

ANALISIS

investigaciones



JULIO 2021

RETOS, PROBLEMAS Y DESAFÍOS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES



Revista Análisis e Investigaciones N° 12

Director Fundación Hanns Seidel

Victor Hagemann

Director Carrera Ciencia Política y Gestión Pública - UMSA

Marco Aurelio Velasco Olivarez

Editor de la Revista

Franklin Pareja

Consejo Editorial

Karina Medinaceli Díaz PhD

Andrés Santana Leitner PhD

Ariel Benavides Gisbert MsC

Cuidado de edición y estilo

Manuel Olivera Andrade

Diseño de tapa:

3K kamaleon Impresión Gráfica

Diagramación:

Jorge Dennis Goytia Valdivia

<http://gyg-design1.blogspot.com/>

Impresión:

SOIPA Ltda.

<http://imprentasoipa.blogspot.com/>

Depósito Legal:

4 - 1 - 1423 - 13

La Paz – Bolivia, 2021

Esta publicación se distribuye sin fines de lucro, en el marco de la cooperación internacional de la Hanns Seidel Stiftung con la UMSA.

Los artículos que se publican a continuación son de exclusiva responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente el pensamiento de la carrera de Ciencia Política y Gestión Pública de la UMSA y de la Hanns Seidel Stiftung.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con la inclusión de las fuentes, siempre y cuando su utilización sea sin fines de lucro.

Índice

Presentación.....	5
Introducción	7
Sistemas electorales problemáticos: La configuración de la representación política en nueve gobiernos departamentales	13
Resumen	13
1. Introducción.....	14
2. Marco legal y régimen electoral vigente.....	18
3. Los problemas del sistema electoral departamental	27
4. Reflexión final: una reforma necesaria	42
Referencias bibliográficas	47
Equilibrar legitimación y gobernabilidad: El desafío de los gobiernos autónomos departamentales en su tercera gestión.....	51
Resumen	51
1. Introducción.....	52
2. Algo de teoría para orientar el análisis.....	52
3. Legitimación de desempeño y gobernabilidad	60
4. Legitimación de actores políticos y gobernabilidad en tiempos de polarización	63
5. La legitimación de los GAD como instituciones políticas.....	72
6. Legitimación y desarrollo normativo-institucional	73
7. Principios y comunidad política.....	75
8. Conclusiones	77
Referencias bibliográficas	80

Los principales desafíos de los municipios en Bolivia según el Atlas Municipal de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Bolivia 2020.....	83
Resumen	83
1. Introducción.....	84
2. Metodología de análisis.....	85
3. Desafíos comunes a todos los municipios de Bolivia.....	88
4. Desafíos concentrados en pocos municipios.....	94
5. Análisis transversal de desafíos, por municipio	96
6. Conclusiones y recomendaciones	100
Referencias bibliográficas	102
Gobiernos subnacionales, antiguos y nuevos desafíos	105
Resumen	105
1. Introducción.....	106
2. Antecedentes	107
3. Retos, desafíos y problemas	111
4. A manera de conclusiones: el reto de la concertación nacional intergubernativa.....	135

Presentación

Es un grato placer presentar el duodécimo número de la revista *Análisis e Investigaciones*, producto del trabajo conjunto entre la Carrera de Ciencia Política y Gestión Pública de la Universidad Mayor de San Andrés y la Hanns Seidel Stiftung en Bolivia, una fundación política alemana. Esta publicación forma parte de una excelente cooperación de larga data entre estas dos instituciones, que buscan aportar a la discusión con documentos y eventos de corte académico científico.

Para esta edición, se ha preparado un número con el título: “Retos, Problemas y Desafíos de los Gobiernos Subnacionales”. Tenemos el agrado de contar con los siguientes expertos distinguidos: La economista danesa Lykke E. Andersen, Directora Ejecutiva de la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible en Bolivia; el politólogo Gustavo Bonifaz Moreno de la London School of Economics and Political Science; la psicóloga y ex Senadora de la República de Bolivia Erika Brockmann Quiroga; y el abogado y político Juan del Granado Cosío, ex diputado nacional y ex alcalde de La Paz. Todos ellos son expertos con gran trayectoria, ideas renovadas y propuestas aplicables a la realidad. Entre sus aportes están el análisis y su visión sobre el desarrollo sostenible, los sistemas electorales y los desafíos actuales al nivel subnacional. Especialmente debido a la multitud de crisis actuales, simultáneamente enfrentadas, no debe subestimarse la importancia del proceso de descentralización en Bolivia, así como el potencial de los gobiernos departamentales y municipales, para contribuir a las mejoras de condiciones de vida de la población.

Asimismo, queremos expresar nuestro agradecimiento por la gran aceptación que tiene esta revista por parte del público, en los diferentes círculos donde se la difunde. Agradecemos también a todas las personas e instituciones que han formado parte de este gran desafío, el cual nos ha traído mucha satisfacción, al aportar de forma científica al debate y creación de nuevos conocimientos, a través del análisis.

Como es la intención de cada número de la revista, esperamos que este tema en particular, sea del agrado del lector y le aporte en sus conocimientos sobre esta temática, no sólo para Bolivia, sino también, de gran valor para otros países con similares desafíos.

Victor Hagemann
Representante Bolivia
Hanns Seidel Stiftung

Introducción

Han transcurrido 12 años desde la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado (7 febrero 2009), la misma, definió cambios estructurales trascendentales para el país. Según el artículo 1ro. de la nueva carta magna, *“Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y **con autonomías**”*.

No es un hecho menor, la constitucionalización de las autonomías vino de la mano de intensas pugnas y luchas por el poder, que a lo largo del siglo XX particularmente, enfrentaron a las élites y grupos dominantes de oriente y occidente según el periodo que corresponda. Estas luchas, primigeniamente se dieron en la lógica de la defensa y protección de intereses corporativos, regionales y personales, distantes en esencia de los intereses nacionales; no obstante, activaron lenta pero sostenidamente, el sentimiento autonómico derivado fundamentalmente del centralismo secante que no terminaba de incorporar la bolivianidad al Estado.

Desde el retorno a la democracia (1982), el sistema de partidos políticos tradicionales (partidocracia), constituyeron un espacio de poder compartido, denominado “democracia pactada”. La fuerza de las regiones era evidente, desde el oriente principalmente se notaba que el motor económico había cambiado drásticamente de eje, el otrora occidentalismo era paulatinamente desplazado por la pujanza oriental; sin embargo, esta pujanza no era proporcional a la cuota de poder político que hasta el día de hoy se reclama desde tierras bajas; en consecuencia, el tradicional andino centrismo contribuyó a crear las condiciones objetivas para la maduración del

sentimiento autonómico en principio por grupos de poder, para luego recalar con el tiempo, en el pensamiento y sentimiento popular.

Por otra parte, desde el mundo rural, producto de una acumulación histórica de al menos 30 años, surgía cada vez con más fuerza la articulación del sujeto político en clave territorial, indígena y campesino, desplazando de la vanguardia de la luchas al tradicional sindicalismo; es así que; el año 2004, gana las elecciones el Movimiento al Socialismo (MAS) a la cabeza de Evo Morales con 54%, dando fin a la democracia pactada y al sistema de partidos políticos; empero, es importante precisar que esta configuración ecléctica de movimientos sociales, no fue producto de la construcción circunstancial de la coyuntura, tampoco el mérito de Evo Morales, fue el resultado de décadas de exclusión y discriminación que derivaron en la emergencia de una nueva matriz política en el país, con repertorios distintos a los clásicos del siglo XX.

En este contexto (2000-2004), los grupos de poder intuían que el advenimiento de una fuerza política de impronta revolucionaria, era una amenaza a sus intereses corporativos, de esta manera, las demandas de autonomías se hicieron cada vez más insistentes y persistentes, precisamente desde los sectores más pujantes del país, propiciando una aparente lucha entre autonomistas (mal llamados separatistas), contra los centralistas del mundo occidental. Está claro que este arco histórico vino con grandes aportes y retrocesos; sin embargo, después de tantas tensiones propias de los antagonismos, hoy Bolivia es un Estado con autonomías y estas no han terminado de despegar.

En la actualidad, luego de varias elecciones de autoridades subnacionales en el marco de la nueva Constitución, aún podríamos afirmar sin temor a equivocarnos que, las regiones, departamentos y municipios, no han desarrollado verdaderamente una vigorosa vocación autonómica. Si bien es cierto que, la nueva arquitectura jurídica del país ha modificado radicalmente la forma de funcionar de los gobiernos subnacionales, otorgando a estos, legitimidad por elecciones mediante voto popular, la conformación de instancias legislativas y cualidad gubernativa para auto gestionarse, en esencia, el avance de las autonomías es incipiente.

La esencia de la autonomía consiste en la desconcentración del poder y una genuina descentralización fiscal, vale decir, capacidad decisoria y recursos económicos, ¿estos aspectos medulares avanzaron en algo? Formalmente las autonomías están regladas en la ley marco de autonomías; no obstante, fácticamente, el motor autonómico aun no resuena y avanzó muy poco.

Desde la aparente puesta en marcha de las autonomías, estas han sido objeto de tutela por parte del órgano ejecutivo; es así que, se creó un ministerio exclusivamente para “supuestamente” facilitar el andamiaje autonómico; no obstante, las autoridades electas de los gobiernos subnacionales (gobernadores y alcaldes), estuvieron a merced del gobierno nacional, situación que en la práctica no ha cambiado sustancialmente.

Hoy por hoy, queda mucho por hacer en el plano subnacional, la vocación autonómica todavía no ha logrado arraigarse vigorosamente en el pensamiento y sentimiento de la población, y, por ende, en el de sus autoridades.

Con los antecedentes citados, en el presente número, trataremos de explorar algunas asignaturas pendientes (existen muchas más) en el plano de los gobiernos subnacionales, en procura de modelar algunos aspectos sustantivos relacionados por ejemplo a la inequitativa ingeniería electoral, la gobernabilidad contrapuesta a la legitimidad y algunos factores críticos en el marco de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) del Atlas Municipal. Para tal efecto, nuestros invitados, son reconocidos intelectuales y académicos, con dilatada trayectoria en investigación, gestión pública y vida política en algunos casos (Brockmann y Del Granado).

Desde una mirada académica y un marcado acento técnico, Lykke Andersen nos invita a explorar los desafíos de los gobiernos subnacionales en base a una generosa cantidad de datos actualizados en el al Atlas Municipal (proyecto de la cual es directora), identificando cuatro elementos centrales inherentes a la mayoría de los municipios bolivianos: a) Mortalidad Infantil; b) Fecundidad en adolescentes; c) Calidad en la educación y d) Mujeres NINI (jóvenes que no trabajan ni estudian). Asimismo, aborda desafíos

concentrados geográficamente que requieren intervenciones muy focalizadas en el área de salud, como el *Chagas* (La Guardia, Cochabamba, El Torno, Comarapa, Quillacollo); *Dengue* (Caranavi, Riberalta); *Malaria* (Riberalta, Guayaramerín); *VIH* (Santa Cruz de la Sierra, La Paz, Cochabamba); *Homicidios* (El Alto, Santa Cruz de la Sierra, La Paz) y *Deforestación* (San Ignacio de Velazco, San José de Chiquitos, Pailón, Charagua, Concepción, Carmen Rivero Torrez, San Miguel de Velazco). La visión de Andersen es muy concreta y práctica, dado que la evidencia empírica es el faro rector de su trabajo, que por supuesto permitirá a las nuevas autoridades de los gobiernos subnacionales, alinear esfuerzos en una dirección claramente identificada.

Desde otra óptica, Erika Brockmann, resalta con claridad la problemática referida a la ingeniería electoral actual para el nivel subnacional, que constituye uno de los factores centrales de distorsión en cuanto a la asignación de representantes, situación que conlleva complejas y grandes dificultades que no permiten que los resultados expresen una razonable correlación de fuerzas. La sobrerrepresentación rural que concentra sólo el 30% de la población nacional, en desmedro de la población urbana subrerrepresentada, concentrada principalmente en las capitales de departamento (68%), genera una configuración política muy cuestionable. Este tema de amplio debate e ineludible urgencia en su tratamiento formal, resulta incómodo o poco conveniente de abordar por parte de la actual fuerza oficialista, en el entendido que afectaría a la base misma de su principal bastión de representación (el mundo rural); sin embargo, son temas que no pueden ser soslayados dado su perverso impacto no solo en la gobernabilidad, sino en la legitimidad.

Precisamente, en la misma línea, Gustavo Bonifaz hace referencia interpeladora a la estructura misma de la configuración actual del sistema de representación, que básicamente rompe la armonía entre legitimidad y gobernabilidad; en consecuencia, estaríamos ante un panorama sombrío de autoridades potencialmente bloqueadas u obstruidas por sus asambleas legislativas, dado que el problema se focaliza con más fuerza en los gobiernos departamentales.

Finalmente, Juan del Granado, con su dilatada experiencia política y municipal, nos invita a reflexionar acerca de los problemas centrales irresueltos desde una visión tecno política, partiendo de una reminiscencia histórica necesaria pertinente, para abordar problemas estructurales complejos inherentes al carácter perverso del centralismo, la distribución de recursos y los factores contingentes emergentes de la pandemia.

Como se puede apreciar, el amable lector, cuenta con una gama amplia de temas y enfoques diversos, que harán de este número un valioso texto de consulta, por la riqueza de datos, la honestidad académica e intelectual de los articulistas, que se animan a plantear temas que no siempre resultan cómodos a la hora de abordarlos, en la perspectiva de la implementación de políticas públicas de ajuste o corrección, sobre todo, considerando que la mayor parte de los problemas abordados, requieren necesariamente voluntad política, un recurso crítico hoy en día escaso. Esperamos que esta nueva entrega, contribuya en alguna medida a provocar y mantener en la agenda autonómica, los temas importantes y asignaturas pendientes.

Franklin Pareja
EDITOR

Sistemas electorales problemáticos: La configuración de la representación política en nueve gobiernos departamentales

Erika Brockmann Quiroga¹

Resumen

Se aborda el caso concreto de la elección de los nueve Gobiernos Autónomos Departamentales, novedad política del Estado Plurinacional con Autonomías constitucionalizadas desde la reforma de 2009. El estudio concentra su atención en los efectos de los sistemas electorales diferenciados, mixto paralelos, en su mayoría vigentes, para legitimar las autoridades ejecutivas y legislativas de este nivel gubernativo. Se confirman problemas de desproporción, sub y/o sobre representación política, poblacional y territorial, así como la conformación de gobiernos divididos. Se trataría de distorsiones

1 Erika Brockmann Quiroga es boliviana. Sicóloga, con estudios de posgrado en Género y Desarrollo en IDS-Sussex University. Magister en Ciencia Política por el CIDES-UMSA. Fundadora del Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza y del Foro Político de Mujeres. Parlamentaria entre 1997 y 2005 por el departamento de Cochabamba. Desde el año 2006 es docente universitaria, consultora de misiones de observación electoral (OEA y Centro Carter), experta de ONU Mujeres y Vocal del Tribunal Nacional de Ética Periodística. Columnista en medios de prensa escrita y articulista en revistas especializadas. Correo electrónico: erikabrockmann@yahoo.com.mx

atribuidas a la segmentación de un sistema mixto, que no contempla la implantación, por analogía, del mecanismo de compensación proporcional vigente para la asignación de escaños en la Cámara de Diputados. Se reportan significativos desfases territoriales, sociodemográficos y un diseño que incentiva liderazgos personalistas en un contexto de precariedad y volatilidad de las organizaciones políticas del bloque opositor al partido predominante. Se sugieren reformas político-electorales que contribuyan a que la configuración del poder en las Asambleas Legislativas Departamentales refleje de manera más justa y equilibrada la voluntad expresada en las urnas.

