

## AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES EN BOLIVIA: HACIA LA CONSOLIDACION DE UN SISTEMA POLÍTICO MULTINIVEL\*

*Departamentos' Autonomy in Bolivia: Towards a Consolidation of a Multilevel Political System*

María Teresa Zegada\*\* y Erika Brockmann Quiroga\*\*\*

**Resumen:** Las elecciones departamentales y municipales de marzo del 2015 en Bolivia revelan, por una parte, la incertidumbre en las reglas de juego y, por el otro, la relativa autonomía en la configuración de las fuerzas y los sistemas políticos en los distintos niveles de la organización política territorial sub-nacional. Esto se dio en el marco de un sistema de partidos nacional fuertemente marcado por la expansión y presencia predominante de un partido político: el Movimiento al Socialismo. Las incongruencias de los resultados de las elecciones sub nacionales de 2015 respecto a las elecciones nacionales de octubre de 2014, quiebran la aparente faz monolítica del comportamiento electoral que se expresa a nivel nacional a favor del actual presidente y del partido gobernante. No obstante, las opciones políticas alternativas están débilmente articuladas y muestran una limitada capacidad de irradiación territorial y presencia multinivel en la geografía política boliviana.

**Palabras clave:** elecciones, representación política, organizaciones políticas y partidos, sistemas electorales, autonomías multinivel

**Abstract:** The past regional and municipal elections in Bolivia (march 2015) revealed firstly, the uncertainty of the electoral rules and secondly, the relative autonomy in the forces and political systems of each level on the sub national territory organization. This occurred within a strong and expanded predominant national party system, led by the 'Movimiento al Socialismo' (MAS). The inconsistencies between the results on the latter subnational elections and the ones in October 2014 seem to break the monolithically electoral behavior expressed in the national level, which used to display an indubitable support to the actual president. Nevertheless, the alternative political choices are weakly articulated and show a reduced capacity to irradiate a multilevel territorial appearance at the Bolivian political geography.

**Keywords:** elections, political representation, political organizations and parties, electoral systems, multilevel sub-national autonomies.

---

\* Artículo recibido el 23/01/2016, aceptado 05/05/2016.

\*\* Maria Teresa Zegada es socióloga y magíster en ciencia política: zegada\_m@yahoo.com.

\*\*\* Erika Brockmann es licenciada en Psicología y magíster en Ciencia Política: erikabrockmannquiroga@yahoo.com.mx.

## 1. Introducción

En el año 2015 se han realizado por segunda vez en la historia electoral boliviana elecciones para conformar Gobiernos Departamentales Autónomos (GAD), en aplicación de la nueva Constitución Política del Estado aprobada en 2009. De esta manera se va consolidando un nuevo nivel de decisión política que se añade al viejo centralismo estatal y a las autonomías municipales que tienen una historia de más larga data.

En realidad, el sistema electoral y el sistema de partidos bolivianos ha respondido históricamente a dinámicas de corte nacional. Dicha tradición fuertemente 'nacionalista'<sup>1</sup> comenzó a resquebrajarse a partir de los años noventa con la puesta en vigencia de tres reformas políticas: la Ley de Participación Popular de 1994 que municipalizó el territorio nacional, constituyendo en su momento 311 escenarios de competencia electoral y representación política (al momento son 339); la creación de circunscripciones uninominales de elección directa de representantes ante el Congreso Nacional en la reforma constitucional de mismo año y, finalmente, la ruptura del monopolio de representación de los partidos permitiendo la presencia de las denominadas agrupaciones ciudadanas y de los pueblos indígenas, introducida en una nueva reforma a la Constitución en el año 2004.

Esta tendencia amplió sustantivamente el campo político de la representación territorial y se consolidó con la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado (CPE) de 2009, al constituirse Bolivia como Estado Plurinacional con Autonomías. Más adelante y de manera concurrente con el nuevo mapa normativo, se aprobó la ley Marco de Descentralización y Autonomía (LMDA) en 2010, de manera que actualmente se establecen tres niveles de gobierno autónomo sub-nacional con capacidades legislativas y en igual jerarquía: el departamental, el municipal y el Indígena Originario Campesino (IOC), complejizando su aplicabilidad y coordinación inter gubernamental.

De manera concurrente con la historia y los cambios suscitados en el marco normativo electoral, el sistema de partidos ha transitado desde una estructura fuertemente nacionalista con que se originó, a una tibia descentralización durante la década de los noventa. Como sistema de corte nacional, durante los años ochenta y noventa se caracterizó por un multipartidismo moderado, es decir, por la presencia de entre tres y cinco organizaciones políticas que hegemonizaban el campo de la representación, y luego de una fuerte crisis a principios del actual siglo, por articularse alrededor de un partido político predominante<sup>2</sup>. Es el caso concreto del Movimiento Al Socialismo – Instrumento Para la Soberanía de los Pueblos (MAS), que ha obte-

---

1 Utilizamos el concepto 'nacionalista' en la línea de reflexión de los sistemas multinivel planteado por autores como Freidenberg, Suarez-Cao (2015) y otros, aunque evidentemente, la connotación del término responde a otro campo teórico referido a la construcción de los Estados-nación.

2 De acuerdo a la tipología de sistemas de partido de Giovanni Sartori (1987), actualmente Bolivia se encuadra en el sistema de partidos predominante en el cual, si bien existen otras fuerzas políticas, éstas no logran convertirse en competidores eficaces al partido principal, y resulta improbable su acceso al control del poder político, por tanto, la alternancia.

nido la mayoría absoluta del respaldo electoral en tres procesos nacionales consecutivos, frente a un polo opositor nacional débil, fragmentado y con presencia territorial diferenciada en la geografía electoral del país.

Lo interesante, sin embargo, es observar cómo, en el contexto de las reformas políticas descentralizadoras y de forma paralela al afianzamiento nacional del partido predominante y su expansión territorial, distintas fuerzas políticas de oposición fueron adquiriendo potencia en escenarios sub nacionales, mediante la conformación de nuevas organizaciones políticas<sup>3</sup> de corte regional o local y la emergencia de liderazgos con importante popularidad en sus respectivos territorios.

En ese marco general, el presente artículo se focalizará en la dinámica político electoral de los nueve GAD a la cabeza de Gobernadores y de sus respectivas Asambleas Legislativas Departamentales (ALD), que constituyen una novedad política después de la aprobación de la nueva Constitución<sup>4</sup>.

La hipótesis central del presente artículo es que el sistema político boliviano expresa la coexistencia y, al mismo tiempo, la contradicción política entre el nivel nacional y sub-nacional. Así, mientras persisten fuertes improntas centralizadoras signadas por la presencia extendida del partido hegemónico nacional, a nivel territorial sub-nacional consolidan su presencia opciones políticas y liderazgos opositores, a la vez que también se revelan fuertes tensiones y fragmentaciones en las filas del partido predominante.

Estas tensiones se revelan en la cartografía política de los resultados electorales de últimas elecciones nacionales (2014) y sub-nacionales (2015) que se analizan en el presente ensayo. En la primera parte se discuten algunos elementos conceptuales y metodológicos que preceden al análisis concreto de la realidad boliviana; en la segunda parte, se realiza una breve contextualización normativa y política del sistema electoral focalizada en el nivel autonómico departamental, objeto del presente análisis. Una tercera parte se ocupa del análisis de la información electoral y el comportamiento de los partidos centrado en las últimas elecciones sub-nacionales. Finalmente, a modo de cierre se perfilan algunas conclusiones y reflexiones finales.

---

3 Utilizaremos la categoría de ‘organizaciones políticas’ de manera genérica pues, de acuerdo a la nueva CPE, la representación política en Bolivia se canaliza a través de las denominadas Organizaciones Políticas que agrupan a Partidos Políticos, Agrupaciones Ciudadanas y Organizaciones de Pueblos Indígena Originario Campesinos (PIOC).

4 A partir de la aprobación de la nueva CPE se han realizado dos procesos electorales departamentales, en abril del 2009 y en marzo 2015. Un antecedente importante para el reconocimiento constitucional de la autonomía departamental, fue la primera elección directa de Prefectos (hoy gobernadores) en 2005 mediante una ley interpretativa a la Constitución entonces vigente. Hasta ese momento estas autoridades eran designadas por el Presidente de la República. En esa ocasión, mientras Evo Morales a la cabeza del MAS-IPSP accedió a la presidencia con una mayoría absoluta inédita en la historia electoral del ciclo democrático, en seis de los nueve departamentos de Bolivia triunfaron fuerzas políticas opositoras al MAS, dando pie a tensiones intergubernamentales y al fenómeno de gobierno “dividido” (Mayorga 2014).

