



Colombia Internacional

ISSN: 0121-5612

ISSN: 1900-6004

Departamento de Ciencia Política y Centro de Estudios Internacionales. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes

Vargas Gamboa, Nataly Viviana
La ficción de las primarias presidenciales en Bolivia
Colombia Internacional, núm. 118, 2024, Abril-Junio, pp. 141-167
Departamento de Ciencia Política y Centro de Estudios Internacionales.
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes

DOI: <https://doi.org/10.7440/colombiaint118.2024.06>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81277817006>

- ▶ [Cómo citar el artículo](#)
- ▶ [Número completo](#)
- ▶ [Más información del artículo](#)
- ▶ [Página de la revista en redalyc.org](#)



Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La ficción de las primarias presidenciales en Bolivia

Nataly Viviana Vargas Gamboa
DePaul University (Estados Unidos)

CÓMO CITAR:

Vargas Gamboa, Nataly Viviana. 2024. "La ficción de las primarias presidenciales en Bolivia". *Colombia Internacional* 118: 141-167. <https://doi.org/10.7440/colombiaint118.2024.06>

RECIBIDO: 25 de septiembre de 2023

ACEPTADO: 29 de enero de 2024

MODIFICADO: 12 de febrero de 2024

<https://doi.org/10.7440/colombiaint118.2024.06>

RESUMEN. **Objetivo/contexto:** el sistema de primarias presidenciales se introdujo al sistema boliviano en el año 2018 y fue aplicado por única vez el 2019. El presente artículo tiene como objetivo analizar las causas, características y efectos del sistema de primarias obligatorias y simultáneas en Bolivia. **Metodología:** se analizarán las características del sistema de partidos, la forma de selección de candidatos presidenciales desde 1982 hasta la actualidad, las dinámicas existentes en el Legislativo, los resultados de las elecciones primarias de 2019, el contexto y la reglamentación actuales con miras a las elecciones generales de 2025. **Conclusiones:** el presente estudio demuestra que las primarias presidenciales no estuvieron en la agenda de los partidos y fueron utilizadas por el partido oficialista para legitimar su binomio presidenciable. Es por ello que, a partir de su supermayoría legislativa y el control de los otros órganos del Estado, las primarias se introducen bajo el control exclusivo de la cúpula, la que decide verticalmente si estas serán o no competitivas. **Originalidad:** el detalle y las características del presente estudio ofrecen un alto grado de novedad y proponen nuevos elementos para la comparación y el debate académico.

PALABRAS CLAVE: democracia interna; elecciones; partidos políticos; primarias presidenciales.

The Fiction of the Presidential Primaries in Bolivia

ABSTRACT. **Objective/context:** The system of presidential primaries was introduced into the Bolivian system in 2018 and was applied only once in 2019. This article aims to analyze the causes, characteristics, and effects of the compulsory and simultaneous primary system in Bolivia. **Methodology:** The characteristics of the party system, the method of selecting presidential candidates from 1982 to the present, the existing dynamics in the Legislature, the results of the 2019 primary elections, the current context, and regulations with a view to the 2025 general elections will be analyzed. **Conclusions:** This study shows that the presidential

primaries were not on the agenda of the parties and were used by the ruling party to legitimize its presidential ticket. Therefore, using its legislative supermajority and control of other state organs, the primaries are introduced under the exclusive control of the leadership, which vertically decides whether they will be competitive or not. **Originality:** The detail and characteristics of this study offer a high degree of novelty and propose new elements for comparison and academic debate.

KEYWORDS: internal democracy; elections; political parties; presidential primaries.

A ficção das primárias presidenciais na Bolívia

RESUMO. Objetivo/contexto: o sistema de primárias presidenciais foi introduzido no sistema boliviano em 2018 e foi aplicado apenas uma vez em 2019. Este artigo tem como objetivo analisar as causas, características e efeitos do sistema de primárias obrigatórias e simultâneas na Bolívia. **Metodologia:** serão analisadas as características do sistema de partidos, a forma de seleção de candidatos presidenciais desde 1982 até o presente, as dinâmicas existentes no Legislativo, os resultados das eleições primárias de 2019, o contexto e a regulamentação atuais visando as eleições gerais de 2025. **Conclusões:** este estudo demonstra que as primárias presidenciais não estavam na agenda dos partidos e foram utilizadas pelo partido governista para legitimar seu binômio presidencial. É por isso que, a partir de sua supermaioria legislativa e controle dos outros órgãos do Estado, as primárias são introduzidas sob o controle exclusivo da cúpula, que decide verticalmente se estas serão ou não competitivas. **Originalidade:** o detalhe e as características deste estudo oferecem um alto grau de novidade e propõem novos elementos para a comparação e o debate acadêmico.

PALAVRAS-CHAVE: democracia interna; eleições; partidos políticos; primárias presidenciais.

Introducción

El proceso de primarias presidenciales es un fenómeno relativamente nuevo en la cultura democrática boliviana. Se configuró de forma obligatoria por primera vez en el país en el año 2018 y ha sido utilizado una única vez en 2019. Sin embargo, las elecciones generales de este año fueron posteriormente anuladas. Debido a la urgente necesidad de convocar un nuevo proceso electoral tras dicha anulación, las elecciones generales de 2020 no permitieron primarias. A pesar de existir un nuevo escenario político a partir de la realización de primarias presidenciales en Bolivia, este proceso ha sido muy poco analizado. La proximidad de las elecciones generales de 2025 y la gran controversia en relación al liderazgo del partido oficialista han puesto nuevamente a las primarias presidenciales en el punto de mira.

A lo largo del presente artículo, en primer lugar, se analizará brevemente el estado de la teoría relativa a las primarias en Latinoamérica y su aplicación al contexto boliviano. En segundo lugar, se estudiarán el contexto y la reglamentación del proceso de selección de candidatos presidenciales en la historia boliviana y la forma como tuvo lugar en las fuerzas políticas que llegaron a la presidencia desde 1982 hasta 2014. En tercer lugar, se abordará el desarrollo del único proceso electoral de primarias presidenciales realizado en Bolivia, correspondiente a las elecciones fallidas de 2019; para ello, se considerarán sus características y resultados. Dentro de este apartado se indagará en las razones por las cuales no se desarrollaron las primarias presidenciales para las elecciones generales excepcionales de 2020 y sus implicaciones sobre el proceso electoral. En cuarto lugar, se analizarán el contexto legal y político del proceso de primarias presidenciales para las elecciones de 2025, la actualización de estatutos orgánicos de las organizaciones políticas y la creciente crisis del Movimiento al Socialismo – Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP) en relación a las primarias. A partir de los cuatro puntos estudiados, se verificará si dicho proceso otorga un mayor grado de democratización dentro de los partidos, si genera los cauces adecuados de participación, si proporciona algún aporte positivo al actual sistema de partidos boliviano y si es pertinente de cara a las elecciones generales de 2025.

1. Consideraciones teóricas

Desde 1970 Latinoamérica ha experimentado una nueva ola de democratización, con el respectivo colapso de sus regímenes militares y el subsecuente cambio de estructuras y sistemas de partidos. En ese tránsito, las transformaciones más radicales se centraron tanto en la creación y fragmentación de partidos como en la dispersión y volatilidad del voto (Alcántara Sáez 2002). Todo ello ha llevado a probar distintas formas de organización interna, como fue la progresiva introducción de figuras de nominación de candidatos y la inserción de mecanismos de democracia interna.

En un contexto en el que la imposición de primarias presidenciales ha sido vista más como excepción que como regla en las democracias alrededor del mundo (Hazan y Rahat 2010), muy pocos han sido los estudios de este procedimiento en Latinoamérica. La mayor parte de las investigaciones se han enfocado en primarias no obligatorias. Se ha entendido que, en Latinoamérica, la realización de estos procedimientos se ha dado cuando existían divisiones intrapartidarias y había una alta posibilidad de salir fácilmente de un partido para

entrar en otro en caso de perder la nominación (Kemahlioglu, Weitz-Shapiro y Hirano 2009, 340).

La razón por la cual los partidos adoptan el sistema de primarias competitivas es la interrogante recurrente en la literatura, teniendo como premisa que las primarias son, en todo caso, voluntarias. No obstante, cuando este sistema se torna obligatorio por ley, como acontece en el caso boliviano, la pregunta debería enfocarse en entender cuál fue la dinámica y cuáles los objetivos del parlamento para introducir las primarias presidenciales como mecanismo de selección de candidatos, y, a partir de ello, analizar sus consecuencias. Considerando que una de las armas más poderosas que posee la cúpula partidaria es la capacidad de designar al nominado presidencial, *a priori* no resulta lógico que ningún partido quisiese cederla a sus militantes.