Palabras clave: sistemas políticos multinivel, Estado Plurinacional con Autonomías, Gobiernos Autónomos Departamentales, sistemas electorales, configuración de la representación, desproporciones, sobrerrepresentación, subrepresentación.

1. Introducción

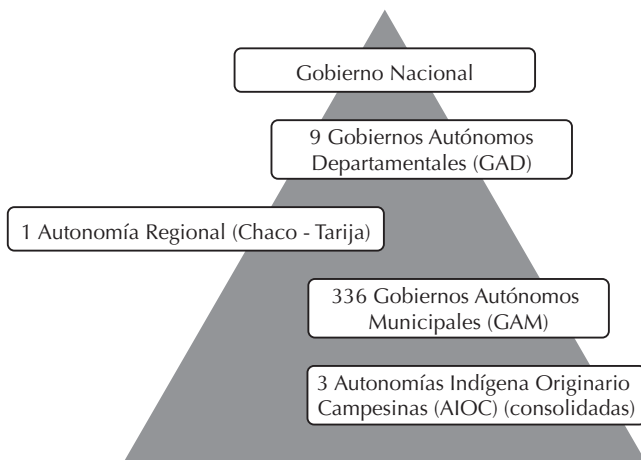
Desde la puesta en vigencia de la Constitución Política del Estado (CPE) en febrero de 2009, Bolivia cuenta con una estructura de gobierno territorial multinivel compleja, que consta de Entidades Territoriales Autónomas en tres niveles gubernativos sub nacionales: el Departamental, el Municipal y el Indígena Originario Campesino (IOC). La complejidad de la organización territorial multinivel del Estado Plurinacional con Autonomías (EPA) se ilustra en el Gráfico 1.

Por otra parte, según la Constitución, la “República de Bolivia tiene como sistema de gobierno las formas democráticas participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres” (CPE, art. 11). La Ley del Régimen Electoral² define este modelo democrático como “Democracia Intercultural” y norma su alcance. Estos tres tipos de modalidad (representativa, participativa y comunitaria) cuentan con mecanismos específicos consultivos y para legitimar a los titulares del poder en diferentes niveles de gobierno del EPA

2 Ley N° 026 de Régimen Electoral, de 30 de junio de 2010.

En este marco constitucional y normativo, el 7 de marzo de 2021 se realizaron las terceras elecciones subnacionales (departamentales, municipales y regional³). Se eligieron 336 Gobiernos Autónomos Municipales (GAM) y 2.008 concejales para los respectivos Concejos Municipales, mediante lista cerrada y bajo el sistema electoral proporcional y fórmula D'Hont de números naturales de asignación de escaños⁴.

Gráfico 1
Bolivia: Estado Plurinacional con Autonomías,
estructura gubernamental multinivel, 2021



Fuente: elaboración propia.

Se conformaron nueve Gobiernos Autónomos Departamentales (GAD) mediante la elección de: 9 gobernadores, como máximas autoridades de las

3 La elección del Gobierno Autónomo Regional del Chaco, circunscrito al departamento de Tarija, implicó la elección de un Ejecutivo regional, dos Ejecutivos territoriales y seis asambleístas regionales. Estos gobiernos regionales responden a una categoría híbrida de autonomía.

4 Las fórmulas electorales son un componente de los sistemas electorales, que incluyen distintos procesamientos matemáticos para convertir votos en escaños. La fórmula D'Hondt es una de ellas. Para mayor información, se puede consultar "Fórmula electoral" en IIDH (2017, pp. 441-451).

instancias ejecutivas; tres vicegobernadores (en Tarija, Santa Cruz y Pando); 8 subgobernadores; 19 corregidores, en el Beni; y 272 miembros legisladores para las Asambleas Legislativas Departamentales (ALD); de éstos, 25 asambleístas son escaños especiales, correspondientes a representantes de organizaciones de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos (de aquí en adelante Onpioc), designados mediante procedimientos propios. Este es el nivel gubernativo cuyo abordaje y análisis específico motiva el presente ensayo dado el carácter diferenciado y complejo que caracteriza a sus respectivos regímenes electorales.

Dicho esto, en las siguientes líneas, el análisis se centrará en el proceso de elección y configuración política de los nueve GAD, los cuales, junto con las Autonomías IOC, han sido la novedad política de la organización territorial del Estado, a partir de su reconocimiento constitucional el año 2009. Este es un ejercicio oportuno, tras la realización de las elecciones sub nacionales 2021 cuyos resultados confirman la persistencia de un sistema político multinivel incongruente (Freidenberg y Suarez Cao 2015). Esta incongruencia se refleja en la comparativa del comportamiento electoral del nivel nacional, respecto los niveles subnacionales departamental y municipal⁵, pese a la impronta centralizadora y presencia hegemónica del Movimiento Al Socialismo – Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS - IPSP), de aquí en adelante MAS; partido que, desde 2006, ocupa la centralidad de un sistema de partido predominante.

La recurrencia de resultados, comparativamente incongruentes, en la cartografía política multinivel, ha dado lugar no sólo a la manifestación de tensiones en la interrelación vertical y horizontal entre niveles de gobierno; sino, ante todo, de problemas de diseño y efectos desproporcionales de los sistemas electorales vigentes, en este nivel de gobierno subnacional (Brockmann, 2013, 2014; Zegada y Brockmann, 2016; Yaksik, 2020; Ascarrunz, 2021a; Costa, 2021a).

5 La noción de congruencia se define como los “niveles de similitud de los resultados electorales entre los distritos en los diferentes niveles de competencia” (Dosek y Freidenberg, 2013, p.164).

En América Latina, el concepto de *sistema electoral* se utiliza en sentido amplio, análogo a *régimen electoral*. En el presente caso, se recurre al concepto de sistema electoral en su sentido más restringido y científicamente estricto. Es decir, se trata del principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, y el medio por el cual la votación de los electores se convierte en escaños y poder público⁶. Este no es un tema de menor importancia. Al contrario, hoy en día el estudio de los sistemas electorales cobra relevancia creciente en el ámbito de la ciencia política, constituyendo un referente normativo altamente gravitante, por su influencia en aspectos más amplios como la configuración de: sistemas partidarios, representación política, legitimidad de las instituciones políticas y gobernabilidad democrática.

Cabe subrayar que los regímenes electorales y los componentes de los sistemas electorales⁷ no son variables aisladas de los contextos más amplios, por ejemplo, de los sistemas de gobierno. Si bien los efectos de estas variables pueden ser previsibles y se cuenta con una amplia batería de recursos técnicos, modelos conceptuales alternativos, empíricamente validados, no escapan de la influencia de la cultura política imperante en la sociedad; además, sus efectos pueden ser distintos dependiendo del comportamiento del voto. En este abordaje se parte de la constatación de que ningún sistema electoral ni mecanismo de distribución del poder, o conversión de votos en escaños, es perfecto; además, aun en sistemas electorales proporcionales, no existe la proporcionalidad perfecta (Ascarrunz, 2020)

Por su parte, los sistemas electorales mayoritarios, así como tienen ventajas, presentan desventajas (Reynolds et al., 2006). Así por ejemplo,

6 Ver “Sistemas electorales” en IIDH (2017, pp. 1037-1065).

7 Son componentes del sistema electoral: i) la magnitud o tamaño del distrito, se refiere a la cantidad de cargos que hay en juego en una elección, en un determinado territorio o circunscripción; ii) la estructura de la papeleta de votación o tipo de listas, si se trata de listas cerradas o listas abiertas; iii) la fórmula electoral, que puede ser mayoritaria o proporcional (*o mixta y la respectiva fórmula de cálculo*); y iv) la barrera legal o piso a partir del cual los partidos políticos, movimientos sociales y/o candidaturas independientes acceden al reparto de cargos (ONU Mujeres, 2015, pp.14-15) [Anotación en cursiva, de la autora].

la limitación para que los partidos minoritarios y las minorías accedan a una representación “justa”; o la inutilización de una significativa cantidad de votos que no logran ninguna representación, cuyos efectos excluyentes y desproporcionales pueden tener consecuencias políticas en términos de legitimidad y gobernanza democrática. Lo propio ocurre con los sistemas mixtos que, con distintas características y componentes, combinan el sistema proporcional y el mayoritario en un intento de equilibrar las ventajas y/o desventajas de la aplicación pura de cada uno de estos.

Dicho esto, a la luz del amplio conjunto de elementos conceptuales y empíricos observados, desde la perspectiva de los sistemas electorales y sus efectos, llama la atención el caso concreto de la configuración de la representación y del poder político en los nueve gobiernos departamentales, cuya particularidad y complejidad amerita una mirada más detallada.

El punto de entrada de este artículo es la consideración del marco legal y de los sistemas electorales aplicables para la legitimación de los nueve gobernadores y los representantes en cada una de las nueve ALD. Además de algunos aspectos normativos de orden general, se hará particular énfasis en el análisis en la configuración de la representación política resultante del complejo y diferenciado sistema electoral, aplicado en la conversión de votos en escaños, en este nivel gubernativo. Finalmente, a modo de recomendación, se apuntan algunas propuestas de reforma política electoral a la luz de la experiencia y lecciones aprendidas en esta última década.

2. Marco legal y régimen electoral vigente

En Bolivia, las reformas políticas y electorales a lo largo de casi cuarenta años de vigencia ininterrumpida de vida democrática han sido graduales y concordantes con las reformas constitucionales de 1994, 2004 y 2009. Desde un principio, los cambios a los sistemas electorales han priorizado la apertura del sistema político a actores históricamente excluidos y la descentralización progresiva del poder político. Este ha sido el caso de la incorporación de una mitad de diputados por elección directa; escaños especiales para la representación de las Onpioc; y la implantación del

principio de paridad y alternancia, para asegurar la equivalencia de representación de hombres y mujeres, en todos los niveles de representación de gobierno, así como en los Órganos Judicial y Electoral. Estos cambios progresivos también alcanzaron al nivel subnacional, a partir de la vigencia de la Ley de Participación Popular⁸, que municipalizó el territorio nacional, y la Ley de Descentralización Administrativa⁹, aplicable a nivel departamental, durante el periodo preautonómico¹⁰.

Otro antecedente en esta línea de reformas tuvo que ver con la ruptura del monopolio de la representación de los partidos políticos y el reconocimiento constitucional, desde 2004, de actores alternativos de mediación. En efecto, con la puesta en vigencia de la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas¹¹, a partir de las elecciones municipales de 2004, operó una mayor fragmentación del sistema de partidos, con el consiguiente cambio del mapa político electoral municipal (Romero, 2005; Carvajal y Pérez, 2005). También ello incidiría, posteriormente, en el mapa de actores políticos y en la configuración del poder a nivel departamental.

Entre las disposiciones de alcance general, la CPE (art. 209) y la Ley de Régimen Electoral¹² establecen que la representación política y la postulación a cargos electivos de los niveles de gobierno nacional y subnacionales, se canalizan a través de organizaciones políticas (partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y las Onpioc).¹³ Por su parte, la Ley Organizaciones Políticas¹⁴

8 Ley N° 1551 de Participación Popular, de 20 de abril de 1994.

9 Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa, de 28 de julio de 1995.

10 Una detallada relación del itinerario preautonómico de la normativa aplicable a las Prefecturas departamentales (GAD desde 2009) es abordada por Costa Ximena (2021)

11 Ley N° 2771 de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, de 7 de julio de 2004.

12 La Ley 026 de Régimen Electoral define los criterios generales y la regulación de los procesos de elección de los representantes a los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

13 A partir de la reforma constitucional de 2004, con la ruptura del monopolio de los partidos como mecanismos de mediación, y el reconocimiento de agrupaciones y pueblos indígenas se amplió de manera fragmentada y diversa el sistema de partidos en la estructura política multinivel del estado boliviano.

14 Ley N° 1096 de Organizaciones Políticas, de 1 de septiembre de 2018.

estableció que, para el nivel de gobierno nacional, la mediación sea asumida por los partidos políticos de alcance nacional y/o alianzas de éstos con agrupaciones ciudadanas y Onpioc de alcance subnacional. Mientras que, para las elecciones subnacionales pueden habilitarse las agrupaciones ciudadanas y Onpioc con presencia en uno o más departamentos y/o municipios.

Cabe resaltar que, a partir de la CPE del 2009 y con el reconocimiento de las autonomías, entraron en vigor algunas disposiciones distintas a las que regían previamente, y que, por su relevancia, se citan a continuación:

- a) Se dispuso la prohibición expresa *“a la postulación simultánea a más de un cargo electivo y a más de una circunscripción electoral”* (CPE, art. 212). Esta prohibición, vigente para procesos electivos nacionales y subnacionales, cerró el paso para que candidatos a la Presidencia o a cargos ejecutivos subnacionales puedan, eventualmente, formar parte y acceder a la representación política en las respectivas instancias legislativas.
- b) La CPE (art. 287-II) y la Ley 026 de Régimen Electoral (arts. 65.e, 72.e) indican que *“la elección de las Asambleas y Concejos de los gobiernos autónomos tendrá lugar en listas separadas de los ejecutivos”*. Esta disposición marcaría una diferencia respecto a la modalidad de elección vigente, en la estructura estatal preautonómica.
- c) Para consolidar la autonomía, las Entidades Territoriales Autónomas, sean departamentales, municipales, regionales o indígena originarias debían elaborar y tramitar la aprobación de Estatutos Autonómicos (en departamentos y autonomías indígena originario campesinas o IOC) y Cartas Orgánicas (en municipios), según lo expresado en la CPE (art. 271, Disposición Transitoria III).

En realidad, el proceso estatuyente, como lo define Prat (2009), no sólo ha sido lento y conflictivo, sino también irrelevante, debido a que no se concluyó o se rechazó la aprobación de Estatutos Autonómicos Departamentales en cinco departamentos: La Paz, Cochabamba, Oruro, Chuquisaca y Potosí. Lo propio ocurrió con el proceso de consolidación de

autonomías IOC ya que, hasta junio 2021, de 11 municipios que el 2009 se plantearon esta conversión, sólo tres están vigentes: Charagua, Santa Cruz; Uru Chipaya, Oruro y Raqaypampa, Cochabamba. En suma, de los 9 departamentos de Bolivia, sólo 4 (Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando) lideraron la lucha por el reconocimiento de autonomías en el país, previa reforma del 2009, y cuentan con un régimen estatutario propio, anterior a la misma. La Constitución de 2009 dispuso que dichos Estatutos debían adecuarse al nuevo orden constitucional, quedando pendiente la finalización del trámite de control de constitucionalidad del Estatuto del Beni.

Como se explica más adelante, la elección de las autoridades departamentales se basa en la elección de la mayoría de los representantes, por voto universal directo y secreto, conforme a la forma de democracia representativa; pero también según procedimientos propios, para los escaños especiales IOC, concordantes con la forma comunitaria de democracia. Esta elección opera de modo simultáneo a la conexión entre las formas representativas y comunitarias consustanciales a la democracia intercultural, referida en las líneas introductorias.