## **2. Aspectos conceptuales y metodológicos imprescindibles**

Partimos de la idea de que la política discurre con la misma relevancia tanto en la dinámica nacional como sub-nacional. Una serie de estudios recientes (Freidenberg y Suarez Cao 2015) orientan su atención a la dinámica política sub-nacional con el fin de observar los sistemas electorales sub-nacionales, las conformaciones partidarias, y la relación de congruencia o incongruencia con el plano nacional. Estas nuevas lecturas parten de un cuestionamiento a las teorías clásicas tanto europeas como latinoamericanas sobre los sistemas políticos, que presuponen que la dinámica política es homogénea y está básicamente centrada en las contiendas nacionales. En cambio, esta perspectiva novedosa pone atención en las diversas interacciones que se producen entre los diferentes niveles del sistema (Freidenberg y Suarez Cao 2010: 3)

Los mismos autores reparan en que en América Latina no hay una forma generalizable de conformaciones partidarias como en los casos europeos, cuyo tránsito de lo local a lo nacional ha supuesto niveles de consolidación y estabilidad verificables. En América Latina hay casos como Argentina, donde la tendencia histórica más bien se ha orientado desde procesos centralizadores hacia la desnacionalización, fragmentación o territorialización partidaria. Esta afirmación aplica también al caso boliviano.

Históricamente, en Bolivia los partidos se constituyeron en torno a dinámicas nacionales concordantes con la vigencia de un Estado Unitario y un Sistema de Gobierno Presidencial altamente concentrador del poder. Sin embargo, este rasgo fuertemente centralista, junto a otros elementos críticos relacionados con la gestión pública partidaria, provocaron un severo cuestionamiento ciudadano, y el doble desemboque hacia fines del siglo pasado, por un lado en un autocrítica acompañada por un proceso de reformas institucionales tendientes a transparentar y ampliar la representación política territorial, y más adelante en el desborde y colapso del sistema de partidos. Estos elementos de contexto son centrales para comprender los fenómenos aquí analizados.

Otro referente teórico importante para dar cuenta de las interacciones del sistema político en sus distintos niveles territoriales es el sugerido por Freidenberg y Suarez Cao sobre la congruencia o incongruencia en la estructura de competencia electoral y sus resultados entre los distintos niveles territoriales, centrado en el presente caso en el nivel departamental y nacional. Las autoras puntualizan que cuando existe cierto grado de homogeneidad y coordinación entre el nivel nacional y sub-nacional se puede hablar de un sistema de partidos congruente, en cambio, se producen grados de incongruencia cuando existe heterogeneidad y descoordinación entre ambos (Freidenberg y Suarez Cao 2015: 7-8). Al respecto, consideramos que la heterogeneidad es una condición del pluralismo democrático, por tanto cabría aclarar que la heterogeneidad no debiera derivar necesariamente en procesos de descoordinación o en su caso, 'disfuncionalidad' o incongruencia del sistema político, sino que, por el contrario, da cuenta de una realidad democrática compleja, aún más frecuente en sociedades diversas y abigarradas como la boliviana que podría expresar grados de complementariedad y coexistencia virtuosa de realidades políticas distintas.

Complementariamente, y para comprender las características de las conformaciones partidarias bolivianas, se considera relevante rescatar la noción de clivajes o

líneas de ruptura (Lipset y Rokkan 1967) que dan origen a los partidos políticos. Estas líneas de ruptura, de hecho, han sido asumidas en estudios previos a propósito de la identificación de tensiones persistentes e irresueltas (territoriales, étnico culturales y de clase, entre otras) en la dinámica política de conformación del Estado Boliviano (Carbtree 2009 y Roca 2009).

Con base en estas consideraciones, en términos metodológicos el análisis se centrará en la combinación de distintas dimensiones inherentes al estudio de los procesos políticos de descentralización política: 1) la normativa electoral aplicable al contexto sub-nacional boliviano, 2) las configuraciones de sistemas de partidos multinivel resultantes del comportamiento electoral territorial y 3) las tensiones y en su caso coaliciones entre actores políticos con capacidad de poder. Por esta razón, el análisis incluirá una mirada comparativa diacrónica con las elecciones anteriores (sub-nacionales de 2010 y nacionales de 2014) y una perspectiva diacrónica en relación con los resultados electorales municipales de la elección concurrente realizada en 2015.

### **3. Contextos normativos de las Autonomías Departamentales**

De acuerdo a las disposiciones constitucionales, los tres niveles gubernativos sub nacionales se encuentran reconocidos como Entidades Territoriales Autónomas (ETA) y para su consolidación, requieren de un proceso estatuyente<sup>5</sup>. Es decir, de la elaboración y aprobación de sus respectivos instrumentos normativos (Estatutos Autonómicos en el caso de los GAD y de las Autonomías Indígena Originaria Campesinas, y Cartas Orgánicas si se trata de Gobiernos Municipales). El avance en este sentido ha sido lento, heterogéneo y con escasos resultados.

Los departamentos de oriente, sur y norte amazónico de Bolivia como Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando, que protagonizaron la lucha por la autonomía a principios de siglo, cuentan con Estatutos aprobados en Referéndum en sus departamentos, sin embargo, como fueron elaborados antes de la aprobación de la nueva Constitución, requieren un proceso de adecuación al nuevo marco constitucional. De estos departamentos, solo Pando y Tarija finalizaron esta fase de ajustes. En el otro bloque, los estatutos de los cinco departamentos de occidente (Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí) fueron elaborados recientemente y sometidos a referéndum (en septiembre de 2015), ocasión en la que fueron rechazados por la ciudadanía, por lo que deben reformularse para ser sometidos a una nueva consulta.

La elección de autoridades para los nueve gobiernos departamentales se rige por algunas normas comunes. Entre ellas, la disposición constitucional del voto diferenciado para el Gobernador respecto a los miembros de las ALD en pa-

---

5 Siguiendo a Prats (2009), la noción de estatuyente alude al itinerario eminentemente político que abarca desde la demanda autonómica, el reconocimiento constitucional de ese derecho y el consiguiente desarrollo (concertación, formulación, aprobación) del Estatuto Autonómico a fin de asumir la condición de Entidad Territorial Autónoma (ETA). En suma, el proceso trasciende la fase del trámite de formalización de la autonomía, y de acuerdo a la ley entra en vigencia una vez cumplido el control constitucional y que es sometido a referéndum aprobatorio.

peleta separada; la disposición de la segunda vuelta electoral con umbral reducido en caso que el ganador no logre el 40% de votos válidos y la distancia del diez por ciento entre el primero y el segundo; la aplicación del principio de paridad y alternancia entre varones y mujeres en la conformación de listas de candidatos, así como la creación de escaños especiales para la representación de los Pueblos Indígena Originario Campesinos (PIOC) minoritarios asentados en cada departamento<sup>6</sup>.

Ahora bien, además de los elementos comunes señalados, la normativa electoral aplicable a los departamentos no es homogénea. En los cinco departamentos de occidente del país - Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Oruro y Potosí- que no habían apoyado el tránsito hacia las autonomías y no habían elaborado sus propios Estatutos, se les proveyó una normativa electoral desde el ámbito nacional. Se aplicaron criterios generales centrados en la aplicación de un Sistema Electoral Mixto Paralelo, que combina la elección proporcional y mayoritaria de igual número de Asambleístas por Población (AP) y Asambleístas por Territorio (AT). En este sistema el número de representantes por territorio electos por mayoría simple y directa se ajusta al número diferenciado de provincias preexistentes en cada departamento<sup>7</sup>, y su equivalente asignado a los AP mediante formula proporcional.

En tanto que los otros cuatro departamentos de oriente -Beni, Santa Cruz, Tarija y Pando- adoptaron modalidades propias de elección de acuerdo a los Estatutos elaborados localmente y que fueron aprobados en el pasado mediante referéndum. En estos casos, no se produce necesariamente un equilibrio cuantitativo entre Asambleístas por Población y Asambleístas por Territorio, predominando sistemas mayoritarios con diferentes características. En el caso de Tarija y Santa Cruz se aplica un Sistema Mixto Paralelo donde el número de AP y AT no es equivalente, y donde la elección de los AP se hace en distritos territorial y poblacionalmente diferenciados. En el Beni y en Pando rige el sistema mayoritario de elección de sus representantes a la Asamblea, con la variante que en Beni los 24 asambleístas territoriales se eligen en 8 circunscripciones en las que dos corresponden a la primera mayoría y uno a la fuerza que obtuviese el segundo lugar.

Como resultado de estos criterios y parámetros electorales diferenciados, los nueve departamentos cuentan con distinta cantidad de Asambleístas departamentales<sup>8</sup>. Por otro lado, la novedosa administración sub-nacional se complejiza debido al predominio de una visión fuertemente centralista (Böhrt 2011 y Ameller 2010) particularmente en el gobierno nacional, como en las entidades sub nacionales políticamente afines al partido de gobierno.