Desde la teoría se han esbozado tres grandes razones orientadas a explicar por qué los partidos renuncian voluntariamente a la facultad de designar a sus candidatos: para evitar o solucionar conflictos intrapartidarios (Kemahlioglu, Weitz-Shapiro y Hirano 2009), para mejorar la calidad de los candidatos (Serra 2011), y para incrementar la competición y paralelamente generar incentivos con el objetivo de ejercer más esfuerzo durante la campaña electoral (Aragón 2014). Dadas las características del sistema político boliviano, ninguna de estas tres explicaciones parece ser suficiente si se busca entender el porqué de la materialización de las primarias presidenciales. Si se defiende que la adopción de primarias no es casual y que es una respuesta estratégica a las condiciones electorales de los partidos (Slough, York y Ting 2020, 1445), la explicación debe hallarse en dichas condiciones.

En este sentido, la inclusión de primarias en el contexto boliviano, de partido hegemónico con expulsión sistemática de la oposición, parece un tanto contraria a la teoría, considerando que los partidos dominantes en Latinoamérica generalmente no adoptan primarias (Slough, York y Ting 2020, 1445). Por otro lado, resulta intuitivo que cuando el voto duro de un partido es grande, como el del partido oficialista boliviano, el beneficio electoral de escoger un mejor candidato en primarias es más pequeño, puesto que en realidad hay pocos votantes indecisos que atraer (Aragón 2014, 206). Así, en condiciones de partido fuerte, predominan las prácticas informales con procedimientos opacos y poco predecibles, en los cuales los líderes retienen una influencia considerable sobre las cuestiones del partido, entre ellas, la nominación de candidatos (Benton 2007, 61).

La introducción de las primarias electorales en Bolivia, como se detallará en los apartados siguientes, tiene un contexto de dominio total de la actividad legislativa por parte del partido oficialista, en el que en un primer momento no existía división interna ni falta de disciplina en el votante. La teoría explica

que cuando el líder del partido fuerte tiene acceso pleno a los recursos, más aún cuando está en función de gobierno, tiene el poder de debilitar al resto de los partidos en las encuestas, y es raro que sea incapaz de reforzar la disciplina partidaria y reducir las divisiones internas; esto es aún más evidente cuando el fundador del partido está vivo y políticamente activo (Benton 2007, 57-77), como sucede en el caso boliviano.

Existe evidencia de que los partidos opositores y los partidos débiles son los que se benefician de las primarias más que los partidos oficialistas y los partidos fuertes; así también, las primarias son más atractivas cuando las cualidades del candidato son menos atractivas que sus propias políticas (Serra 2011). Entonces, los riesgos de celebrar primarias son altos, puesto que la información revelada durante la contienda puede herir al candidato favorito del partido fuerte (Snyder y Ting 2011, 794). La elección de primarias tiene sentido cuando los partidos se encuentran en una polarización ideológica profunda o cuando están en desventaja electoral (Slough, York y Ting 2020, 1443).

Este escenario hace difícil entender por qué un partido dominante, hegemónico, con mayoría parlamentaria, sin fracturas internas y con un líder fundador políticamente activo, como en el caso boliviano, insertó el sistema de primarias presidenciales obligatorias y simultáneas dentro de la normativa electoral. Dado que el partido oficialista ex ante favorecido está en una posición más favorable para escribir o implementar leyes electorales (Snyder y Ting 2011, 783), la normativa de primarias, al menos intuitivamente, debería responder a sus propios intereses y actuar en su beneficio, cuestión que será abordada en este caso específico.

Hasta un punto muy significativo, la cuestión sobre por qué un partido escoge una determinada forma de elección todavía se encuentra sin explicación (Slough, York y Ting 2020, 1443). Los casos específicos son fundamentales para poder diagramar una interpretación tentativa. Pero también se debe considerar, dentro del contexto ampliado, que, una vez introducidas las primarias, deben ser analizadas las consecuencias de su realización. La literatura muestra que los políticos fuertes prefieren pelear por el control de sus organizaciones, especialmente cuando hay beneficios privados en pugna, incluso si esto significa respaldar a candidatos con programas políticos menos atractivos (Benton 2007, 78), y que los partidos personalistas son menos propensos a tener divisiones internas sobre nominaciones (Kemahlioglu, Weitz-Shapiro y Hirano 2009, 344), cuestiones que serán también analizadas en el presente artículo.

2. Escenario político, motivación y normativa para las primarias presidenciales

A lo largo de este apartado se pretende clarificar tanto el escenario previo como la reglamentación boliviana relativos a las primarias presidenciales. Para ello se analizarán las formas de nominación de binomios presidenciales utilizadas hasta las elecciones generales de 2014. En este sentido, se considerarán las prácticas de nominación de candidatos de los principales partidos políticos en la historia democrática de Bolivia hasta 2014; posteriormente, se estudiará el contexto político en el cual se gestó la regulación de 2018 referente a las elecciones primarias presidenciales, así como las características más importantes de dicha regulación.

a. Historia democrática de la selección de binomios presidenciales

Las elecciones generales de 1980 fueron convocadas a través del Decreto Supremo n.º 17188 de la presidenta interina Lydia Gueiler Tejada, después de una trágica historia de dictaduras militares, pero los resultados electorales no fueron respetados debido al golpe militar de Luis García Meza. Luego de pactado el retorno a la democracia, las élites políticas decidieron respetar los resultados obtenidos en 1980 y, una vez reunido el congreso, Hernán Siles Zuazo asumió la presidencia del país en 1982 (OEP y PNUD 2010, 37-41). Es importante notar que ser candidato en Bolivia, antes del retorno de la democracia, era una tarea en extremo riesgosa. Solo en el golpe militar de 1980 el candidato presidencial Marcelo Quiroga Santa Cruz fue torturado y asesinado; además, el candidato vicepresidencial Jaime Paz Zamora sufrió un atentado aéreo que le dejó graves quemaduras en el cuerpo y el rostro. Quienes sufrieron una mejor suerte terminaron en el exilio.

Debido a las fuertes crisis del país y una difícil transición, el mandato presidencial de Siles Zuazo se vio acortado y se convocaron las primeras elecciones en democracia para junio de 1985 bajo la Ley n.º 531 promulgada en 1980. En ese momento las formas de nominación de candidatos fueron de exclusiva discreción de cada uno de los partidos, puesto que todavía no existía una ley específica. Cada partido realizó la nominación de binomios presidenciales de acuerdo a sus estatutos y prácticas. Para la elección de 1985 concurrieron dieciocho candidaturas, el número más alto en democracia hasta

hoy. Precisamente el sistema de elección con una “segunda vuelta congresal”¹ propiciaba la participación masiva de partidos.

Más adelante, la promulgación de la Ley 1983 de Partidos Políticos de 25 de junio de 1999 (en adelante, Ley 1983) ratificó que los órganos y procedimientos para la nominación de binomios presidenciables estarían contenidos en los estatutos de cada uno de los partidos políticos, y su cumplimiento debía ser supervisado por la autoridad electoral al momento de la inscripción de los candidatos (Ley 1983, art. 21). Resulta interesante destacar que los estatutos orgánicos de los partidos políticos en Bolivia permitían la nominación de candidatos ajenos a su estructura partidaria, con lo cual era posible la invitación de no militantes para formar parte de los binomios presidenciables.

Los partidos políticos incluyeron dentro de sus estatutos formas diversas para la nominación de sus candidatos con procesos poco participativos y moderados por las cúpulas de poder. Si bien en Bolivia existieron una gran cantidad de partidos políticos, fueron especialmente tres los que detentaron el poder hasta el año 2003 (Brockman y Aparicio 2012, 39): el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR),² el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR)³ y la Acción Democrática Nacionalista (ADN);⁴ aunque en su camino a la presidencia debieron aliarse con fórmulas minoritarias para hacerse del poder. Por ello, es de gran importancia el análisis de las formas de nominación de sus binomios presidenciables.

La reglamentación boliviana, con carácter general, indicaba de manera muy laxa que uno de sus objetivos era el impulso para la democratización interna de los partidos políticos (Ley 1983, arts. 13 y 15), esto en plena consideración de que la fragilidad del sistema de partidos y de la todavía reciente democracia requería mayores grados de transparencia y participación por parte de los ciudadanos. Este aspecto abrió el debate para la implementación de elecciones internas en Bolivia. No obstante, en esos momentos, el destino de los partidos se

-
- 1 “Elección de segundo grado. Si ninguno de los candidatos para la Presidencia o la Vicepresidencia de la República obtuviese mayoría absoluta de votos, el Congreso tomará a tres de los que hubiesen obtenido el mayor número para uno u otro cargo, y de entre ellos hará la elección. Si, hecho el primer escrutinio, ninguno reuniese la mayoría absoluta de votos de los representantes concurrentes, la votación posterior se concretará a los dos que hubieran alcanzado el mayor número de sufragios. En caso de empate, se repetirá la votación hasta que alguno de los candidatos obtenga la mayoría absoluta” (Constitución Política del Estado 1967, art. 90).
 - 2 El MNR obtuvo la presidencia de Bolivia con Víctor Paz Estenssoro (1952-1956, 1960-1964 y 1985-1989) y Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997 y 2002-2003).
 - 3 En el año 1989 el candidato del MIR, Jaime Paz Zamora, fue investido como presidente de Bolivia.
 - 4 La ADN obtuvo la presidencia de Bolivia con su candidato Hugo Banzer Suárez (exdictador de 1971 a 1978) en el año 1997.

encontraba todavía controlado por fundadores vivos y activos que acaparaban el poder en todos los aspectos.

