

## Una elección en el espíritu de la Constitución del 2009

Por Salomé Cosset y Dominic Garant

# Agradecimientos

---

El 12 de octubre 2014, Asistimos a observar las elecciones presidenciales del Estado Plurinacional de Bolivia. Esta única experiencia fue posible gracias a la colaboración y el apoyo de varios organismos y personas.

Agradecemos a los equipos del Observatorio Político de América latina y del Caribe (Observatoire Politique de l'Amérique latine et des Caraïbes - OPALC) y a las Oficinas Juventud Internacionales de Quebec (Offices Jeunesse Internationaux du Quebec - LOJIQ). Su amabilidad, su apoyo y sus sugerencias han sido esenciales para el desarrollo de nuestra misión y para la redacción de este artículo. De manera particular, queremos agradecer a Charles-André Goulet por su ayuda y habernos guiados a lo largo de nuestra investigación.

Agradecemos también a las Oficinas Juventud Internacionales de Quebec (Offices Jeunesse Internationaux du Quebec - LOJIQ) y por la parte francesa, a la Oficina Franco-Quebequense para la Juventud (Office Franco- Québécois pour la Jeunesse – OFQJ) por el apoyo económico otorgado.

Finalmente, agradecemos a la Organización de los Estados Americanos por haber organizado la Misión de Observación Electoral de la cual fuimos parte. La formación y las actividades en las cuales participamos a lo largo de nuestro despliegue fueron sumamente enriquecedoras tanto en lo profesional como en lo personal. Agradecemos específicamente a los coordinadores y a los equipos de la Paz y de Cochabamba con quienes trabajamos e intercambiamos a diario.

## Una elección en el espíritu de la Constitución del 2009

El 12 de octubre 2014 observamos las elecciones generales del Estado Plurinacional de Bolivia. Estas elecciones son las primeras organizadas bajo el marco de la nueva Constitución, ratificada por referendo el 25 de enero de 2009. En efecto, las elecciones generales del 6 de diciembre de 2009, cuyo resultado fue la reelección triunfal del presidente Evo Morales, fueron regidas por un régimen electoral transitorio promulgado el 14 de abril 2009. Aunque ya hace más de cinco años que Bolivia se encuentra bajo esta constitución, las elecciones generales de 2014 fueron las primeras a realizarse bajo la nueva organización estatal.

La Constitución que se ratificó en el año 2009, aporó numerosos cambios sociales buscando acabar con la fuerte discriminación social en Bolivia. Se desarrollaron varios derechos “para que nunca más seamos excluidos”<sup>1</sup>, según las palabras del mismo presidente Evo Morales. Evo Morales explica su voluntad que “Mediante esta Nueva Constitución Política queremos que todos los originarios bolivianos seamos iguales. Eso estamos buscando, sin racismo, ni discriminación”<sup>2</sup>. La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia consagra, en un espíritu vanguardista, un nuevo modelo de democracia en oposición con el modelo de “democracia liberal” instaurada en 1982: la “*democracia intercultural*”. Según el Órgano Electoral Plurinacional (OEP). Cuando se hace referencia a la democracia intercultural, se trata de muchas democracias y se reconoce la existencia de diferentes formas de deliberación política, de toma de decisiones y diferentes maneras de organizarse políticamente. Esta nueva forma de democracia busca crear los mecanismos que fomentan la participación plural y el reconocimiento de la variedad de actores. Las tres democracias de Bolivia son: **la democracia participativa, representativa y comunitaria**<sup>3</sup>.

En el sistema electoral, estas democracias inciden de diferentes formas. La democracia directa y participativa se traduce en mecanismos de participación tal como el referendo o la iniciativa legislativa ciudadana que ponen el ciudadano en el corazón de las decisiones políticas. La democracia representativa pasa por la elección de representantes por voto universal, directo y secreto. Y la democracia comunitaria, se refiere al sistema y procedimientos propios de elección

---

<sup>1</sup> Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, discurso de introducción del presidente Evo Morales, [en línea] <http://www.harmonywithnatureun.org/content/documents/159Bolivia%20Constitucion.pdf>, consultado el 31 de enero

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Artículo 11.I de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia: “*La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres.*” Estado Plurinacional de Bolivia, *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, 2009.

de los representantes de las “**Naciones y Pueblos Indígenas Originarios Campesinos**” (NPIOC)<sup>4</sup>.

La democracia comunitaria es uno de los avances más grandes de la carta constitucional y refleja un paso histórico en la vida política del país. La población indígena representa el 62% del total poblacional en Bolivia<sup>5</sup>, este porcentaje es el más alto de América Latina, y sin embargo, esta población fue discriminada y excluida. La constitución del 2009 opera una verdadera “compensación histórica para los pueblos indígenas”<sup>6</sup> gracias al reconocimiento de 36 grupos indígenas, de sus lenguas, de su patrimonio y sobretodo de sus derechos a la autodeterminación y al autogobierno. Revelando el particularismo étnico-cultural de Bolivia, esta Constitución se inscribe en los cambios sociales y políticos que fomentan las administraciones de Evo Morales y refleja la voluntad de construir un Estado indígena plurinacional<sup>7</sup> reparando la exclusión de la cual fueron víctimas los indígenas.

En este contexto, los autores, en misión de observación electoral, se encontraron frente a una situación especial. Bolivia había iniciado una reforma constitucional que ha resultado en nuevos derechos para las poblaciones indígenas que van mucho más allá de las practicas electorales. Sin embargo, la misión de observación se centró en el proceso electoral boliviano al nivel nacional que, sin duda, es un instrumento democrático fundamental pero cuyo cambios no son los más obvios. De nuestra reflexión resultó la pregunta siguiente: ¿Como los derechos indígenas reconocidos en la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, se traducen en el proceso electoral nacional?

Al nivel electoral, aparece un nuevo mecanismo, las circunscripciones especiales indígenas. En el país son siete las circunscripciones especiales en las cuales se eligen, en cada una, un representante de los NPIOC.

Trataremos de analizar si estos mecanismos nuevos de participación son adecuados y si sirven eficientemente a la inclusión de los pueblos indígenas en el sistema político del país.

---

<sup>4</sup>Artículo 30. I.: « *Es nación y pueblo indígena originario campesino toda la colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española.*” Estado Plurinacional de Bolivia, *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, 2009.

<sup>5</sup> Instituto Nacional de Estadística, *Censo Nacional de Poblacion y Vivienda* , 2012, p.31

<sup>6</sup> Franco Gamboa Rocabado, “Transformaciones constitucionales en Bolivia: Estado indígena y conflictos regionales”, *Colombia Internacional*, 71, enero a junio de 2010, p.154

<sup>7</sup> *Ibid.*, p.157

Otros retos marcaron esta elección que también estudiaremos en las siguientes paginas: la baja percepción de la gente del órgano electoral, la “asimetría” de la elección y las ventajas del presidente denunciadas por la oposición política y las pocas propuestas políticas en contraste con las numerosas confrontaciones entre los candidatos.

### **Los candidatos a las elecciones presidenciales**

Cinco partidos presentaron candidatos a las elecciones nacionales. Se concentrara aquí la presentación de los equipos de candidaturas a los títulos de presidente y vicepresidente.

