Publicación de la Carrera de Derecho
Instituto de Investigaciones, Seminarios y Tesis
UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS

ISSN 2413 - 2810, VOLUMEN 11, Nro. 17 - Julio - Diciembre 2022 • Pág. 53 - 64

LA TRICAMERALIDAD COMO PROPUESTA PARA DESCONCENTRAR EL PODER EN EL ESTADO BOLIVIANO

TRICAMERALITY AS A PROPOSAL TO DECENTRALIZE POWER IN THE BOLIVIAN STATE

***Giovani Daniel Cuba Villarroel*[1]**

Resumen

Este artículo propone un análisis acerca de la manera en que el sistema electoral y el sistema de partidos influye en la concentración de poder en el partido político que gana las elecciones afectando la división y separación de poderes. El sistema electoral genera la cooptación de todo el órgano ejecutivo y una proporción similar en la asamblea legislativa plurinacional. Asimismo, el sistema de partidos genera una disciplina del miembro hacia el partido político provocando una paradoja en el asambleísta (cuyo partido político ganó las elecciones) en la siguiente medida: por un lado, tiende a ser fiel a su partido y sus miembros o, por otro, ejerce su trabajo limitando el poder de su partido fiscalizándolo, investigándolo y designando autoridades estatales que lo limiten o lo cuestionen.

Palabras clave: Sistema electoral - sistema de partidos - división de poderes - control político.

Abstract

This article proposes an analysis of the way in which the electoral system and the party system influence the concentration of power in the political party that wins the elections replaced by the division and separation of powers. The electoral system generates the cooptation of the entire executive body and a similar proportion in the plurinational legislative assembly. Likewise, the party system generates a member's discipline towards the political party, provoking a paradox in the assembly member (whose political party won the elections) to the following extent: on the one hand, he tends to be faithful to his party and its members or, on the other, he carries out his work by limiting the power of his party by supervising it, investigating it and designating state authorities that limit or question it.

Keywords: Electoral system - party system - division of powers - political control.

1. Introducción

Bajo la Constitución Política del Estado, vigente desde el 2009, Bolivia cuenta con un modelo presidencialista y una de sus consecuencias lógicas es una mayor concentración

1 Abogado, egresado de la maestría de Derecho Constitucional y Procesal Constitucional y egresado de la carrera de Ciencia Política (UMSA)

GIOVANI DANIEL CUBA VILLARROEL
ISSN 2413 - 2810, Volumen 11, Nro. 17
Julio - Diciembre, 2022

del poder en el órgano ejecutivo boliviano. Sin embargo, si se reflexiona sobre uno de los componentes del sistema electoral en conjunción con otro de los elementos constitutivos del sistema de partidos, se encuentra aún una mayor concentración del poder en el órgano ejecutivo que afecta la división de poderes.

El poder debe ser dividido en funciones y la base de su equilibrio se encuentra en la independencia y separación (CPE., 2009, art 12) de la función ejecutiva, legislativa y la jurisdiccional, además de la electoral en el caso boliviano. Sin embargo, por consecuencia del sistema electoral y del sistema de partidos bolivianos, el equilibrio de poderes se halla comprometido por la concentración del poder en el partido político que gana las elecciones.

De manera general e introductoria, puede sostenerse que el sistema de decisión del sistema electoral boliviano configura un órgano ejecutivo y una asamblea legislativa plurinacional proporcionales a propósito de la presencia del partido. Por otro lado, la disciplina partidaria del sistema de partidos boliviano desprende la subordinación y obediencia del miembro del partido político al partido político. Ambas variables, por tanto, provocan una fusión de poderes.

> *El partidismo de Gobierno también implica que cuando un solo partido obtiene la mayoría de escaños, el sistema parlamentario se hace jerárquico y genera una "fusión de poderes". La fusión entre el ejecutivo y el legislativo se extiende a la fusión entre el partido y el ejecutivo (Sánchez, 2015, pp. 7-8).*

Sin embargo, esta afectación a la división y equilibrio de poderes, o *fusión de poderes* a decir de Sánchez (2015), sólo adquiere una connotación negativa respecto a las *funciones no políticas* de la asamblea legislativa plurinacional descartando, por consecuencia lógica, aquellas *funciones políticas*.