Por otra parte, producto de la aplicación de estos sistemas normativos y las conformaciones políticas multinivel, se han producido problemas de gobernabilidad pro-

6 Las naciones y PIOC minoritarios están contemplados en la Ley 026 de Régimen Electoral de 2010 (Art. 57, II) para cada uno de los nueve departamentos, a excepción del departamento de Potosí que no cuenta con pueblos indígenas habilitados para la representación.

7 De acuerdo a la Constitución, Bolivia se organiza en términos territoriales en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos. Existen 112 provincias y 339 municipios distribuidos en los nueve departamentos

8 Chuquisaca cuenta con 21 Asambleístas, La Paz con 45, Cochabamba con 34, Oruro con 33, Potosí con 32, Tarija con 30, Beni con 28 y Pando con 21.

ducto de tensiones inter gubernamentales, en gran medida debido al complejo entramado de competencias asignadas en la Constitución, y a las dificultades de administración financiera, en especial en situaciones de “gobierno dividido”, es decir, cuando las administraciones políticas de distintos niveles responden a lineamientos políticos opuestos.

En suma, las características de la estructura normativa, así como las dificultades en su aplicación debido a la ausencia de Estatutos Departamentales aprobados y en plena vigencia, conducen a una situación de provisionalidad e incertidumbre normativa en las relaciones intra e inter gubernamentales, y por tanto, más vulnerables a las presiones políticas<sup>9</sup>.

#### **4. Comportamiento electoral en la elección de Gobiernos Departamentales Autónomos (2015)**

En las elecciones subnacionales de 2015, además de 339 Gobiernos Autónomos Municipales (GAM) se eligieron a nueve Gobernadores Departamentales y 272 Asambleístas Departamentales en los nueve Departamentos de Bolivia. Del total de asambleístas, 100 fueron electos por población por fórmula proporcional; 144 Asambleístas por Territorio electos por mayoría simple en circunscripción uninominal y; finalmente, 25 Asambleístas indígenas Originarios Campesinos (AIOC) electos por usos y costumbres o procedimientos propios en todos los departamentos, a excepción de Potosí.

Por otra parte, el número de Organizaciones Políticas registradas y habilitadas por el Órgano Electoral sumaron un total de 128, de las cuales 100 eran Agrupaciones Ciudadanas, 12 Alianzas, 10 Organizaciones de Pueblos Indígenas y solamente 6 Partidos Políticos. Esta composición es característica de la competencia política sub-nacional, a diferencia de los comicios nacionales en que suelen presentarse menos fuerzas políticas. La distribución territorial fue la siguiente: 28 correspondían al ámbito departamental, 93 al municipal y 7 al nacional<sup>10</sup>.

Entre las fuerzas políticas nacionales, solo el MAS presentó candidatos en la totalidad de circunscripciones departamentales y municipales siendo la única fuerza

---

9 La provisionalidad de la normativa electoral también se expresa en las directivas específicas que se aprueban para cada elección; para las elecciones de 2015, la circular 071/2014 del Tribunal Supremo Electoral (TSE) inhabilitó la candidatura a la Alcaldía y Concejos Municipales a quienes hubiesen ejercido el cargo de Senadores y Diputados en el periodo 2010-2014, porque no cumplían con el requisito de un periodo mínimo de dos años de residencia en su respectiva jurisdicción electoral. Se trataba de una disposición dirigida a anular las candidaturas de ciertos líderes opositores que significaban una amenaza para el MAS en algunos distritos municipales. Esta disposición, junto a otras más puntuales, generaron cuestionamientos de orden constitucional y político, y sembraron dudas sobre la transparencia e imparcialidad de las actuaciones del TSE.

10 Para la elección nacional del año 2014, fueron 5 las Organizaciones políticas y Alianzas que concurren a las elecciones: el MAS a la cabeza de Evo Morales; Unidad Nacional (UN) con Samuel Doria Medina, junto al Movimiento Demócrata Social (MDS) y su líder Rubén Costas, bajo la alianza preelectoral ‘Unidad Demócrata’ (UD); el Partido Demócrata Cristiano (PDC); el Movimiento Sin Miedo (MSM) de Juan del Granado; y el Partido Verde de Bolivia-Instrumento de la Ecología Política (PVB-IEP) que agregó a representantes indígenas de tierras bajas. Ese año, solo los tres primeros accedieron a cargos de representación política nacional mientras que los dos últimos perdieron la personería jurídica por no superar la barrera dispuesta por ley.

política con presencia general. En el Cuadro N° 1 se reflejan las fuerzas políticas que obtuvieron la primera mayoría en los 339 municipios existentes en el país. Este primer dato es una aproximación comparada a la composición política de los gobiernos sub-nacionales, como se puede ver, la presencia del MAS es contundente en la mayoría de los departamentos.

Ahora bien, las organizaciones de alcance nacional opositoras al MAS, como Unidad Nacional (UN) y el Movimiento Demócrata Social (MDS), lograron presencia en cinco de los nueve departamentos: Cochabamba, Oruro, Potosí, Tarija y Pando<sup>11</sup>, en la mayoría de los casos mediante la conformación de coaliciones pre-electorales. Sin embargo, se trata de coaliciones dinámicas y volátiles en términos de siglas y composición. Es el caso de UN y MDS que en las elecciones sub-nacionales concurren de manera separada y/o en alianzas departamentales distintas a la coalición que conformaron a nivel nacional en los comicios de 2014.

**Cuadro N°1**  
**Número de municipios por departamento y fuerzas políticas ganadoras como primera mayoría en municipios**

Departamento	Nº Municipios	MAS 1ª mayoría en municipios	Otras organizaciones 1ª mayoría en municipios	MAS única fuerza política en municipios
Chuquisaca	29	27	2	--
La Paz	87	49	38	4
Cochabamba	47	42	5	10
Oruro	35	27	8	10
Potosí	40	34	6	4
Tarija	11	6	5	1
Santa Cruz	56	21	35*	--
Beni	19	9	10	3**
Pando	15	14	1	--
<b>TOTAL</b>	<b>339</b>	<b>229</b>	<b>110</b>	<b>32</b>

Fuente: elaboración propia con base información del TSE

(\*) 23 de ellas corresponden a MSD

(\*\*) El MAS resulta ser la única organización por efecto de la cancelación de la sigla y exclusión de la elección de la agrupación 'Primero el Beni', fuerza liderada por el ex gobernador Ernesto Suárez.

A continuación se analizará el comportamiento político multinivel con atención en los departamentos. Para tal efecto, se agrupan por una parte Chuquisaca, La Paz,

11 De las siete organizaciones políticas con registro nacional, además del MAS, UN y MDS, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), la Unidad Cívica Solidaridad (UCS) y el Frente de Izquierda Revolucionaria (FRI) lograron algún tipo de representación a nivel municipal o departamental.

Cochabamba, Oruro y Potosí, cuya modalidad electoral está subordinada a criterios establecidos a nivel nacional y que además tienen en común el hecho de que desde las elecciones del 2005 estuvieron fuertemente alineados al MAS.

Luego se abordará la realidad del grupo de departamentos del oriente y del norte amazónico: Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando, conocidos como 'la media luna', que lucharon por la autonomía y lograron importantes avances como la elaboración y aprobación de sus propios Estatutos Autonómicos que de hecho rigen el sistema de elección de cada departamento, y tienen un fuerte componente opositor al gobierno central.

#### *4.1 Departamentos de occidente: autonomía pasiva y afinidad con el proceso de cambio y el Partido Predominante (La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí y Chuquisaca)*

En este bloque territorial se gestó la denominada "agenda de los movimientos sociales" en medio de la crisis política nacional de principios de siglo, que interpeló a los gobiernos del periodo democrático neoliberal y presionó para la convocatoria a una Asamblea Constituyente. De manera congruente con esta acción política previa, los resultados electorales en estas regiones a nivel nacional desde 2005 muestran que se convirtieron en los bastiones más importantes del MAS.

Para comenzar, en estos departamentos se registró una importante participación electoral para la elección de gobernador por encima del 80%, excepto en Potosí que fue del 76,3% (Chuquisaca el 85,9%, La Paz 89,3%, Cochabamba 87,6%, Oruro 81,6%). El voto blanco bordeó el 6% con excepción de Oruro que llegó al 11,7% y Potosí 15,3% mientras el nulo se ubicó entre el 4% y 8%, los más altos también se registraron en Potosí. También cabe anotar que estos votos fueron más recurrentes en áreas rurales.

Las cifras agregadas del Cuadro N° 2 dan cuenta de la gravitación dominante y mayoritaria del MAS en el mapa electoral de estos departamentos. La votación promedio de sus gobernadores fue de 57,59% accediendo a la conducción de cuatro GAD. Accedió al 74% de los escaños de las cinco asambleas concernidas, ganó 72 (92,3%) de los 78 escaños de representación territorial correspondientes a las provincias, y 43 escaños por población de los 77 existentes. Las fuerzas políticas minoritarias y opositoras que accedieron a las representaciones departamentales en segundo lugar, muy distante del primero, apenas sumaron un 18,06% del total de escaños en juego<sup>12</sup>.