En este marco normativo, en las elecciones de GAD del 2021 se registró un total de 85 candidaturas, presentadas por: 9 organizaciones políticas de alcance nacional¹⁵ (con candidatos en más de 1 departamento) y 43 de alcance departamental, haciendo un total de 52. Sólo 20 de este total obtuvieron al menos 1 escaño de los 147 electivos en todo el país. La Paz fue el departamento con mayor número de candidaturas al GAD (14) y Tarija con el menor (7). Sólo el MAS presentó candidatos en todos los departamentos y provincias del país, logrando la victoria en 3 de 9 GAD, con una presencia significativa en las 9 ALD. El Movimiento Tercer Sistema (MTS) accedió a los GAD de Beni y Pando y logró al menos 1 escaño en cada una de las ALD de La Paz, Oruro, Cochabamba, como partido nacional. En Santa Cruz

15 Los partidos de alcance nacional, participantes en más de un departamento, fueron: Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), Movimiento Al Socialismo (MAS), PAN BOL, Movimiento Tercer Sistema (MTS), Frente para la Victoria (FPV); Partido Demócrata Cristiano (PDC), Unidad Cívica Solidaridad (UCS), Acción Democrática Nacionalista (ADN) y Movimiento Demócrata Social (Demócratas).

ganó Creemos, de reciente creación; en Chuquisaca, se impuso Chuquisaca Somos Todos (CST); y en Tarija, la agrupación Unidos por Tarija (Unidos). Se trata de organizaciones con presencia regionalizada, débiles o de reciente creación, y con liderazgos personales electoralmente competitivos.

Al contrario del sistema electoral aplicable a los 336 municipios, la normativa electoral para la elección y conformación de los 9 GAD, no es homogénea. Por ello, su análisis se complejiza y obliga a una aproximación diferenciada. En este sentido, a continuación se presenta un análisis del régimen electoral de los GAD en Bolivia.

La constitución de GAD se fundamenta en algunas normas comunes entre las que se puede mencionar cuatro: primero, la disposición constitucional del voto diferenciado y en papeletas separadas, para gobernador y miembros de ALD (asambleístas). Segundo, la implantación de la segunda vuelta electoral con umbral reducido, en caso que el candidato ganador no logre el 40 por ciento de votos válidos y la distancia de 10 por ciento respecto al siguiente en votación. Tercero, la aplicación del principio de paridad y alternancia entre varones y mujeres, cuando se conforman listas de candidatos territoriales y por población a las ALD. Cuarto, el reconocimiento de escaños especiales reservados para la representación de las Opioc minoritarias, asentadas en 8 de los 9 departamentos. La elección de estos últimos se basa en procedimientos propios, supeditados a los principios de equivalencia de género y no mediatizados por la postulación de las organizaciones políticas en competencia.

Ahora bien, un primer dato es que, de los 9 departamentos, sólo el Beni cuenta con un sistema electoral mayoritario: su ALD está conformada por 24 asambleístas por territorio, (3 por cada una de las 8 provincias); se trata de un sistema mayoritario en circunscripción trinominal con 3 escaños asignados (2 para la primera mayoría y 1 para la segunda). En el resto de los departamentos prevalece un *sistema mixto paralelo* de elección y de asignación de escaños a asambleístas, territoriales y por población. Sin embargo, corresponde hacer algunas puntualizaciones, a fin de caracterizar la situación de cada departamento.

Tal como se refleja en los Cuadros 1 y 2, en cada uno de los GAD es posible identificar dos grupos, en función de los sistemas electorales vigentes. Por un lado, los departamentos de Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando, que lideraron las reivindicaciones autonómicas entre 2008 y 2009, adoptaron el sistema mixto paralelo, con variantes en sus Estatutos Autonómicos. Si bien tomó tiempo cerrar el proceso de adecuación constitucional estatutaria, desde las elecciones del 2010, la ley tomó como referente el sistema electoral establecido en los Estatutos preestablecidos.

El cuadro 1 muestra la composición diferenciada de los GAD y sus respectivas ALD. No se observa un equilibrio cuantitativo entre el número de asambleístas por población y por territorio; tampoco coinciden en número los escaños especiales asignados a Opioc de las ALD. Por consecuencia, en estos cuatro departamentos, la composición de cargos podría calificarse como **asimétrica**.

Por otro lado, el grupo de 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 consolidaron la aprobación de sus Estatutos Autonómicos— ha sido provisto de una normativa electoral, desde el ámbito nacional, para encarar los procesos electorales departamentales de 2010, 2015 y 2021. Se trata de un régimen electoral provisional para las elecciones subnacionales de estos cinco departamentos, aprobado por la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP). Con algunos matices producto de cambios estatutarios en los sistemas electorales de Pando y Tarija, el marco normativo definido para las tres elecciones subnacionales han sido las Leyes N° 4021, 587 y 1353¹⁶.

16 Ley N° 4021 Régimen Electoral Transitorio, de 14 de abril de 2009; Ley N° 587 Transitoria Electoral Elecciones Subnacionales 2015, de 30 de octubre de 2014; y Ley N° 1353 de Régimen Excepcional y Transitorio para la Realización de Elección de Autoridades Políticas Departamentales, Regionales y Municipales (Elecciones Subnacionales 2021), de 7 de diciembre de 2020.

Cuadro 1
Bolivia: estructura y composición de los Gobiernos Autónomos Departamentales
de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando, 2021 (En número de escaños)

Departamento	Órgano Ejecutivo		Asamblea Legislativa			
	Gobernadores	Otros	AP	AT	AI	TA
Santa Cruz	Gobernador	Vicegobernador	8	15	5	28
Tarija	Gobernador	Vicegobernador	15(**)	12(**)	3	30
Beni (*)	Gobernador	8 subgobernadores 19 corregidores	---	24	4	28
Pando	Gobernador/ Vicegobernador	----	3	15(***)	3	21
Subtotal			26	66	15	107

Fuente: elaboración propia, sobre la base de leyes de convocatoria a elecciones subnacionales 2010, 2015 y 2020.

NOTAS: AP = asambleístas por población; AT = asambleístas por territorio; AI = asambleístas de Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos; TA = total de asambleístas.

(*) Beni: único departamento con sistema electoral mayoritario; 8 subgobernadores, 1 por provincia; 19 corregidores, 1 por cada municipio; 24 AT, 3 por cada una de las 8 provincias (sistema mayoritario en circunscripción trinomial, es decir 2 por primera mayoría y 1 por la minoría).

(**) Tarija: 12 AT, se eligen en circunscripción binominal en 6 provincias con población diferenciada; los 15 AP son electos por sistema proporcional, cuando el número de cargos es superior a 1 por circunscripción, y por sistema de mayoría simple, cuando a la circunscripción se le asignó 1 solo escaño por población.

(***) Pando: 1 AT por cada municipio; la circunscripción uninominal territorial tiene como referencia el municipio (no la provincia); los 3 AP corresponden a las provincias con mayor población.

Al igual que Pando, Santa Cruz y Tarija, en los cinco departamentos restantes se implantó el sistema electoral mixto paralelo, salvo que en estos últimos se combina la elección de igual número de asambleístas por población y asambleístas por territorio. Es decir, el número de asambleístas por territorio electos por mayoría simple y directa se ajusta al número de provincias preexistentes¹⁷ en cada departamento. Es un sistema **simétrico**, pues el número de asambleístas por territorio coincide con el número de asambleístas

17 La provincia es una unidad reconocida constitucionalmente como parte de la división política administrativa del territorio del Estado Boliviano, comprende uno o más municipios. Desde que Bolivia nació como República hasta la fecha se han constituido legalmente 112 provincias como parte de los 9 departamentos del país.

por población; estos últimos electos en franja separada, la tercera de la papeleta, y mediante fórmula proporcional y lista cerrada (Cuadro 2).

Como se señaló, del total de 272 asambleístas departamentales, 25 de ellos, son representantes de las Onpioc que son minoritarios en 8 de 9 departamentos (Potosí no cuenta con este tipo de escaños). Además, son elegidos de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, al margen de la mediación de organizaciones políticas, siendo esos procesos electivos supervisados por el Órgano Electoral Plurinacional¹⁸.

Cuadro 2
Bolivia: composición simétrica de las Asambleas Legislativas Departamentales de La Paz, Cochabamba, Oruro, Chuquisaca y Potosí (En número de escaños)

Departamento	Asambleístas por Población	Asambleístas por Territorio (*)	Asambleístas Especiales IOC	Total
La Paz	20	20	5	45
Cochabamba	16	16	2	34
Oruro	16	16	1	33
Potosí	16	16	(**)	32
Chuquisaca	9	10	2	21
Sub Total	77	78	10	165
Total	103	144	25	272

Fuente: elaboración propia sobre la base de las leyes de convocatoria a elecciones subnacionales 2010, 2015 y 2020.

NOTAS: (*) Electos en circunscripción uninominal por mayoría simple; su número tiene como referente la cantidad de provincias existentes en cada departamento; (**) Potosí es el único departamento que no cuenta con escaños especiales Indígenas Originarios Campesinos (IOC).

18 Los pueblos minoritarios representados en estos 25 escaños en 8 departamentos son: en Chuquisaca, 2 escaños asignados al pueblo Guaraní; en La Paz, 5 escaños representando a los pueblos Afroboliviano (1), Mositén (1), Leco (1), Kallawayá (1) y Tacana y Araona (1); en Cochabamba, 2 escaños para los pueblos Yuquí y Yuracaré, respectivamente; en Oruro con 1 escaño para el pueblo Chipaya y Murato; en Beni, 4 escaños, 2 en representación de los pueblos Tacana, Pacahuara, Itonama, Joaquiniano, Maropa, Guarasugwe, Mojeño, Sirionó, Baure, Tsimane, Movima, Cayubaba. More, Cavineño, Chacobo, Canichana, Mositén y Yuracaré, y los otros 2 al sector campesino migrante; en Pando 3 escaños en representación de los pueblos Tacana, Cavideño y Machineri.

Hecha esta descripción, cabe subrayar que los sistemas mixto paralelos de elección y de asignación de escaños especiales en ocho de los nueve departamentos, difieren de los sistemas mixto proporcionales, por cuanto la conversión de escaños territoriales y poblacionales opera independientemente, son segmentados y no contemplan la implantación de un mecanismo de compensación o de ajuste proporcional, tal como ocurre en la distribución de escaños a diputados uninominales y plurinominales de la ALP, conforme al principio reconocido por la CPE (art. 146) y la Ley del Régimen Electoral (art. 59). La no existencia de este mecanismo de ajuste determina que los escaños territoriales obtenidos por mayoría simple no alteren la cantidad de escaños por población asignados por cada fuerza política.

Ahora bien, ¿cuál es el alcance de este mecanismo de compensación del sistema electoral mixto, vigente para el nivel legislativo nacional y ausente en la normativa departamental? El principio de proporcionalidad de la representación política para la conformación de la Cámara de Diputados, consiste en que: “El número de Diputados debe reflejar la votación proporcional obtenida por cada Organización Política” (CPE, art. 146-IV). A su vez, el mecanismo de compensación proporcional establece que: “Del total de escaños que corresponda a una organización política —en cada departamento— se restarán los obtenidos en circunscripciones uninominales, los escaños restantes serán adjudicados a la lista de candidaturas plurinomial, hasta alcanzar el número proporcional que le corresponda” a cada organización política (Ley 026, art. 59.c). Finalmente, según otro artículo de la misma ley:

Si el número de diputados elegidos en circunscripciones uninominales fuera mayor al que le corresponda proporcionalmente a una determinada organización política, la diferencia será cubierta restando escaños plurinominales a las organizaciones políticas que tengan los cocientes más bajos de votación en la distribución por divisores (naturales) en estricto orden ascendente del menor al mayor (Ley 026, art. 59d sobre asignación de escaños)

Este principio y su mecanismo han sido ratificados constitucionalmente en las reformas del 2004 y 2009 y desarrollados en la Ley del Régimen Electoral, con base en la confiabilidad y las ventajas reconocidas del modelo mixto proporcional, vigente desde 1997, en la asignación proporcional de escaños uninominales y plurinominales en la Cámara de Diputados, como instancia de representación poblacional del modelo bicameral a nivel nacional. De hecho, como se fundamenta en el siguiente acápite, la ausencia de este principio y mecanismo de ajuste proporcional en la implantación predominante del sistema mixto paralelo para la conformación de las ALD es la base de los problemas de representación, desproporcionalidad y otras distorsiones detectadas a lo largo de estos últimos diez años de su vigencia.

3. Los problemas del sistema electoral departamental

Con base en los elementos previamente apuntados, es a nivel departamental donde mayores problemas de desproporción territorial y política (sobre y subrepresentación) se han evidenciado. El análisis de los resultados electorales departamentales consolidados y de la configuración de subsistemas partidarios en el territorio ha sido abordado por diversos autores (Brockmann, 2014; Ascarrunz, 2021a,b; Yaksic, 2020; Costa, 2021a,b). Se anotan un conjunto diverso de observaciones al modelo electoral implantado cuyos efectos desproporcionales en términos territoriales, poblacionales, y en la configuración del poder, merecen atención y se manifiestan con matices y diferencias en los nueve departamentos.

En referencia a la desproporcionalidad territorial, que intenta medir cuántos escaños están demás o asignados por fuera de donde corresponderían en un escenario de proporcionalidad perfecta” (en términos relativos). Al respecto, Ascarrunz (2021) aporta con datos cuantitativos sugerentes. De acuerdo a su análisis, en las elecciones de 2015, el caso de la ALD con mayor desproporcionalidad sería el Beni, departamento donde rige el sistema electoral mayoritario, que registró un 38% de los escaños (es decir casi 11 de los 28 escaños). Ese año el de menor desproporcionalidad fue Tarija; en este último caso, el 18% de mala proporcionalidad correspondería a más o menos

5 escaños de los 30 que tiene el departamento. En su medición, detectó que, además de los dos extremos anotados, el caso del departamento de La Paz fue llamativo con un 27% de desproporcionalidad territorial; es decir, 12 de los 45 asambleístas, que tiene su Asamblea, estarían mal posicionados según el peso poblacional de cada provincia.

Ascarrunz argumenta que estas incongruencias serían resultado del intento de implantar la lógica bicameral al diseño unicameral de las ALD. En efecto, en la conformación bicameral de la ALP, el Senado es la cámara de representación territorial en la que, independientemente del peso poblacional de cada uno de los nueve departamentos, éstos cuentan con el mismo número de escaños, sumando por ello un total de 36 (cuatro por cada departamento). Mientras que, la Cámara de Diputados representaría a la población donde la asignación de escaños es variable y depende del comportamiento demográfico en periodos intercensales; al factor poblacional predominante se suman otros criterios compensatorios, que favorecen a los departamentos menos poblados.

El criterio bicameral, trasladado de manera forzada a las ALD como instancia unicameral, es clave para explicar las distorsiones. Éstas se agudizan al haberse implantado un modelo segmentado o paralelo, carente de fórmula de compensación de ajuste proporcional.

Por otra parte, así como el referente territorial a nivel del legislativo nacional es el departamento, para las ALD la representación territorial se define, en la mayor parte de los casos, tomando a la provincia como la unidad política administrativa preexistente, o en su caso al municipio. Al adoptar este criterio territorial se descartó la posibilidad de realizar un diseño flexible de circunscripciones uninominales, agregando provincias y/ o municipios a fin de acercar la relación territorio población, tal como ocurre en las 63 circunscripciones uninominales de la Cámara de Diputados.