Todos los órganos deliberantes y colegiados de carácter representativo, en este caso la asamblea legislativa plurinacional, *son esencialmente políticos* y sus funciones son también políticas. Sin embargo, también son acreedores de facultades no políticas que son delegadas por su carácter representativo pero que, para su determinación, no necesitan de una composición política.

Este artículo se detendrá en aquellas facultades no políticas de la asamblea legislativa plurinacional como generadoras de una mayor concentración de poder en el partido que obtiene una victoria democrática producto del sistema de decisión del sistema electoral boliviano y la disciplina del partido del sistema de partidos boliviano.

2. Desarrollo

En primera instancia, se definirán qué se entiende por facultades políticas respecto de las no políticas de la asamblea legislativa plurinacional y, posteriormente, se las identificará en la Constitución Política del Estado. Asimismo, se describirá cómo uno de los elementos del sistema de partidos y otro del sistema electoral en Bolivia, generan,

ISSN 2413 - 2810, VOLUMEN 11, Nro. 17 - Julio - Diciembre 2022 • Pág. 53 - 64

ambas, una concentración de poder en el partido político que gana democráticamente las elecciones afectando la concepción deontológica de equilibrio de poderes y su transgresión en la búsqueda de su separación e independencia.

2.1. Facultades políticas y no políticas

Las facultades políticas son aquel "*conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas que buscan la solución de las mismas o llevarlas a niveles manejables*". (González, 2014, p. 234) pero que, para su materialización, requiere de una "*determinación ideológica de las finalidades político sociales que atañen al Estado – Comunidad, a cuya realización tiende la acción de los órganos estatales*" (Lucas Verdú, 1979, como se citó en Pedroza, 1996, p. 85).

Por su parte, las facultades no políticas son aquellas que implican "*Conocer la actividad del gobierno, valorarla, verificarla, fiscalizarla, comprobarla, autorizarla, evaluarla, revisarla o examinarla, así como expresar una opinión al respecto y, en conjunto, trasladarla a la opinión pública*" (Pedroza, 1996, p. 38). Asimismo, dentro de las facultades no políticas del órgano legislativo, se encuentran aquellas que son parte inescindible y parte del núcleo duro de las funciones jurisdiccional y electoral.

Esta línea divisora de las facultades políticas y no políticas del órgano legislativo son necesarias al momento de definir la existencia o no de una mayor concentración del poder que atenta con la independencia y separación de poderes. En este entendido, se considera consustancial a la naturaleza del poder y no atentatorio al equilibrio de poderes que la asamblea legislativa plurinacional asuma facultades políticas tales como la legislación y la definición de las políticas públicas; a contrapelo, se considera atentatorio aquellas no políticas porque controlar, investigar y fiscalizar a los miembros del mismo partido e intervenir en la designación de autoridades jurisdiccionales y a vocales del tribunal electoral, genera la concurrencia en un mismo acto del ejercicio de juez y parte.

En síntesis, puede afirmarse que, operativizando las definiciones planteadas, las facultades no políticas de la asamblea legislativa plurinacional son aquellas cuya finalidad es controlar el poder, designar o intervenir en la designación de autoridades que controlan el poder y ejerzan funciones jurisdiccionales y electorales. Por exclusión, las facultades políticas de este órgano son las que no ingresan en la definición anterior.

En este sentido, puede identificarse las siguientes facultades no políticas de la asamblea legislativa plurinacional dentro de la Constitución Política del Estado:

- Controlar y fiscalizar los órganos del Estado y las instituciones (CPE., 2009, art 158, parágrafo I, numeral 17) y empresas públicas (CPE., 2009, art 158, parágrafo I, numeral 20).
- Investigar e interpelar a los ministros con alcance de censura (CPE., 2009, art 148, parágrafo I, numeral 18).

GIOVANI DANIEL CUBA VILLARROEL
ISSN 2413 - 2810, Volumen 11, Nro. 17
Julio - Diciembre, 2022

- Preseleccionar a los candidatos de magistrados del tribunal constitucional plurinacional, del consejo de la magistratura, tribunal supremo de justicia y del tribunal agroambiental (CPE., 2009, art. 158, parágrafo I, numeral 5).
- Designar seis miembros del órgano electoral plurinacional (CPE., 2009, art. 158, parágrafo I, numeral 4 y art. 206 numeral III).
- Designar al fiscal general del estado, al defensor del pueblo (CPE., 2009, art. 161, numeral 8, art. 220 y art. 227, numeral I) y al contralor general del estado (CPE., 2009, art. 124).