Los datos globales reflejan una alta congruencia entre el nivel nacional y departamental, que resulta también concordante con el nivel municipal, dado que de un total de 238 municipios existentes en estos cinco departamentos, el MAS obtuvo la primera mayoría en 179, es decir en 75%, predominantemente en áreas rurales tal como se ilustra en Cuadro N° 1. Una referencia clave tiene que ver con la derrota del MAS en ciudades capitales como Cochabamba, Oruro y La Paz, así como en

12 Las Organizaciones Políticas y coaliciones opositoras mejor posicionadas en este grupo fueron: Soberanía y Libertad Bolivia (SOL.BO) en La Paz, Demócratas (MSD) en Cochabamba, Participación Popular (PP) en Oruro, Chuquisaca Somos Todos (CST) y Alianza Potosí Movimiento Originario Pachacuti (MOP) en los departamentos aludidos.

la emblemática ciudad de El Alto, bastión electoral del MAS durante los últimos años, lo propio sucedió en la ciudad intermedia de Quillacollo del Departamento de Cochabamba.

A nivel desagregado, el caso más notable por los cruces e incongruencias multinivel observados en este bloque de departamentos es La Paz, cuya capital es sede de gobierno. En comicios nacionales el MAS obtuvo el 80,2 % y 68,9% de la votación el 2009 y el 2014 respectivamente. Según Bonifaz (2015) los resultados electorales sub-nacionales de 2015 reflejan un nivel de diferenciación y autonomía significativo respecto a la configuración del nivel nacional expresado en las elecciones nacionales.

En efecto, en 2015, se produjeron cambios sustantivos en la composición y configuración política del GAD, pues resultó ganador el candidato a gobernador opositor por Soberanía y Libertad Bolivia (Sol.Bo), Félix Patzi. Un intelectual de origen aymara disidente del MAS y líder del Movimiento por el Tercer Sistema (MTS), quien con el 50,9% de la votación derrotó a la candidata del MAS, una importante dirigente de la Confederación Nacional Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa” (CNMCIQB-BS).

Finalmente, llaman la atención los cruces detectados con características de fenómeno de gobierno dividido en el GAD de La Paz. A pesar del triunfo de Sol.Bo a nivel del Órgano Ejecutivo de la gobernación, la correlación de fuerzas a nivel de la ALD favoreció ampliamente al MAS. De los 45 miembros de la ALD el MAS accedió a 25 escaños equivalentes al 55% de la representación departamental con apenas el 34% y 36% de votos a favor de los AP y los AT respectivamente. Mientras Sol.Bo, con una votación mayor obtuvo solamente 11 escaños correspondientes al 24%. El MAS fue el único partido que presentó candidatos a AT en las 20 provincias paceñas.

Los desfases y desproporción de los resultados respecto a la composición y correlación de fuerzas al interior del GAD son atribuibles al diseño electoral. Este deriva en asimetrías en la representación territorial y con efectos políticos relevantes al no existir una fórmula de compensación o ajuste de proporcionalidad de la representación por un lado, y por otro a las asimetrías demográficas de las unidades territoriales (provincias) preexistentes como distritos electorales uninominales. Por ejemplo, la provincia Murillo (ciudad capital) que representa el 61% de la población departamental, tiene apenas un asambleísta frente a 19 que representan a reducidas poblaciones rurales de otras provincias. Este ejemplo de subrepresentación de la población urbana se replica en otros departamentos de este grupo.

Por otra parte, las sucesivas victorias municipales de Sol.Bo (ex Movimiento Sin Miedo<sup>13</sup>) en la ciudad sede de gobierno, el triunfo de UN en la ciudad de El Alto, seguidas por el MAS tenderían a una configuración política compuesta por tres fuerzas políticas gravitantes en el eje municipal urbano de La Paz (Sol.Bo, UN y MAS).

---

13 MSM: Partido nacional que perdió la sigla luego de las elecciones nacionales del 2014, desde el año 2000 estuvo a la cabeza del municipio de La Paz, sede de Gobierno.

**Cuadro N° 2**  
**2015, votación y porcentajes de las organizaciones políticas para gobernador,**  
**asambleístas departamentales (por población y por territorio)**  
**(Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Oruro y Potosí)**

Organización política/ coalición	GOB N°(x %)**	Asambleístas por territorio		Asambleístas por población		por Total ALD	
		N°	%	N°	%	N°	%
MAS-IPSP	4 (57.6)	72	92,3	43	55,8	115	74,2
OP /Coalición 1*	1 (50.9)	4	5,1	24	31,2	28	18,1
OP/Coalición 2 *		2	2,6	8	10,4	10	6,4
Otros				2	2,60	2	1,3
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>78</b>	<b>100</b>	<b>77</b>	<b>100</b>	<b>155</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con base a información proporcionada por el Tribunal Supremo Electoral  
 (\*) OP o coaliciones distintas al MAS con distintas siglas accedieron a las ALD  
 (\*\*) Refleja el porcentaje promedio obtenido por los candidatos a Gobernador en los departamentos

El caso del Departamento de Cochabamba, tercero por su peso en el padrón electoral del país, también ilustra la compleja relación política multinivel. En Cochabamba, existe plena correspondencia entre la votación nacional mayoritariamente favorable al MAS (68,8% en 2009 y el 66,7% en 2014) y la representación política departamental. La correlación de fuerzas en la ALD cochabambina, tanto en 2010 como en 2015, ha sido y es ampliamente favorable al MAS, superando los dos tercios de sus representantes. Mientras tanto, el bloque minoritario opositor tuvo mejores resultados mediante el sistema de representación proporcional (Asambleístas por Población) aunque se encuentra dividido en distintos partidos y no logran consolidar alianzas sostenibles. El 2015 solo el MAS y dos coaliciones opositoras (de cinco organizaciones políticas y o coaliciones que compitieron) lograron al menos un escaño en la ALD.

Cochabamba es el departamento donde, desde el 2005, se expresó una gran polarización debido a la presencia de dos liderazgos y conformaciones políticas contrapuestas que se disputaban el espacio regional y nacional. Por un lado, Evo Morales, máximo dirigente de la Federación Especial de Trabajadores Campesinos del Trópico de Cochabamba y, por el otro, Manfred Reyes Villa, exAlcalde de la ciudad capital con un importante peso político local a nivel urbano. Ambos líderes políticos han competido también en el escenario nacional<sup>14</sup>.

Este antecedente explica la distribución de la representación política departamental. Por un lado, en la ciudad capital y en Quillacollo, principal ciudad inter-

14 En las elecciones nacionales de 2002 y de 2009, Evo Morales y Manfred Reyes Villa (Nueva Fuerza Republicana) compitieron en las elecciones presidenciales. En 2002, Reyes Villa se ubicó en un cercano tercer lugar a pocos decimales del MAS. En 2009, Evo Morales triunfó con una amplia diferencia, pero el segundo lugar fue ocupado por Reyes Villa.

media de la región metropolitana,<sup>15</sup> triunfaron fuerzas opositoras, configurándose un subsistema polarizado “bipartidario” entre el MAS y el MDS en el municipio capital. Pese a la polarización urbana, al igual que el resto de departamentos, el área rural es leal al partido predominante, dificultando la coexistencia plural entre actores de distinta línea política. En esta relación el partido de gobierno es hostil contra disidentes, opositores y autoridades de la oposición. Un ejemplo han sido las represalias ejercidas por sindicatos cocaleros afines al gobierno contra candidatos a concejales de fuerzas políticas disidentes en el trópico de Cochabamba (El Deber, 29 abril 2015, Los Tiempos, 12 de mayo 2015<sup>16</sup>)

En el resto de los departamentos de este bloque, como Oruro y Potosí, la congruencia departamental-nacional es significativa. El MAS logró consolidar el control de dos tercios de la representación legislativa. Tanto en Chuquisaca como en Potosí, el partido predominante tuvo acceso a todos los escaños correspondientes a la representación territorial de sus provincias.

A nivel de ciudades capital hay matices importantes. En la ciudad de Oruro, al igual que el 2010, triunfó una sigla opositora, mientras que en las capitales de Chuquisaca y de Potosí las victorias municipales del MAS fueron ajustadas.

Una constante respecto al comportamiento del polo minoritario de la oposición es la fragmentación, especialmente en Oruro. La oposición se distribuye en distintas fuerzas ya sea conservadoras, indígenas o conformadas por disidentes del MAS que demandan la reorientación del “proceso de cambio”.

El caso más notable de fracturas al interior del MAS y de polarización en el núcleo campesino sindical dominante se registró en el departamento de Chuquisaca, donde se confrontaron el MAS con Esteban Urquiza, con el apoyo del presidente Morales, con la agrupación regional Chuquisaca Somos Todos (CST), y la fracción encabezada por Damián Condori, disidente del MAS, exdirigente campesino que compitió muy de cerca al candidato ‘oficialista’<sup>17</sup>.