Dicho esto, los problemas de proporcionalidad pueden valorarse cuantitativa y cualitativamente con distintos parámetros. A continuación, se señalan y respaldan empíricamente algunos de los casos más llamativos.

Distorsión territorial. Al haberse establecido a la provincia o municipio como la circunscripción para la elección de los asambleístas territoriales, se detectan brechas considerables como resultado de la asignación de igual número de escaños a cada circunscripción, independientemente del peso demográfico de cada una de ellas. A modo de ejemplo, se contrastan la variable territorial y poblacional para ilustrar el resultado distributivo de escaños, que redundan en la sobrerrepresentación de la población residente en áreas menos pobladas, predominantemente rurales y dispersas. La distancia del peso del padrón electoral de algunas provincias y/o municipios en la asignación de un representante electo por mayoría simple en cada distrito uninominal es sugerente.

- Chuquisaca con 373.847 ciudadanos habilitados en su padrón departamental, tiene 10 provincias, de las cuales la provincia Oropeza, en la que se encuentra la ciudad de Sucre (capital del Estado) cuenta con 235.762 electores, es decir el 63% del padrón total. Le sigue la provincia Nor Cinti con 34.164 electores, es decir 9% del padrón. El 27% restante de electores se distribuye en las 8 provincias con menor peso electoral.
- La Paz, tiene 20 provincias con un padrón departamental de 1.950.428 electores. La provincia José Manuel Pando, cuenta con 2.624 electores, es decir el 0,13% del total, mientras que la provincia Murillo con más de 1.387.106 electores cuenta con 1 solo asambleísta que representa el 71,1% del padrón departamental. La provincia Ingavi es la segunda en peso electoral, con un padrón de 85.752 electores que representan 4,3% de electores departamentales.
- Cochabamba con 16 provincias y un padrón departamental de 1.352.936 electores, tiene la mayor cantidad de electores en la provincia Cercado (ciudad capital) con 522.746, es decir 38,6% del padrón. Le sigue la provincia Quillacollo, cuyo padrón representa el 20%. Al otro extremo, las provincias Bolívar y Arque cuentan con 3.910 y 9.067 electores registrados, es decir el 0,28 y 0,67% del padrón respectivamente. Es el departamento cuya ciudad capital refleja menor concentración poblacional que otros.
- Oruro, cuenta con un padrón de 343.935 electores. La provincia Mejillones representa el 0,2% de su padrón (802 electores habilitados).

Cercado, es decir Oruro, tiene 247.636 ciudadanos habilitados, que representan el 72% del padrón; cifra muy distante de la provincia Abaroa, la segunda en peso electoral, con apenas 6,28%.

- Tarija, cuyo padrón departamental es de 381.025 ciudadanos habilitados, cuenta con 12 asambleístas territoriales electos en 6 provincias, como circunscripción binominal. La provincia Cercado (175.000 electores), seguida por la provincia Gran Chaco (109.973 electores) representan 45,9% y 29% del padrón, respectivamente. Avilés es la provincia con menos electores (13.844), es decir el 3,6% de total departamental.
- Pando, donde se elige 15 asambleístas territoriales, 1 por circunscripción municipal, entre las cuales se observan brechas considerables. Su padrón de 73.221 electores se concentra en un 50% (36.967) en el municipio capital de Cobija; el otro 50% se distribuye en 14 municipios, entre los cuales, el municipio de San Pedro tiene apenas 883 electores. A fin de corregir los desequilibrios en la representación, resultantes de este modelo mayoritario sustentado en circunscripciones municipales preestablecidas, se procedió a una reforma a partir de la creación de 3 asambleístas, a elegirse en provincias con mayor población.

En general, los desequilibrios en la demografía electoral del resto de departamentos reflejan un comportamiento similar a los arriba anotados, redundando en la subrepresentación de provincias o municipios más poblados. Esta distorsión se amplifica en aquellos departamentos cuyo diseño electoral no cuenta con un número equivalente de escaños, destinado a la representación poblacional. Este extremo se daría en Pando, Santa Cruz, y en Beni que es el único con un sistema de elección mayoritario fundado en circunscripciones trinominales.

(Des) proporción política. Este punto se refiere al número y porcentaje de escaños obtenidos por una fuerza política en la ALD. Se toma en cuenta la votación total de la fuerza política en ambas listas de asambleístas poblacionales y territoriales, por un lado, y al porcentaje obtenido por esa misma fuerza política en la votación correspondiente al cargo de gobernador, por otro.

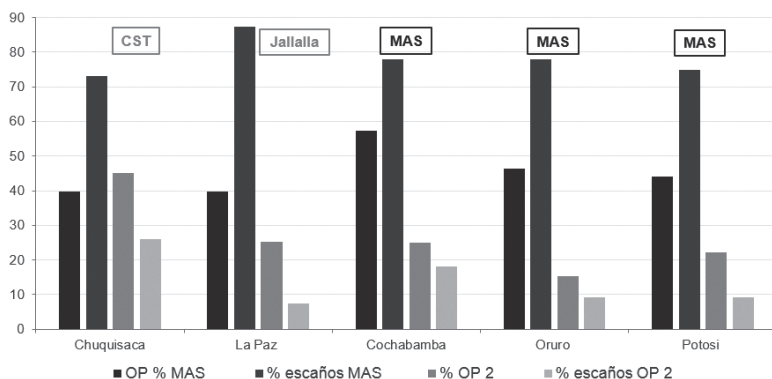
Por razones metodológicas y prácticas, el análisis de la información resultante del proceso electoral se abordará en dos grupos diferenciados. El primero comprende a los cinco departamentos carentes de Estatutos autonómicos y, el segundo, a aquellos cuatro que cuentan con regímenes electorales propios establecidos en los mismos. Los gráficos 2 y 3 ilustran la información comparada del número total de representantes por población y territorio obtenidos por una fuerza política en la ALD¹⁹, respecto a la votación obtenida en primera vuelta por los dos candidatos a gobernador de las organizaciones o alianzas políticas mayoritarias (de los cuales una resultó finalmente electa, sea en primera o segunda vuelta electoral). El cálculo porcentual de los escaños obtenidos por las distintas fuerzas políticas sólo incluye aquellos electivos, excluyendo del mismo, a los asambleístas que accedieron en representación de las Opioc, mediante procedimientos propios.

La información da cuenta que, al igual que el año 2015, los resultados electorales del 2021 perfilan la configuración del poder y de la gestión de algunos GAD en condiciones de ingobernabilidad, para adoptar los rasgos de “gobiernos divididos”²⁰. Este comportamiento se expresa en niveles de incongruencia más o menos significativos entre la votación correspondiente al gobernador respecto a la cantidad de asambleístas electos en representación de su propia organización política.

19 La votación correspondiente en la tercera franja de la papeleta de sufragio es base del cálculo para la asignación de escaños por población.

20 Término introducido en 1997 por Alonso Lujambio, por el que un “gobierno dividido”, sería aquel en el que el partido llevó al Presidente (o gobernador) a ejercer la cabeza de la instancia ejecutiva no contando con el control mayoritario de la Asamblea Legislativa, en una o dos de las Cámaras, de tratarse de un congreso bicameral (Lujambio, 1997).

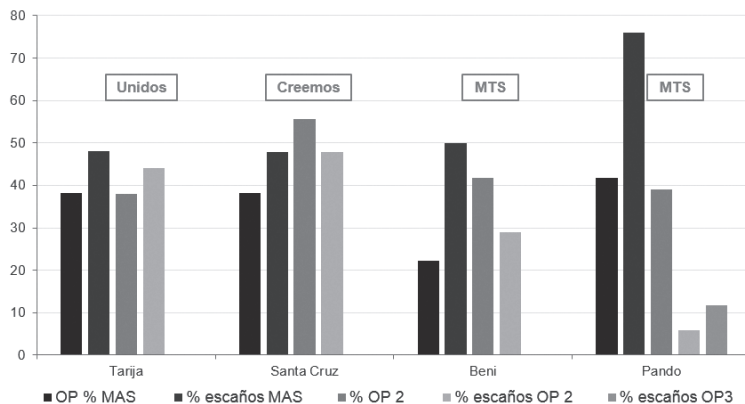
Gráfico 2
Bolivia: relación comparada de votación a gobernador de las dos primeras fuerzas políticas respecto a escaños logrados en Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Oruro y Potosí, 2021 (En porcentaje)



Fuente: elaboración propia sobre la base de resultados electorales (TSE).

NOTAS: En la gráfica se enfatiza en el nombre del partido cabeza de cada GAD. OP = Organización Política; OP2: Organización política que obtuvo el segundo lugar en la votación.

Gráfico 3
Bolivia: relación comparada de votación a gobernador de las dos primeras fuerzas políticas respecto a escaños logrados en Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando, 2021 (En porcentaje)



Fuente: elaboración propia sobre la base de resultados electorales (TSE).

NOTAS: En la gráfica se enfatiza en el nombre del partido cabeza de cada GAD. OP = Organización Política; OP2: OP que obtuvo el segundo lugar en la votación; OP3 = OP en tercer lugar en Pando.

En el grupo de gobernaciones carentes de régimen electoral propio, los casos detectados más ilustrativos de distorsión son los de Chuquisaca y La Paz. En Chuquisaca, Damián Condori, gobernador electo en segunda vuelta a la cabeza de la agrupación Chuquisaca Somos Todos (CST), obtuvo el 45,62% de los votos en la primera vuelta y accedió al 26% de escaños (cinco de un total de 19 escaños electivos); mientras que, el MAS como segundo más votado, obtuvo 39,1% en la primera vuelta, alcanzando el 73% de los cargos electivos de la ALD. En suma, el futuro gobernador de CST tendrá al frente un legislativo controlado por la oposición, anticipándose la amenaza de una relación conflictiva, poco colaborativa, dado que Condori es un exmilitante y disidente del MAS.

Similar situación se presenta en el departamento de La Paz, donde Santos Quispe, candidato a gobernador, electo en segunda vuelta a la cabeza de la Agrupación Ciudadana Jallalla, tendrá una Asamblea adversa. La votación del candidato del MAS en primera vuelta (39,7%) no evitó la segunda vuelta, que favoreció a su adversario, quien, en primera vuelta, obtuvo algo más de 25% de los votos. Sin embargo, aplicado el sistema de conversión de votos en escaños del modelo electoral mixto segmentado, y en franja de votación separada, Santos Quispe accedió a la conducción del GAD con sólo 3 asambleístas, es decir, 7,5% del total de 40 cargos electivos. El MAS cuyo gobernador obtuvo el 39% de votos y cuyos asambleístas por población obtuvieron un 39,48% de votos válidos, logró una presencia de 87% de los escaños, tanto territoriales como poblacionales, lo que implica una sobrerrepresentación que duplica la votación originalmente obtenida.

Cabe recordar que, ya el 2015, el caso paceño fue emblemático. Félix Patzi (en aquel entonces de Sol.bo) ahora líder Movimiento Tercer Sistema (MTS), ganó la elección con 50% de apoyo electoral; sin embargo, sólo accedió al 30% de escaños, mientras que la candidata del MAS, con 30,68% de votos, ocupó el 62% de escaños. Casualmente resulta que Patzi, al igual que Condori, fue un connotado dirigente del MAS.

Cochabamba, Oruro y Potosí, con una votación más menguada que en pasados comicios subnacionales, confirmaron ser los bastiones electorales

del MAS, cuyos gobernadores obtuvieron entre el 44 y 57% ciento de votos. No obstante, por efectos del sistema electoral, el MAS logró acceder a más del 70% de los cargos electivos, en las respectivas ALD.

Por otra parte, en el segundo grupo de departamentos (Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando), la distribución final del poder en los GAD tiene sus particularidades. Ello debido a la implantación de sistemas electorales y fórmulas de voto y asignación de escaños diferenciados, en distritos de magnitud también variable.

Tarija, es donde menor distorsión se observa en la asignación de cargos representativos, en su instancia legislativa. Si bien procedió la segunda vuelta —los dos contendores Álvaro Ruiz, del MAS, y Óscar Montes, de Unidos por Tarija (Unidos), lograron una votación de 38%, con una mínima diferencia en la primera vuelta— no se reporta un desequilibrio ostensible en la distribución de escaños.

Por su parte, en Santa Cruz, Fernando Camacho, gobernador electo por más de 55% de los votos, logró el mismo número de cargos electivos que el candidato a gobernador del MAS, el cual obtuvo el 38,17% de respaldo electoral. Para asegurar una mayoría holgada, Camacho deberá establecer acuerdos con, ya sea el bloque de representantes indígenas y/o con los representantes de la tercera fuerza política de la respectiva ALD. La fórmula predominantemente mayoritaria y la menor cantidad de escaños para representantes por población sumado a la ausencia de un mecanismo de compensación producen los efectos anotados.

La realidad política de los GAD de Pando y Beni reporta incongruencias significativas. La abrumadora mayoría que le dio el triunfo con 41,79% en primera vuelta al candidato a gobernador del Beni, Alejandro Unzueta, de MTS, no se ha visto reflejada en la distribución de los cargos electivos en la Asamblea beniana, en la cual sólo accedió al 29% de los cargos electivos (7 del total de 24 escaños). Al igual que en elecciones pasadas, la desproporcionalidad se explica por el sistema mayoritario adoptado en ese departamento. El MAS, por su lado, cuyo candidato a gobernador obtuvo

un 22,21% de los votos, fue favorecido con 12 escaños (50 % de los cargos electivos de la ALD).

En Pando la situación es extrema. Regis Richter, gobernador electo en segunda vuelta y disidente del MAS, a quien se le facilitó la sigla del MTS, obtuvo 39,1% en la primera vuelta y 54,69% de votos en la segunda. Sin embargo, sólo cuenta con 1 asambleísta, 5% de los 18 cargos electivos; mientras que el MAS, cuyo candidato a gobernador obtuvo el 41% de respaldo en la primera vuelta, accedió a 13 escaños (72%) de la ALD, de los cuales 11 corresponden a asambleístas por territorio. Con esta correlación de la representación política, le será imposible articular un bloque mayoritario con las fuerzas opositoras al MAS y el apoyo de los 3 asambleístas IOC.

En Pando, y en menor grado en Santa Cruz, también se dejó sentir el efecto de un sistema electoral predominantemente mayoritario basado en circunscripciones con diferencias significativas en sus respectivos padrones. La ausencia de un mecanismo de ajuste proporcional profundiza las distorsiones en la representación política, anotadas en los nueve departamentos, debido al peso electoral del MAS como única fuerza política con presencia organizada en el territorio nacional.

En efecto, del total de 117 circunscripciones, en las que se eligen entre 1 y 3 asambleístas por territorio —en Beni son 3 por provincia— el MAS obtuvo victorias en 94, es decir en 80,3% de las mismas. En los departamentos de occidente alcanzó el respaldo de entre 80 y 100% del total de votos válidos de la provincia concerniente. Este comportamiento electoral departamental ha sido similar al observado en las elecciones municipales, en las que el MAS salió victorioso en 240 del total de 336 municipios rurales escasos de población y en algunas ciudades intermedias. En 19 municipios accedió con el 100% de apoyo, constituyendo la única fuerza política en competencia.