Los representantes del Partido Demócrata Cristiano (PDC), uno de los partidos políticos bolivianos más antiguos, fueron el ex presidente Jorge “Tuto” Quiroga y Tomasa Yarhui. El partido y su líder se ubican al centro-derecha del espectro político. El candidato Quiroga ya es reconocido en Bolivia por haber sido presidente en 2001-2002 (después de la renuncia de Hugo Banzer por razón oficial de salud) y por haber sido el principal competidor de Evo Morales (MAS) en las elecciones de 2005, bajo los colores de PODEMOS. La candidata al puesto de vicepresidente, Tomasa Yarhui, es abogada y fue Ministra de Asuntos Campesinos durante la presidencia de Quiroga. Ella fue la primera indígena en ocupar esta posición.

En esta elección, el partido Unidad Demócrata (UD) representó la principal oposición al oficialismo, con Samuel Doria Medina para presidente y Ernesto Suarez como vicepresidente. La UD es una nueva organización política que resulta del intento de la oposición de unirse contra la popularidad del MAS. Medina fue ministro entre 1988 y 1992 y dueño de la más grande empresa de cemento de Bolivia. Es la tercera vez que se presenta al puesto de presidente. Su candidato para la vicepresidencia, Ernesto Suarez, fue prefecto (ahora se dice gobernador) del departamento del Beni, pero fue destituido por acusaciones de malversación. Hasta la fecha de las elecciones, el proceso estaba paralizado.

El Movimiento sin Miedo (MSM) fue representado por Juan Del Granado en su candidatura a la presidencia y por Adriana Gil a la vicepresidencia. El MSM tiene su base en La Paz donde nació y donde Del Granado fue elegido como alcalde dos veces durante los años 2000. El MSM fue aliado del MAS hasta 2010, pero después de esta alianza, se volvieron adversarios políticos dentro de la izquierda boliviana. Del Granado es conocido por haber sido el primer abogado en lograr la condena de un dictador mientras estaba en funciones, Luis García Meza Tejada. Gil es ex militante del MAS, en la región oriental de Santa Cruz, capital de la oposición al oficialismo, y fue elegida en 2009 como diputada del partido Convergencia Nacional.

El Partido Verde se fundó oficialmente en 2007. Tiene como candidatos Fernando Vargas Mosua (presidencia) y Margot Soria (vicepresidencia). Mosua llamó la atención nacional por su fuerte oposición contra el proyecto gubernamental del TIPNIS de ruta entre Cochabamba y Brasil, camino que pasaría por el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore. Mosua tiene capacitación jurídica y Soria es socióloga.

El Movimiento Al Socialismo de Evo Morales y Álvaro García Linera ganó las elecciones por primera vez en 2005. El partido está compuesto de muchos sindicatos y grupos indígenas. Conocido por haber sido el primer indígena de América Latina a ser elegido como presidente, Evo Morales inició una reforma profunda del estado por proceso constitucional y recibió el apoyo popular en 2008 en un referendo. Fue elegido una segunda vez en 2009, junto a García Linera. El dúo siguió su proyecto de distribución de la riqueza, con una ideología de intervención del Estado en la economía. En 2013, hubo diferentes controversias cuando Morales hizo pública su intención de presentarse por tercera vez. Finalmente, la Corte Suprema de Justicia le otorgó la autorización de ser candidato, con el argumento de que el conteo de la reelección empezó de nuevo con la nueva constitución.

## **Las novedades institucionales en las elecciones generales de 2014 y los resultados**

### *Ingeniería del voto*

La nueva constitución entregó algunos cambios en el sistema electoral y en el acto de votación, pero todavía se conservaron aspectos del régimen anterior.

La constitución en su artículo 26 estipula que el sufragio es, entre otros elementos, obligatorio para los mayores de 18 años<sup>8</sup>. Al emitir su voto, la persona recibe su Certificado de sufragio. Sin este Certificado o la prueba de haber pagado la multa, no será posible acceder a cargos públicos, hacer trámites bancarios u obtener pasaporte durante los 90 días que siguen el día de las elecciones<sup>9</sup>. Los ciudadanos y ciudadanas que son eximidos y eximidas de tal obligación de votar son los mayores de setenta años, las personas que no pudieron votar por caso fortuito o fuerza mayor comprobada documentalmente y la gente en el extranjero.

El artículo 27 de la constitución señala que *“las bolivianas y los bolivianos residentes en el exterior tienen derecho a participar en las elecciones”*<sup>10</sup>. Las elecciones de 2009 constituyeron la

<sup>8</sup> Estado Plurinacional de Bolivia, *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, artículo 26.

<sup>9</sup> Estado Plurinacional de Bolivia, *Ley del Regimen Electoral*, artículo 154.1.

<sup>10</sup> Estado Plurinacional de Bolivia, *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, artículo 27.

primera oportunidad que se realizó una votación en el exterior pero se limitó a cuatro países: Argentina, Brasil, los Estados Unidos y España. En 2014 se extendió el voto a 33 países, con un total de 69 ciudades, incluyendo los países vecinos y otros como Holanda, Corea y Egipto. A diferencia del voto nacional, el voto al extranjero es voluntario.

Antes de 2012, la configuración del mapa electoral estaba determinada de acuerdo al censo de 2001, con una población total de aproximadamente 8,25 millones de habitantes. Con el nuevo censo que estimó que la población había subido a más de 10,6 millones, además de la migración interna, era previsible que una recomposición del mapa electoral fuera necesaria. Sin embargo, tal refundación de los escaños no se hizo sin temores y tensiones, especialmente considerando que los desplazamientos internos se explican en parte por el éxodo rural, significando una pérdida de influencia política de las regiones y los departamentos rurales<sup>11</sup>.

### **Cuadro 1 - Repartición de los escaños por departamento**

<b>Departamentos</b>	<b>Elecciones 2009</b>	<b>Elecciones 2014</b>	<b>Diferencia</b>
<b>La Paz</b>	29	29	0
<b>Santa Cruz</b>	25	28	3
<b>Cochabamba</b>	19	19	0
<b>Potosí</b>	14	13	-1
<b>Chuquisaca</b>	11	10	-1
<b>Oruro</b>	9	9	0
<b>Tarija</b>	9	9	0
<b>Beni</b>	9	8	-1
<b>Pando</b>	5	5	0

Fuente: OEA, Misión de observación electoral Estado Plurinacional de Bolivia – Documento Informativo, *Documento interno*, p. 20.

En sistema boliviano es mixto, es decir que hay elementos de proporcionalidad y de territorialidad que influyen la representación de la población. En las elecciones generales, los votantes tienen una papeleta con dos listas de candidatos, como muestra la figura 1.

<sup>11</sup> La Razon, “*El censo puede derivar en tensiones regionales por escaños legislativos*”.

Figura 1 – Modelo Papeleta de Sufragio – Elecciones Generales del 12 de Octubre 2014



Fuente: Los Tiempos, Galería de fotos – Bolivianos eligen a 5 cargos en octubre, en línea, [http://www.lostiempos.com/elige/noticias/noticias/20140910/galeria-foto-bolivianos-eligen-5-cargos-en-octubre\\_273217\\_600113.html](http://www.lostiempos.com/elige/noticias/noticias/20140910/galeria-foto-bolivianos-eligen-5-cargos-en-octubre_273217_600113.html) (visto el 26 de enero 2015).