Es importante destacar que ciertos sectores tanto del MNR como del MIR vieron en la democracia interna un recurso importante para limitar el poder de sus élites partidarias. Fue por ello que decidieron llevar adelante elecciones internas en 1999 sin esperar a que existiesen reglamentos específicos para tal fin. Aunque estas no abarcaron la elección de candidatos presidenciables, sí consideraron la elección de todos los mandos departamentales y municipales, quienes a su vez tendrían en sus manos la elección de los candidatos presidenciables. Sin embargo, esas rudimentarias elecciones internas fueron anuladas por la autoridad electoral; los vacíos de la norma electoral hicieron imposible su validación institucional (Alcántara Sáez 2002, 29). Esto tuvo como resultado que ninguna elección general previa a la de 2019 contara con binomios presidenciables que fueran fruto de un proceso de democracia intrapartidaria.

Resulta interesante analizar sobre todo el proceso de elecciones internas en el MNR, puesto que fue el único que permitió meridianamente una apertura del partido a prácticas de democracia interna (“Ante el reto” 1999). Esto fue posible principalmente porque el líder fundador del partido, Víctor Paz Estenssoro, dejó la política en el año 1990 y abrió la disputa política por el liderazgo. En las elecciones internas anuladas de 1999, el MNR realizó un proceso para elegir a más de 17.500 jefes de departamento, de comando y de secciones municipales (“Nadie está marginado” 1999). Este proceso generó una participación que superó todas las expectativas del momento, dado que fue abierto a toda la población y movilizó a más de 200.000 votantes, los cuales debían ser militantes o inscribirse al partido el mismo día de la elección (“Sánchez Berzaín y Justiniano” 1999). Sin embargo, esta apertura total tuvo como contratiempo que en algunos lugares las mesas de sufragio no contaron con suficientes papeletas y además varias personas desistieron de emitir su voto por la gran aglomeración en algunos puntos (“Gustavo Ugarte satisfecho” 1999).

El subjefe del MNR, Juan Carlos Durán, reveló que las elecciones internas tuvieron un costo de 3 millones de dólares, e indicó que solo la junta gastó 550.000 dólares en la organización y que su facción invirtió 300.000 dólares; así mismo manifestó que esta suma fue mínima frente a la desembolsada por otras facciones (“Elección interna” 1999). Si bien la unidad del partido después de este proceso fue expresada incluso por candidatos que no resultaron electos (“Movimiento generacional” 1999), no puede desconocerse que el momento elegido para la realización de las elecciones internas fue de mucha fragilidad ante una pugna entre varias facciones (“Ante el reto” 1999). No se planteó en ningún momento extender las elecciones internas a los candidatos presidenciables; se

dejó claro que la cúpula del partido en convención sería la encargada de elegir al presidente del partido y candidato presidenciable, pero también se expresó que el voto de la elección interna sería reflejado como un elemento de fortaleza del partido para la confección de listas (“Gonzalo Sánchez” 1999).

El Estatuto Orgánico del MNR (Estatuto MNR 1999) daba a la Convención Nacional la atribución de elegir por mayoría absoluta al candidato presidenciable (Estatuto MNR 1999, art. 52.c), lo que otorgaba un gran poder a la cúpula del partido a la hora de la nominación del candidato. Una vez nominado el candidato a presidente, este tenía la libertad de proponer a su propio candidato a vicepresidente, quien debía ser aprobado por el Comando Nacional por mayoría absoluta (Estatuto MNR 1999, art. 59.b). El MNR, al ser un partido fuerte dentro del sistema boliviano que había construido una extensa masa votante, tenía asegurado un buen nivel de representación en el congreso, lo que hacía que la candidatura al frente de este partido fuese un espacio extremadamente codiciado.

En el caso del MIR, si bien su estatuto establecía la elección por voto directo y secreto de los mandos nacionales y departamentales (Estatuto MIR 1999, art. 52), su materialización fue problemática dado que de los mandos electos dependería la nominación del candidato presidenciable (Estatuto MIR 1999, art. 15.e). Las apreciaciones de las elecciones internas anuladas de 1999 fueron distintas a las del MNR. Se expresó que el resultado configuró la exclusión de las minorías partidarias puesto que estas no serían consideradas para la confección de las directivas, lo que exigía proporcionalidad, dado que quedaba como sustrato una campaña desigual ante la gran diferencia de financiamiento entre facciones (Carvajal Donoso 1999).⁵ Así también lo expresó Mayorga (2005), quien resaltó las diferencias entre las elecciones internas del MNR en relación a las del MIR de 1999, y las del MIR y ADN de 2001; con respecto a estos procesos, destacó su alcance diferenciado, puesto que las elecciones internas estuvieron plagadas de delicados cuestionamientos a su legitimidad, por compra de votos, violación de normas democráticas y acusaciones graves entre candidatos. El líder fundador del MIR, Jaime Paz Zamora, propició un partido caudillista que careció de estatutos internos por varios años, y que resolvía las disputas internas a través de la

5 Si bien la opinión de Hugo Cavajal Donoso hacía referencia a las elecciones primarias del MIR y MNR, al ser este un alto dirigente del MIR, en el fondo se trató de una crítica al proceso de elecciones primarias de su propio partido, dadas las graves irregularidades cometidas en esta instancia.

expulsión y autoexclusión de sus disidentes.⁶ Posteriormente, las elecciones internas del MIR de 2001, abiertas a cualquier ciudadano que quisiera votar y limitadas a la elección de jefes departamentales, fueron anuladas en Santa Cruz y La Paz por exceso de actos fraudulentos, como manipulación de registros, fraude electoral y compra de votos (Mayorga 2005, 73-75).

En el caso de la ADN, el poder del máximo líder fundador del partido, Hugo Banzer Suárez, fue innegable y supuso que en todos los periodos este fuera nominado como candidato a presidente respaldado por sus estatutos (Estatuto ADN 1999, arts. 19.e y 29p), lo que dejó en evidencia que el partido estaba en manos de una sola persona. El intento de elecciones internas para jefes departamentales en el año 2001 fue todavía más convulso que el de los otros partidos. En los departamentos de La Paz, Potosí y Oruro los resultados fueron anulados por las graves evidencias de fraude; esto ocasionó que miles de militantes abandonaran el partido después de esta catastrófica experiencia (Mayorga 2005, 73-75). Ante la grave desconfianza en el propio partido y el terrible manejo de la cúpula, no fue una casualidad que la ADN obtuviera los peores resultados de su historia en las elecciones generales de 2002: pasó del 22,26 % obtenido en 1997 a solo el 3,4 % en 2002.

El MNR, el MIR y la ADN fueron las principales fuerzas políticas en las elecciones generales de 1985, 1989, 1993 y 1997. Pero en las elecciones generales de 2002 irrumpió con gran fuerza el MAS-IPSP. La grave crisis de representación del momento tuvo como efecto la renuncia y el exilio del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en 2003 y la posterior convocatoria a elecciones anticipadas para el año 2005. Con ello, ningún mecanismo de democratización interna pudo ser usado para lograr la nominación de binomios presidenciables. A partir de la incursión del MAS-IPSP tomó lugar una expulsión constante de partidos políticos desde el 2005, fenómeno acompañado por la creación de alianzas y nuevos partidos de un solo uso (Vargas Gamboa 2018). Los históricos MNR, MIR y ADN progresivamente dejaron de tener representación en el Legislativo.

El MAS-IPSP determinó una nueva forma de selección de candidatos. Para las elecciones generales de 2005, 2009 y 2014, el binomio conformado por Evo Morales y Álvaro García surgió de un proceso denominado “aclamación” contenido en su Estatuto Orgánico (Estatuto MAS 2005, art. 42), que consistía en una manifestación pública y voluntaria de apoyo a los candidatos de parte de

6 El militante Doria Medina elevó una queja a la Corte Nacional Electoral para reclamar por la excesiva autoridad de Jaime Paz Zamora y, según él, el incumplimiento de los estatutos. Fue entonces emitida la Resolución 077/2003 de la referida Corte, cuyo tenor fue declarar improbadas las pretensiones de Medina, pero recordaba a Paz que no era posible que él introdujera unilateralmente reformas en su estatuto.

las bases del partido. Sin embargo, en los hechos no existía una participación activa, puesto que únicamente se trataba de actos en los cuales se daba un aplauso masivo al binomio, sin que hubiese posibilidad de oposición o presentación de candidatura alternativa. Por lo tanto, no puede hablarse de un mecanismo real de democracia interna para la selección de candidatos.

b. El impacto del contexto político generado en 2014 y 2015 para la inclusión de las primarias presidenciales

Las elecciones generales de 2014 son fundamentales para entender tanto el objetivo como la forma de implementación de las primarias presidenciales en el sistema político boliviano; sus resultados confirmaron la hegemonía del MAS-IPSP como la fuerza política más importante del país e hicieron evidente la expulsión de todas las otras fuerzas. En 2014, por tercera vez consecutiva, el MAS-IPSP ganó en primera vuelta. Eso ratificó el simbolismo y poder del líder fundador, Evo Morales, con la ventaja extendida de lograr por segunda vez consecutiva los dos tercios del Poder Legislativo. Con esa victoria el MAS-IPSP, encabezado por Morales, tuvo la posibilidad de legislar sin necesidad de ningún apoyo de la oposición.