Las distorsiones observadas como producto de los sistemas electorales aplicables a nivel departamental y la ausencia de un mecanismo de compensación, han sido recurrentes en todos los procesos electorales de este tipo. Así lo confirma el estudio realizado por Yaksic (2020), que analiza

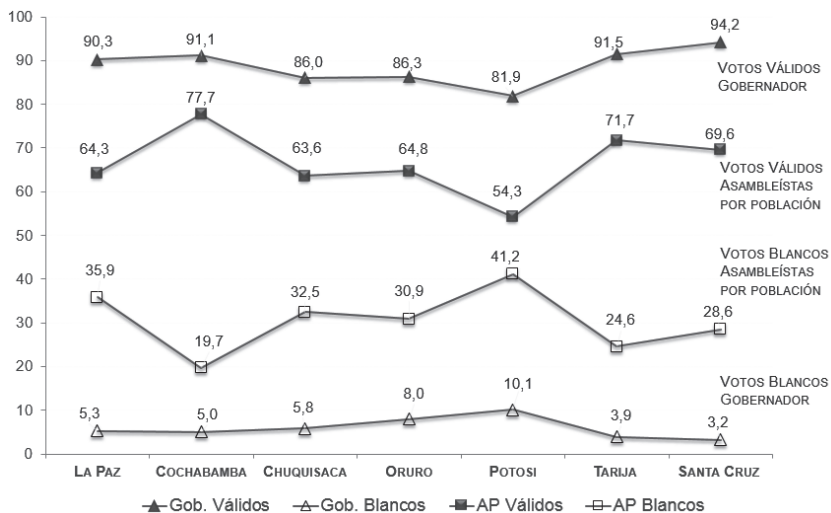
la conformación de las ALD después de las elecciones del 2010 y 2015 y demuestra cuantitativamente cuál hubiera sido la conformación de las respectivas Asambleas, de haberse aplicado el principio proporcional en concordancia al sistema vigente a nivel nacional. El autor se refiere a los procedimientos normativos confusos para que este sistema anacrónico se formalice como ley. A su criterio primo una interpretación amañada el 2010 en ocasión de la primera elección departamental. Fue a su criterio debido a una interpretación amañada en ocasión de la primera elección departamental. En esa oportunidad, el TSE emitió la Directiva N° 31 cuatro días después de la realización de la elección, ante una consulta interpuesta por la autoridad departamental de Cochabamba, a fin de aclarar la fórmula de cálculo para la asignación de escaños. La Directiva dispuso que no procedía la aplicación del principio proporcional constitucionalizado y puesto en vigencia desde el año 1997 en la Cámara de Diputados.

Papeleta de Sufragio y votos blancos. A la falta de proporcionalidad en la distribución de escaños y la representación política, se suma la detección de problemas de diseño de la papeleta de sufragio y en la operativización de la fórmula de voto diferenciado para gobernador, asambleístas por territorio y por población. Con algunas diferencias inter e intradepartamentales, en la mayoría de los departamentos se reportó un porcentaje inusualmente elevado de votos blancos, como también nulos, en la tercera franja correspondiente a la elección de asambleístas por población, tendencia no observada en el voto a gobernador. El gráfico 4 ilustra de manera comparada el porcentaje de votos válidos y blancos correspondientes a la franja para gobernador, como de asambleístas por población, respectivamente.

Los votos válidos disminuidos y el elevado porcentaje de votos blancos para la tercera franja de la papeleta difieren significativamente de los computados a los candidatos a gobernador. En esta línea de indagación, Costa (2021) concluye que en 70 del total de 112 provincias, es decir en 62,5%, los votos blancos y nulos superan el 30%, en 8 casos el 50% y en 1 provincia alcanza el 67%. La Paz, Potosí, Oruro y Chuquisaca tendrían el mayor número de provincias, con un porcentaje de votos blancos y nulos mayor al 30%. En Santa Cruz, este porcentaje se dio en la mitad de las provincias; no siendo

relevantes en los casos de Tarija, Beni y Pando. Los departamentos carentes de Estatutos autonómicos son aquellos que registran mayor distancia en el comportamiento del voto de la primera y tercera franja de la papeleta de sufragio.

Gráfico 4
Bolivia: relación comparada de votos válidos y blancos a gobernador y a asambleístas por población en siete departamentos (En porcentajes)



Fuente: elaboración propia sobre la base de resultados del TSE.

NOTA: AP = asambleístas por población; Gob.= gobernadores.

Costa sugiere, que esta dinámica, se atribuiría al descontento de los electores con los partidos convertidos en maquinarias electorales, así como al rechazo hacia los candidatos que presentan. Sin embargo, a la luz del presente análisis, los factores señalados por Costa no explican el problema anotado debido a que, al contrario de los votos en blanco a asambleístas por población, la votación por los gobernadores, no revela un comportamiento atípico ni incongruente con la tendencia histórica observada en tres elecciones departamentales sucesivas. Al contrario, en la mayoría de los departamentos la concentración del voto a favor de dos candidaturas revela

no sólo la polarización sino la adhesión del electorado a la persona o candidato a gobernador más que a la sigla u alianza política que lo postula.

En el presente caso, la significativa cantidad de votos blancos se vincularía a: i) problemas de diseño de la papeleta; ii) dificultades operativas del electorado a la hora de emitir su voto; y iii) la falta de información y socialización de la fórmula de los tres votos consignados en la papeleta, por parte de las organizaciones políticas y mecanismos de educación electoral del Órgano Electoral Plurinacional, en sus instancias departamentales.

De hecho, como también sostiene Costa, es posible inferir que la tercera franja ha creado no sólo confusión en el electorado sino también que se trata de un diseño electoral anacrónico o “enredado” (*Chen’ko*) como lo define Ascarrunz (2021a). En realidad, más que razones técnicas en torno a la conveniencia de optar por uno u otro sistema electoral —que refleje la voluntad expresada en las urnas y el “descuido” o “improvisación” para desechar el principio de proporcionalidad— habría prevalecido el cálculo político, para asegurar que el MAS logre acceder a más escaños con menos votos y así lograr control político de las ALD.

El diseño institucional incentiva los rasgos personalistas de la dinámica política subnacional, en la que, a excepción del MAS, el bloque fragmentado y regionalizado de organizaciones políticas opositoras se caracterizan por una existencia formal y extrema debilidad organizativa. Aunque no es propósito de este texto analizar los resultados electorales, queda claro que, la victoria de fuerzas opositoras al MAS, en seis de los nueve departamentos, se explica por el perfil y trayectorias individuales de los candidatos, así como por las rupturas y disidencias experimentadas en el seno del partido predominante —al que se le cuestionó los mecanismos “cupulares” para definir sus candidatos— más que en el arraigo o fortaleza de las organizaciones políticas o alianzas que, como se vio, se trataba de siglas “prestadas”. Los casos más ilustrativos han sido los del Beni y Pando, cuyos candidatos encabezaron la lista de MTS, partido carente de tradición en esa parte del país.

Por otra parte, otra variable que se interrelaciona con el conjunto de componentes del sistema político subnacional tiene que ver con la disposición constitucional que establece la separación del voto de gobernador de los votos correspondientes a los representantes de la ALD. Esta situación, de manera conjunta con la segunda vuelta, refuerza y replica la lógica “presidencialista” a nivel subnacional, particularmente en el nivel gubernativo departamental.

A las disposiciones señaladas se suma la prohibición expresa de la doble candidatura o candidaturas simultáneas de postulantes a cargos ejecutivos (Presidente, Vicepresidente; gobernadores, alcaldes). Esto refuerza el voto personalizado y exacerba dinámicas políticas hiperpresidenciales, con la diferencia que en la elección departamental no se aplica el mecanismo de compensación proporcional en la asignación de escaños, profundizando las distorsiones observadas en este nivel gubernativo.

Finalmente, a modo de hipótesis se tienen suficientes elementos que sugieren que el modelo de representación provincial incentiva lógicas de intercambio político basadas en la prebenda y que se traducen en una atomizada gestión de la inversión en el territorio. El localismo exacerbado en la priorización de las inversiones respondería a las demandas de los asambleístas, a fin de legitimar su liderazgo frente a sus electores; ello sería un obstáculo para introducir una perspectiva integral de la gestión del desarrollo estratégico de las distintas regiones y ecosistemas en cada departamento (Brockmann, 2014).

Sistemas electorales y representación paritaria en los departamentos.

Este apartado aborda brevemente la mención de los efectos del complejo y variopinto conjunto de sistemas electorales departamentales sobre el cumplimiento del principio de paridad o equivalencia de presencia de hombres y mujeres en las instancias legislativas de cada uno de los departamentos. Cabe señalar que la paridad no es mandataria para la conformación de las candidaturas al binomio presidencial ni para los cargos ejecutivos subnacionales (alcaldes, gobernadores y vicegobernadores) factor que incide en la escasa presencia de candidatas electas en estos cargos del

Estado multinivel. El caso del nivel gubernativo departamental es el más ilustrativo, dado que en ningún caso se registró el acceso de una mujer a la gobernación, mediante voto popular. Son muchos los factores que explican esta ausencia de lideresas y mujeres candidatas, varios de ellos analizados en detalle por Brockmann (2016) y Coordinadora de la Mujer (2015) que se refieren a los “nudos problemáticos”, identificados por las candidatas a las ALD el 2015, en los que se subraya la realidad de la inclusión política subordinada de las mujeres, en un contexto predominantemente patriarcal, así como los obstáculos generados.

Pese al déficit anotado en cargos ejecutivos, cabe subrayar que en Bolivia, en menos de quince años, vale decir entre 1997 y 2009, se transitó de una normativa centrada en cuotas mínimas de participación de mujeres en listas de candidatos a instancias legislativas hacia la constitucionalización de la paridad o equivalencia como principio, el mismo que, al contrario de las cuotas, no constituyen una medida transitoria.

Los resultados de la incorporación efectiva de mujeres en las instancias legislativas se ilustran en el gráfico 5. En el mismo se percibe el efecto de sucesivos ajustes legales y reglamentarios que hicieron posible el incremento porcentual sostenido de mujeres en las instancias legislativas. Asimismo, se aprecia el efecto paritario de las fórmulas proporcionales en Concejos Municipales y de la normativa que implanta la innovadora noción de paridad horizontal, aplicable a las candidaturas de elección en circunscripción uninominal de asambleístas por territorio²¹.

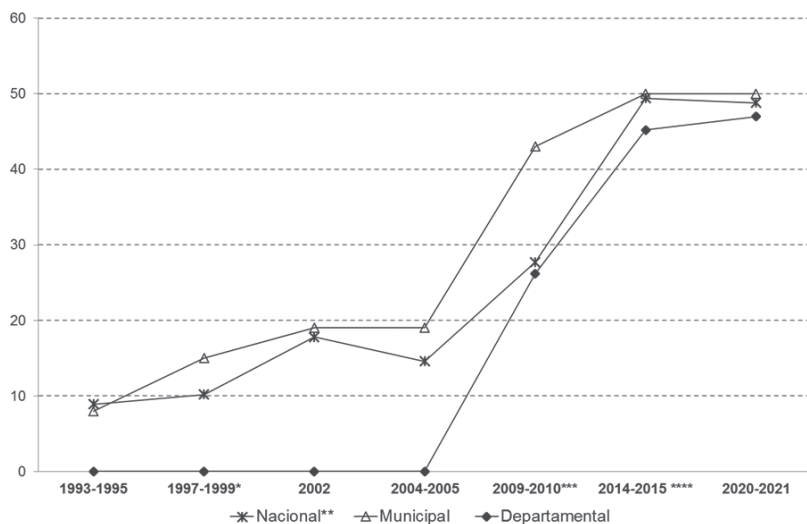
Si bien se han superado significativamente las “barreras” impuestas por los sistemas electorales, es imprescindible enfocarse en la identificación y reversión de otros factores no directamente relacionados a los sistemas

21 Paridad horizontal se refiere a la participación equivalente de mujeres y hombres en los encabezamientos de las listas partidarias (primeros lugares). Cuando un mismo partido político y/o alianza se presenta en varios distritos electorales simultáneamente, debe acordarse encabezamientos de mujeres y hombres por igual. En el caso boliviano se aplica a las circunscripciones de elección directa y por mayoría simple en las circunscripciones de elección uninominal o candidaturas territoriales.

electorales, así como la instrumentación de estos factores, que se evidencian en déficits en el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres a lo largo de las distintas fases de procesos electorales. En todo caso, así como la paridad se plantea como piso y no un techo a lograr, Bolivia ha avanzado notablemente en esa dirección, quedando pendiente el ajuste y seguimiento de estos procesos, que han cambiado aceleradamente la faz predominantemente masculina de la representación política, pese a la resistencia observada en núcleos directivos de las organizaciones políticas en los distintos niveles del Estado Plurinacional multinivel.

Gráfico 5

Bolivia: crecimiento de la magnitud de mujeres electas como representantes titulares en Órganos Legislativos y Deliberantes, a nivel nacional, municipal y departamental, 1993-2021 (En porcentajes del total de representantes electos)



Fuente: elaboración propia, sin decimales, sobre la base de información del TSE y Coordinadora de la Mujer.

NOTAS: (*) Fecha inicio de vigencia de ley de cuotas; (**) incluye promedio de mujeres titulares en ambas Cámaras (diputados y senadores); (***) principio de paridad constitucionalizado; (****) se introduce principio de paridad horizontal, aplicable a candidaturas en circunscripción uninominal.

4. Reflexión final: una reforma necesaria

A partir del análisis del sistema mixto paralelo y simétrico, vigente en cinco GAD de occidente, así como del sistema mixto predominantemente mayoritario en los departamentos de Santa Cruz y Pando, con Beni puramente mayoritario, se puede concluir lo siguiente:

- En todos los casos, los sistemas electorales, no son concordantes con el principio de proporcionalidad que marca la tradición y progresiva evolución del régimen electoral en la Bolivia democrática instalada en octubre 1982 que rige para la conformación de la Asamblea Legislativa Plurinacional y de los Concejos Municipales. Con distintos matices, esta incongruencia tiene sus consecuencias al traducirse en la desproporción significativa en la conversión de votos en escaños de representación de las ALD y, en consecuencia, de los subsistemas políticos de los nueve departamentos.
- En general, el modelo electoral en el nivel gubernativo departamental favorece a las mayorías, en desmedro de minorías. En otras palabras, sacrifica el pluralismo político y cierra el paso a fuerzas políticas que, de haber procedido la conversión de votos en escaños con el mecanismo de compensación, hubieran accedido a algún nivel de representación en las ALD. Así lo evidencia el estudio de Yaksic (2020) arriba mencionado.
- Por otra parte, a la falta de mecanismos de ajuste proporcional se suma la disociación del voto personalizado del cargo de la máxima autoridad ejecutiva del GAD, factor que acentúa las distorsiones que se traducen en la conformación de gobiernos divididos a la cabeza de gobernadores opositores al MAS. Ello genera condiciones de ingobernabilidad democrática y tensiones en el relacionamiento vertical y horizontal del Estado EPA, de carácter multinivel, en el que prevalecen pulsiones hegemónicas y recentralizadoras del poder por parte del partido dominante y único con presencia en todo el territorio nacional.
- El electorado urbano, particularmente de las ciudades capitales, esta subrepresentado, debido a las asimetrías sociodemográficas de las circunscripciones uninominales de las que está conformado cada

departamento (provincias o municipios), a las que se les reconoció la misma cantidad de escaños, independientemente de la variable poblacional, como ocurre en el Senado. Esta tendencia no se equilibra con los representantes por población (cuyo número no necesariamente es equivalente a los territoriales), al contrario, se profundiza si se toma en cuenta otros factores como el origen rural, indígena y campesino, que caracteriza a las organizaciones sociales constitutivas del MAS, como instrumento político, y el sesgo rural de los representantes IOC en las respectivas ALD.