En la lista de arriba, aparecen los candidatos presidenciales. A votar por los candidatos presidenciales, el elector vota implícitamente por la vice-presidencia, la cámara alta, los escaños plurinominales de la Asamblea Legislativa<sup>12</sup> y los representantes en organizaciones supraestatales<sup>13</sup>. Con 36 bancas en el senado y 53 bancas plurinominales en la Asamblea legislativa, son unos 89 cargos los que están ligados al voto presidencial. La asignación de los escaños a los partidos se hace mediante el sistema proporcional, establecido en los artículos 56 (Senado) y 59 (Diputados plurinominales) de la ley del Régimen Electoral<sup>14</sup>. Los candidatos políticos que ocupan las bancas ganadas por su partido son los que aparecen en la lista cerrada del partido y son elegidos en el orden en el que aparecen. Entonces los votantes no pueden

<sup>12</sup> Ver la *Ley del Régimen Electoral*, no 26, 2010. La organización del voto nacional se encuentra en el capítulo III : Elección de Autoridades y Representantes del Estado Plurinacional, Presidente y Vice-Presidente, Art. 52; Senadores, Art. 54; Diputados plurinominales, Art. 58

<sup>13</sup> *Ley 522*, 28 de abril 2014.

<sup>14</sup> *Ley del Régimen Electoral*, no 26, 2010.

pronunciarse sobre quien se encuentra en esta lista, se pronuncian solo sobre el partido que quieren elegir.

En la lista de abajo se elige el diputado uninominal y su suplente respectivo, que representaran una cierta zona geográfica determinada, su circunscripción, integrando así un aspecto de territorialidad en la representación. En este segundo caso, los electores que viven en Circunscripciones Especiales Indígena Originario Campesina (CEIOC) pueden escoger entre votar para el candidato uninominal o para el representante indígena local. De manera concreta, el día de las elecciones, los recintos dentro de una CEIOC tienen dos tipos de papeleta: una con lista presidencial y lista especial y otra con lista presidencial y lista uninominal. Entonces, cuando el votante escoge la papeleta presidencial-uninominal, renuncia a votar para el candidato especial. Se trata con más detalles de las CEIOC en la siguiente parte. Si se juntan los cargos uninominales y los especiales, son unos 77 puestos en la cámara baja que se eligen vía la segunda lista.

Para ser elegido presidente, el candidato debe tener la mayoría absoluta de los votos (más de 50%) o tener más de 40% de los votos, “con una diferencia de al menos el diez por ciento (10%) en relación a la segunda candidatura más votada.”<sup>15</sup> Si ninguno candidato logra estos resultados, habrá una segunda vuelta popular dentro de 60 días después de las elecciones generales.

La fórmula mixta actual en Bolivia limita la distinción entre los poderes ejecutivo y legislativo. Con 89 asientos legislativos derivados del voto presidencial y 77 que resultan del segundo voto, la elección de la mayoría de los representantes del Congreso está vinculada con los resultados de la elección presidencial. La ventaja de este proceso es que el gobierno se vuelve eficiente en la toma de decisiones: goza teóricamente del apoyo del Congreso, limitando las luchas entre la esfera legislativa y la esfera del ejecutivo. Este caso se confirma en la práctica, tomando en cuenta la popularidad actual del MAS que obtuvo resultados altos para la elección presidencial (y los puestos anexos) y para la elección de la cámara baja. El presidente tiene entonces un gran margen para cumplir sus poderes.

Si se diera una fuerte división del voto presidencial, la oposición podría ser mayoritaria en el Congreso, favoreciendo así la negociación y coaliciones y resultando en un sistema de frenos y contrapesos fuertes.

---

<sup>15</sup> *Ley del Regimen Electoral*, no 26, artículo 53.

La nueva constitución boliviana tiene como objetivo la inclusión de los pueblos indígenas en la sociedad del país. El texto fundamental quiere también aumentar la capacidad de decisión de la población y por eso conceptualiza la democracia de manera más compleja que antes, en hecho refiriendo a tres tipos de democracia, la democracia participativa, representativa y comunitaria. En relación a las elecciones generales, eso se concretizó de dos maneras más o menos significativas. Primero, sobre la segunda vuelta, el sistema ante-2009 implicaba una elección congresal, es decir que los diputados recién electos iban a votar para el presidente, haciendo que el presidente necesitara ganar el apoyo de otros partidos políticos elegidos para el Congreso<sup>16</sup>.

Desde 2009, los ciudadanos tienen la oportunidad de votar en una segunda vuelta, tomando en cuenta la nueva situación política que incluye solo dos partidos. Eso asegura que el resultado presidencial refleje la voluntad popular y no los intereses de los partidos políticos. Segundo, la reservación de asientos para los grupos indígenas minoritarios se incluye en esta voluntad de involucrarlos en la vida política del país. Los asientos especiales contribuyen al fortalecimiento de los derechos políticos de estas naciones autóctonas. Sin embargo, como la segunda parte del presente texto mostrará este optimismo debe ser moderado.

### *El Órgano Electoral Plurinacional, actor clave de las elecciones*

Uno de los actores clave de las elecciones generales de 2014 fue el OEP. Heredero de la Corte Nacional Electoral, esta nueva institución electoral tuvo que enfrentar varios retos para afirmarse como institución fundamental del proceso de elección.

En la línea del nuevo texto constitucional, la ley 018 del 16 de junio 2010 instaura y rige el funcionamiento del OEP. El OEP se compone del Tribunal Supremo Electoral (TSE), de los tribunales electorales departamentales (TED), de los juzgados electorales, los notarios y los jurados electorales.

El TSE<sup>17</sup> es la máxima autoridad electoral y tiene jurisdicción y competencia en todo el territorio nacional. Se compone de siete vocales elegidos por seis años: uno designado por el presidente y los seis otros por el Congreso, respetando los principios de paridad y de representación, como lo veremos más adelante. El tribunal Supremo Electoral está a cargo de “*garantizar el ejercicio de la democracia intercultural y el derecho al registro cívico; administrando procesos electorales y*

---

<sup>16</sup> Mario TORRICO, « Bolivia : nuevo sistema electoral presidencial y coordinación política de los partidos », *Perfiles Latinoamericanos*, 43, 2013, p. 79.

<sup>17</sup> Artículo 206, Estado Plurinacional de Bolivia, *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, 2009.

*jurisdiccionales, registro cívico, fortalecimiento democrático y fiscalización a organizaciones políticas para las bolivianas y bolivianos*<sup>18</sup>.

A nivel departamental, la máxima autoridad electoral es el tribunal electoral departamental (existe nueve TED). Se componen de cinco vocales y cumplen con las mismas reglas de representación y paridad del TSE. Los TED están a cargo, entre otras misiones, de designar los juzgados electorales, los jurados electorales y los notarios. Los juzgados electorales son designados según la necesidad del TED como primera instancia para “preservar los derechos y garantías”<sup>19</sup> en los procesos electorales.

Respecto al día de la votación, los principales representantes de la autoridad electoral son los jurados electorales y los notarios. Los jurados representan la autoridad electoral de cada mesa y son responsables de su organización y de su funcionamiento. Cada mesa de sufragio está compuesta por al máximo seis jurados y al menos tres jurados para poder funcionar y empezar el proceso de votación. Sus designaciones están sometidas a un sorteo aleatorio organizado por el TED. Al nivel nacional se sortearon alrededor de ciento sesenta mil jurados electorales. Es un deber ciudadano y el incumplimiento injustificado de sus funciones de jurado genera multas y otras series de sanciones como el impedimento de votar y ser electo en dos procesos consecutivos o la imposibilidad de realizar trámites bancarios. Los notarios siguen el mismo proceso de designación y son el apoyo logístico y operativo del proceso de votación.

