 9 de la Ley del Estatuto del Funcionario Público ( realizar actividades políticas partidarias).	Utilizar bienes, recursos y servicios de instituciones públicas vulneración del artículo 245 de la CPE (las FF AA no deliberan) artículo 9 de la Ley del Estatuto del Funcionario Público ( realizar actividades políticas partidarias).

continúa en la página siguiente

Admisión/ Rechazo	ADMITIDA	RECHAZADA	RECHAZADA
Fecha de Providencia Admisión/ Rechazo	12/10/2015	12/22/2015	12/22/2015
Fecha de notificación	12/14/2015	12/23/2015	12/23/2015
Fecha descargos de partes	12/16/2015	No corresponde	No corresponde
Fecha Informe SIFDE	12/16/2015	No corresponde	No corresponde
Resolución/ Seguimiento	Resolución TSE/RSP/ L701 245/2015 de 17 de diciembre de 2015, que declara PROBADA en parte la denuncia.	No corresponde	No corresponde
Observaciones	Se procedió al archivo	No corresponde	No corresponde

Fuente: **Fuente Directa:** <http://fuentedirecta.oep.org.bo/noticia/denuncias-por-vulnerar-el-reglamento-una-innovacion-en-la-democracia-intercultural/> Vínculo: "Revise la Base de Datos de denuncias presentadas ante el TSE". Actualizado por OEP hasta el 7 de enero 2016 y adaptado para el formato del libro.

Caso	Presunta transmisión de acto de campaña por el Sí en Cochabamba	Presunta campaña y utilización de bienes, recursos, instituciones públicas	Presunta campaña, incumplimiento de prohibiciones por servidores públicos, y delitos electorales
Denunciante por oposición u oficialismo	Oposición	Oposición	Oposición
Artículos Causal de la Denuncia	Supuesta contravención a los artículos 25 y 40 del Reglamento de Campaña y Propaganda Electoral y 126 de la Ley N° 026.	Artículo 25 del Reglamento para campaña y propaganda electoral en referendo así como los artículos 11,116 y 126, parágrafo I, inciso a) de la Ley del Régimen Electoral.	Artículos 5,119,126 inc. A) y d), 238 inc. K) y 239- artículos 20 parágrafo I,II,III del Reglamento para Campaña y Propaganda.

*continúa en la página siguiente*

Denuncia	Inducción al voto, prohibición de servidora o servidor público a realizar campaña o propaganda en actos de gestión pública o utilizando recursos públicos.	Inducción al voto, prohibición de servidora o servidor público a realizar campaña o propaganda el actos de gestión pública o utilizando recursos públicos y delitos electorales - propaganda electoral	Deberes políticos, prohibición de propaganda en actos de entrega de obras públicas, utilizar bienes y recurso de de institucioes públicas en propaganda-delito electoral inducción al voto por difusión ilegal de propaganda y encuesta
Admisión/ Rechazo	ADMITIDA	EN PROCESO	EN PROCESO
Fecha de Providencia Admisión/ Rechazo	22/12/2015	-----	-----
Fecha de notificación	12/24/2015	-----	-----
Fecha descargos de partes	12/29/2015	-----	-----
Fecha Informe SIFDE	01/04/2016	-----	-----
Resolución/ Seguimiento	-----	-----	-----
Observaciones	-----	-----	-----

Fuente: **Fuente Directa:** <http://fuentedirecta.oep.org.bo/noticia/denuncias-por-vulnerar-el-reglamento-una-innovacion-en-la-democracia-intercultural/> Vínculo: "Revise la Base de Datos de denuncias presentadas ante el TSE". Actualizado por OEP hasta el 7 de enero 2016.