Estas prerrogativas asignadas a la asamblea legislativa plurinacional merecen un tratamiento *no político* porque la independencia y separación de los asambleístas a sus pares partidarios dentro del órgano ejecutivo o designar a las autoridades antes mencionadas, de manera directa o indirecta, se ven naturalmente comprometidas afectando la separación y equilibrio de poderes.

2.2. Sistema electoral boliviano

Bolivia elige a la asamblea legislativa plurinacional (CPE., 2009, art. 156), al presidente y vicepresidente por una gestión de cinco años (CPE., 2009, art. 168) a través del sufragio universal.

El candidato a presidente es acompañado por su candidato a vicepresidente. Ambos son elegidos en una sola circunscripción nacional por la mayoría absoluta de los votos (CPE., 2009, art. 166) o alcanzando un 40 por ciento de los votos con una diferencia de por lo menos un 10 por ciento respecto del segundo inmediato. En caso de no alcanzarse los porcentajes mencionados, se realiza la segunda vuelta por los dos candidatos que obtuvieron la mayor cantidad de votos y el balotaje se resuelve por mayoría simple. Una vez posesionado el presidente, éste tiene la facultad de elegir a sus ministros y, por consecuencia lógica, definir toda la estructura del órgano ejecutivo, el más grande en tamaño, capital humano y manejo de recursos.

Por su parte, la asamblea legislativa plurinacional está compuesta por 166 asambleístas organizados en dos cámaras: la de senadores y la de diputados.

La cámara de diputados está compuesta por 130 miembros (CPE., 2009, art. 146) elegidos en un 50 por ciento en circunscripciones uninominales departamentales por mayoría simple y bajo la sigla de un partido político[2]. Por definición, el sistema de decisión mayoritario cumple la función de generar mayor presencia representativa de partido político mayoritario y restar presencia de las minorías.

2 El número exacto de las escaños uninominales y plurinominales se encuentra modificada por Ley Nº 026 del Régimen Electoral de 30 de junio de 2010 modificada, a su vez, en sus partes pertinentes, por la Ley Nº 421 de Distribución de Escaños entre Departamentos de 07 de octubre de 2013 (Gaceta Oficial de Bolivia). Actualmente, los escaños plurinominales son 60 y los uninominales 63. Con los 7 escaños de circunscripciones especiales, se alcanza los 130 diputados, establecidos en la CPE.

LA TRICAMERALIDAD COMO PROPUESTA PARA
DESCONCENTRAR EL PODER EN EL ESTADO BOLIVIANO
ISSN 2413 - 2810, VOLUMEN 11, Nro. 17 - Julio - Diciembre 2022 • Pág. 53 - 64

La otra mitad se elige a través del sistema proporcional compensatorio en circunscripciones plurinominales departamentales, en listas encabezadas por los candidatos a presidente.

Por su parte, la cámara de senadores está compuesta por 36 miembros (CPE., 2009, art. 148) que son elegidos en circunscripción departamental, en lista única encabezada por los candidatos a presidente de un partido político aplicando el principio de proporcionalidad.

En consecuencia, el sistema electoral boliviano configura a todo el órgano ejecutivo y una mitad de la asamblea legislativa plurinacional con un solo voto y la otra mitad de la asamblea legislativa plurinacional se define con la emisión de otro voto, en un mismo evento electoral y todos cobijados por una sigla de un partido político.

Dicho de otra forma, el sistema electoral boliviano elige, con la emisión de un sólo voto, al presidente, vicepresidente, toda la cámara de senadores y la mitad de la cámara de diputados de un mismo partido político y, por otro lado, con la emisión de otro voto se elige a la otra mitad de la cámara de diputados (incluidos los siete curules indígena originario campesinos).

Ahora bien, a esta proporcionalidad descrita en el párrafo anterior, debe sumarse que el presidente y vicepresidente son elegidos por un sistema de decisión mayoritario bajo dos supuestos: uno es el que permite alcanzar una mayoría absoluta, es decir un 50 por ciento más un voto y, el otro, el que permite formar gobierno alcanzando el 40 por ciento de los votos y con una diferencia de por lo menos un 10 por ciento respecto al candidato segundo inmediato.

La elección ganada con la fórmula del 50 por ciento más un voto[3], el presidente y vicepresidente son elegidos formando el órgano ejecutivo y la asamblea legislativa plurinacional, quedando la votación de las diputaciones uninominales y los siete curules destinados a lo originario campesino pendiente de recuento, pero teleológicamente destinados a formar mayorías.