Esta nueva institución electoral reemplaza a la Corte Nacional Electoral (CNE) que ha sufrido una pérdida de credibilidad a causa de cuestionamientos sobre su real independencia respecto del poder ejecutivo. Las condiciones en las cuales se celebraron los cuatros referendos departamentales sobre estatutos autonómicos y el referendo nacional sobre revocatoria de mandato resultaron en la peor crisis que tuvo que enfrentar el órgano desde 1991<sup>20</sup>. Estas votaciones se hicieron en condiciones jurídicas polémicas, denunciadas por una parte de la propia CNE y que desembocaron en una pérdida de credibilidad en el órgano. A partir de este punto, las consultas siguientes quedaron bajo “un manto de sospecha sobre su transparencia”<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> <http://www.oep.org.bo/index.php/mision-y-vision>

<sup>19</sup> *Ley del Organo Electoral Plurinacional*, no 18, artículo 50, 2010

<sup>20</sup> Salvador ROMERO BALLIVIAN, « Medio siglo de Historia del Órgano Electoral de Bolivia », *América Latina Hoy*, vol. 51, abril, 2009, pp. 77-94

<sup>21</sup> *Ibid.*

La desconfianza generada por su antecesor reforzó las expectativas alrededor del trabajo y de la eficiencia del OEP. Y en la organización de las elecciones del 12 de octubre, la nueva autoridad electoral tuvo que enfrentar varias críticas de la oposición política.

Primero, la campaña electoral fue marcada por numerosas confrontaciones entre los candidatos que denuncian entre ellos las irregularidades del otro. En este ambiente, la oposición denunció varias veces lo que llamó una “elección asimétrica” o sea que el presidente y candidato del MAS beneficiaba de diferentes ventajas en su campaña electoral relacionadas con la gestión pública de su administración (uso de bienes del estado, inauguración de proyectos, etc.). Estas acusaciones reforzaron las acusaciones de falta de independencia del OEP heredada de la CNE.

Pero más allá de la falta de independencia, el Órgano perdió credibilidad por sus fallas en una de sus misiones principales: el establecimiento del padrón electoral. El padrón electoral se basaba en el censo del 2012 y tenía que ser “depurado” por el TSE. Sin embargo, en las listas de habilitados para el voto y hasta en la lista de jurados de mesas, se encontraron personas fallecidas. Por ejemplo, Juan del Granado, candidato del Movimiento Sin Miedo, declaró que después de investigaciones se encontraron trescientos fallecidos en el padrón electoral, únicamente en el cementerio de la Paz. A estos hechos, la presidenta del TSE, Wilma Velasco, contestó que los fallecidos de 2014 no habían estado registrados por culpa de sus familiares<sup>22</sup>.

Se reveló también la identificación de trescientos mil homónimos en el padrón electoral por lo cual, la presencia de la foto de identidad en la lista de habilitados permitía de luchar contra el fraude. A pesar de estos mecanismos, observamos a lo largo del día de votación, que muchos ciudadanos se quejaron de no ubicarse en las listas de habilitados o de no poder votar.

Otra misión esencial del OEP fue la pedagogía electoral hacia los bolivianos y bolivianas. Primero hacia los ciudadanos y ciudadanas en general y segundo hacia los jurados electorales. En efecto, el 12 de octubre 2014, no se elegían solamente el presidente sino también los diputados, senadores y los parlamentarios supraestatales. La pedagogía también se tenía que aplicar a los jurados electorales. Designados por sorteos, ellos debían asistir a una capacitación organizada por los departamentos electorales con el fin de poder dirigir sus mesas de sufragios el día de las elecciones.

---

<sup>22</sup> [http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20141001/tse-tambien-habilito-a-muertos-como-jurados\\_275812\\_606474.html](http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20141001/tse-tambien-habilito-a-muertos-como-jurados_275812_606474.html)

Esta misión a cargo del OEP pareció también tener límites cuando se observó el proceso de votación el 12 de octubre 2014. Del lado del ciudadano, si las confrontaciones entre los candidatos a la presidencia fueron transmitidas por los diferentes medios, se habló menos de los representantes a la asamblea y no se trató de los parlamentarios supraestatales. Eso se reflejó en los resultados de las mesas donde se observó un número más alto de votos blancos o nulos para los candidatos a diputados<sup>23</sup>. Y del lado de los jurados, a pesar de los materiales distribuidos y de las capacitaciones, se observó varias veces que los jurados estaban confundidos frente a los obstáculos que enfrentaban en sus mesas.

Pero el más importante reto que tuvo que asumir la OEP fue en el conteo de los votos y la proclamación de los resultados de las elecciones generales. Con la ausencia de resultados preliminares y a través de anuncios del cómputo de 70% de los comicios generales el mismo día de la votación<sup>24</sup>, el TSE enfrentó un colapso de su sistema informático de cómputo. Se anunciaron los resultados con menos de 50% de los votos contabilizados, lo que generó una ola de contestación en contra de la institución. En la declaración de la Organización de los Estados Americanos el día siguiente a las elecciones, destacó que “*el proceso de cómputo, transmisión y divulgación de actas fue extremadamente lento*”, pero que “*dada la distancia entre los candidatos y la concesión de los rivales, no es determinante. Sin embargo, en una elección estrecha, podría ser problemático.*”<sup>25</sup>

Estos problemas de los votantes durante el proceso electoral alteraron la credibilidad de la institución y aun si los resultados no se cuestionaron, se perdió confianza en esta autoridad. El presidente recién reelegido condenó el mismo la falla en el cómputo de los votos y abrió la puerta a la necesaria revisión del régimen electoral y de la organización del TSE.

Los proyectos de reformas empezaron a surgir antes las elecciones del 12 de octubre. Ramiro Paredes, vocal del TSE, afirmó varias veces que el tribunal se elaborara un proyecto para modificar la ley 026 del Régimen Electoral. Este proyecto hace eco de las polémicas sobre los vacíos jurídicos que se observaron en el texto, sobretodo respecto de la propaganda

---

<sup>23</sup> Organo Electoral Plurinacional, “*Informe de resultados oficiales de las elecciones generales 2014 a la Asamblea Legislativa plurinacional de Bolivia*”, 11 de noviembre de 2014, p.161-166

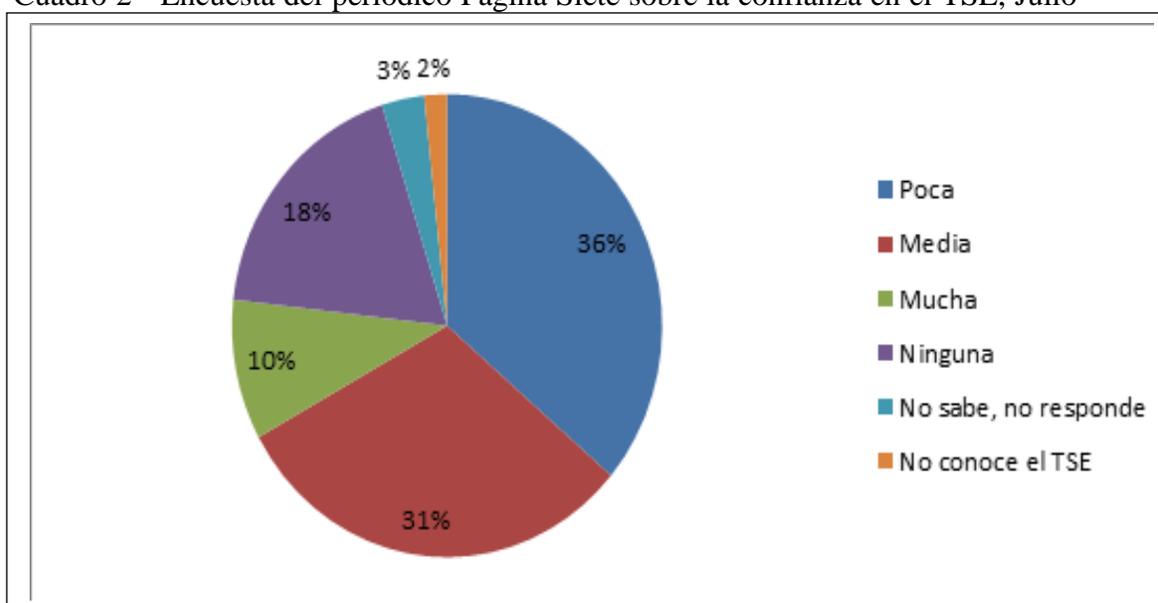
<sup>24</sup> [http://www.la-razon.com/animal\\_electoral/Elecciones-TSE-promete-error-computo-comicios\\_0\\_2136986334.html](http://www.la-razon.com/animal_electoral/Elecciones-TSE-promete-error-computo-comicios_0_2136986334.html)