Ante ese contexto, el MAS-IPSP gozaba de una solidez incomparable, nunca vista en la historia democrática de Bolivia, y tenía ante sí dos caminos: convertirse en un partido con prácticas democráticas internas y renovación permanente de liderazgos o consolidar el viraje hacia el caudillismo clásico boliviano. En un primer momento las manifestaciones del vicepresidente Álvaro García hacían pensar que el primer camino sería el elegido, puesto que insistió en que no se forzaría la reforma constitucional para propiciar la reelección indefinida a pesar de su supermayoría parlamentaria (“Vice: no está” 2014). En esos momentos incluso se nominó al canciller David Choquehuanca como la persona más adecuada para asumir la candidatura presidencial y se destacaron sus raíces indígenas como elemento fundamental para la sucesión de Evo Morales (“Vicepresidente ve” 2014).

Más adelante y a pesar de que el Estatuto del MAS-IPSP preveía la posibilidad de designación de candidatos por “aclamación”, la nominación para las elecciones subnacionales de 2015 vino directamente desde la cúpula. En una nueva estrategia para captar más electores, se invitó a personas ajenas al partido como candidatos a alcaldes y gobernadores. Esto fue mal visto por las bases y el resultado fue la pérdida de gobernaciones y alcaldías estratégicas para el MAS-IPSP —a pesar de que algunos sugieren que en la escala subnacional todavía se ejerce influencia desde abajo para la nominación de candidatos (Anria *et al.* 2022, 395), los hechos mostraron lo contrario—. Los votantes duros apoyaron a los candidatos a las asambleas legislativas departamentales y consejos, pero no a los candidatos a ejecutivos. Ello mostró que la militancia aparentemente apoyaba a

sus caudillos locales y orgánicos y no al partido en sí mismo. Este hecho sembró el temor sobre una posible dispersión de votos y la consecuente pérdida del control total del Legislativo si se operaba un cambio de candidato presidencial para las generales de 2019 (Vargas Gamboa 2015).

Así las cosas, el Legislativo, en manos del MAS-IPSP, introdujo en el 2015 la Ley de Reforma Parcial de la Constitución para permitir una nueva reelección (dado que el Tribunal Constitucional había autorizado ya una tercera elección consecutiva) del binomio Morales-García en 2019 (Vargas Gamboa 2015). Es importante destacar que el Legislativo, dominado por el MAS-IPSP, también fue responsable de la selección de los vocales del Órgano Electoral y de la preselección de los magistrados de los altos tribunales de justicia. El Tribunal Constitucional derivó la propuesta de reforma al Tribunal Supremo Electoral para viabilizar su respectiva consulta en referendo popular (Declaración Constitucional Plurinacional 0193/2015). Fue en ese momento cuando Morales y García empezaron su campaña por el sí para el referendo del 21 de febrero de 2016 con el propósito de reformar la Constitución y permitir su reelección indefinidamente (Mayorga 2020, 173). La reelección indefinida fue rechazada en el referendo por un estrecho margen, lo que dejó al binomio del MAS-IPSP sin la posibilidad de volver a candidatear.⁷

El referendo para la reelección indefinida fue la primera elección de ámbito nacional en la que el MAS-IPSP perdió desde 2005. Este hecho alarmó a la cúpula partidaria, puesto que habían perdido votantes en relación a las elecciones generales; presentar a un nuevo candidato en esas condiciones se veía como un riesgo más grande aún. Por ello, en el 2017, un grupo de asambleístas del MAS-IPSP interpuso una acción de inconstitucionalidad contra la limitación de mandatos presidenciales consecutivos. Argumentaron que la Constitución vulneraba el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), dado que esta no contemplaba el número de mandatos como causal para la limitación de derechos políticos. El Tribunal Constitucional resolvió dejar inaplicable la Constitución frente a la CADH (SCP 0084/2017), lo que permitió la cuarta candidatura del binomio Morales-García para las elecciones generales de 2019 (Vega Quevedo 2021).

El MAS-IPSP necesitaba ahora que el rechazo (Salazar Lohman 2019, 8) a la repostulación de su binomio en el referendo de 2016 no afectase las elecciones de 2019. Esto explica en gran parte el porqué de la introducción de primarias presidenciales en un contexto de partido hegemónico con poder absoluto en el

7 El rechazo a la reforma constitucional obtuvo el 51,3% de los votos, mientras su aprobación, el 48,7%.

Legislativo y con líderes fundadores en la cúspide de su poder: se requería una forma de legitimar el binomio a través del voto popular antes de las elecciones generales. De esta manera, se sancionó la Ley de Organizaciones Políticas n.º 1096 el 22 de agosto de 2018, que fue promulgada el 1.º de septiembre de 2018. El Órgano Electoral introdujo el proceso de primarias y planteó su realización para las elecciones de 2024. Dado que ello no era suficiente para el MAS-IPSP, se estableció su aplicación inmediata para las elecciones de 2019. Se requería urgentemente la generación de la ficción del apoyo popular para la cuarta nominación consecutiva del binomio Morales-García y así, paralelamente, apaciguar las protestas en torno a la vulneración de lo decidido en el referendo (Mayorga 2020, 167).

c. La inclusión de primarias presidenciales en la normativa boliviana

La Ley 1096 establece la elección del binomio presidenciable a través de un proceso de primarias simultáneo y obligatorio convocado por el Órgano Electoral. Las primarias deben ser realizadas 120 días antes de la convocatoria a las elecciones. La participación de los militantes es voluntaria (Ley 1096, art. 29.I). Cada partido debe actualizar su registro de militantes por lo menos una vez por cada periodo constitucional hasta un año después de las elecciones subnacionales (Ley 1096, art. 14.II). Los plazos para las primarias del 2019 fueron recortados (Resolución TSE-RSP-ADM 020/2019); excepcionalmente, la convocatoria se fijó en 100 días antes de las primarias, por lo que se emitió 220 días antes de la convocatoria a las elecciones de 2019 (Ley 1096, disposición transitoria I). Los partidos dispusieron de 40 días para el registro de candidaturas (Ley 1096, art. 29.III). Las elecciones primarias se realizaron 310 días antes de las elecciones generales de 2019 (Ley 026, art. 94.I).

La normativa boliviana establece la vinculatoriedad de las primarias; las causales exclusivas de sustitución de los binomios son: muerte, enfermedad gravísima sobreviniente o incumplimiento de la Constitución o las leyes (Ley 1096, art. 29.XII). Además, el procedimiento de sustitución se permitió únicamente durante el periodo de inscripción de candidaturas (art. 10 del Reglamento Específico “Elecciones primarias de candidaturas de los binomios presidenciales para las elecciones generales 2019”, en adelante, Reglamento Específico). No se contempló como causal de sustitución la renuncia de candidatos. Todo el procedimiento fue pensado para entorpecer y burocratizar las candidaturas de los partidos opositores. La norma forzó una definición temprana de binomios en un contexto en el que los partidos políticos estaban sumamente debilitados, lo que dio una gran ventaja al oficialismo. Desde el aparato de comunicación política instaurado durante tres gestiones de gobierno mayoritario se podrían generar

fácilmente todas las herramientas necesarias para desarticular a la oposición (Zegada Claire 2019, 158).

3. Las primarias presidenciales en las elecciones anuladas de 2019 y su ausencia en las de 2020

A lo largo del presente apartado se analizará tanto la convocatoria a las elecciones generales de 2019 como los procedimientos destinados a la formalización de la inscripción de candidatos a las primarias, y se reflexionará sobre sus dificultades. A continuación, se interpretarán brevemente los resultados de las primarias y el grado de participación de los militantes en dichos comicios. Por último, se estudiará el porqué de la supresión de primarias en las elecciones generales de 2020 y sus repercusiones.

a. Convocatoria e inscripción de candidatos a las primarias presidenciales

El Órgano Electoral realizó la convocatoria a primarias el 15 de octubre de 2018. La fecha de las primarias se fijó para el 27 de enero de 2019 (Resolución TSE-RSP 0494/2018). Dada la imposición apresurada, se tuvo que suspender el proceso de actualización de estatutos y militancias que fue aprobado a finales de septiembre de 2018 (Resolución TSE-RSP-ADM 0516/2018). En todos los casos, se inscribió una única candidatura (tabla 1), lo que planteó un proceso en ausencia de competición. Precisamente, este fue el efecto deseado por la norma, que estableció la inscripción de los binomios únicamente a través del delegado acreditado de cada partido (Reglamento Específico, artículo 37.III). Una vez más, las cúpulas partidarias contaron con todo el poder a la hora de decidir sobre quiénes y cuántos se presentarían a las primarias.