3 Bajo esta fórmula, se eligieron autoridades políticas en las elecciones de 2005, 2009, 2014 y 2020. En las elecciones de diciembre de 2005, el Movimiento al Socialismo (MAS) liderado por Evo Morales ganó las elecciones con el 53,7% de los votos válidos con la Constitución de 1967 vigente, reformada en 1994 y 2004. En 2009, el MAS acordó, en un acuerdo congresal, acortar su mandato de 5 a 4 años y en diciembre ganó las elecciones con el 63,91%. Para las elecciones de octubre de 2014, el MAS ganó las elecciones con el 61.01% después de que el Tribunal Constitucional Plurinacional habilitara a Evo Morales y a Álvaro García Linera como candidatos a presidente y vicepresidente a través de la Declaración Constitucional Plurinacional N° 0003/2013 de fecha 25 de abril de 2013. Finalmente, en las elecciones de octubre 2020, el MAS, liderado esta vez por Luis Arce y David Choquehuanca, ganó las elecciones con el 54.73%. <Órgano Electoral Plurinacional>, Atlas Electoral, acceso el 10 de agosto de 2022, https://atlaselectoral.oep.org.bo/#/sub_proceso/107/1/1. Desde el 20 de noviembre de 2019 hasta octubre de 2020, Bolivia vivió un interregno tras la evacuación del poder de Evo Morales y Álvaro García Linera y la asunción como presidente transitoria de Jeanine Áñez Chávez en un hecho político controvertido.

GIOVANI DANIEL CUBA VILLARROEL
ISSN 2413 - 2810, Volumen 11, Nro. 17
Julio - Diciembre, 2022

> *El objetivo del formador de mayorías es dar lugar a la formación de mayorías políticas en los espacios de representación, de un modo artificial, y que estás mayorías en el parlamento puedan tomar decisiones con rapidez y agilidad. El resultado final del mecanismo utilizado determina que una organización política puede lograr el doble de escaños o representantes cuando en otra circunstancia sólo hubiera tenido la mitad (Cordero, 2014, p. 54).*

Los comicios ganados con la fórmula del 40/10, el presidente y vicepresidente son electos formando el órgano ejecutivo y la asamblea legislativa plurinacional presenta la siguiente cualidad: una menor presencia del partido oficialista y una oposición partidaria más fragmentada y, por consecuencia, diversificada.

Por último, en el caso en que no se den ambos supuestos, se produciría un balotaje entre los candidatos más votados, pero con una composición legislativa configurada de acuerdo con el primer evento electoral. En este caso, el órgano ejecutivo se mantiene monolítico porque el presidente tiene la facultad de designar a sus ministros, pero la asamblea legislativa plurinacional potencialmente plural y diversa.

En escenario del balotaje, se advierte un estado de ingobernabilidad por no corresponder el voto emitido por el ejecutivo respecto a la configuración electoral del legislativo. En el periodo 1985 – 2003, pese a que no se había alcanzado a una mayoría absoluta, el otrora congreso nacional supervivió a la ingobernabilidad por la práctica de las coaliciones poselectorales partidarias, variable ausente en la historia política boliviana post Constitución Política del Estado de 2009[4].

En síntesis, el sistema electoral boliviano, con referencia estricta a aquellos mecanismos que convierten los votos en la formación de gobierno y representación política, configura un órgano ejecutivo uniforme y dirigido por un mismo partido político y una asamblea legislativa plurinacional con una posibilidad de cooptación mayoritaria del mismo partido de gobierno en caso de generarse una victoria electoral por mayoría absoluta. Con la fórmula del 40/10, la asamblea legislativa plurinacional tiene una menor presencia de asambleístas del mismo partido de gobierno, pero con un límite de representación opositora y con potencial fragmentación. Por último, en caso de generarse un balotaje, el órgano legislativo podría presentarse plural y diverso.

Finalmente, por la posibilidad de concentración de poder descrita en el párrafo anterior, se pone en duda aquellas facultades esencialmente no políticas de la asamblea legislativa plurinacional referidas a la elección o la pre selección de autoridades cuya finalidad constitucional es controlar al órgano ejecutivo (sobre todo) o ejercer las funciones jurisdiccionales y electorales y, por otro lado, la de fiscalizar e investigar acciones del mismo.