En suma, la implantación de un sistema electoral mixto paralelo, que introdujo de manera forzada la lógica bicameral a una instancia unicameral, y que, además de la improvisación, terminó consolidándose con base al interés y cálculo político del partido dominante. Lejos de contribuir a la maximización de las ventajas asociadas a la combinación de los sistemas mayoritarios y/o proporcionales, en la práctica, puso en evidencia sus desventajas.

A modo de recomendación

Se partió de la premisa de que ningún sistema electoral es perfecto, pero que ello no impide que sean perfectibles. Desde esta perspectiva y, con el propósito de asegurar mayor equilibrio en la representación y posibilidad de gobernanza democrática, se perfilan a continuación algunas recomendaciones para tomarse en cuenta, en caso de abrirse escenarios de debate en torno a posibles reformas políticas y electorales.

--Siguiendo la tradición que apunta a reformas progresivas, y concluido el dilatado ciclo electoral en el país, se darían las condiciones propicias para iniciar el proceso de discusión plural, en torno a posibles reformas que, equilibrando criterios técnicos y políticos, permitan corregir los problemas detectados. En esta línea, se enuncian brevemente algunas recomendaciones a considerarse en una eventual discusión de reformas de alcance constitucional de la legislación electoral; o en su caso, del proceso

de elaboración de Estatutos autonómicos; o de la revisión de los ya vigentes por parte de los gobiernos departamentales.

- Orientar la discusión y eventuales reformas de los sistemas electorales departamentales, hacia ajustes que aseguren mayor concordancia con el principio de proporcionalidad del modelo mixto vigente en la Cámara de Diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional y, por tanto, procurar atenuar la desproporción resultante de paralelismo y segmentación del voto territorial y poblacional.

Por tanto, independientemente de que se mantenga la tercera franja correspondiente al voto por asambleístas por población, por razones constitucionales²², es posible aplicar la fórmula de compensación proporcional en la asignación de los escaños por territorio y por población de la ALD, de tal de tal manera que se asegure mayor correspondencia entre la votación de autoridad ejecutiva y el número y el porcentaje de los representantes de su organización política en esa instancia legislativa.

Eliminar la lógica bicameral instaurada en el régimen electoral departamental y explorar otras alternativas de delimitación de nuevas circunscripciones que abarquen una o más provincias y/o municipios, procurando un equilibrio socio demográfico y la agregación de regiones y ecosistemas, departamentales. Dicho de otro modo, sin desconocer las prerrogativas de los GAD, para definir el régimen electoral en sus Estatutos, se recomienda tomar como criterio flexible la referencia del diseño de circunscripciones uninominales de la Cámara de Diputados, y sustituir a la provincia y/o municipio preexistente, como base rígida de esa delimitación, a fin de que su rediseño armonice los factores poblacionales, sociales, culturales y económicos antes mencionados.

22 Existen criterios divergentes respecto a la necesidad o no de introducir una reforma constitucional para proceder a este ajuste de proporcionalidad. Para Yaksic (2020) y Brockmann (2021) no es necesaria una reforma de la CPE, sino modificar la Ley 026 de Régimen Electoral aplicando, por analogía, el principio de proporcionalidad (CPE, art. 146).

De abrirse condiciones para una reforma parcial de la CPE se sugiere considerar las siguientes modificaciones:

- Eliminar la prohibición a la postulación simultánea a más de un cargo electivo dispuesto por la CPE (art. 212) y abrir la posibilidad de que un candidato a cargo ejecutivo nacional o subnacional pueda postular simultáneamente a un cargo de representación, en la respectiva instancia legislativa.
- Modificar o eliminar el artículo 287 numeral II de la CPE el cual dispone que: “La elección de las Asambleas y concejos de los gobiernos autónomos tendrá lugar en listas separadas de los ejecutivos”

Estas propuestas se fundan en la necesidad de introducir disposiciones que incentiven el desarrollo de liderazgos competitivos (que encabezaron listas), y sostenibles en el tiempo. Con su presencia en el Legislativo se contribuiría no sólo al reposicionamiento institucional de las instancias legislativas y fiscalizadoras en el tratamiento de los asuntos de interés público, sino a dotar de mayor visibilidad y proyección a los actores políticos y organizaciones con representación en las ALD. No son pocos los estudios y propuestas que reconocen la necesidad de neutralizar los efectos no deseados asociados a presidencialismo reforzado y personalista de la política en varios países de América Latina. La prohibición a que liderazgos potenciales estén privados de actuar en las ALD va en sentido contrario a las recomendaciones de adoptar reformas orientadas a la progresiva parlamentarización de los sistemas de gobierno en la Región.

Once años después de la implantación de los sistemas electorales aquí analizados, se evidencia que, lejos de corregirse las distorsiones anotadas, éstas se han profundizado. De hecho, la configuración de la representación política en las respectivas asambleas legislativas, no son el reflejo o espejo de la sociedad ni de la voluntad popular expresada en las urnas, como tampoco aseguran la gobernanza democrática y plural de los respectivos GAD.

Se conoce que la dinámica de los sistema políticos y de los resultados electorales son manifestación de la compleja interacción e influencia mutua

de tres sistemas: de partidos, de gobierno y electorales (Nohlen, 1991). Sin embargo, el presente análisis permite confirmar que la variable explicativa de los problemas anotados se vincula al diseño institucional inherente a los sistemas electorales y las consiguientes fórmulas de conversión de votos en cargos electivos de representación. En otras palabras, estas definiciones, improvisadas o producto de intereses o cálculos políticos sesgados producen resultados “no representativos” y erosionan la legitimidad de las instituciones políticas clave de la democracia, las cuales, de acuerdo a múltiples mediciones de la opinión pública (Corporación Latinobarómetro, 2018; Ciudadanía y LAPOP, 2014; entre otras) no son necesariamente las depositarias de la confianza de la sociedad ni de la comunidad política a las que debieran representar.

Referencias bibliográficas

ASCARRUNZ, Julio

- 2021a Administrar el ch'enko: desafíos de la administración electoral subnacional en Bolivia. *CAOESTE, Elecciones y Democracia Subnacional*, Edición N° 007, 15-17. Disponible en <https://bit.ly/3jq0EY9>
- 2021b Competencia electoral y comportamiento del voto en Bolivia: cambios y continuidades desde una perspectiva multinivel (1985-2021). *Umbrales*, 38, 11-29.
- 2020 Los efectos del mecanismo de compensación del sistema electoral boliviano. *Derribando Mitos*. (2020, 29 de julio). <https://bit.ly/3x8Z4xS>

BROCKMANN, Erika

- 2021 *Régimen electoral: apuntes para una reforma*. (Fichas Legislativas N°2) Instituto Prisma (PRISMABOL 4.0).
- 2016 Configuración de la representación política y participación paritaria de las mujeres en los nueve gobiernos departamentales autónomos de Bolivia. ONU MUJERES.
- 2014 El sistema electoral y la representación política sub nacional: el caso de las asambleas legislativas departamentales de Cochabamba y de Oruro. *Decursos, Revista de Ciencias Sociales*, 29, 31-69.
- 2013 La construcción del Estado Plurinacional con Autonomías en tiempos de Hiperpresidencialismo: Bolivia. (2013, 29 de mayo—1° de junio) [Versión editada]. Latin American Studies Association – LASA Congress 2013, Washington D.C.

CARVAJAL, Hugo y PÉREZ, Miguel

- 2005 *¿Una nueva realidad política? Evaluación de las Elecciones Municipales de 2004*. (Número especial de opiniones y análisis). Fundemos y Hanns Seidel Stiftung.

CIUDADANÍA (Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública) y LAPOP (Proyecto de Opinión Pública en América Latina)

- 2014 *Cultura política de la democracia en Bolivia, 2014. Hacia una democracia de ciudadanos* (Resumen del estudio nacional). Ciudadanía, LAPOP.

COORDINADORA DE LA MUJER

- 2015 *Detrás de los números: trayectorias de la paridad y la igualdad en un contexto patriarcal*. <https://bit.ly/3qDkKzJ>

COORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO

2018 Informe 2018. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

COSTA, Jimena

2021a El Sistema Electoral Departamental y sus efectos sobre la representación. Caso de la Asamblea Legislativa de La Paz. *Umbral*, 38, 113-144.

COSTA, Jimena

2021b MAS allá de lo evidente. [Artículo de opinión]. *Página Siete*. (2021, 16 de mayo). Disponible en <https://bit.ly/35Y5PGw>

COSTA, Jimena

2021c MAS allá de lo evidente. (Parte II). [Artículo de opinión]. *Página Siete*. (2021, 30 de mayo). Disponible en -

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 SUÁREZ-CAO, Julieta (Eds.)

2015 *Territorio y Poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. Universidad de Salamanca.

IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos)

2017 *Diccionario electoral*. (Serie Elecciones y Democracia). IIDH/CAPEL y TEPJF. Disponible en <https://bit.ly/3ydaO28>

LUJAMBIO, Alonso

2001 Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México. En J. Lanzaro (Comp.), *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina* (pp. 251-282). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.

NOHLEN, Dieter

1991 Presidencialismo, sistemas electorales y de partidos. En D. Nohlen y M. Fernández (Comps.), *Presidencialismo versus Parlamentarismo. América Latina* (pp. 51-70). Fundación Friedrich Ebert, Nueva Sociedad.

ONU MUJERES

2015 *Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria*. Parlamento Latinoamericano y Caribeño. (2015, 27 de noviembre). <https://bit.ly/3dmYpRz>

PRATS, Joan

2009 *Hablando de Autonomías: Entre el proceso Constituyente y Estatu-yente*. Gobierno Departamental de Santa Cruz y Editorial El País.

REYNOLDS, Andrew; REILLY, Ben; ELLIS, Andrew; CHEIBUB, José; COX, Karen; LISHENG, Dong; ELKLIT, Jørgen; GALLAGHER, Michael; HICKEN, Allen; HUNEEUS, Carlos; HUSKEY, Eugene; LARSERUD, Stina; PATIDAR, Vijay; ROBERTS, Nigel; VENGROFF, Richard; WELDON, Jeffrey y FIERRO, Carlos

2006 *Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional*. (Serie Manuales). Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Instituto Federal Electoral de México y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

ROMERO, Salvador

2005 *En la bifurcación del camino. Análisis de resultados de las Elecciones Municipales 2004*. Corte Nacional Electoral.

YAKSIK, Fabián

2020 Propuesta de modificación de la Ley 1353 de régimen excepcional y transitorio para la realización de elecciones de autoridades políticas departamentales, regionales y municipales 2021. (Contrapropuesta al Proyecto de Ley del TSE, no publicado, diciembre 2020).

ZEGADA, Teresa y BROCKMANN, Erika

2016 Autonomías departamentales en Bolivia: hacia la consolidación de un sistema político multinivel. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25(1), 39-61.

Equilibrar legitimación y gobernabilidad: El desafío de los gobiernos autónomos departamentales en su tercera gestión

Gustavo Bonifaz Moreno¹

Resumen

En el presente artículo indago acerca de algunos de los principales desafíos que afrontarán los Gobiernos Autónomos Departamentales (GAD) en el transcurso de su futura gestión. Para llevar adelante este análisis me enfoco en la necesaria, aunque todavía lejana, interacción virtuosa entre la legitimación y la gobernabilidad, en distintos niveles de lo que denomino la *pirámide de legitimidad*. En cada uno de estos niveles existen dinámicas políticas, institucionales y económicas que se presentan como obstáculos y riesgos; pero también pueden entenderse como oportunidades para consolidar a los GAD, como referentes del desarrollo sostenible subnacional.

Palabras clave: legitimidad, legitimación, GAD, gobernabilidad.

¹ Gustavo Bonifaz Moreno es PhD en Ciencias Políticas por la London School of Economics and Political Science. Correo electrónico: bonifaz.gustavo1@gmail.com

1. Introducción

Nos encontramos a más de diez años de la aprobación de la Constitución Política del Estado (CPE) y de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD)². La primera define a Bolivia como un Estado plurinacional con autonomías; la segunda, desarrolla la norma fundamental en cuanto al régimen autonómico. Subrayando que se pueden identificar diferencias entre los departamentos donde surgió la demanda autonómica, especialmente Santa Cruz y Tarija, y aquellos en los cuales dicha demanda encontraba resistencia durante el proceso constituyente, es evidente que los Gobiernos Autónomos Departamentales (GAD) todavía no se han consolidado institucionalmente.

Existen distintos factores que pueden explicar esta falta de consolidación, partiendo por la relativa novedad de la reforma, comparada por ejemplo con la Ley de Participación Popular (LPP)³ que creó los gobiernos municipales en 1994. Sin embargo, para efectos del presente análisis me enfocaré en dos elementos que considero engloban los principales desafíos que afrontan los GAD en su tercera gestión: la interacción entre legitimidad y gobernabilidad.

2. Algo de teoría para orientar el análisis

Idealmente, las instituciones democráticas deberían tender a generar una relación armoniosa entre la legitimidad del régimen y la gobernabilidad. Para efectos del presente trabajo y siguiendo a Lipset (1988), entiendo por legitimidad a la capacidad que tienen los sistemas políticos para:

(...) **generar y mantener** la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad. La medida en que los sistemas democráticos contemporáneos son legítimos, depende en gran parte de la manera en que los temas que han dividido históricamente a la sociedad, han sido resueltos [p.64, énfasis propio].

2 Ley N° 031, Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”, de 19 de julio de 2010.

3 Ley N° 1551 de Participación Popular, de 20 de abril de 1994.

La legitimación, siguiendo la definición anterior, es el conjunto de mecanismos o acciones a partir de las cuales las instituciones y actores políticos tienden a generar y mantener sus niveles de legitimidad.

Es importante hacer notar que la legitimidad es un concepto multidimensional y opera en distintos niveles. Desde la perspectiva temporal existe una *legitimidad de origen*, obtenida por ejemplo por las autoridades electas mediante el voto popular. Por otro lado, la *legitimidad de ejercicio* implica el mantenimiento de la confianza de una buena parte de la población, en el desempeño de las instituciones o actores políticos investidos de autoridad.