Tabla 1. Binomios inscritos en las primarias presidenciales – elecciones generales 2019

Organización política	Candidato a presidente	Candidato a vicepresidente
Bolivia Dice No (21F)	Óscar Miguel Ortiz Antelo	Edwin Mario Rodríguez Espejo
Comunidad Ciudadana (CC)	Carlos Diego de Mesa Gisbert	Gustavo Pedraza Mérida
Frente para la Victoria (FPV)	Israel Franklin Rodríguez	Faustino Challapa Flores
Movimiento al Socialismo – Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP)	Juan Evo Morales Ayma	Álvaro Marcelo García Linera
Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)	Virginio Lema Trigo	Fernando Untoja Choque
Movimiento Tercer Sistema (MTS)	Félix Patzi Paco	Lucila Mendieta Pérez
Partido de Acción Nacional Boliviano (PAN-BOL)	Ruth Yolanda Nina Juchani	Leopoldo Richard Chui Torrez
Partido Demócrata Cristiano (PDC)	Jaime Paz Zamora	Paola Lorena Barriga Machicao
Unidad Cívica Solidaridad (UCS)	Víctor Hugo Cárdenas Conde	Eric Humberto Peinado Méndez

Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por el Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia.

El resultado de esta legislación fue tanto la falta de control por parte de la militancia como la consolidación de la dictadura de los partidos. El Órgano Electoral falló en su deber de garantizar los derechos políticos de los militantes (Reglamento Específico, art. 37.III). Por ejemplo, Rafael Quispe, un opositor a Morales, quiso presentar su candidatura dentro del MAS-IPSP sin lograr ser inscrito por el delegado del partido. Por otro lado, la Resolución n.º 0645/2018 del Tribunal Supremo Electoral referente a la habilitación de candidatos (Resolución TSE-RSP-ADM 0645/2018) evidenció la parcialización del Órgano Electoral, puesto que desarrolló de oficio una extensa fundamentación referente a la pertinencia de la cuarta postulación del ya tres veces presidente Evo Morales, utilizando para ello los fundamentos del Tribunal Constitucional que daban vía libre a la reelección indefinida en el sistema boliviano (Sentencia Constitucional Plurinacional 0084/2017).

Otra de las polémicas decisiones del Órgano Electoral durante las primarias de 2019 fue la imposibilidad de presentar demandas de inhabilitación por parte de la población. Mientras la norma en el resto de los procesos electorales abre esta posibilidad a cualquier ciudadano sin necesidad de contar con militancia en ningún partido (Ley 026, art. 208), en el caso de las primarias de 2019 esta opción se permitió únicamente para los militantes. Eso generó diversas protestas, puesto que varias figuras de la oposición habían indicado con anterioridad la voluntad de impugnar la candidatura del binomio del MAS-IPSP por ser contraria a la norma constitucional. Además, el Órgano Electoral procuró realizar una interpretación extremadamente restrictiva al respecto, al punto de ni siquiera considerar el incumplimiento de los propios estatutos como causal de inhabilitación (Resolución TSE-RSP-JUR 067/2018).

b. Los resultados de las primarias marcadas por la abstención

La ausencia de competición en las primarias derivó en la confirmación de todos los binomios inscritos. Dadas las deficiencias arriba expresadas en relación a la redacción de la ley en el Legislativo y su interpretación por parte del Órgano Electoral, esa primera experiencia no se diferenció de una designación de candidatos realizada por las cúpulas partidarias. La consecuencia directa de todo el procedimiento fue el absentismo generalizado de la población, que fue impulsado desde la oposición. Esta reacción fue una muestra del rechazo a unas primarias forzadas destinadas a legitimar una candidatura del binomio Morales/García que había sido vetada por referendo. Tal como puede verse en la tabla 2, la abstención superó el 90 % en todas las candidaturas opositoras. Incluso los militantes del MAS-IPSP mostraron cierto rechazo, puesto que la participación no alcanzó ni siquiera al 50 % de sus inscritos.

Tabla 2. Resultados de las primarias presidenciales – elecciones generales 2019

Organización política	Votos válidos	Votos en blanco	Votos nulos	Votos emitidos	Habilitados	Porcentaje de abstención
21F	13.852	2.317	2.609	18.778	292.490	93,58 %
CC	4.008	426	530	4.964	88.122	94,37 %
FPV	1.114	483	436	2.033	31.060	93,45 %
MAS-IPSP	406.065	17.614	27.347	451.026	991.092	54,49 %
MNR	3.669	679	523	4.871	58.377	91,65 %
MTS	4.601	1.167	1.202	6.970	95.391	92,69 %
PAN-BOL	1.966	769	745	3.480	92.210	96,23 %
PDC	736	286	286	1308	28.717	95,44 %
UCS	1.288	299	328	1.915	38.421	95,01 %
Total	437.299	24.040	34.006	495.345	1.715.880	71,13 %

Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por el Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia.

c. La supresión de unas primarias no deseadas en 2020

A pesar del rechazo a las primarias y de todo el andamiaje elaborado por los órganos del Estado para permitir la candidatura del binomio Morales-García que ya llevaba tres gestiones consecutivas en la presidencia, las elecciones generales se desarrollaron el 20 de octubre de 2019 con una gran participación por parte de la población boliviana. Sin embargo, el Órgano Electoral decidió paralizar el sistema de Transmisión Rápida de Resultados Electorales (TREP) al 83 %, precisamente cuando este reflejaba una tendencia que permitiría una segunda vuelta electoral. Es decir, después de tres elecciones consecutivas de vencer en primera vuelta, el binomio Morales/García del MAS-IPSP parecía dirigirse por primera vez a un balotaje. Eso generó un gran desconcierto en la población, a pesar de que se intentó argumentar que el cómputo oficial nunca se paralizó (OEP 2019).

A partir de este hecho, la Organización de Estados Americanos emitió un informe en el que observó diversas irregularidades que ponían en duda la integridad de todo el proceso electoral (OEA 2019). A este punto, el descontento ciudadano ya se había desatado y la violencia fue tal que varios miembros del partido oficialista que ocupaban espacios en el Legislativo y el Ejecutivo renunciaron en cadena, lo que ocasionó un vacío de poder y una sucesión presidencial constitucional llena de polémica. Dado que las elecciones perdieron toda su legitimidad, fueron anuladas por la Ley n.º 1266 de 24 de noviembre de 2019. La nula

confianza ante el Órgano Electoral ocasionó la destitución y renovación total de sus miembros para realizar una nueva elección (Ley 1266, arts. 4-11).

El mandato de todas las autoridades del país fue prorrogado excepcionalmente hasta la realización de nuevos comicios (Ley Excepcional de Prórroga de Mandato Constitucional de Autoridades Electas n.º 1270 de 20 de enero de 2020), lo que hacía aún más urgente su inmediata convocatoria. Considerando que un proceso de primarias requeriría más de trescientos días, se decidió prescindir de este. De esta manera, la nominación de los candidatos se basó únicamente en lo referido por los estatutos de cada partido. La decisión de suprimir las primarias para el nuevo proceso no tuvo ninguna repercusión por parte de la población, los partidos o los candidatos. En el caso del MAS-IPSP, el excanciller Choquehuanca recibió el respaldo de las organizaciones sociales para ser candidato presidencial (“MAS elige” 2019), dado que Morales se encontraba en el exilio después de haber dejado el país tras su renuncia en 2019. Sin embargo, Evo Morales, en calidad de presidente del partido, decidió realizar una reunión de dirigentes en Argentina para designar a Luis Arce como candidato a la presidencia por el MAS-IPSP, y Choquehuanca fue desplazado a candidato a vicepresidente (Menéndez 2020).

Las elecciones de 2020 estuvieron marcadas por la pandemia, lo que hacía incierta su realización. Mientras tanto, el gobierno transitorio estuvo plagado de varias denuncias de corrupción. En estas circunstancias, el binomio del MAS-IPSP, Arce-Choquehuanca, obtuvo la victoria en primera vuelta con un buen resultado en el Legislativo, pero insuficiente para legislar sin pactar con la oposición.

4. Contexto político para la realización de primarias rumbo a las elecciones de 2025

El fracaso de la implementación de las primarias presidenciales en Bolivia, con un nivel de participación muy bajo en todas las fuerzas políticas, puso en evidencia grandes desafíos a enfrentar para su realización en el marco de las elecciones generales de 2025. A continuación, se analizarán las principales falencias de la normativa vigente, la actualización y adecuación de los estatutos de las fuerzas políticas, así como la fractura del partido oficialista frente a la regulación de primarias presidenciales.

a. Condiciones para las primarias y partidos con representación en el Legislativo

Si se considera la normativa electoral sin los ajustes de plazo realizados en 2019, las primarias presidenciales deberían ser convocadas al menos 390 días antes de las elecciones generales de 2025 (Ley 1096, arts. 29 y 94). Entonces, de acuerdo a los

plazos contenidos en la normativa electoral, la población tendría que conocer la conformación de los binomios presidenciables 330 días antes de las elecciones. Esto deja poco menos de un año para la realización de acciones que permitan a la población conocer a los candidatos de los diferentes partidos políticos.