4 Los pactos y coaliciones son “reglas informales y estrategias de los actores” políticos. Su ejercicio se encuentra respaldado en la “lógica/ejercicio de las coaliciones multipartidarias” y no en el diseño institucional constitucional. (Exeni, 2016, p. 24).

LA TRICAMERALIDAD COMO PROPUESTA PARA
DESCONCENTRAR EL PODER EN EL ESTADO BOLIVIANO
ISSN 2413 - 2810, VOLUMEN 11, Nro. 17 - Julio - Diciembre 2022 • Pág. 53 - 64

2.3. Sistema de partidos boliviano

Este apartado sólo pretende desarrollar aquellos fenómenos que generan la diciplina partidaria que termina subordinando, jerarquizando y consiguiendo la obediencia de los miembros del partido y, en consecuencia, del asambleísta del partido de gobierno que debe desempeñar distintas funciones relativas a la designación de otras autoridades cuyos objetivos fundamentales son la de controlar al poder, ejercer las funciones jurisdiccional y electoral y la de investigar y fiscalizar el poder por sí mismos.

Una vez expuesto el modo en que un partido político coopta todo el órgano ejecutivo y obtiene una potencial preponderancia en el legislativo mediante el ejercicio democrático del sufragio universal, se expondrá a continuación el modo en que un miembro de la asamblea legislativa plurinacional se encuentra en medio de una paradoja entre ejercer sus obligaciones de carácter no político de controlar el poder (es decir de controlar a sus pares partidarios en el toda la extensión del órgano ejecutivo) o la de ejercer su cargo de fiel militante del partido a través del cual obtuvo su cargo representativo.

En primera instancia, es necesario poner de relieve que la forma de gobierno que adopta la Constitución Política del Estado vigente es democrática y que ésta se expresa (junto a la directa y a la comunitaria) a través de la representación y, a la vez, a través de partidos políticos (CPE., 2009, art. 11, inciso 2).

La base del régimen democrático es el partido político (Sánchez, 2015, p. 8)[5]. El origen de la democracia representativa data del modelo liberal republicano en el que prepondera la división y equilibrio de poderes. La representación política cimentada en la soberanía del pueblo se traduce en la elección de autoridades a través del sufragio universal, pero con la particularidad de realizarse a través de los partidos políticos.

En este sentido, son los partidos políticos las entidades jurídico-políticas las que pugnan por participar como candidatos y las que, alcanzando un nivel de votación exigido por el sistema electoral, los que acceden a cargos representativos y gubernamentales. Por tanto, son los partidos políticos los que concentran bajo su sigla política la potestad de alcanzar el poder político institucional.

Bajo este entendido, los partidos políticos han logrado construir una disciplina de sus miembros para alcanzar o retener una porción de poder institucional, pero, al mismo tiempo, esto los ha llevado a generar y normalizar prácticas no democráticas.

Una de estas prácticas se refiere a la disciplina que genera el partido sobre el militante hasta generar la siguiente paradoja en su rol de asambleísta: por un lado, desempeñarse con fidelidad y sumisión al partido y a sus miembros o, por otro, poner límites al poder de su partido.

5 "Al ser los partidos políticos los sujetos centrales del proceso político en todas las democracias, pueden ser considerados como los actores sobre los que pivota la toma de decisiones".

GIOVANI DANIEL CUBA VILLARROEL
ISSN 2413 - 2810, Volumen 11, Nro. 17
Julio - Diciembre, 2022

En este sentido, es importante señalar que la competencia de partidos genera un sistema interpartidario en la que unos con más características democráticas que otros compiten en condiciones de igualdad. Duverger (Trad. En 2012) advierte que esta condición pone en una situación de desfavorabilidad a los partidos más democráticos. "*Una disciplina severa se instauró así progresivamente en el partido mayoritario. Por la fuerza de las cosas, la minoría acabó por adoptar, para defenderse, una disciplina análoga*" (p. 18).

En consecuencia, se tiene un sistema de partidos que propicia que los partidos pugnen por el poder institucional con una tendencia hacia la degradación de sus métodos democráticos. Sobre este fenómeno, Sartori (Trad. en 2005) advertía que los partidos políticos tienden a ser menos democráticos al interior suyo.

Sobre tales métodos y prácticas están el origen del partido, la fuente de su financiamiento, la estructura del partido junto a su centralización, su sacralización, la extrema polarización ideológica del sistema de partidos, y, en sentido numerus apertus, otros.