<sup>25</sup> Organización de los Estados Americanos, “Misión de OEA en Bolivia felicita la alta participación ciudadana”, *Comunicado de prensa C-436/14*, 2014

gubernamental y de la falta de precisión sobre las definiciones como, por ejemplo, el domicilio electoral<sup>26</sup>.

Frente a sus primeras elecciones generales y a las numerosas críticas, el OEP subrayó las fallas en su funcionamiento y en el régimen electoral. Sin embargo, se tomó nota de los problemas y fracasos ocurridos y desde antes el fin del periodo electoral se anunció la reestructuración del propio Órgano y del régimen así que cambios en los funcionarios<sup>27</sup>. Estas reformas parecían necesarias para ganar la confianza de la población en la nueva institución (cuadro 2), que hubiera podido ser usada como argumento para criticar el proceso electoral.

Cuadro 2 - Encuesta del periódico Pagina Siete sobre la confianza en el TSE, Julio



Fuente: Pagina Siete, “El 36,2% de consultados confía “poco” en el trabajo del TSE”, en línea, <http://www.paginasiete.bo/nacional/2014/7/27/362-consultados-confia-poco-trabajo-27817.html> (visto el 4 de enero 2015).

### *Los resultados*

El OEP publicó los resultados oficiales más de una semana después de la fecha de las elecciones, el 12 de Octubre. La participación fue de 87,9% de la población, incluyendo el voto exterior. El cuadro 3 muestra los resultados presidenciales y el cuadro 4 los resultados en el Congreso.

<sup>26</sup> <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2014/1001/noticias.php?id=140735>

<sup>27</sup> <http://www.paginasiete.bo/nacional/2014/10/24/vocales-anuncian-reestructuracion-organo-electoral-36223.html>

**Cuadro 3 - Resultados generales**

Partido político	MAS-IPSP	PDC	UD	MSM	PVB-IEP
Votos	3.173.304	467.311	1.253.288	140.285	137.240
%	61,36%	9,04%	24,23%	2,71%	2,65%

Fuente: Tribunal Supremo Electoral, *Resultados de las Elecciones Generales 2014*, en línea, [http://tse.oep.org.bo/images/elecciones\\_2014/resultados%202014/FINALISIMA%20RESULTADO\\_S.pdf](http://tse.oep.org.bo/images/elecciones_2014/resultados%202014/FINALISIMA%20RESULTADO_S.pdf) (visto el 14 de noviembre 2014).

**Cuadro 4 - Resultados legislativos**

Partido político	MAS-IPSP					PDC					UD				
	S	D P	D U	D E	D S	S	D P	D U	D E	D S	S	D P	D U	D E	DS
Elegidos	25	33	49	6	8	2	8	2	0	0	9	19	12	1	1
Total	121					12					42				
%	69,14%					6,85%					24%				

Fuente: Tribunal Supremo Electoral, *Resultados de las Elecciones Generales 2014*, en línea, [http://tse.oep.org.bo/images/elecciones\\_2014/resultados%202014/FINALISIMA%20RESULTADOS.pdf](http://tse.oep.org.bo/images/elecciones_2014/resultados%202014/FINALISIMA%20RESULTADOS.pdf) (visto el 14 de noviembre 2014).

\* Leyenda: S: Senador; DP: Diputado plurinacional; DU: Diputado uninominal; DE: Diputado especial; DS: Diputado Supraestatal.

Esos resultados legislativos como presidenciales atestiguan el fuerte apoyo popular al MAS y a Evo Morales. Ese apoyo se nota también en la diferencia de casi 40% entre el ganador y el segundo partido, Unidad Democrática. Los números son especialmente impresionantes tomando en cuenta que este apoyo al MAS bajo de menos de 3% en relación a los resultados de 2009. Aun en regiones típicamente asociadas con la oposición, Santa Cruz y Pando, el partido de Evo Morales terminó con 49%, delante de la UD, que obtuvo casi 40%<sup>28</sup>. Solo en el Beni ganó la UD, con 51%, con 10% al frente del MAS.

<sup>28</sup> Tribunal Supremo Electoral, *Elecciones Generales 2014 – Departamento de Santa Cruz*, en línea, <http://www.oep.org.bo/Computo2014/>, (visto el 14 de noviembre 2014).

## Reconocimiento y visibilidad de los NPIOC

### *Las CEIOC*

El sistema boliviano establece que el derecho a la participación comprende “4. *La elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios.*”<sup>29</sup>

El artículo 146 que prevé la conformación de la Cámara de Diputados, dispone que los escaños sean distribuidos a través de circunscripciones uninominales, plurinominales y especiales y mixtas<sup>30</sup>.

El reconocimiento de la existencia de treinta y seis NPIOC tuvo influencia en el proceso electoral. El otorgamiento de escaños especiales y de cuotas que benefician una categoría poblacional son mecanismos que se usan en los diferentes sistemas electorales y políticos con el fin de favorecer los grupos marginalizados/excluidos.

Teóricamente, la reservación de asientos parlamentarios asegura una cierta presencia en el debate público, que sea durante las elecciones o durante el proceso legislativo. Los diputados pueden utilizar esa posición para presentar y hacer valer asuntos específicos a su región o a su grupo de origen. Tales reservaciones pueden facilitar la autonomía de estas comunidades al frente de las elites o de los grupos dominantes<sup>31</sup>.

En el caso boliviano, el reconocimiento y la incorporación política de los indígenas lleva de cierta manera a una inversión total de la dinámica del país: los grupos que estaban excluidos se encuentran hoy en el centro de los cambios del país<sup>32</sup>.

Las CEIOC pueden estar conformadas por Territorios Indígena Originario Campesinos, comunidades indígena originario campesinas, municipios con presencia de NPIOC que constituyen minorías poblacionales dentro del respectivo departamento. Las circunscripciones no están definidas por un territorio propio sino por el porcentaje poblacional de las minorías reconocidas en cada departamento. Las siete circunscripciones especiales se encuentran en La Paz, Cochabamba, Oruro, Pando, Beni, Tarija y Santa Cruz.

<sup>29</sup> Artículo 26.II, párrafo 4, Estado Plurinacional de Bolivia, *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, 2009.

<sup>30</sup> Artículo 146, Estado Plurinacional de Bolivia, *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, 2009

<sup>31</sup> Htun, Mala. 2004. “Is Gender Like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups.” *Perspective on Politics*, 2, 442.

<sup>32</sup> Nalinn Larsson, “The Democratic Dream in a Multicultural Society”, Linneuniversitetet, Tesis de grado, 2013, p.4

Las circunscripciones especiales a su vez tienen dos variantes: las circunscripciones especiales y las circunscripciones especiales mixtas. Las segundas tienen recintos y mesas en las que los electores indígenas puedan elegir votar por candidatos indígenas o por candidatos uninominales. En estas mesas de sufragio concurren electores indígenas y no indígenas.