Dadas las características actuales del sistema de partidos boliviano, el MAS-IPSP, al estar en función de gobierno y ser el único que permanece en el sistema desde 2002, goza de una virtual ventaja en relación a las alianzas que actualmente tienen representación en el Legislativo (Comunidad Ciudadana —en adelante CC— y Creemos). En los últimos años, todas las fuerzas políticas existentes en Bolivia han venido desarrollando procesos de actualización de militantes. El MAS-IPSP es el partido más grande, cuenta con más de un millón de militantes y se planteó como objetivo duplicar esta cifra durante el 2023 (Carvajal 2022); para ello realizó una gran campaña nacional de registro cuyos datos todavía no han sido actualizados por el Órgano Electoral. Por otro lado, CC es una alianza integrada por los partidos Frente Revolucionario de Izquierda (FRI), Ciudadanía Jesús de Lara (Jesuca) y Chuquisaca para Todos; al ser una alianza, esta debe ser ratificada antes de concurrir al proceso de primarias electorales. La alianza Creemos se rompió y se inscribió en el sistema en calidad de agrupación ciudadana a nivel departamental en Santa Cruz (Resolución 009/2020). Por lo tanto, esta última por sí misma no podrá participar en las elecciones generales de 2025, a no ser que realice pactos con otros partidos. Esto confirma una tendencia de expulsión constante de partidos alrededor del MAS-IPSP.

b. Inclusión de primarias en los estatutos orgánicos

Dado que el proceso de actualización de estatutos se vio interrumpido por la realización apresurada de las primarias de 2019 (Ley 1096, disposición transitoria tercera), durante los años siguientes a la elección de 2020 se retomó esta labor. No obstante, la adecuación de estatutos conforme a la Ley 1096 ha sido una tarea compleja. Los plazos tuvieron que ser ampliados hasta en cuatro oportunidades puesto que, a pesar de que seis de las once organizaciones políticas han presentado sus estatutos, todavía queda pendiente la elección de sus directivas nacionales y departamentales. Uno de los principales aspectos que debían cubrir los nuevos estatutos fue la inclusión de las primarias en su normativa.

El MAS-IPSP establece que los lineamientos para las primarias deben ser consensuados en un amplio nivel nacional (Estatuto MAS-IPSP 2021, art. 63). El problema de una regulación tan amplia es que no deja claro el procedimiento para la nominación de binomios ante el Órgano Electoral a objeto de participar en las primarias. Es decir, cabe la posibilidad de una nominación directa del binomio por parte de la cúpula sin que los militantes puedan permitirse la

posibilidad de introducir candidaturas alternativas. Tampoco queda claro que la nominación fuese dependiente de la dirección del MAS-IPSP o solo de su presidente. Cabe resaltar que el presidente actual del MAS-IPSP es Evo Morales, mientras no se realice una nueva elección de directiva. En principio no existe ningún apartado en los estatutos que incentive la competición interna.

Es importante destacar que el MAS-IPSP establece en sus nuevos estatutos como requisito para ser candidato la pertenencia de más diez años al partido, así como una trayectoria intachable (Estatuto MAS-IPSP 2021, art. 64.2). De esta forma, queda excluida toda opción de candidatear para cualquiera que no forme parte del partido. También se establece otro tipo de requisitos para la candidatura, entre ellos, no haber actuado en contra de los principios del MAS-IPSP y no tener sanción por el Tribunal de Disciplina y Ética del partido (Estatuto MAS-IPSP 2021, arts. 4-6). La propia estructura caudillista del partido hace posible que a partir de estos supuestos pueda operarse una suerte de persecución interna para vetar ciertas candidaturas.

El resto de partidos políticos han prestado muy poco interés a la regulación de las primarias en sus estatutos y se han limitado a enumerar las formas de nominación de acuerdo a la legislación vigente (Estatuto UN 2022, art. 46), o han dejado claro que solo la mayoría calificada de la cúpula puede tener la potestad de instruir al delegado acreditado sobre la inscripción del o de los binomios presidenciables al proceso de primarias (Estatuto Demócratas 2022, art. 129). Es así que, a pesar de haberse insertado en la norma electoral el mecanismo de primarias, los partidos muestran poca voluntad de abrirse a procesos de democratización interna.

c. El quiebre de representación del MAS-IPSP y la posible acción del Poder Judicial

La inclusión del proceso de primarias en Bolivia, si bien ha tenido el objetivo principal de legitimar la cuarta candidatura destinada a permitir una cuarta gestión presidencial consecutiva de Morales-García por el MAS-IPSP, ha derivado en un serio problema para el propio partido. Aunque, en líneas generales, todas las organizaciones políticas en Bolivia han evidenciado prácticas caudillistas y poco democráticas impulsadas por el propio Órgano Electoral, es el MAS-IPSP el que ha tenido el poder y ha modulado la legislación con este fin. Bajo la evidencia de que el sistema de partido hegemónico boliviano hace que todas las miradas se centren en el oficialismo, es pertinente entender el profundo impacto de las primarias en su estructura.

Las primarias presidenciales son importantes dentro de un sistema como el boliviano puesto que ratifican el estatus de élite partidaria. Tener un estatus

de élite dentro de un partido es relevante por dos razones. Primero, la facción que gana las elecciones generales recibe beneficios particulares que son utilizados para clientelismo; por lo tanto, cuando se realizan primarias, las élites deben sopesar la posibilidad de perderlas, así como sus beneficios, contra la posibilidad de perder las elecciones generales o incrementar la elegibilidad. Segundo, el costo principal de realizar primarias para un partido es que la facción ganadora se convierta en la élite del siguiente periodo y pueda asfixiar a la élite anterior (Slough, York y Ting 2020, 1444).

Dada la estructura de la normativa boliviana, el escenario para defender la posición de élite dentro del partido no está en las primarias, sino en la elección de las dirigencias partidarias. El problema de la normativa es que mantiene el poder en la cúpula en cuanto únicamente reconoce la inscripción de candidaturas a primarias a través del delegado acreditado del partido, quien realiza dicha inscripción por orden exclusiva de la directiva de su partido. Por lo tanto, la cúpula siempre puede ordenar la inscripción de una única candidatura excluyendo a cualquier otro binomio contendor. Es previsible que el Órgano Electoral no realice ninguna variación de este aspecto de cara a las elecciones de 2025. Aun si se eliminan las primarias, la inscripción de las candidaturas seguiría igualmente en manos de la cúpula.

El MAS-IPSP tiene un complejo escenario puesto que el presidente del partido, Evo Morales, comparte la pretensión de ser el candidato presidencial con el actual presidente de Bolivia, Luis Arce Catacora, también del MAS-IPSP (Molina 2023b). Esta dualidad ha generado discordia desde principios de 2023 (“Pese al pacto” 2023). El conflicto ni siquiera plantea una competición de ambos en primarias, sino que busca zanjarse en la elección de la nueva directiva. Los ataques entre ambas facciones han sido constantes, con equipos organizados en las redes sociales (Molina 2023a). Según el bando de Morales, Luis Arce pretende estructurar una nueva opción política a través del Partido Socialista 1 (PS-1) (“Evistas ven” 2023), y manifiesta que no cumple con la antigüedad necesaria para ser candidato por el MAS-IPSP (“Arce es invitado” 2023); por ello, participaría en primarias con el PS-1 para las generales de 2025. Morales viene siendo proclamado como candidato en varios eventos, mientras que Arce aún no ha lanzado su candidatura (Quiroz 2023).

Evo Morales, por su parte, denunció que la existente obstaculización del proceso de selección de magistrados del Tribunal Constitucional tiene como objetivo comprometerlos a fallar en contra de su candidatura (“Evo dice” 2023). La constante actuación politizada de los jueces hace posible dicha teoría. Aunque el Órgano Electoral emitió la Resolución TSE-RSP-ADM n.º 0237/2023 que confirma la realización del ampliado del MAS-IPSP en la facción favorable a Morales,

una sala constitucional ordenó su suspensión; el MAS-IPSP alegó no haber sido notificado en tiempo y forma, y clausuró el congreso con la ratificación de Morales como presidente del partido. El Órgano Electoral rechazó esa elección y ordenó realizar una nueva (Resolución TSE-RSP-ADM 344/2023), mientras otro juzgado dejó sin efecto dicho rechazo. El Tribunal Constitucional, encargado de resolver este asunto en última instancia, se autoprorrogó en sus funciones (Declaración Constitucional Plurinacional 0049/2023) y podría ocasionar un giro inesperado que favorezca a Luis Arce para tomar el control del partido.

Conclusiones

El sistema político boliviano, a causa de la recuperación tardía de la democracia en 1982, no pudo desarrollarse adecuadamente. Los partidos fuertes (MNR, MIR y ADN) mantuvieron una estructura caudillista, liderada principalmente por sus fundadores. Este contexto desmotivó la generación de prácticas favorables a la democracia interna. Las elecciones internas se plantearon para todos los cargos de dirección partidaria sin extenderse a la elección de los candidatos presidenciables. Solo en el caso del MNR pudo observarse una débil voluntad de democratizar el partido, con la ventaja del previo retiro político de su líder fundador. En el caso del MIR y la ADN, la práctica de elecciones internas demostró que no estaban preparados para dejar a la cúpula sin el control total del partido. Tras la llegada del MAS-IPSP, el sistema político en su conjunto consolidó las tradicionales prácticas caudillistas para la designación de candidatos.