De esta forma, en este sistema de competencia e interrelación continua, se advierte que, taxonómicamente, se encuentran los partidos de creación *interna* que son aquellos que nacieron a la vida política para participar directamente en proceso electorales y que, por tanto, sus representantes son influyentes dentro de la estructura partidaria.

En cambio, en concomitancia, existen aquellos partidos que nacieron *externamente*, es decir de estructuras cuyo objetivo principal no son las elecciones sino congregarse alrededor de, por ejemplo, sindicatos laborales que tiene la finalidad de defender sus derechos. Una vez que dicho sindicato transita a un partido, sus representantes congresales tienen menor influencia partidaria porque el poder gravita en la fuerza del sindicato.

En los partidos de creación *interna,* el asambleísta tiene supremacía sobre el partido y en los partidos de creación *externa* el partido tiene preponderancia sobre el asambleísta.

Como se mencionó, otro factor de disciplina partidaria es el financiamiento de los partidos políticos. Unos producen su financiamiento del aporte de cada militante, lo que concita una fuerza del partido sobre cada asambleísta. En éste, la economía que va generando cada partido va adquiriendo una complejidad en su administración y empuja a formar funcionarios permanentes que van estructurando una burocracia interna alcanzando cierta autoridad. En este escenario, el partido político va adquiriendo cierta autonomía en su funcionamiento más allá de sus militantes.

Otro es el financiamiento externo, es decir de aquellos donantes o financiadores que logran un mayor poder en el partido porque lo condicionan económicamente.

A propósito de la *centralización* de los partidos, se distinguen aquellos que poseen un sistema de enlaces verticales que separan a los partidarios de base de los estamentos

ISSN 2413 - 2810, VOLUMEN 11, Nro. 17 - Julio - Diciembre 2022 • Pág. 53 - 64

de decisión lo que los lleva a impedir tentativas de cisma y división, asegurándose, por consecuencia lógica, una disciplina estricta. Y esta disciplina partidaria se refleja, como se ha anotado, en la lealtad al partido político por encima de los mandatos de la Constitución Política del Estado y las leyes.

Esto también conduce a que los partidos políticos puedan gestar oligarquías al interior suyo con la consecuencia de generar rigidez en sus relaciones como un medio para reforzar el dominio de los altos mandos en el partido.

Como se mencionó, otro punto descansa sobre la *sacralización.* Los partidos buscan alcanzar que sus conspicuos líderes obtengan un grado metafísico sobre sus miembros, pues los dirigentes buscan elevarse a un grado sacrílego con pretensiones de generar protección, infalibilidad y trascendencia en cada militante. Sólo como un dato de contexto histórico, piénsese el poder del partido político Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y sus líderes Víctor Paz Estenssoro o Gonzalo Sánchez de Lozada, o en el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y Paz Zamora, o la Acción Nacionalista Revolucionaria (ADN) y Hugo Banzer Suárez, para señalar a algunos. Cada partido político fue la lumbrera histórica en su oportunidad y su líder un paradigma. Otro ejemplo más ilustrativo lo exponen la Unidad Cívica Solidaridad (UCS) y Conciencia de Patria (CONDEPA), siglas partidarias que perdieron considerablemente su peso político una vez fenecidos sus líderes políticos, Max Fernández y Carlos Palenque respectivamente.

Finalmente, auxiliándonos en el análisis de Sartori (Trad. en 2005), el último rasgo de análisis es la existencia de un *pluralismo polarizado* en un sistema de partidos. Una amplia distancia ideológica entre los partidos políticos en competencia genera un mayor compromiso al interior de cada partido y una disputa más recalcitrante con el partido en competencia. Que el enfrentamiento se forje entre partidos con distancia ideológica genera una mayor unidad interna formando una mayor disciplina de sus miembros hacia el partido. Bolivia, desde las elecciones de 2005, presenta un pluralismo polarizado de su sistema de partidos y esto ha provocado una mayor protección interna de los militantes a sus partidos políticos y, por tanto, su consiguiente auto disciplina partidaria.

Si bien la afirmación de que Bolivia vive un sistema polarizado carece de un estudio detallado y especializado, Romero (s.f), en función a un análisis más histórico y cualitativo, manifiesta que "*el resultado de la elección [de diciembre de 2005] confirmó que el sistema partidario estaba polarizado*" (p. 148) y que "*durante el gobierno de Evo Morales se acentuó aún más la polarización del sistema político*" (p. 149).