Es importante precisar que las CEIOC fueron creadas para representar a grupos minoritarios. Si 62% de los bolivianos son de origen indígena, tres grupos son mayoritarios: los Aymaras, los Guaraní y los Quechuas. Por entonces, no están contabilizados en la representación por CEIOC.

### **Cuadro 5 - Representación de los NPIOC**

<b>Departamento</b>	<b>Naciones y pueblos indígenas minoritarios</b>
<b>La Paz</b>	Afroboliviano, Mosestén, Leco, Kallawaya, Tacan y Araona
<b>Santa Cruz</b>	Chiquitano, Guaraní, Guarayo, Ayoreo y Yuracaré – Mojeno
<b>Cochabamba</b>	Yuki y Yuracaré
<b>Oruro</b>	Chipaya y Murato
<b>Tarija</b>	Guarani, Weenayek y Tapiete
<b>Beni</b>	Tacana, Pacahuara, Itonama, Joaquiniano, Maropa, Guarasugwe, Mojeno, Siriono, Baure, Tsimane, Movima, Cayubaba, Moré, Cavineno, Chacobo, Canichana, Mosesten y Yuracaré
<b>Pando</b>	Yaminagua, Pacahuara, Esse Ejja, Machineri y Tacana

Fuente: *Ley del Régimen Electoral Plurinacional*, no 26, artículo 57.II, 2010.

En cada CEIOC se elige un representante titular y un suplente por simple mayoría de los votos. En caso de empate, está previsto que se dará lugar, en el plazo de 28 días después de la primera votación, a una segunda vuelta entre los candidato/as, con el mismo padrón electoral pero con nuevos jurados de mesas de sufragio. En las elecciones del 12 de octubre, este caso no ocurrió, los representantes fueron elegidos en la primera vuelta.

En lo referente a la postulación de candidatos y candidatas a las CEIOC se efectúan a través de las organizaciones de NPIOC o dentro de las organizaciones políticas registradas ante el OEP. La elección de candidatos quedó poco transparente. El proceso se hace de manera interna a las NPIOC, según sus propias reglas y estatutos indígenas<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Entrevista de un candidato a la diputación conducida el 10 de octubre 2014

Otra norma por la candidatura reside en la afiliación del postulante: el artículo 61 de la ley electoral dispone que la postulación a una circunscripción especial “*se efectuara a través de las organizaciones de naciones o pueblos indígena originario campesinos o las organizaciones políticas*”. Sin embargo los diferentes candidatos solo se afiliaron a partidos políticos y la comunicación sobre la afiliación se concentró en este modo de afiliación.

Esta medida fue criticada por el hecho de que acordar y reconocer una autonomía propia a los NPIOC se encuentra alterado. Competir bajo una bandera política puede ser visto como un reforzamiento impuesto por los partidos tradicionales que así logran integrarse en las dinámicas indígenas.

De otro lado, para algunos candidatos, esta medida representa una puerta hacia cargos más altos. Hacer una alianza con los partidos políticos reconocidos por el OEP es una estrategia electoral. Puede permitir a los representantes indígenas elegidos bajo el mismo color que el presidente elegido, si forma parte del equipo gubernamental, de los ministerios etc. Al presentarse de manera independiente, los representantes de estas circunscripciones logran entrar al congreso pero pueden tener más dificultades para “subir las escaleras”<sup>34</sup>.

### *Nueva visibilidad institucional y política*

Todavía hay que evaluar los mecanismos por los cuales se concretizan en términos políticos esas disposiciones inscritas en los instrumentos jurídicos fundamentales y estructurantes. En otras palabras, ¿las cuotas de asientos mínimos indígenas permitieron que se destaquen los candidatos indígenas minoritarios y/o temas que les conciernen?

Históricamente, los grupos indígenas fueron unos de estos grupos marginalizados, aunque hubo varias tentativas de reforma y inclusión en el pasado (ver el artículo de Almut Schilling-Vacaflor).<sup>35</sup> Esto no quiere decir que estos grupos no participaran en la esfera política, solo que lo hacían mayormente por fuera del Estado y en reacción contra él. La fuerza del MAS residió en canalizar el descontento de los varios movimientos sociales, entre otros los indígenas, de los años dos mil en una movilización electoral<sup>36</sup>. La llegada de un grupo marginalizado al gobierno fue un

---

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Almut Schilling-Vacaflor, « Bolivia's New Constitution : Towards Participatory Democracy and Political Pluralism? », *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 90, 2011, 6-7.

<sup>36</sup> *Ibid.*, 7-9.

avance en la inclusión de grupos marginalizados y los esfuerzos constitucionales que se sucedieron institucionalizaron varias medidas de integración y de empoderamiento<sup>37</sup>.

Las nuevas garantías jurídicas juntas al resurgimiento de los movimientos y temas indígenas hacen que los NPIOC hayan ganado una presencia en las elecciones y en los mecanismos de democracia representativa. Esta presencia se ve en los candidatos indígenas en posiciones estatales de alto perfil que son Evo Morales, Tomasa Yarhui y Fernanda Vargas Mosua. El hecho que estos candidatos sean de tres partidos políticos distintos muestra que ningún partido puede reivindicar la representación exclusiva de los NPIOC y que ser “indígena” no significa tener de una ideología específica.

Segundo, unos de los temas más populares durante la campaña electoral permitió abordar las cuestiones de derechos de los NPIOC. El tema que más se destacó fue el TIPNIS, no tanto por el proyecto de desarrollo en sí mismo porque éste fue anulado después de meses de conflicto entre el gobierno y las asociaciones indígenas locales<sup>38</sup>. El TIPNIS quedó como un tema pertinente y captó la atención nacional durante las elecciones al catalizar a la oposición y reflejar la autonomía indígena frente oficialismo que decía, precisamente, representar a estos grupos. También la demora en la consulta de los grupos indígenas, proceso consagrado en la constitución de 2009<sup>39</sup>, y la sentencia del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP)<sup>40</sup>, demuestran que las nuevas garantías legales aumentaron la autonomía de los pueblos indígenas.

El TIPNIS no sólo expuso que las garantías legales podían fortalecer la autonomía de los pueblos indígenas y dar resultados concretos. También demostró que a pesar de estos avances, todavía sobrevive una dinámica social por la cual los grupos políticos en el poder siguen tratando de imponerse y que dentro de la categoría de “grupo indígena” hay conflictos de intereses, de identidades y otros. Así que todavía existe una discrepancia entre los objetivos bajo la nueva constitución y la realidad actual.

### **Las limitaciones a la integración de los NPIOC en el sistema electoral**

Ya fueron expuestos los mecanismos de votación en las circunscripciones especiales. Bolivia es uno de muchos países que adoptaron la reserva de los cargos como medida de inclusión de los

<sup>37</sup> Estado Plurinacional de Bolivia, *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, artículo 30.

<sup>38</sup> Robin Cavagnoud, La Bolivie et la Révolte des Indigènes du TIPNIS, *Observatoire Politique de l'Amérique latine et des Caraïbes*, en ligne, <http://www.sciencespo.fr/opalc/content/la-bolivie-et-la-revolte-des-indigenes-du-tipnis> (page consultée le 23 novembre 2014).

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> <http://cejis.org/wp-content/uploads/cejis/publicaciones/390176563000boletin%20BP%20numero%205.pdf>

marginalizados. Aunque representa un avance cierto y que puede ser una medida eficaz, unos aspectos de la formula elaborada obstaculizan la profundización de la integración.