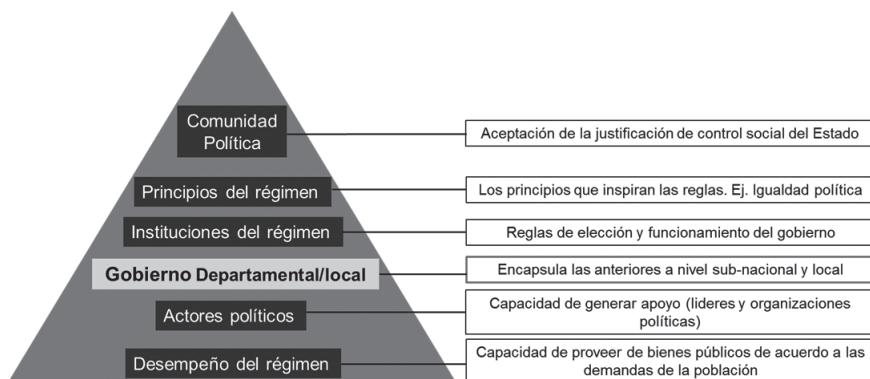
En lo que hace a las instituciones y su relación con el territorio, la legitimidad opera a distintos niveles, de forma ascendente: de lo local y menos abstracto, a lo nacional y abstracto (Gráfico 1). Entendiendo la legitimidad como una pirámide, en su base se encuentra la *legitimidad de desempeño* de los gobiernos para proveer bienes públicos (seguridad, servicios de salud, entre otros) en respuesta a las demandas de la población. Posteriormente tenemos la *legitimidad de los actores políticos*, que en democracia se origina a través del voto popular y se mantiene al generar percepciones positivas del desempeño, dentro de la opinión pública. En Estados descentralizados, como el boliviano, donde existen gobiernos electos a nivel indígena, local (municipal) y departamental, estos niveles de gobierno legitiman su desempeño en las competencias que les corresponden (por ejemplo, caminos en los municipios y carreteras interprovinciales en los departamentos), paralelamente al gobierno nacional, que legitima las suyas en su esfera de acción (carreteras interdepartamentales).

La *legitimidad de las instituciones* se refiere a la aceptación de las reglas que regulan la formación y el funcionamiento de los distintos niveles de gobierno. Pueden existir ciertas variaciones entre Estados unitarios y aquellos descentralizados o federales; pero, usualmente, las reglas son similares en lo que hace a los principios que inspiran estas reglas. Por ejemplo, en democracias constitucionales se presume que todos los niveles se conforman a partir de la votación universal, libre e igual de todos los adultos; también se presume que todos los niveles de gobierno operan en el

marco de las prescripciones constitucionales y, por ende, del imperio de la ley y la legalidad, en lo que hace a las relaciones entre niveles de gobierno, y entre éstos y la ciudadanía.

Finalmente, en la cúspide de la pirámide de legitimidad nos encontramos con la categoría más abstracta, la *legitimidad de la comunidad política*, que implica la aceptación de las justificaciones que emite el Estado para ejercer su control sobre la sociedad. La mayoría de los Estados modernos apela a narrativas nacionalistas, que fundamentan la existencia del Estado en alguna forma de historia compartida, un pasado de luchas comunes contra actores externos y de narrativas que plantean un destino común.

Gráfico 6
La pirámide de la legitimidad



Fuente: elaboración propia sobre la base de Easton (1975), Norris (1999) y Booth y Selligson (2009).

Existen situaciones en las que las sociedades se polarizan, de tal modo que uno o varios niveles de la pirámide de legitimidad se dividen, al punto que el sistema como tal o una parte del mismo se paraliza. Por ejemplo, a nivel horizontal, es normal que los actores políticos que compiten por el voto popular se deslegitimen mutuamente, asegurando que sus oponentes no son dignos de la confianza del electorado; sin embargo, una vez conformado el Gobierno, las fuerzas operaran en el marco de las reglas comunes que

facilitan el funcionamiento del mismo. Por otro lado, existen coyunturas críticas o sociedades que están altamente divididas detrás de clivajes étnicos, religiosos o de otras fuentes de identidad; a su vez, existen partidos y líderes políticos en competencia que dicen representar dichas identidades. La cooperación, basada en reglas comunes de funcionamiento del gobierno, se hará muy difícil en estas condiciones. Existen casos en que estos conflictos de identidad adoptan la forma de tensiones entre un grupo que es una minoría a nivel nacional, pero una mayoría a nivel subnacional en países descentralizados o federales; en estos casos, las tensiones pueden adoptar la forma de conflictos institucionales entre el gobierno nacional y una o varias unidades subnacionales.

Incluso si las fuerzas en competencia electoral no experimentan estos niveles de animosidad, reglas institucionales pueden hacer que emerja una legitimidad dividida, que dificulte el funcionamiento del Gobierno. Uno de los casos paradigmáticos presentados por la literatura es ilustrado por el debate entre presidencialismo y parlamentarismo, el cual ha desarrollado a profundidad Juan Linz. De acuerdo a Linz y Valenzuela (1994), los regímenes presidencialistas, como los latinoamericanos, sufren de una debilidad institucional crónica, pues al elegir de manera paralela a los presidentes y los miembros de los órganos legislativos, institucionalizan la permanente construcción de una legitimidad dividida.

Este sería el caso dado que tanto el Presidente, como el Parlamento, pueden justificar el origen de su poder en la legitimidad conferida por los electores. No existe un mecanismo para solucionar cual es la fuente última de legitimidad del régimen. En ese contexto, si el sistema electoral no garantiza una cierta correspondencia entre el peso electoral del Ejecutivo y el del Legislativo, la legitimidad dividida se refleja en un gobierno dividido. Adelantando un poco el análisis, es evidente que el sistema electoral nacional conserva aún una correspondencia entre el peso electoral del Ejecutivo y la del Legislativo, lo cual no parece ser el caso a nivel departamental, como veremos más adelante.

En cuanto al concepto de gobernabilidad, en esta investigación utilizo la definición de Alcántara Saez (1994), según la cual la gobernabilidad es:

(...) la situación en la que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno. Estas condiciones soportan las acciones destinadas a incrementar la capacidad de gobierno [p. 11].

En una situación de gobernabilidad democrática, los gobiernos actuarán con disciplina, estabilidad, eficacia y legalidad (Alcántara Saez, 1994). De esta definición se colige que no es necesario tener una democracia pluralista para garantizar gobernabilidad. Es más, gran parte de la literatura que trata de explicar la lógica de la acción colectiva, plantea que las democracias competitivas y pluralistas dificultan mucho la toma de decisiones eficaces y estables, debido a la existencia de organizaciones políticas, grupos de presión y de intereses que demandan políticas y resultados contrarios al bien común, muchas veces contradictorios entre sí. Por ende, las democracias necesitan elecciones periódicas y mecanismos para la generación de acuerdos, mediante negociaciones. Este es un terreno fértil para la corrupción. En muchos casos, el Gobierno o alguna de sus agencias pueden ser capturados por estos intereses particulares.

En una situación ideal, vale decir la de un círculo virtuoso entre legitimación y gobernabilidad, altos niveles de legitimidad en todos los niveles de la pirámide deberían garantizar altos niveles de consenso a la hora de adoptar políticas públicas de modo más expedito, eficaz y estable. Al reflejar las demandas de los sectores mayoritarios de la sociedad civil, se incrementarán los niveles de legitimidad de desempeño del régimen, primer paso para incrementar la legitimidad de ejercicio de los gobiernos y, a través de ésta, de los otros niveles de la pirámide.

En el otro polo, está el escenario menos propicio, el de un círculo vicioso entre legitimación y gobernabilidad. En el caso antes mencionado de un gobierno dividido, por ejemplo, puede sufrir el vínculo entre el proceso legislativo y el ciclo de la política, porque la política pública puede paralizarse. Las cabezas del Ejecutivo, ante un Legislativo opositor, harán un uso excesivo de decretos y la legislatura aprobará leyes opuestas; las directivas de ambas

normas pueden ser contradictorias, haciéndolas inefectivas. El Gobierno también puede quedar paralizado, debido a que ambas ramas pueden enfrascarse en interminables conflictos jurídicos, que desvían los esfuerzos del sector público: de la gestión hacia la judicialización de la política. Si las instituciones representativas son percibidas como corruptas, como ha demostrado el estado de la opinión pública en América Latina, la legitimidad de los partidos políticos y las instituciones representativas en general, sufre de muy bajos niveles de confianza. En este contexto, las condiciones están dadas para el inicio de una espiral de deslegitimación, que empieza con la percepción de que los gobiernos no cumplen su función básica de provisión de bienes públicos, escalando al descrédito de las organizaciones políticas y sus líderes, los gobiernos en general, sus reglas de funcionamiento, etc.

Cabe resaltar aquí, que no sólo la interacción entre factores políticos e institucionales "como ser la corrupción o la existencia de sistemas electorales poco adecuados para lidiar con altos niveles de polarización" dificultan una retroalimentación positiva entre legitimidad y gobernabilidad (Lijphart, 2012). Los gobiernos pueden tener mejores o peores mecanismos de funcionamiento institucional, pero si no cuentan con recursos económicos suficientes para cumplir con sus mandatos competenciales y/o electorales, su capacidad de legitimarse ante la población también se verá seriamente afectada. Incluso con recursos suficientes, malas decisiones adoptadas por los gobernantes en situaciones inesperadas, como la crisis sanitaria causada por la pandemia del COVID-19, pueden erosionar la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas

Por último, cabe mencionar que existe otro factor de larga data que influye en la relación entre legitimidad y gobernabilidad, y es el de la fortaleza relativa del Estado en relación a la sociedad civil (Acemoglu y Robinson, 2020). En varios países de la región, de los cuales Bolivia es un caso particularmente extremo, se transcurrió la mayor parte de la historia con grandes poblaciones indígenas y rurales, que no se reconocían a sí mismas como miembros de un país, menos aún de una nación. Esto llevó a la conformación de una realidad más heterogénea, con una legalidad constitucional y, por ende, una gobernabilidad circunscrita a los principales centros urbanos,

desenvolviéndose en una dinámica completamente desarticulada a la de varios sistemas de normas y formas autónomas de organizar la provisión de bienes públicos, en el espacio rural. Esta heterogeneidad institucional ha sido el eje fundamental de los debates en torno a la nación y el Estado durante la Asamblea constituyente de 2006. Después de un accidentado proceso, Bolivia se transforma en un Estado plurinacional con autonomías, lo que en perspectiva histórica parece ser un intento por adecuar el Estado y la legalidad formal, a la realidad normativa y organizativa de un país cultural y geográficamente muy diverso. En teoría, esta mayor correspondencia entre legalidad y legitimidad debería acercar al país a un círculo virtuoso entre gobernabilidad y legitimación de los distintos niveles de gobierno.

En otras palabras, la existencia de un Estado relativamente autónomo, capaz de irradiar su presencia legal, burocrática y de proveer bienes públicos básicos, evitando los conflictos violentos entre segmentos de su población, tenderá a generar una retroalimentación positiva entre legitimación y gobernabilidad. Es también importante a estas alturas resaltar que existe un dilema entre la fortaleza estatal y la democracia. Es decir, un Estado relativamente fuerte es fundamental para garantizar una democracia saludable; pero también un Estado fuerte representa un peligro para la democracia, ya que esa fuerza le puede permitir concentrar el poder en la autoridad despótica de una persona o una minoría poderosa, acallando a la sociedad civil (Acemoglu y Robinson, 2020; Stasavage, 2020).

Siguiendo a O'Donnell (2011), la forma en la que históricamente el Estado ha ido estableciendo su presencia territorial y legal, para luego abrazar la forma democrática de gobierno, ha tenido secuencias distintas en Europa y en América Latina. En Europa, después de un proceso de concentración del poder, emergen los Estados nacionales gobernados por monarcas, que no se sometían a las leyes con las que gobernaban. Sin embargo, como han demostrado recientemente Stasavage (2020), así como Acemoglu y Robinson (2020), estos gobernantes nunca tuvieron la necesaria fortaleza relativa como para someter a viejos o emergentes poderes religiosos, económicos y a sus propios vecinos, lo que determina que terminen por someterse a las leyes y a compartir el poder con los nacientes parlamentos. En este momento

emerge el Estado de derecho que regula las relaciones entre estas minorías poderosas de modo legal. Las leyes seguían siendo redactadas por minorías, pero el equilibrio de poderes entre éstas garantizaba el sometimiento de los gobernantes a la Ley. Posteriormente, este otrora privilegio de las minorías se convierte en el conjunto de derechos civiles que se va ampliando a toda la población. Empoderada con estos mismos, especialmente la libertad de asociación y expresión, los grupos menos privilegiados acceden a los derechos políticos, especialmente al voto universal. El resultado ha sido una dinámica de tensión institucionalizada entre Estado y sociedad civil, que ha sentado las raíces de procesos de crecimiento económico. En estas condiciones, los Estados tienen mayor capacidad de proveer bienes públicos para legitimarse ante la población, y ésta adquiere mejores herramientas para exigir rendición de cuentas a sus gobernantes, especialmente mediante el proceso electoral.

En América Latina, en contraste, el Estado no ha llegado a sentar un control relativamente uniforme sobre su territorio y por ende la legalidad y los derechos civiles se han expandido de modo intermitente y discontinuo en dicho espacio (O'Donnell, 2011). En este contexto, la región se democratiza y extiende el derecho al voto a toda su población a mediados de la década de 1970, y a la fecha lleva varios decenios eligiendo gobiernos mediante elecciones competitivas, en un contexto en que el Estado todavía no cuenta con la fortaleza legal y eficiencia burocrática suficientes como para implementar los compromisos que adquieren los partidos políticos con sus electores en tiempos de campaña. Uno de los resultados de esta situación, es un círculo vicioso en el cual los gobiernos carecen de las capacidades necesarias para implementar las políticas públicas de modo eficiente y predecible; pero son justamente este tipo de políticas las que demandan los electores y prometen los políticos. Al no poder cumplir con estas promesas en sucesivos ciclos, los políticos, los partidos y los funcionarios electos pierden credibilidad, confianza y representatividad, arrastrando en consecuencia un profundo déficit de legitimidad y gobernabilidad. Cuando los Estados son impactados por shocks globales como las crisis financieras o el COVID-19, salen a la luz con mayor evidencia las limitaciones históricas

de los distintos niveles territoriales de gobierno para garantizar la provisión de bienes básicos y canalizar pacíficamente las fracturas sociales.

En lo que hace a los retos para la legitimación y gobernabilidad de los GAD, lo que ha puesto en evidencia la pandemia en cuestión, enfocándonos en los GAD, es que adolecen de la mayoría de estos problemas y que su principal reto para consolidarse en los siguientes años, es el de construir una retroalimentación positiva entre legitimación y gobernabilidad. Algunos de estos retos están al alcance de los GAD en su esfera de acción, mientras otros dependen de su interacción con actores e instituciones en otras esferas. En las siguientes páginas delinearé algunos de estos retos y algunos posibles escenarios.

3. Legitimación de desempeño y gobernabilidad

En los siguientes años, los GAD afrontarán serios retos para articular legitimación y gobernabilidad en distintos niveles de la pirámide de legitimidad. El primer reto se encuentra en la base, vale decir en su capacidad de desempeño para proveer bienes públicos en respuesta a las demandas de su población. Ya desde 2014, los presupuestos de los GAD, que dependen en gran medida de los precios internacionales de los hidrocarburos, se han visto mermados. Esta situación se ha acelerado de modo dramático dada la profunda crisis económica que ha disparado la pandemia de COVID-19. Un estudio publicado por Fundación Jubileo (2021a), muestra que después de haber alcanzado su pico más alto, los ingresos de los GAD habrían caído en un 54% entre 2014 y 2020 (de Bs 9.821 millones a Bs 4.530 millones, respectivamente); igualmente, los ingresos de los Gobiernos Autónomos Municipales (GAM) disminuyeron en 37% (de Bs 15.428 millones a Bs 9.730 millones). En estas condiciones, el margen de acción de los GAD para proveer bienes públicos básicos y, con más razón, utilizar estos recursos en medidas tendientes a la reactivación económica, será muy limitado. En consecuencia, los ejecutivos departamentales se verán ante potenciales escenarios de descontento social, ante una previsible crisis de legitimidad de desempeño.