Todas las características anotadas y otras con menor influencia, generan una protección de los militantes, una vez constituidos en asambleístas, hacia sus pares partidarios en cargos del órgano ejecutivo y, por tanto, un desconocimiento exprofeso de sus obligaciones investigativas, fiscalizadoras y designativas de autoridades con funciones de control de poder o ejercer funciones jurisdiccionales y electorales. Es decir, la paradoja se hace palmaria entre sus deberes constitucionales o sus deberes político partidarios.

GIOVANI DANIEL CUBA VILLARROEL
ISSN 2413 - 2810, Volumen 11, Nro. 17
Julio - Diciembre, 2022

3. Conclusiones

El equilibrio de poderes tiene como elementos sustanciales la independencia y la separación, sin embargo, al concentrase el poder preponderantemente en un partido político, de acuerdo al sistema electoral y al sistema de partidos descritos anteriormente, se tiende a lo contrario.

La finalidad fiscalizadora e investigativa de los miembros de la asamblea legislativa plurinacional que pertenecen al mismo partido termina neutralizada y, por otro lado, la censura a un ministro de gobierno se obstaculiza o se emboza de un acto aparente. Por su parte, se designa o preselecciona otras autoridades del aparato estatal con la finalidad de que éstos minimicen sus deberes constitucionales de controlar al partido de gobierno y de ejercer de manera parcializada las funciones jurisdiccional y electoral.

La fiscalización e investigación que ejerce el órgano legislativo hacia, sobre todo, el órgano ejecutivo, es uno de los puntales de equilibrio de poderes y de la democracia en general. Por ejemplo, una petición de informe escrito u oral, que podría derivar en una interpelación y en una potencial censura, no se ejecuta como prescribe la Constitución.

Por otro lado, la designación o la intervención en la designación de otras autoridades del aparato estatal cuyos asambleístas definen a pie de juntillas, en una unidad de cuerpo, erosiona también el control de poderes. Esto permite que autoridades, cuyas funciones de controlar el poder en sus ramas técnicas y de conocimiento específicos, no realicen sus tareas.

Piénsese las funciones de las autoridades y en su relación con del órgano ejecutivo. Verbigracia, el defensor del pueblo que actúe con cierta condescendencia en la investigación de derechos humanos que comprometan a instituciones públicas para no deteriorar la imagen del partido en funciones de gobierno. Lo mismo que en los vocales del órgano electoral plurinacional (CPE., 2009, art 206 parágrafo 3)[6] cuando tenga que resolver un problema controversial de carácter electoral que pueda afectar al partido. De la misma manera que las autoridades jurisdiccionales tales como los magistrados del tribunal supremo de justicia o del constitucional plurinacional que definan una situación jurídica de manera definitiva. Ulteriormente, un contralor general del estado cuya designación depende de, implícitamente, la condición de no ejercer su principal función.

La designación de estas autoridades requiere de la ausencia definitiva de un factor político[7]. En otrora, las designaciones de algunas de estas autoridades estaban

6 La designación del séptimo vocal es potestad privativa del presidente.

7 No existe un modelo parecido como el de la propuesta del presente artículo. Por ejemplo, en el caso de la designación de autoridades jurisdiccionales, Escobar y Pacheco (2019), a través de un estudio de derecho comparado, exponen que existe el modelo de nombramiento por el presidente del Estado como en Chile, Brasil y Panamá; otro modelo es el de elección por su órgano legislativo como en México y Uruguay por ejemplo y, por último, se encuentra el modelo de la designación por otras autoridades como en Colombia a través de un Consejo de Estado o en Ecuador a través de un Consejo de la Judicatura.

ISSN 2413 - 2810, VOLUMEN 11, Nro. 17 - Julio - Diciembre 2022 • Pág. 53 - 64

concentradas en el mismo órgano ejecutivo, lo que derivaba en una concentración aún mayor. Actualmente, la Constitución Política del Estado ha derivado esta facultad a un órgano representativo en la que participan la pluralidad de los actores políticos, sin embargo, por lo analizado en este artículo, producto del sistema de partidos y el sistema electoral, el partido político es el actor que, en definitiva, a través de los asambleístas, designa o intervienen la designación de dichas autoridades.