En Chuquisaca, la oposición utilizó una estrategia de reposicionamiento a través de liderazgos disidentes del MAS de origen campesino<sup>18</sup>, y se nutrió de las divisiones del partido dominante. En comicios anteriores se percibía en ese departamento una división entre oficialismo y oposición, que tiene correlación con las fracturas campo y ciudad.

15 El ámbito metropolitano abarca a 7 municipios, 2 de ellos, Cochabamba –capital– y Quillacollo representan el 59.7 % de la votación del departamento.

16 [www.enlacesbolivia.com/sp/noticias\\_proc.asp?Seleccion=5827](http://www.enlacesbolivia.com/sp/noticias_proc.asp?Seleccion=5827)

17 Los resultados ajustados de la votación conducían a una segunda vuelta, sin embargo, el organismo electoral en un acto de arbitrariedad, decidió anular los votos de un pequeño partido (el Frente Revolucionario de Izquierda), cuyo candidato había renunciado días antes de los comicios sin que su sigla se retirara de la papeleta, y con estos votos anulados, el MAS lograba el porcentaje requerido para evitar la segunda vuelta. Este hecho fue denunciado en su momento, pues contravenía el principio de preclusión.

18 Es el caso de Savina Cuellar exAsambleista Constituyente del MAS electa prefecta el año 2008 y de Damián Condori, candidato en 2015

Similares tensiones se experimentaron en Potosí<sup>19</sup>. No obstante, la gravitación electoral del MAS varió como consecuencia de una paradójica realidad: un estallido de conflictos sociales de alta intensidad que ha confrontado a la región con el gobierno protagonizado por el Comité Cívico Potosino y sus instituciones afiliadas junto a la ciudadanía urbana.

Así, si bien en este bloque del país se destaca la presencia predominante del MAS, se perciben una serie de tensiones políticas a nivel sub nacional que complejizan el sistema político nacional, visto superficialmente como políticamente homogéneo y afín al partido predominante.

#### *4.2 El otro lado de la medalla: Los departamentos autonomistas de la “media luna” y las disputas territoriales (Santa Cruz, Beni, Tarija y Pando)*

Como se precisó anteriormente, cada uno de estos cuatro departamentos cuenta con regímenes electorales diferentes basados en sistemas mayoritarios que privilegian el peso del voto territorial para los cargos electivos que, en el caso de Tarija y Beni alcanza a autoridades de instancias ejecutivas descentralizadas de los GAD electas unipersonales en circunscripciones uninominales<sup>20</sup>

La participación electoral en estos departamentos es muy alta, en Santa Cruz y Pando supera el 90% (92,7% y 93,3% respectivamente), y en Tarija y Beni bordea el 85% (84,1% y 85,5%). Los votos blancos son variables pero no superan el 11,3%, y los nulos entre el 2,9% (Pando) y 7,5% (Beni).

Los resultados agregados incluidos en el cuadro N° 3 de los cuatro departamentos reflejan una configuración polarizada y equipotente en la correlación de fuerzas tanto del MAS-IPSP y de las Organizaciones Políticas o coaliciones pre-electorales del bloque opositor. De las cuatro gobernaciones, en Pando y el Beni se impuso el MAS y en Tarija y en Santa Cruz, triunfaron los candidatos a gobernador de Unidad Departamental Autonomista (UDA) y del MDS respectivamente.

---

19 En 2010 el MAS perdió en la ciudad capital pues la población apoyó al candidato del partido Alianza Social (AS), que logró el 48%; sin embargo, meses después la autoridad fue suspendida en aplicación de una arbitraria disposición normativa que más tarde fue declarada inconstitucional. El Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) mediante Sentencia Constitucional SC 2055/2012 declaró la inconstitucionalidad de los artículos 144 y 145 de la LMAD impuestos por la mayoría legislativa del MAS, que establecían la “suspensión temporal” de autoridades electas por simple denuncia de un fiscal.

20 Es el caso de 11 Ejecutivos Seccionales en Tarija, 8 Subgobernadores en Beni y 19 corregidores, uno en cada municipio del departamento.

**Cuadro N° 3**  
**2015, votación y porcentajes de las organizaciones políticas para gobernador,**  
**asambleístas departamentales (por población y por territorio)**  
**(Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando)**

Organización política/ coalición	GOB N°(x %)**	Asambleístas por territorio		Asambleístas por población		Total ALD	
		N°	%	N°	%	N°	%
<b>MAS-IPSP</b>	2 (48,6)	37	56,1	13	50	50	54,3
<b>OP /Coalición 1*</b>	2 (49,2)	23	34,8	12	46,1	35	38,0
<b>OP/Coalición 2 *</b>		6	9	1	3,8	7	7,6
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>66</b>	<b>100</b>	<b>26</b>	<b>100</b>	<b>92</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con base a información proporcionada por el Tribunal Supremo Electoral.

(\*) OP o coaliciones distintas al MAS con distintas siglas que accedieron a las ALD.

(\*\*) Refleja el porcentaje promedio obtenido por los candidatos a Gobernador en los departamentos

En los casos de Tarija y del Beni, la elección del Gobernador debió dilucidarse en una segunda vuelta electoral. En el primer caso, el candidato de UDA, triunfó con un cómodo 60% frente al candidato oficialista, mientras que en el caso del Beni la segunda vuelta arrojó un ajustado resultado a favor del candidato del MAS que obtuvo un 50,23% frente al 49,8% del candidato de la Agrupación Nacionalidades Autónomas por el Cambio y el Empoderamiento Revolucionario (NACER), en alianza circunstancial con Primero el Beni, la agrupación del ex gobernador y candidato, eliminada de la contienda electoral –en una clara maniobra– días antes de las elecciones.

La correlación de fuerzas a nivel de representación política en las ALD en términos porcentuales no refleja la polarización ni los resultados expresados en la votación diferenciada de los Gobernadores. El MAS, logro un 56% de los 66 escaños territoriales de este grupo, seguida de un 34% del bloque de organizaciones del bloque minoritario. Por otra parte, la representación correspondiente a los 26 escaños poblacionales no refleja las distancias observadas en la distribución territorial mayoritaria. Otro dato que destaca es la concentración del voto en dos opciones políticas siendo marginal el acceso de una tercera fuerza a la representación legislativa.

No obstante el avance electoral progresivo del MAS en la ‘media luna’ en los últimos comicios nacionales a excepción del departamento de Pando, la elección sub-nacional refleja una realidad incongruente con el posicionamiento del MAS como primera fuerza política nacional en Santa Cruz y Tarija.

El mapa subnacional municipal plantea diferencias respecto al posicionamiento del MAS. Mientras 50 municipios están a su cargo, 51 favorecieron a fuerzas del bloque de Organizaciones o Coaliciones opositoras. En los cuatro municipios capital de departamento ganaron fórmulas distintas al MAS.

Si bien cada departamento presenta realidades específicas y particulares, el caso de Santa Cruz, segundo departamento en peso electoral del país, refleja una configuración política disímil al resto de departamentos. Desde el año 2005 la pre-

sencia del MAS en comicios generales ha crecido del 33 % en 2005 al 40,9% en 2009 polarizando con una importante fuerza política regional opositora, hasta que finalmente en 2014 el MAS se convierte en la primera fuerza política del departamento con el 48,9% de los votos. Pese al drástico cambio en la correlación política nacional, los resultados de la elección 2015 confirman la incongruencia con el nivel departamental ya que se produce la tercera victoria consecutiva del bloque opositor a la cabeza de Rubén Costas líder del MDS<sup>21</sup>. En la ALD, solo dos de seis fuerzas políticas accedieron a los 23 escaños electivos.

En el departamento de Santa Cruz se va configurando un subsistema de representación bipartidista cada vez más consolidado y homogéneo tanto en el área rural como urbana. Adicionalmente, el MDS se proyecta como partido multinivel por haber logrado posicionarse en otros departamentos y municipios del país. Mediante alianzas diversas estuvo presente en Beni y Pando, y como partido triunfó en la ciudad capital de Cochabamba. El MDS además cuenta con representantes en Asambleas departamentales y municipales en Oruro, en alianza en Potosí, y en las elecciones Nacionales logró varios escaños en la Asamblea legislativa Plurinacional.

En Tarija se observa la emergencia de un subsistema político departamental claramente incongruente y más desligado del MAS-IPSP. Si bien en las elecciones nacionales presidenciales de 2005 se impuso la alianza opositora, a partir del 2009 y en 2014 el MAS obtuvo la primera mayoría relativa en el departamento.

En 2015 la elección de gobernador fue favorable al candidato opositor Adrián Olivia de Unidad Departamental Autonomista (UDA) en alianza con UN (partido de corte nacional)<sup>22</sup>. Olivia obtuvo una contundente victoria en la segunda vuelta, pero como en otros casos, ésta no se refleja en la correlación de fuerzas de la ALD.