### *Aspectos institucionales*

En Bolivia, la categoría de personas que se dicen indígenas representa más de 60% de la población, como ya fue mencionado. Sin embargo, esa mayoría se divide en 36 grupos étnicos distintos, con distribución poblacional que varía mucho entre cada uno. La obtención de escaños para los NPIOC es una demanda histórica y creó un importante debate. Cuando se negoció la reserva de los cargos, los grupos indígenas reivindicaron en primer lugar un asiento por cada pueblo reconocido en la constitución.<sup>41</sup> Pero a lo largo del debate, los indígenas a través de la Confederación de los Pueblos Indígenas solicitaron 24 escaños especiales frente a los 15 que se proponía en el proyecto de ley enviado por el Ejecutivo al Congreso

Además, las organizaciones en cuestión pidieron que la nominación de los candidatos se hiciera por los usos y las costumbres locales.<sup>42</sup> Lo que no fue acordado en el proyecto final. Finalmente, la ley del Régimen Electoral, establece que las NPIOC tendrán 7 representantes en la Cámara de diputados sobre un total de 166.

Los 7 que existen actualmente representan entonces menos de un quinto de lo pedido y los usos y costumbres no fueron reconocidos como método de nominación. Podría ser interpretado como el escepticismo del gobierno ante las autonomías indígenas.<sup>43</sup>

En teoría y según la ley, las organizaciones indígenas podrían presentar sus propios candidatos. Sin embargo, no se presentaron candidatos que no fueran afiliados a un partido político. Aunque la afiliación a un partido político puede significar la oportunidad por el diputado especial de llegar a una posición política o gubernamental, esta falta de representación distinta de los partidos nacionales hace temer que el objetivo de autonomía de los grupos dominantes quede diluido ante la sumisión de los intereses particulares indígenas frente al interés general del partido político. Las autoridades electorales deberían establecer mecanismos para asegurarse que la posibilidad de presentarse independientemente de los partidos nacionales sea real y no solo una ficción jurídica. En los hechos, observando la actitud del MAS frente los grupos minoritarios, tal como expuesto

---

<sup>41</sup> Almut Schilling-Vacaflor, « Bolivia's New Constitution : Towards Participatory Democracy and Political Pluralism? », *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 90, 2011, 5.

<sup>42</sup> Htun, Mala y Juan Pablo Ossa, « Political Inclusion of Marginalized Groups : Indigenous Reservations and Gender Parity in Bolivia », *Politics, Groups, and Identities*, 1(1), 2013, 15.

<sup>43</sup> Htun, Mala y Juan Pablo Ossa, « Political Inclusion of Marginalized Groups : Indigenous Reservations and Gender Parity in Bolivia », *Politics, Groups, and Identities*, 1(1), 2013, 16.

en el caso del TIPNIS, no parece muy probable que los diputados especiales, que representan a las minoridades, tengan una presencia valorizada. Además, de manera general, el efecto de dilución puede ser aún más claro tomando en cuenta que los partidos políticos escogen sus candidatos de manera discrecional, sometiendo la candidatura a la política interna del partido, y no según los usos y costumbres locales.

Otra limitación resulta del número de asientos reservados. Primero, la representación que tiene cada grupo varía en función del departamento. En Cochabamba, hay dos minorías que “comparten” un asiento<sup>44</sup>, así que tiene un ratio pueblo/diputado de 0,5. El otro extremo es el Beni, donde hay 18 grupos, que resulta en un ratio pueblo/diputado de 0,056. Esto repercute en la representación de la diversidad de las naciones indígenas y en el acceso de cada una al Congreso. Además, algunas minoridades se ubican en más de un departamento, como los Yuracaré que están presentes en Santa Cruz, Cochabamba y el Beni. Relacionado a la cuestión de los ratios, esto hace que los municipios Yuracaré en el Beni no tengan la misma representación que los de Santa Cruz o de Cochabamba, aunque forman un solo NPIOC.

Segundo, como fue demostrado, el TIPNIS hace recordar que dentro de la categoría poblacional “indígena” existen varios intereses<sup>45</sup> y que también hay dinámicas de exclusión *adentro* de los NPIOC y *entre* ellos<sup>46</sup>. Por supuesto, la existencia de un cargo para cada NPIOC no disminuye la exclusión intragrupal, pero previene la de tipo intergrupala. Sobre la primera forma de marginalización, se tendría que encontrar un equilibrio, muy sensible, es cierto, entre el reconocimiento de los usos y costumbres y los objetivos de integración, tales como la paridad de género.

Aunque la reserva de los cargos puede ser una medida apropiada para luchar contra la exclusión de algunos sectores de la sociedad, para autonomizarlos, la presencia exclusiva de los partidos políticos nacionales en las candidaturas presentadas puede ser contraproducente.

---

<sup>44</sup> Artículo 57.II, *Ley del Regimen Electoral*, no 26, 2010.

<sup>45</sup> Htun, Mala y Puan Pablo Ossa, « Political Inclusion of Marginalized Groups : Indigenous Reservations and Gender Parity in Bolivia », *Politics, Groups, and Identities*, 1(1), 2013, 13-18.

<sup>46</sup> Ver Almut Schilling-Vacaflor, hablando de esas dinámicas en relación a los proyectos de autonomía. Es razonable pensar que esas dinámicas pueden también afectar al proceso electoral. Almut Schilling-Vacaflor, « Bolivia's New Constitution : Towards Participatory Democracy and Political Pluralism? », *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 90, 2011, 14-15.

*Democracia local versus democracia nacional*

La representación especial de los NPIOC por parte de 7 representantes indígenas permite reforzar la democracia al nivel local. Los representantes de las NPIOC son necesariamente indígenas y provienen de estas comunidades. Este criterio se estableció para garantizar una “proximidad” con las comunidades, sus necesidades y sus reclamos.

Además, uno de los diputados entrevistados nos precisó que más allá de los principios que tiene que respetar cualquier candidato, un candidato de las CIOC también tiene que responder a los criterios de los estatutos internos de las comunidades indígenas, aunque no sea una obligación prescrita por la ley. Si no respeta o no cumple sus obligaciones, el candidato está sometido a la justicia comunitaria. Este doble peso de la comunidad puede ser beneficioso en el sentido de que el candidato elegido se siente más comprometido para defender los intereses de los NPIOC que representa. Sin embargo, sin consagración legal, esta tradición puede perder fuerza.

El hecho de tener diputados especiales puede incentivar la formación de líderes originarios de estos grupos “minoritarios” y así fomentar una representación y visibilidad más alta de los NPIOC en la política nacional.

Sin embargo, el fomento de una democracia local tiene doble hilo: si permite estar más cerca de las preocupaciones de las comunidades, tiene dificultad para posicionarse a nivel nacional. En el ámbito regional y local, el papel de los movimientos sociales es muy importante, pero cuando se trata de constituirse en partido con ofertas nacionales, los movimientos tienen dificultad para fortalecerse y asentarse<sup>47</sup>. Lo podemos ver con el partido verde que se construyó sobre una base local, cuyo candidato era el dirigente del TIPNIS<sup>48</sup>, pero cuyo programa tuvo dificultad a repercutirse al nivel nacional<sup>49</sup>. Intentó presentarse como el partido de los indígenas pero finalmente, la mayoría de los candidatos de las CIOC prefirieron afiliarse al MAS.

Los desafíos son diferentes y si bien benefician de escaños especiales, necesitan para durar en la política, alargar sus temas y sus ofertas a todos los votantes y no solo a los indígenas.