La potestad de nominación de candidatos se restringió celosamente para ser ejercida solo desde la cúpula. La introducción de un sistema de primarias presidenciales no fue una prioridad dentro del debate en los partidos. En efecto, solamente se introdujeron al verse restringida la posibilidad de candidatear del binomio Morales-García del MAS-IPSP, que ya había gobernado tres veces de forma consecutiva a pesar de que la Constitución solo permite dos mandatos presidenciales. Tras el rechazo poblacional por vía de referendo de la reelección indefinida en el sistema político boliviano, el MAS-IPSP, con su supermayoría legislativa, incorporó el sistema de primarias presidenciales. La actuación del Tribunal Constitucional y del Órgano Electoral fue vital para que la normativa fuera aprobada y aplicada de acuerdo a las necesidades del partido oficialista.

Las primarias presidenciales en Bolivia no se configuraron como un mecanismo competitivo, sino simplemente confirmatorio de binomios propuestos por la cúpula. Es, en todos los casos, la dirección de los partidos la que tiene la última palabra a la hora de la inscripción de binomios para las primarias. De este modo se configura un escenario de dictadura partidista sin que los militantes tengan

ningún poder de oposición interna. Es así que los resultados de las primarias de 2019 muestran, en el absentismo generalizado, inconformidad frente a un proceso forzado y confeccionado a la medida del partido oficialista.

En un contexto de partido hegemónico, con expulsión constante de fuerzas políticas alrededor del MAS-IPSP, las primarias presidenciales se presentan como un obstáculo para las fuerzas opositoras. Sin embargo, dada la fragmentación interna del MAS-IPSP, las primarias también se muestran como un instrumento de conflicto dentro del partido. Sin embargo, dado que la regulación del proceso de primarias entrega el poder a la cúpula, la pelea actual del MAS-IPSP no será realizada en primarias, sino que se desencadenará en el proceso de elección de directiva. El conflicto por el control del partido será dirimido por un Poder Judicial corrupto, parcializado y sin legitimidad. Quedará en manos de la nueva directiva la inscripción del binomio presidenciable, así como la decisión de permitir o no competencia en las primarias. El ejercicio mostrado en la aplicación de las primarias no ha supuesto ningún grado de democratización interna y, por su inutilidad, ha recibido el rechazo de la población.

Referencias

1. Alcántara Sáez, Manuel. 2002. "Experimentos de democracia interna: las primarias de partidos en América Latina". Working paper n.º 293. The Helen Kellogg Institute for International Studies.
2. Anria, Santiago, Verónica Pérez Bentancur, Rafael Piñeiro Rodríguez y Fernando Rosenblatt. 2022. "Agents of Representation: The Organic Connection between Society and Leftist Parties in Bolivia and Uruguay". *Politics & Society* 50 (3): 413-454. <https://doi.org/10.1177/00323292211042442>
3. "Ante el reto de una real democratización. El MNR elige a nuevos dirigentes en todo el país por voto directo". 1999. *Presencia*, 19 de julio, A6.
4. Aragón, Fernando M. 2014. "Why Do Parties Use Primaries?: Political Selection versus Candidates Incentives". *Public Choice* 160 (1/2): 205-225. <https://doi.org/10.1007/s11127-013-0076-8>
5. "Arce es invitado a ampliado y evistas le dicen que 'no tiene 10 años de militancia'; analistas ven que no llegarán a primarias". 2023. *Página Siete*, 20 de junio. <https://eju.tv/2023/06/arce-es-invitado-a-ampliado-y-evistas-le-dicen-que-no-tiene-10-anos-de-militancia-analistas-ven-que-no-llegaran-a-primarias/>
6. Benton, Allyson Lucinda. 2007. "The Strategic Struggle for Patronage, Political Careers, State Largesse, and Factionalism in Latin American Parties". *Journal of Theoretical Politics* 19 (1): 55-82. <https://doi.org/10.1177/0951629807071019>
7. Brockman, Erika y Fabiola Aparicio. 2012. *Partidos políticos y democracia: el MSM y el MIR bajo la lupa*. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung; Cides UMSA.
8. Carvajal Donoso, Hugo. 1999. "Democracia en los partidos, los casos de MIR y del MNR". *El País*, 20 de julio, 2.
9. Carvajal, Ibeth. 2022. "El MAS apunta a duplicar su militancia y superar los dos millones". *La Razón*, 17 de julio. <https://www.la-razon.com/nacional/2022/07/17/el-mas-apunta-a-duplicar-su-militancia-y-superar-los-dos-millones/>

10. “Elección interna del MNR costó \$US 3 millones”. 1999. *Presencia*, 19 de julio, A3.
11. “Evistas ven que Luis Arce busca esquivar las primarias del MAS e ir con el PS-1 para 2025”. 2023. *Página Siete*, 18 de abril. <https://www.paginasiete.bo/nacional/evistas-ven-que-luis-arce-busca-esquivar-las-primarias-del-mas-e-ir-con-el-ps-1-para-2025-AX7275983>
12. “Evo dice que Gobierno prometió ampliar la gestión de magistrados a cambio de inhabilitarlo el 2025”. 2023. *Los Tiempos*, 25 de junio. <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20230625/evo-dice-que-gobierno-prometio-ampliar-gestion-magistrados-cambio>
13. “Gonzalo Sánchez de Lozada: elecciones internas en MNR, exitosas”. 1999. *Presencia*, 19 de julio, 1.
14. “Gustavo Ugarte satisfecho por la victoria electoral en Provincia Cercado”. 1999. *El País*, 20 de julio, 16.
15. Hazan, Reuven Y. y Gideon Rahat. 2010. *Democracy within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199572540.001.0001>
16. Kemahlioglu, Ozge, Rebecca Weitz-Shapiro y Shigeo Hirano. 2009. “Why Primaries in Latin American Presidential Elections?”. *The Journal of Politics* 71 (1): 339-352. <https://doi.org/10.1017/s0022381608090221>
17. “MAS elige en La Paz a Choquehuanca como candidato para 2020”. 2019. *Correo del Sur*, 17 de diciembre. https://correodelsur.com/politica/20191217_mas-eligen-la-paz-a-choquehuanca-como-candidato-para-2020.html
18. Mayorga, Fernando. 2005. “La crisis del sistema de partidos políticos en Bolivia: causas y consecuencias”. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies* 30 (59): 55-92. <https://doi.org/10.1080/08263663.2005.10816867>
19. Mayorga, Fernando. 2020. “Referéndum constitucional en Bolivia”. En *El diablo está en los detalles: referéndum y poder político en América Latina*, coordinado por Fernando Tuesta Soldevilla y Yanina Welp, 159-185. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
20. Menéndez, Carmen. 2020. “Evo Morales pasa el testigo: Luis Arce será candidato del MAS a la presidencia de Bolivia”. *EuroNews*, 20 de enero. <https://es.euronews.com/2020/01/20/evo-morales-pasa-el-testigo-luis-arce-sera-candidato-del-mas-a-la-presidencia-de-bolivia>
21. Molina, Fernando. 2023a. “Bolivia sufre el divorcio político entre Luis Arce y Evo Morales”. *El País*, 7 de marzo. <https://elpais.com/internacional/2023-03-07/bolivia-sufre-el-divorcio-politico-entre-luis-arce-y-evo-morales.html>
22. Molina, Fernando. 2023b. “Evistas versus arcistas. Guerra abierta en el MAS boliviano”. *Nueva Sociedad* 307: 4-13. <https://nuso.org/articulo/307-evistas-versus-arcistas/>
23. “Movimiento generacional reconoce triunfo de Gustavo Ugarte en las elecciones del MNR”. 1999. *El País*, 21 de julio, 17.
24. “Nadie está marginado, pero deben trabajar: Goni asegura que MNR saldrá unido de su elección interna”. 1999. *Presencia*, 19 de julio, A5.
25. OEA (Organización de los Estados Americanos). 2019. “Análisis de integridad electoral, elecciones generales en el Estado Plurinacional de Bolivia, 20 de octubre de 2019”. Informe final. [https://www.oas.org/es/sap/deco/informe-bolivia-2019/0.1%20Informe%20Final%20-%20Analisis%20de%20Integridad%20Electoral%20Bolivia%202019%20\(OSG\).pdf](https://www.oas.org/es/sap/deco/informe-bolivia-2019/0.1%20Informe%20Final%20-%20Analisis%20de%20Integridad%20Electoral%20Bolivia%202019%20(OSG).pdf)