Los resultados de la elección sub-nacional se asocian a la emergencia de un subsistema político relativamente autónomo y desacoplado de la influencia dominante del MAS en el escenario nacional<sup>23</sup>. Sin embargo, al igual que en otros departamentos, existen problemas de gobernabilidad, debido a la correlación de fuerzas contradictoria tanto en la ALD como a la composición y la adscripción política de los 11 ejecutivos seccionales. El fenómeno del gobierno dividido a nivel departamental, obliga a analizar críticamente la influencia del complejo sistema electoral adoptado en un contexto de disputa y redistribución del poder político, con una alta renta gasífera y territorialmente fragmentado.

Los resultados electorales de 2015 en el departamento del Beni tuvieron características singulares. Se trata del único departamento que a nivel nacional dio el triunfo consecutivo al bloque opositor desde el año 2005 y donde en 2015 el MAS logró tomar el control de la Gobernación con resultados ajustados después de la segunda vuelta.

---

21 Esta iniciativa política opositora regional está vigente desde 2005 bajo distintas denominaciones. El caudal de votos de Rubén Costas creció del 48% en 2005 al 51,3 % en 2010, y a 59,4 % en 2015.

22 En 2010 también triunfó la oposición. Sin embargo, el gobernador fue depuesto en cumplimiento a un polémico artículo de la Ley Marco de Autonomías. El personaje salió del país y se acogió a la condición de refugiado político en Paraguay; desde entonces (2011), el MAS tomó control de la Gobernación a través de un gobernador sustituto cuya legitimidad y liderazgo fueron cuestionados.

23 Ayala, Rodrigo, en FES-ILDIS 2015.

En las elecciones departamentales, tanto en 2005 como en 2010 la oposición ganó la gobernación bajo el liderazgo de Ernesto Suárez de la agrupación ciudadana ‘Primero el Beni’ (PB) sin lograr una mayoría en la ALD. En consecuencia, experimentó un período de gran inestabilidad política. De ahí en adelante, el MAS intentó de distintas maneras conquistar espacios de poder<sup>24</sup>.

Las elecciones de 2015 fueron muy complicadas debido a una cuestionada administración del proceso electoral por parte del Tribunal Departamental Electoral. En un contexto de extrema polarización entre el MAS y PB, faltando solo 9 días para la elección, se inhabilitó al candidato de Primero el Beni Ernesto Suárez, favorito en las encuestas, con el argumento de haber transgredido un artículo de la norma electoral<sup>25</sup>; junto al candidato se inhabilitó de la competencia electoral a los 228 candidatos de PB quienes participaron en la elección en acuerdo con una agrupación denominada NACER.

Pese a la inhabilitación de los candidatos de PB, los que participaron con NACER lograron una votación importante y forzaron la realización de una segunda vuelta electoral, alcanzando el segundo lugar por un escaso margen de 789 votos equivalentes a un 0,46% del total. Según Pedraza, la repolarización y la inhabilitación jugaron a favor de la candidatura alterna de PB/Nacer en la segunda vuelta; en ella pesó el argumento de victimización frente al abuso de poder del centralismo gubernamental. La victoria del MAS en el departamento fue consecuencia del desgaste y división entre el PB y el MNR; organizaciones que expresaban el pacto entre “la élite del centro trinitario y la del norte amazónico” (Pedraza 2015).

Más allá de las polémicas definiciones adoptadas por el TSE, el resultado es que el PB perdió el control político de la gobernación y se diluye en la geografía del poder municipal a partir de otras siglas. Con el avance y la consolidación del MAS, se configura un sistema tripartidario junto a PB bajo la sigla NACER, y un MNR que se mantiene como tercera fuerza histórica. Considerando la correlación de fuerzas en la ALD, el MAS estará obligado a concertar y establecer acuerdos gubernativos con el MNR y la representación indígena campesina.

El caso de Pando, ilustra una experiencia exitosa de la estrategia de avance y posicionamiento electoral del MAS en el oriente. Desde el inicio del período democrático, Pando, fue el bastión electoral del partido conservador del General Banzer. Esta realidad electoral cambió drásticamente desde el año 2010 y más aún en 2015, cuando en el GAD se ratifica la victoria del MAS por segunda vez consecutiva a la

24 Pedraza, Gustavo, en: FES-ILDIS (2015). Hasta el 2013, el MAS-IPSP desplegó una serie de estrategias políticas y judiciales y logró el control de 16 de los 19 gobiernos locales, duplicando los ocho en que había ganado la primera mayoría. En diciembre de 2011, cuando el gobernador fue suspendido bajo acusaciones de corrupción, el MAS tomó el control de la gobernación beniana en alianza con el MNR. Ante la renuncia de la autoridad suspendida, se inició un nuevo proceso electoral que se realizó en enero de 2013 que nuevamente favoreció al PB con 52,3% de los votos. El 2014, Suárez fue candidato a la Vicepresidencia por la alianza UD, que obtuvo el segundo lugar.

25 Se acusó a PB de dar a conocer públicamente los resultados de una encuesta durante la campaña, dicha falta establecida en la ley de régimen electoral, es sancionada con la cancelación de la sigla. Esta disposición rígida, fue en su momento denunciada como inconstitucional por la oposición y organizaciones de la prensa, ya que en casos similares perpetrados por el MAS no se asumió la misma medida.

cabeza de Jose Luis Flores con el respaldo del 65,7% de votos. Este triunfo tuvo correspondencia con una presencia mayoritaria en la ALD, con más de dos tercios del total de escaños, seguido de alianza Pando Unido y Digno (PUD).

En las elecciones presidenciales el crecimiento electoral del MAS en Pando fue acelerado. Si en 2005 el MAS representaba al 20,9% del electorado, en 2009 logró el 44,6% y el 52% en 2014, polarizando con las alianzas opositoras del momento. Similar avance del partido dominante se observa en el mapa municipal.

La presencia del MAS en Pando ha configurando una realidad política bipolar aunque el bloque de oposición no termina de asegurar una estructura y organización estable. En términos políticos y electorales la coalición regional que compitió en 2015 en torno al PUD mantiene vínculos con fuerzas opositoras que intentan proyectarse y sentar presencia nacional, tal es el caso del MDS y de UN, y anclarse también en otras dos fuerzas o siglas minoritarias y marginales de alcance regional.

La masiva y reciente migración de población aymara y quechua a Pando por razones económicas ha contribuido significativamente a la recomposición social e identitaria del electorado, ahora políticamente afín a Evo Morales.

## **5. A manera de cierre: coexistencias y contradicciones políticas multinivel**

Las tendencias del comportamiento electoral nacional se ven enriquecidas y matizadas con los resultados electorales de los nueve departamentos de Bolivia y de los contextos municipales. Así, el sistema político boliviano expresa la coexistencia y al mismo tiempo contradicción entre la hegemonía de un partido a nivel nacional, y la gestación y consolidación de opciones políticas y liderazgos opositores alternativos a nivel sub-nacional que no representan una alternativa estable y cohesionada; al contrario, se caracterizan por una alta volatilidad en los acuerdos o coaliciones, y la fragmentación en siglas políticas inestables, salvo algunos casos con mayor proyección nacional y sostenibilidad como UN o MDS.

Respecto a las características de la estructura normativa que rige los procesos electorales sub-nacionales, ésta presenta grandes dificultades en su aplicación debido a la ausencia de Estatutos Departamentales aprobados y en plena vigencia, grandes diferencias entre las normativas regionales que presentan distintos tipos de mecanismos de conformación de la representación; y por último, un ejercicio muy cuestionado de la forma de aplicación de la norma por parte del Organismo Electoral, tanto por la sociedad como por las organizaciones políticas opositoras. Estas limitaciones en la práctica institucional conducen a una situación de provisionalidad e incertidumbre normativa en las relaciones intra e inter gubernamentales, y en los mecanismos de selección de las autoridades del poder público.

Lo importante también, en ese sentido, es evaluar los efectos políticos de las modalidades de votación. El predominio de un sistema mixto paralelo (sin fórmula de ajuste proporcional) y mayoritario de elección por simple mayoría en circunscripciones uninominales distorsiona los resultados generales, produciendo desproporciones poblacionales a favor de circunscripciones rurales reducidas.

De manera que, el sistema electoral aplicado genera sobrerrepresentación poblacional/territorial de zonas rurales y favorece a la ‘ruralización de la política’ (Zuazo 2009) en este caso, mediada por la presencia dominante del MAS que, basado en su origen rural y en alianzas con elites tradicionales tiende a capturar los poderes locales. Por otro lado, la modalidad de votación por listas separadas para Gobernador y Asambleístas – en incluso de autoridades de instancias ejecutivas- ha promovido el voto cruzado, con los consecuentes problemas posteriores de ingobernabilidad, en ese sentido los casos de La Paz y Tarija son emblemáticos<sup>26</sup>.