---

<sup>47</sup> Franco Gamboa Rocabado, “Transformaciones constitucionales en Bolivia: Estado indígena y conflictos regionales”, *Colombia Internacional*, 71, enero a junio de 2010, p.162

<sup>48</sup> [http://www.la-razon.com/index.php?\\_url=/nacional/Partido-Bolivia-Fernando-Vargas-Presidencia\\_0\\_2064393638.html](http://www.la-razon.com/index.php?_url=/nacional/Partido-Bolivia-Fernando-Vargas-Presidencia_0_2064393638.html)

<sup>49</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=KYsREfU2iJc>

De otro lado, si es verdad que gracias a esta nueva constitución los NPIOC tuvieron la oportunidad de representación en el Congreso, tenemos que recordar que son 7 diputados por 36 NPIOC sobre un total de 166 diputados, los que puede afectar la influencia real de ellos.

#### *Voto secreto versus voto comunitario*

El proceso de selección de los candidatos para las circunscripciones especiales no parece evidente. La ley 026 detalla el proceso de elección de los diputados de los escaños especiales sin dar información sobre el proceso de candidatura de estos diputados. “*La postulación de candidatas y candidatos a las Circunscripciones Especiales Indígenas Originarias Campesinas se efectuará a través de las organizaciones de naciones o pueblos indígena originario campesinos o las organizaciones políticas, debidamente registradas ante el Órgano Electoral Plurinacional*”, prevé la ley. Lo que dio lugar a una falta de transparencia. El único criterio que precisa la ley es que el candidato tiene que pertenecer a una NPIOC.

Un diputado de la región de Cochabamba, compartió su opinión con nosotros: el nos explicó que el proceso de postulación para la circunscripción especial del Tropicó de Cochabamba (que representa a los Yuracaré, Yuki, Moxeño-Trinitario) según su vista. Los tres grupos de NPIOC se dividen en varias comunidades, entonces para reunirlos, cada NPIOC tiene un concejo. En cada uno de los tres concejos se elige un candidato.

Los tres candidatos que fueron elegidos por las comunidades y el concejo compiten internamente. El vencedor de esta competencia será el candidato de la circunscripción y su elección será enviada al CIDOB (Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia).

Lo que aparece en el proceso de selección de los candidatos es el riesgo de voto comunitario. La lucha contra el voto comunitario fue un reto de esta elección. En efecto, uno de los temores y denuncias de los candidatos fue el riesgo de que los diputados de las circunscripciones especiales fueran “electos” antes de la fecha de votación.

La votación en las circunscripciones especiales subraya el difícil equilibrio entre el respeto de los principios y las normas NPIOC y la incorporación al sistema electoral nacional. El voto en las comunidades no es un voto individual sino que se decide en grupo. Sin embargo, gracias a matices, el OEP no considera que el principio del voto secreto sea afectado: para el Órgano, mientras el votante se encuentra solo el recinto, tiene la libertad de votar por el candidato de su elección y así se subestima el peso de la comunidad en los Territorios NPIOC.

Aparece un límite a la nueva democracia que se quiere construir en Bolivia: se reconocieron los derechos de los indígenas, su cultura, su patrimonio y sobre todo su propia democracia (la democracia comunitaria) pero para reconocerlos, y darlos visibilidad en el Congreso de la Republica, aun si se crean los escaños especiales, se tiene que cumplir con los principios del sistema electoral nacional que pueden no ser adaptables con sus sistemas de representación.

## **Conclusiones**

El ejercicio democrático que fueron las elecciones del 12 de octubre 2014 fue un evento importante en la nueva etapa histórica de Bolivia. La fuerte participación popular demuestra el compromiso de los ciudadanos en el proceso electoral, fortaleciendo así mismo uno de los pilares de la constitución, la democracia representativa. Más precisamente, las elecciones fueron otra ilustración de los esfuerzos para lograr la integración de ciertos grupos marginalizados, como las mujeres o los grupos indígenas minoritarios. Estos últimos, que fueron el centro del presente texto, ganaron cierta presencia en el debate público los últimos años, además de garantías jurídicas. La evolución es tal que sería muy difícil imaginar un regreso a la situación antes de 2009. Las reformas que ocurrieron a lo largo de los años de presidencia de Evo Morales, permitieron a las comunidades indígenas, que representan la mayoría de la población nacional, de canalizar su fuerza y su capacidad política para actuar a dentro del sistema. Si antes la movilización indígena se hacía en respuesta a las decisiones políticas del Estado (como lo vimos con el TIPNIS) ahora tienen la posibilidad de ver sus intereses mejor representados y defendidos en el seno del Congreso.

El 12 de octubre, las NPIOC pudieron elegir a través de mecanismos propios el candidato que correspondía y defendía de la mejor manera sus intereses. Si el MAS salió ganador de esta competencia política, tenemos que recordar que las nuevas instituciones electorales y el nuevo régimen electoral, aplicado por primera vez en Bolivia, benefició al partido oficialista. Recordemos que el MAS, partido del oficialismo ya gozaba de un fuerte apoyo de la población. Durante la campaña, el MAS gozo de una fuerte visibilidad, debido notamente al beneficio de tener un candidato presidente. La joven institución electoral, no hizo un estricto control de las apariciones públicas y de los gastos de campaña de Evo Morales por ejemplo<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Organización de los Estados Americanos, “Misión de OEA en Bolivia felicita la alta participación ciudadana”, Comunicado de prensa C-436/14, 2014.

Al lado de esta visibilidad, hemos visto que el sistema electoral creado por la nueva constitución, en cuanto a la representación en el Congreso, beneficia al partido ganador y puede afectar el papel de contrapoder del Congreso. Aun eligiendo un candidato para la diputación, distinto al partido político del candidato presidencial, el votante ve su voto para la diputación debilitado.

También vimos que el Órgano Electoral tuvo varias dificultades a la hora de realizar sus misiones. Muchos votantes el día de las elecciones se encontraba perdidos, debido a la falta de pedagogía del Órgano sobre el nuevo sistema, hacia la población.

Vimos a lo largo de este análisis que si bien los avances para las comunidades indígenas son históricos, al permitir reforzar los liderazgos locales, son todavía frágiles al nivel nacional. El caso del candidato del partido verde, que representa los intereses de los indígenas en la lucha contra el TIPNIS es revelador: no logró imponerse al nivel nacional. Para obtener resultados significativos y poder defender los intereses de sus comunidades, los representantes de las CEIOC necesitan hacer alianzas con los partidos políticos más fuertes, por esta razón, se puede explicar que aún si existe la opción, ninguno candidato se presentó bajo una organización NPIOC. Este ejemplo ilustra también que solo crear mecanismos especiales no es lo suficiente para entrar en el juego político nacional. Pero permite claramente a estas comunidades excluidas de entender las reglas del juego político nacional y del ejercicio de la democracia a través de alianzas, construcción de programas más allá de los intereses locales, competencia pública, relaciones a los medios, intervenciones públicas y otros aspectos.

Sin embargo, una dificultad encontrada al analizar el caso de los NPIOC fue la poca cantidad de documentación sobre los efectos concretos de la constitución boliviana sobre la participación política de las minorías indígenas, sobre todo durante las elecciones. Después de cinco años bajo la nueva constitución, tal relevamiento sería una contribución cierta al estudio de los grupos autóctonos bolivianos. Entender las razones que están detrás de la falta de participación en el proceso electoral de las organizaciones indígenas sería también útil, tanto más cuanto que representan la diversidad social, cultural y política que caracteriza tan bien el pueblo boliviano.