26. OEP (Órgano Electoral Plurinacional). 2019. “Comunicado sobre el Sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP)”. OEP, 25 de octubre. <https://www.oep.org.bo/institucional-institucional/comunicado-trep/?highlight=trep>
27. OEP (Órgano Electoral Plurinacional) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2010. *Atlas electoral de Bolivia: elecciones generales 1979-2009, Asamblea Constituyente 2006*. T. I. La Paz: PNUD.
28. “Pese al pacto de no ataque, el MAS muestra cartas de Evo y Arce para las elecciones primarias”. 2022. *El Deber*, 13 de abril. https://eldeber.com.bo/pais/pese-al-pacto-de-no-ataque-el-mas-muestra-cartas-de-evo-y-arce-para-las-elecciones-primarias_321471
29. Quiroz Terán, Mauricio. 2023. “La crisis en el MAS ya apunta a la pugna preelectoral; Evo va y Arce no lo descarta”. *El Deber*, 22 de junio. https://eldeber.com.bo/pais/la-crisis-en-el-mas-ya-apunta-a-la-pugna-preelectoral-evo-va-y-arce-no-lo-descarta_329661
30. Salazar Lohman, Huáscar. 2019. “Bolivia: la polarización electoral y lo que (no) está en juego, análisis y debate”. Fundación Rosa Luxemburg n.º 6.
31. “Sánchez Berzaín y Justiniano ganan elección del MNR en siete regiones”. 1999. *Presencia*, 19 de julio, A4.
32. Serra, Guilles. 2011. “Why Primaries? The Party’s Tradeoff between Policy and Valence”. *Journal of Theoretical Politics* 23 (1): 21-51. <https://doi.org/10.1177/0951629810382805>
33. Slough, Tara, Erin A. York y Michael M. Ting. 2020. “A Dynamic Model of Primaries”. *The Journal of Politics* 82 (4): 1443-1457. <https://doi.org/10.1086/708505>
34. Snyder, James M., Jr. y Michael M. Ting. 2011. “Electoral Selection and Primaries”. *American Journal of Political Science* 55 (4): 782-796. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2011.00526.x>
35. Vargas Gamboa, Nataly Viviana. 2015. “A segunda ou aprimeira? Reelection presidencial de Juan Evo Morales Ayma: rumbo a un mandato presidencial de 14 años ininterrumpidos”. En *Reeleição presidencial nos sistemas políticos das Américas*, coordinado por Ana Claudia Santano, 113-128. Curitiba: Íthala.
36. Vargas Gamboa, Nataly Viviana. 2018. “Las elecciones generales del Estado Plurinacional de Bolivia de octubre de 2014: la reelección de Evo Morales en ausencia de oposición”. En *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo*, editado por Manuel Alcántara Sáez, María Laura Tagina y Daniel Buquet, 47-74. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
37. Vega Quevedo, Michael J. R. 2021. “¿El Estado de derecho en peligro? El juez constitucional contra la Constitución y a favor de la reelección presidencial indefinida”. *Revista Boliviana de Derecho* 32: 862-899.
38. “Vice: no está en nuestro plan cambiar la CPE”. 2014. *Los Tiempos*, 20 de octubre. <https://www.lostiempos.com/actualidad/nacional/20141020/vice-no-esta-nuestro-plan-cambiar-cpe>
39. “Vicepresidente ve como sucesor de Evo a Choquehuanca”. 2014. *El Deber*, 15 de octubre. <https://eju.tv/2014/10/vicepresidente-ve-como-sucesor-de-evo-a-choquehuanca/>
40. Zegada Claire, María Teresa. 2019. “El escenario boliviano en 2018: estabilidad económica e incertidumbre institucional”. *Revista de Ciencia Política* 39 (2): 147-164. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2019000200147>

Normas

41. Declaración Constitucional Plurinacional 0193/2015, 26 de febrero. Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. <https://bolivia.vlex.com/vid/sentencia-n-0193-2015-707561917>
42. Declaración Constitucional Plurinacional 0049/2023, 11 de diciembre. Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. [https://buscador.tcpbolivia.bo/servicios/\(S\(yxmolph4wwbiakbj4ss3vzdt\)\)/WfrMostrarResolucion.aspx?b=200072](https://buscador.tcpbolivia.bo/servicios/(S(yxmolph4wwbiakbj4ss3vzdt))/WfrMostrarResolucion.aspx?b=200072)
43. Decreto Supremo 17188. 1980. “Convócase a elecciones generales para Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores y Diputados por el período 1980-1984, para el 29 de junio del año en curso”. 1980. *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, 22 de enero. <http://gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/1104>
44. Estatuto Orgánico de la Acción Democrática Nacionalista. 1999.
45. Estatuto Orgánico Movimiento Demócrata Social - Demócratas. 2022. <https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2023/08/ESTATUTO-DEMOCRATAS.pdf>
46. Estatuto Orgánico del Movimiento de Izquierda Revolucionaria. 1999.
47. Estatuto Orgánico del Movimiento Nacionalista Revolucionario. 1999.
48. Estatuto Orgánico del Movimiento al Socialismo – Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos. 2005.
49. Estatuto Orgánico del Movimiento al Socialismo – Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos. 2021. <https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2023/08/ESTATUTO-MAS-IPSP.pdf>
50. Estatuto Orgánico de Unidad Nacional. 2022. <https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2023/08/ESTATUTO-UN.pdf>
51. Ley 1983. Ley de Partidos Políticos. 1999. *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, 1.º de julio. <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/bolivialeydepartidospoliticoscuotasfemininasreforma1999.pdf>
52. Ley 026. Ley del régimen electoral. 2010. *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, 30 de junio. <https://pdba.georgetown.edu/Electoral/Bolivia/Ley26-2010.pdf>
53. Ley 757. Ley de convocatoria a referendo constitucional aprobatorio. 2015. *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, 5 de noviembre. <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-N757.html>
54. Ley 1096. Ley de Organizaciones Políticas. 2018. *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, 1.º de septiembre. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/descargarPdf/158869>
55. Ley 1266. Ley de régimen excepcional y transitorio para la realización de elecciones generales. 2019. *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, 24 de noviembre. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/2CBA35C1076CooF7052585970082F6AD/\\$FILE/LEY_1266.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/2CBA35C1076CooF7052585970082F6AD/$FILE/LEY_1266.pdf)
56. Ley 1270. Ley excepcional de prórroga del mandato constitucional de autoridades electas. 2020. *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, 20 de enero. <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-N1270.html>
57. Reglamento específico “Elecciones primarias de candidaturas de los binomios presidenciales para las elecciones generales 2019”. 2018. Órgano Electoral Plurinacional. https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2019/01/Reglamento_Elecciones_Primarias_Candidaturas_Binomios_Presidenciales_2019.pdf

58. Resolución TSE-RSP 0494/2018, 15 de octubre. Tribunal Supremo Electoral. <https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2018/10/RES-TSE-RSP-494-2018.pdf>
59. Resolución TSE-RSP-ADM 0516/2018, 31 de octubre. Tribunal Supremo Electoral. <https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2018/11/RES-TSE-RSP-ADM-516-2018.pdf>
60. Resolución TSE-RSP-ADM 0645/2018, 4 de diciembre. Tribunal Supremo Electoral. <https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2018/12/RES-TSE-RSP-ADM-645-2018.pdf>
61. Resolución TSE-RSP-ADM 067/2018, 13 de diciembre. Tribunal Supremo Electoral. <https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2018/12/RES-TSE-RSP-JUR-067-2018.pdf>
62. Resolución TSE-RSP-ADM 020/2019, 7 de enero. Tribunal Supremo Electoral. <https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2019/01/RES-TSE-RSP-ADM-020-2019.pdf>
63. Resolución TSE-RSP-ADM 0237/2023, 23 de agosto. Tribunal Supremo Electoral.
64. Resolución 009/2020, 5 de diciembre. Tribunal Departamental Electoral de Santa Cruz.
65. Resolución TSE-RSP-ADM 344/2023, 31 de octubre. Tribunal Supremo Electoral. <https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2023/11/RES-TSE-RSP-ADM-344-2023.pdf>
66. Sentencia Constitucional Plurinacional 0084/2017, 20 de febrero. Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. <https://jurisprudencia.tcpbolivia.bo/Fichas/ObtieneResolucion?idFicha=35324>

— —

Nataly Viviana Vargas Gamboa es doctora en Estado de Derecho y Gobernanza Global de la Universidad de Salamanca; doctora en Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana; máster en Democracia y Buen Gobierno, en Análisis Económico del Derecho y las Políticas Públicas, y en Estudios de la Unión Europea de la Universidad de Salamanca; licenciada en Derecho de la Universidad Autónoma Juan Misael Saracho. Es *research fellow* en DePaul University en Estados Unidos. Sus intereses de investigación se centran en la democracia, los partidos políticos, los derechos humanos y el equilibrio de poderes. Últimas publicaciones: “The Role of International Human Rights Law in Bolivia’s New Constitution: A Fresh Step in Latin American Constitutional Theory and Practice”, *University of Pennsylvania Journal of International Law* 42: 581-673, 2021, <https://scholarship.law.upenn.edu/jil/vol42/iss3/2/>; y “Elecciones generales en Bolivia 2020: caos e innovación”, en *Innovación en elecciones: experiencias internacionales*, editado por Luigi Villegas Alarcón y Gema Morales Martínez, 171-187 (Nuevo León: IEEPC, 2022).
✉ natalyviviana@usal.es * <https://orcid.org/0009-0000-2492-5209>