Finalmente, el sistema de votación se ha complejizado dando como resultado una cantidad representativa de votos blancos y en menor cantidad de nulos, especialmente en algunas provincias con población rural mayoritaria y dispersa<sup>27</sup>. Esto hipotéticamente se debe a la insuficiente información sobre la modalidad de voto (que contemplaba tres marcas), la débil presencia orgánica y territorial de fuerzas políticas que orienten el voto a su favor, o el temor a represalias comunitarias y/o corporativas por no acatar el voto consigna, especialmente en el caso del MAS.

En relación con las configuraciones político partidarias y la competencia electoral, se pueden verificar dos tendencias, por una parte, partidos nacionales multinivel con grados diferenciales de presencia y gravitación territorial como es el caso del MAS y en menor medida de UN y por otra parte, partidos de origen territorial sub nacional que constituyen bastiones de resistencia al partido oficialista nacional.

Ahora bien, en relación con el MAS, no está en duda la consolidación electoral en comicios nacionales. Después del triunfo inédito con mayoría absoluta en las elecciones de 2005 en octubre de 2014 amplió su votación logrando el 61,04 % ratificando su predominio electoral a nivel nacional y en los nueve departamentos de Bolivia, y consolidando de esa manera, una representación hegemónica en la Asamblea Legislativa Plurinacional<sup>28</sup>.

No obstante, el panorama es distinto a nivel sub-nacional por la gravitación de fuerzas políticas regionales opositoras. En 2015, el MAS accedió por primera vez a los municipios de ciudad capital de Potosí y Sucre con ajustadas diferencias. Los candidatos de las organizaciones políticas opositoras al MAS triunfaron en 7 ciudades capitales además de la ciudad de El Alto. Lo hicieron, en unos casos mediante partidos de corte nacional, en otros con fuerzas políticas regionales consolidadas territorialmente y con candidatos con reconocida trayectoria, mostrando las incongruencias multinivel y la ampliación del pluralismo político, fuertemente restringido a nivel nacional. En cambio en los múltiples municipios pequeños, se impuso el

26 No es casual que Tarija haya procedido a la reforma de Estatutos, modificando la modalidad electiva unipersonal de los 11 Ejecutivos seccionales a partir de la próxima elección y que Pando, haya incrementado el número de asambleístas, incorporando tres AP inexistentes el 2010, a fin de corregir las distorsiones anotadas.

27 En La Paz el voto en blanco promedio para AP llegó al 34,1% y para AT al 27%. En tres provincias el voto en blanco para AT superó el 40% (Omasuyos, Larecaja y Los Andes). En Cochabamba, al 20% para AP y 13,7% para AT. En Oruro 33,4% para AP y 24% para AT. Incluso en Santa Cruz el promedio fue de 25,7% para la AP.

28 Análisis publicados de Mayorga (2014), Zuazo (2012), Zegada y Komadina (2014), entre otros.

MAS como fuerza mayoritaria, confirmando su arraigo predominantemente rural. El siguiente gráfico ilustra el comportamiento electoral del MAS tanto en las elecciones generales de 2014 como en las departamentales y municipales de 2015.

El gráfico muestra justamente las incongruencias multinivel en el desempeño electoral del MAS, pues si bien los resultados en elecciones sub-nacionales globalmente también otorgaron el triunfo al MAS, revelan una importante disminución de votos en relación a los obtenidos a nivel nacional por dicho partido, y muestran la significativa gravitación política del clivaje territorial<sup>29</sup> que también se refleja en triunfos electorales de distintos líderes opositores y organizaciones políticas de corte regional, permitiendo un mayor pluralismo político.

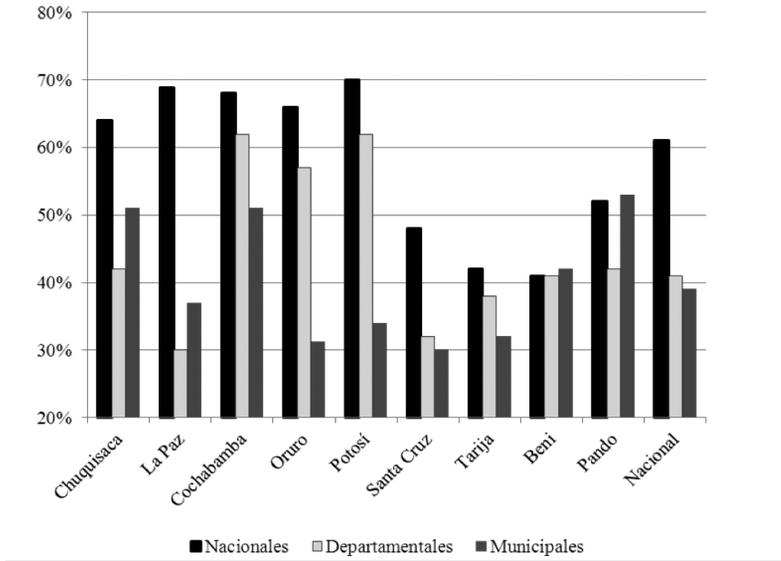
Las organizaciones de alcance nacional opositoras al MAS que participaron en comicios sub-nacionales con mayor presencia son UN y MDS, y en menor medida las otras que lograron algún tipo de representación municipal o departamental<sup>30</sup>, en la mayoría de los casos mediante la conformación de coaliciones preelectorales. Sin embargo, como se señaló previamente, se trata de coaliciones coyunturales y volátiles en términos de siglas y composición, que varían en cada proceso electoral.

---

29 La noción de clivajes o rupturas da cuenta de las diferencias estructurales entre las dinámicas nacionales y las sub-nacionales, que tienen que ver con las características socio-económicas, políticas y culturales de cada territorio, que se verifican en particular en sociedades fuertemente abigarradas como la boliviana.

30 Entre las siete organizaciones políticas con registro nacional, están el MAS-IPSP, UN y MDS, junto al Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), Unidad Cívica Solidaridad (UCS), y el Frente de Izquierda Revolucionaria (FRI) que constituyen fuerzas políticas menores.

**Gráfico No. 1**  
**MAS: Resultados electorales nacionales (2014) y departamentales y municipales (2015) por departamento**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE

De hecho, las incongruencias observadas en los resultados electorales subnacionales de 2015 en términos de representación, quiebran la aparente faz monolítica del comportamiento electoral que se expresa a nivel nacional a favor del actual presidente y del partido gobernante, y muestran la relativa autonomía en la recomposición de las fuerzas políticas a nivel subnacional.

Ante la hegemonía nacional del MAS, las fuerzas políticas opositoras han encontrado en escenarios sub-nacionales espacios políticos más accesibles para su desarrollo político y para acceder a cargos jerárquicos. Sin embargo, los resultados revelan la debilidad de los partidos opositores nacionales pues a nivel departamental solo un partido político de corte nacional logró acceder al ejecutivo departamental, es el caso del MDS en Santa Cruz, mientras las otras fuerzas opositoras que triunfaron a nivel departamental son de carácter territorial como Sol.Bo en La Paz y la alianza UDA en Tarija. Otras 17 organizaciones políticas opositoras ocuparon algún espacio de representación en una o más de las nueve ALD. El problema es que, en general, las opciones políticas alternativas están débilmente articuladas y muestran una limitada capacidad de irradiación territorial.

La reelección de autoridades a nivel departamental puede constituir un indicador de estabilidad política; al respecto 3 de los 9 gobernadores fueron reelectos, lo cual representa una tasa de reelección para ese cargo del 33%. Son los casos de Rubén Costas del MDS en Santa Cruz y José Luis Flores del MAS en Pando, que fueron

reelectos e incrementaron su porcentaje de apoyo respecto a pasadas elecciones. El tercer caso es Esteban Urquiza del MAS en Chuquisaca, reelecto luego de forzar la anulación de una segunda vuelta antes descrita.

Otro factor relevante en el análisis son las tensiones y fraccionamientos al interior del partido predominante y que ocupa la centralidad política nacional. Para comenzar, la ausencia de liderazgos intermedios locales en un partido fuertemente cohesionado alrededor del liderazgo carismático nacional de Evo Morales conduce a que, en muchos casos, tuvo que acudir a candidatos “prestados” o “invitados” externos, que incluso habían pertenecido a fuerzas políticas opositoras. Ejemplos sobran al respecto.<sup>31</sup>

Asimismo, producto de la naturaleza organizativa del MAS –concebido como instrumento político de las organizaciones sindicales– se produjeron graves disputas entre las organizaciones sindicales que forman parte del partido de gobierno por ocupar las principales candidaturas, generando confrontaciones y disidencias y, en su caso, fracturando la cohesión partidaria. La presencia de Evo Morales en las campañas sub-nacionales buscó mantener la cohesión organizativa; a pesar de ello, el voto por el partido de gobierno descendió del 61% en octubre de 2014 a un voto acumulado en la elección de gobernadores del 41,7% de votos. A nivel municipal, pese a lograr la primera mayoría en 229 de 339 municipios el voto a favor de candidatos oficialistas llegó al 38,8% como se puede ver con mucha claridad en las curvas del Gráfico 1.