Es oportuno, para plantear un esbozo de solución, recordar la Constitución vitalicia de Simón Bolívar que diseñó la formación de un congreso con tres cámaras. La mayoría de las funciones de la cámara de censores tenía un carácter no político y sus miembros eran vitalicios. Por tanto, la cámara de censores, pese a su mismo carácter representativo, tenía una composición y una finalidad distinta.

De la misma forma, siguiendo la columna vertebral de la cámara de censores de la Constitución Bolivariana, este artículo propone una nueva composición constitucional de la asamblea legislativa plurinacional para el ejercicio de sus facultades no políticas modificando el sistema de partidos y el sistema electoral.

Esta tricameralidad establecida en la Constitución Bolivariana es, sin duda, una propuesta desconocida en el derecho constitucional comparado, que, a decir de Rodríguez, "*de acuerdo a la literatura sobre el tema, la estructura tricameral resulta una fórmula que sale de las reglas habituales que rigen sobre la materia*" (Rodríguez, 2010, p. 20).

Una tercera cámara al interior de la asamblea legislativa plurinacional que no sea parte de un partido político, con mecanismos distintos de elección y que administre las tareas no políticas, podría generar mayor independencia y separación de poderes y desconcentrar el poder alrededor el partido en funciones de gobierno.

Con esta nueva composición, se diluiría aquella paradoja que eclosiona cuando el asambleísta asume funciones: ser más fiel al partido y a sus miembros o limitar el poder de su partido fiscalizándolo, investigándolo o designando autoridades estatales que límite su poder o lo cuestionen.

De esta forma, las funciones no políticas de la asamblea legislativa plurinacional de control del poder estarían delegadas a una instancia representativa pero alejada de la influencia político partidaria. El control de los actos del gobierno podría presentar una mayor garantía.

Por su parte, las funciones políticas de la asamblea legislativa, necesarias para materializar las políticas públicas, mantendría su composición y su forma política, pues, de lo contrario, se retornaría al escenario del empate catastrófico que se dio en el congreso nacional y que terminó por designar provisionalmente al presidente Walter Guevara Arce en 1979 o repetir la histórica lección que se reprodujo cuando el congreso nacional declaró prácticamente una guerra al presidente Hernán Siles Zuazo entre 1982 – 1985 y abrió un escenario de ingobernabilidad por no corresponder una correlación de poder entre el órgano ejecutivo y al órgano legislativo.

GIOVANI DANIEL CUBA VILLARROEL
ISSN 2413 - 2810, Volumen 11, Nro. 17
Julio - Diciembre, 2022

4. Referencias

Bohrt C., Leaño E., (2013). *El censo y su espejo*. Bolivia: Friedrich Ebert Stiftung,.

Carrafa C., (2014). *Del sistema liberal representativo al sistema liberal comunitario*. Bolivia: Fundación Konrad Adenauer,

Constitución Política del Estado (CPE) de 2006. 07 de febrero de 2009.

Duverger M., (2012). *Los partidos políticos* (Trad. J. Campos y E. González). Fondo de Cultura Económica. México (Trabajo original publicado ca. 1951).

Escobar F., Russo A. (2019), Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2019 de la Konrad Adenauer Stiftung. *Elección Popular de Jueces en Bolivia: Aportes del Derecho Constitucional Comparado al Debate*, 656-682.

Exeni JL., (2016). *Democracia Impactada*. Bolivia: Plural Editores.

Gónzalez C., L., (2014). Revista Global Iure. *Un Acercamiento Conceptual a las Políticas Públicas*, 231-241.

López A., B., (2010). *Teoría constitucional y nueva Constitución Política el Estado.* Bolivia: Capacidad y Derechos Ciudadanos.

Pedroza de la Llave S., (1996). *El Control del Gobierno: Función del "Poder Legislativo"*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Rodríguez G., (2010), Cuestiones Parlamentarias de FUNDAPPAC y Konrad Adenauer Stiftung. *El parlamento en Bolivia: historia, estructura y dilemas (1826 – 2010),* 11-70.

Romero S., (s.f.). *El sistema de partidos boliviano: un paseo por sus tiempos y sus lugares*.

Sánchez de Dos M., (2015). *El Estudio del Parlamento desde la Ciencia Política.* España: Universidad Complutense de Madrid.

Sartori G., (2012). *Partidos y Sistemas de Partidos* (Trad. Josefina Linares). España: Alianza Editorial S.A.