Una particularidad de las elecciones sub-nacionales es la importante presencia –más visible que a nivel nacional– del pluralismo étnico cultural. Dicha característica se visibiliza en los subsistemas políticos analizados, mediante la incorporación transversal a todas las fuerzas políticas, de liderazgos con matriz indígena originaria campesina. De hecho, en Oruro, La Paz y Chuquisaca los escenarios de competitividad entre las primeras fuerzas políticas se dirimieron entre liderazgos campesinos apoyados por fracciones sociales predominantemente aymaras y quechuas y con fuertes rasgos discursivos identitarios campesino/originario<sup>32</sup>. En el caso de La Paz, tanto Patzi como la Alcaldesa de El Alto son líderes de origen aymara pero con perfil urbano, y sus éxitos electorales parecen anunciar el desplazamiento de las visiones ruralistas y campesinistas hacia nuevas identidades híbridas en contextos urbanos que provienen de procesos modernizantes de movilidad social y económica, y se distancian del discurso esencialmente indigenista de algunas tendencias del MAS.

Otra característica importante es la constatación de un voto ciudadano urbano no permeable a la consigna corporativa, es decir más autónomo de las instructivas sindicales, mientras a nivel rural tiende a prevalecer fuertemente el corporativismo,

---

31 Como es el caso de Pablo Canedo en Tarija, la exalcaldesa de Oruro Rocío Pimentel que perteneció al Movimiento Sin Miedo o el exalcalde de Quillacollo Charles Becerra, que ganó con una agrupación ciudadana opositora al MAS en las anteriores elecciones, entre muchos otros.

32 En el caso de La Paz las tensiones se agudizaron cuando apareció un candidato indígena de oposición como Félix Patzi (disidente de las filas masistas) para disputarle la gobernación a la candidata oficial del MAS Felipa Huanca y logró derrotarla. O la figura de Soledad Chapetón, “la Warmi Alcaldesa,” que triunfó en la alcaldía de El Alto paceño por un partido opositor.

el ejercicio del ‘mandato imperativo’ de las organizaciones campesinas que forman parte del instrumento político. En consecuencia, las mutaciones y transformaciones observadas dejan entrever procesos embrionarios de crecimiento y madurez de una ciudadanía urbana.

De manera paradójica frente al discurso oficialista fuertemente ‘antioligárquico’ también se pudo ver en estas dos últimas elecciones, una lógica pragmática en los sectores corporativos empresariales particularmente del oriente boliviano que antes eran abiertamente opositores al MAS y que desde 2014 apoyaron al partido gobernante, no obstante, su voto parece haberse mantenido leal al líder regional Rubén Costas en los comicios departamentales.

También cabe destacar la visibilización política del clivaje urbano/rural en la geografía electoral y en la representación política sub-nacional, altamente significativo en varios departamentos como La Paz, Cochabamba, Oruro y Chuquisaca. Los datos de las elecciones en municipios de ciudad capital en relación a los municipios rurales son elocuentes (Cfr. Cuadro 1). La votación favorable a AT del MAS en casi la totalidad de provincias predominantemente rurales ilustra el peso de este factor. Santa Cruz, es el único caso con una fuerza opositora (MDS) con presencia importante en provincias. Del mismo modo, el voto por candidato a gobernador del MAS en las ciudades respecto al resto de provincias es contrastante, especialmente en Cochabamba, Oruro y Chuquisaca, mientras en las ciudades capital y áreas urbanas existe una distancia menor entre el voto favorable al MAS y de otras fuerzas políticas, a diferencia de las provincias rurales<sup>33</sup>.

En consecuencia, a partir del desempeño de las organizaciones políticas y los comportamientos electorales de marzo de 2015, se puede constatar una incongruencia política marcada por un voto diferenciado –disminuido– por el MAS en los niveles territoriales descentralizados respecto de su votación a nivel nacional, y de manera inversamente proporcional, el fortalecimiento de las organizaciones políticas opositoras. Eventualmente estas victorias de la oposición pueden derivar en fuerzas políticas de irradiación nacional como el MDS, o muy embrionariamente como Sol. Bo, capaces de catapultar a otros espacios políticos.

En definitiva, en las elecciones de 2015, al igual que en 2010, se confirmó la diferenciación e incongruencia en escenarios políticos electorales y de representación sub-nacional. Esta diferenciación y heterogeneidad son rasgos propios del pluralismo democrático, y de ninguna manera deberían concebirse como datos disfuncionales del sistema político, aunque se presenten dificultades de convivencia inter gubernativa tal como se ha evidenciado en el presente estudio.

---

33 En 4 de las 10 provincias del departamento de Chuquisaca el MAS superó el 68% de votación. En 10 de 16 provincias de Cochabamba, el MAS rebasó el 75% de votación.

## Bibliografía

- Ameller, Vladimir (2013) “¿Autonomía sin Autonomía Fiscal?” En: *Política Pública Autonomía Fiscal*, PNUD: 9-85
- Ascarrunz, Julio (2015) “La relación nacional-departamental en Bolivia: una mirada multinivel al nuevo escenario político del país”, *Revista Politai*, 5(10): 39-59
- Böhrt, Carlos (2011) “*Autonomía Departamental: lento inicio de la odisea nacional*” En: PNUD, Bolivia. www.Gobernabilidad.org.bo
- Bonifaz, Gustavo Pedraza et. al. (2011) *Hacia un sistema político sub nacional: ¿Son posibles los partidos regionales?* La Paz: FES-FBDM.
- Brockmann, Erika (2013) “La construcción del Estado Plurinacional con Autonomías en tiempos de Hiperpresidencialismo: Bolivia” Ponencia Congreso Internacional (LASA). Washington Track: Political Institutions and processes.
- Brockmann, Erika (2014) “El sistema electoral y la representación política sub-nacional: el caso de las Asambleas Legislativas Departamentales de Cochabamba y Oruro”, *Decursos: Revista de Ciencias Sociales* 29: 31-69.
- Crabtree, John et al (2009) *Tensiones irresueltas: Bolivia, pasado y presente*. La Paz: PNUD-PLURAL.
- Cruz, Facundo (2015) “¿Socios de menor nivel? Aportes para el estudio de las coaliciones sub nacionales en sistemas políticos multinivel.” *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 23(1): 11-39.
- Dosek Tomas y Freidenberg, Flavia (2013) “La congruencia de los partidos y los sistemas de partido multinivel en América latina: conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición”, *Politai: Revista de Ciencia Política* 4(7): 161-178.
- Freidenberg, Flavia y Suarez-Cao, Julieta (2015) *Territorio y poder. Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Lipset, Seymour y Rokkan, Stein (1967) *Party Systems and Voter Alignments*. Toronto: Free Press.
- Mayorga, Fernando (2014) *Incertidumbres tácticas. Ensayos sobre democracia, populismo y ciudadanía*. La Paz: Fundación PIEB.
- Pedraza, Gustavo (2015) “Procesos electorales y recomposición política en el Beni” Inédito.
- Peña, Paula (2003) *La permanente construcción de lo cruceño Un estudio sobre la identidad en Santa Cruz de la Sierra*. La Paz: Fundación PIEB.
- Prats, Joan (2009) *Hablando de Autonomías: Entre el proceso Constituyente y Estatuyente*. Santa Cruz: Gobierno Departamental de Santa Cruz, Editorial El País.
- PNUD (2008) *Configuraciones políticas en los departamentos de Bolivia*. PNUD-IDEA Internacional. La Paz.
- Roca, Jose Luis (2009) “Regionalismo Revisitado”. En Crabtree, John et al (Eds.) *Tensiones irresueltas: Bolivia, pasado y presente*. La Paz, PNUD-PLURAL: 69-89
- Sartori, Giovanni (1987) *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Suarez-Cao Julieta y Freidenberg, Flavia (2010) “Sistemas de partidos multinivel y calidad de la democracia. Una tipología de sistemas de partidos”. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.
- Zegada, María T et al (2007). *En nombre de las autonomías: crisis estatal y procesos discursivos en Bolivia*. La Paz: PIEB.
- Zegada, María T y Komadina, Jorge (2014) *Espejo de la sociedad. El sistema de representación política en Bolivia*. La Paz: Plural-Ceres.
- Zuazo Mora et al (Eds.) (2012) *Descentralización y democratización en Bolivia. La historia de un Estado débil, la sociedad rebelde y el anhelo de democracia*. La Paz: FES-ILDIS.
- Zuazo, Moira y Bonifaz, Gustavo (2009) *¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política*. La Paz: FES- ILDIS.