Incluso fuera de un escenario de escasez de recursos, cabe hacer notar el hecho de que los GAM, especialmente las ciudades más pobladas del país, han tenido históricamente mayores ingresos disponibles para sustentar su gasto público. Los GAM no solo reciben ingresos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) sino que recibe el 20% de la recaudación tributaria nacional a través de los recursos de coparticipación y el total de los impuestos a los bienes inmuebles y automotores, impuestos que generan ingresos sustanciales en los municipios urbanos. Los GAD, en contraparte, reciben la gran mayoría de sus ingresos a partir de regalías, recursos del IDH y coparticipación a través del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD). Esta situación hace que los GAD sean más vulnerables a shocks externos y tengan menos capacidad de respuesta a los mismos mediante, por ejemplo, políticas tributarias contracíclicas.

Los departamentos que se verán más afectados por esta situación serán los no productores de hidrocarburos, pues no cuentan con regalías provenientes del rubro. El análisis de Fundación Jubileo (2021b), de los presupuestos departamentales 2021, demuestra que el presupuesto total asignado a los GAD (incluyendo el Gobierno Regional del Gran Chaco) asciende a Bs 9.520 millones de Bs, habiendo disminuido en aproximadamente 13% en relación al presupuesto del 2020. Del total del presupuesto 2021 para gobiernos departamentales, Tarija tiene la mayor asignación de recursos, con aproximadamente 25% del total, seguido por Santa Cruz con 23%, ambos productores. La Paz con 11%, Potosí con 10%, Cochabamba y Chuquisaca cada uno con 9%; y los tres departamentos restantes reciben, en conjunto, el saldo del 13% del total.

Queda claro que la capacidad de proveer bienes públicos a través de proyectos estará mermada, al tomar en cuenta que en la gestión 2021 se ha programado un total de 579 proyectos de inversión en el presupuesto aprobado para los GAD, 305 menos que en el presupuesto 2020, lo que refleja una disminución de un 48% en proyectos de inversión pública departamental.

Cabe hacer notar que, a nivel agregado, se prioriza la inversión de los GAD en los sectores de Caminos (38%) y Agropecuario (23%). La inversión en otros sectores productivos (Comercio, Industria, Servicios para el Desarrollo y Turismo) llega aproximadamente a 1,6%, mientras que la inversión en Salud, solamente es el 4%. Llama la atención que no haya existido una reformulación presupuestaria para dirigir más recursos y/o proyectos en estas dos últimas áreas. Entretanto, la población seguirá sufriendo, por lo menos hasta finales de 2021, los embates de la pandemia. Una mayor inversión en salud sólo ha sido tomada en cuenta Pando, destinando un tercio de su presupuesto 2021 al rubro. En el mediano plazo será necesario impulsar un proceso de reactivación económica que tenga un fuerte énfasis en manufactura y servicios.

De cualquier modo, lo importante de resaltar es que, en los años por venir, los GAD enfrentarán un importante reto para legitimar su desempeño, ya que enfrentarán una disminución de sus recursos. Dado que estos dependen en demasía de los precios internacionales de los hidrocarburos, se hace muy difícil para estas entidades estabilizar su planificación del desarrollo en el largo plazo; así, el déficit es un problema estructural.

Esto nos lleva a hablar de la necesidad de avanzar en un pacto fiscal que pueda reasignar a estas entidades nuevos impuestos o una mayor participación en la asignación de los impuestos vigentes, que estén casados a actividades productivas. Sin embargo, la discusión del pacto fiscal se ha visto postergada por problemas que hacen a la conformación y dinámica de las fuerzas políticas en los distintos niveles de gobierno. En una primera instancia, existía excesiva polarización entre el gobierno central dominado por el Movimiento Al Socialismo (MAS) y los gobernadores de los departamentos promotores de la autonomía. En esas condiciones no era posible pensar en que el nivel central le conceda a los GAD fuentes sostenibles de ingresos, ya que en el fondo eso significaba concederle capacidad para legitimar a autoridades con visiones de país/región diametralmente opuestas. Posteriormente, cuando el MAS pasó a dominar la mayoría de los GAD del país en 2015, y ante un escenario de todavía altos ingresos por concepto de hidrocarburos, no existían incentivos para que se discuta un pacto fiscal. Gubernaciones alineadas

al gobierno central operaban como correas de transmisión de una visión de desarrollo, de arriba hacia abajo, funcionando a su vez como correas de legitimación de dicha visión de desarrollo. En ese escenario, los GAD dominados por fuerzas opositoras, tenían suficientes recursos para competir con el gobierno central como mejores proveedores de bienes públicos.

En los años que vienen, el escenario es distinto. En primer lugar, el MAS no domina los GAD de seis de los nueve departamentos, al menos a nivel de sus Ejecutivos. En segundo, se prevé una fuerte contracción económica global y una consecuente crisis de las finanzas públicas de todos los niveles del Estado. En tercero, la polarización ha vuelto pero de manera atenuada. No nos encontramos como en 2006-2009, con un bloque de gobernadores que trata de hacerle frente al gobierno central, sino ante un espectro de fuerzas políticas de distinto color, a la cabeza de los GAD de seis departamentos no alineados al gobierno central. Varios de estos gobernadores son disidentes del MAS y pueden tener una mayor apertura a algún tipo de negociación. En el extremo del espectro tenemos al gobernador de Santa Cruz, Luis Fernando Camacho, quien tiene una abierta postura de oposición al gobierno central y, en el largo plazo, un proyecto alternativo de país: el federalismo. No podemos prever cómo pueden interactuar estos tres factores en favor o en contra de un potencial pacto fiscal, aunque las probabilidades de que éste se dé son bajas. De cualquier modo, es evidente que es fundamental que este pacto tenga lugar, para la legitimación de ejercicio de los GAD. Por último, esta legitimación podrá tener correspondencia con una mayor gobernabilidad departamental, pero sólo con fuentes estables y sostenibles de recursos públicos, ya que sólo así la planificación del desarrollo podrá ser más estable y predecible.

4. Legitimación de actores políticos y gobernabilidad en tiempos de polarización

Se abordará el tema de la legitimación de los actores políticos en dos dimensiones, la vertical, entre niveles de gobierno, y la horizontal, dentro de cada nivel de gobierno. Antes de avanzar sobre este eje de análisis, cabe

mencionar que ha sido poco común el escenario registrado en el GAM de la Paz y el GAD de Santa Cruz entre 2010 y 2020, que son excepciones a la tendencia de la escasez de sistemas de partidos estables a nivel subnacional. En ambos casos existían dos fuerzas de relevancia compitiendo con chances realistas de acceder al poder. En el primer caso, el Movimiento Sin Miedo (MSM) y su sucesor Soberanía y Libertad (Sol.Bo), compitieron exitosamente contra el MAS. En el segundo caso, fue el partido del entonces gobernador Rubén Costas (Verdes, rebautizados después como Demócratas), la fuerza que compitió exitosamente contra el MAS, para hacerse de la gobernación.

Más allá de esto, los sistemas subnacionales se han caracterizado por la existencia de una sola fuerza política que compite por el poder el MAS, en contra de agrupaciones circunstanciales o candidaturas independientes que participan con lo que se ha denominado “siglas prestadas”. Esto da cuenta de la inexistencia de organizaciones y liderazgos que hayan podido legitimar visiones de desarrollo regional de largo plazo en la mayoría de los departamentos del país. Sin la existencia de este tipo de actores y organizaciones, es difícil generar un impulso de legitimación de los gobiernos subnacionales. Son precisamente estas visiones de región y los líderes que las promueven, los actores mejor posicionados para consolidar —al ser electos como cabezas de los GAD— a estos gobiernos como instituciones, que respondan a las demandas de la población en el marco de sus competencias. Cabe a su vez resaltar que éste no es un problema exclusivo de fuerzas opositoras al MAS. En las últimas elecciones subnacionales se ha visto que dicho partido ha sufrido divisiones internas en torno a la forma de elección de sus candidatos a gobernadores y alcaldes. Al haberse bloqueado, desde la dirección nacional de ese partido, varias candidaturas de líderes que habían obtenido el apoyo de las organizaciones sociales que componen su base a nivel local o departamental, el MAS sufrió varias disidencias. Éstas terminaron, en un momento posterior, por arrebatarle las gobernaciones de Chuquisaca, Pando y Beni, así como las alcaldías de El Alto, Cobija y Trinidad en las elecciones subnacionales llevadas a cabo entre marzo y abril de 2021.

La polarización ha vuelto a marcar la dinámica política en el país, después de varios años en los que el MAS se había consolidado como un partido hegemónico a nivel nacional, departamental y en los municipios rurales. La anulación de las elecciones de 2019 ha crispado las relaciones políticas y sociales en el país, a niveles comparables a lo experimentado en años previos a la aprobación de la CPE en 2009. Ese es el caso en todos los niveles del Estado; sin embargo, es dentro de los GAD que la polarización, combinada con reglas electorales que facilitan la emergencia de gobiernos divididos, representa un reto muy importante para la gobernabilidad subnacional.

Ya mencionamos anteriormente que es normal en democracias pluralistas que operan en Estados descentralizados, que exista un estado permanente de mutua deslegitimación entre líderes y organizaciones políticas que compiten por acceder al poder. Sin embargo, cuando la sociedad está altamente dividida en torno a posiciones irreconciliables sobre el rumbo que debería tomar el país, la deslegitimación mutua puede paralizar el funcionamiento de la gestión pública, minando la gobernabilidad del sistema. Esta dinámica opera y es facilitada por distintos mecanismos dentro y entre niveles.

En las elecciones nacionales de 2020, el MAS ganó la elección en primera vuelta con la mayoría de los votos, obteniendo a su vez la mayoría de la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP), pero no los dos tercios. Esto muestra que más allá de la persistente crítica respecto a la sobrerrepresentación de sectores rurales en la conformación de la ALP, existe una cierta correspondencia entre los niveles de apoyo popular, con los que se elige al Presidente, y aquellos con los que se conforma la ALP. De modo similar, dada la forma en la que se elige a los alcaldes y los Concejos Municipales, se muestra una cierta correspondencia entre el apoyo electoral recibido por quienes ganaron el Ejecutivo y el peso de su organización política en el Legislativo. Sin embargo, el sistema de reglas electorales mediante el cual se elige a los gobernadores y a los miembros de las ALD, tiende a producir gobiernos divididos y un escenario de fuertes desequilibrios entre legitimidad y gobernabilidad, como se expone en el Cuadro 1.

De forma ilustrativa, en el caso de los tres GAD ganados por el MAS, en primera vuelta, el partido en cuestión obtuvo más de la mitad de los votos sólo en Cochabamba, habiendo ganado en Oruro y Potosí con menos del 50%, pero con una diferencia de 10% respecto al segundo. Sin embargo, el MAS controla tres cuartos de la ALD, en los tres casos. En estas condiciones, tiene una supermemoria con la cual puede hacer cambios sustanciales a la legislación departamental, sin necesidad de dialogar con la oposición.

Uno de los momentos en los que esta situación se hará evidente es en la discusión de los Estatutos Autonómicos Departamentales (EAD), los cuales deberán ser sometidos a Referéndum nuevamente, tomando en cuenta que estos fueron rechazados en una anterior versión por la mayoría del electorado. Es perfectamente posible que el MAS utilice estas supermemorias para elaborar proyectos de EAD acorde a su visión. Esto agilizaría los procedimientos y, en teoría, favorecería la gobernabilidad en términos de la eficacia con la que se puede llevar adelante el proceso. Sin embargo, como la ALD no representa el verdadero equilibrio de poderes en el departamento, quedarían excluidas otras visiones de desarrollo, desfavoreciendo la legitimidad de los proyectos de EAD. De no hacer un esfuerzo extra para generar espacios de deliberación con estas fuerzas, más allá de su peso en la ALD, utilizar la supermemoria para apurar la aprobación de EAD, podría desembocar en un nuevo rechazo de los mismos por parte de la población, en los Referéndum. Si bien en principio no son esenciales para ejercer la autonomía, los EAD son fundamentales para institucionalizar una visión de departamento, que es muy necesaria a hora de consolidar a los GAD con una identidad institucional propia.

Cuadro 3
Bolivia: resultados electorales a Gobernador/a y composición
de las ALD, 2021 (En porcentaje y número)

Departamento	Resultados a Gobernador/a			Asambleístas departamentales		
	Fuerza Política	Primera vuelta	Segunda vuelta	Fuerza Política	Número	Porcentaje
Cochabamba	MAS Sumate	57,4 25,1	N/A	MAS Sumate Rep. Indígena MTS	25 6 2 1	73 17 5 2
Oruro	MAS BST	46,3 15,6	N/A	MAS Uspo BST PP MTS Rep. Indígena	25 3 2 1 1 1	75 9 6 3 3 3
Potosí	MAS PAN-B	44,0 22,3	N/A	MAS PAN-Bol AS: MOP Pukii Sonqu	24 3 3 1 1	75 9 9 3 3
Pando	MAS MTS	40,9 38,9	45,3 54,7	MAS Rep. Indígena CID MTS MDA PTS	13 3 2 1 1 1	62 14 10 4 4 4
La Paz	MAS Jallalla	39,7 25,2	44,8 55,2	MAS Jallalla Somos pueblo Rep. Indígena MTS Sol.bo	26 7 5 5 1 1	57 15 11 11 2 2
Tarija	MAS UPT	38,0 38,0	45,6 54,4	MAS Unidos Rep. Indígena Todos	13 12 3 2	43 40 10 6

Departamento	Resultados a Gobernador/a			Asambleístas departamentales		
	Fuerza Política	Primera vuelta	Segunda vuelta	Fuerza Política	Número	Porcentaje
Santa Cruz	Creemos MAS	55,6 38,2	N/A	Creemos	11	39
				MAS	11	39
				Rep. Indígena	5	17
				ASIP	1	4
Chuquisaca	CST MAS	45,6 39,1	57,3 42,7	MAS	14	66
				CST	5	23
				Rep. Indígena	2	10
Beni	MTS MAS	41,7 22,2	N/A	MAS	12	42
				MTS	7	25
				Todos	5	17
				Rep. Indígena	2	7
				Rep.	2	7
				Campesina		

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos de la Elección de Autoridades Políticas Departamentales, Regionales y Municipales 2021, TSE Bolivia.

En el otro extremo tenemos el caso de Santa Cruz, en el que habiendo obtenido más del 55% de los votos, ganando la gobernación en primera vuelta, la organización del gobernador Luis Fernando Camacho, sólo controla el 39% de la ALD, mismo porcentaje que controla el MAS. Es más, el partido en cuestión ya ha sellado una alianza con la bancada de cinco asambleístas indígenas, para controlar la ALD a cambio de otorgarles a estos últimos la presidencia de la misma. Dada la alta polarización que existe entre Creemos y el MAS, es de esperar que las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo departamentales sean muy conflictivas, marcadas probablemente por una excesiva judicialización de la política y por vetos mutuos a iniciativas legislativas. La experiencia histórica de la ALD electa en 2010 muestra cuan perjudicial puede ser esta situación para la gobernabilidad democrática⁴. En esa ocasión, una alianza similar entre la bancada del MAS y la bancada indígena, amparada en una serie de procesos judiciales en

4 El Deber (2021, 14 de abril). *Creemos sobre la alianza del MAS con indígenas: "El Movimiento al Socialismo va a hacer hasta lo imposible por obstruir la gestión de Camacho"*. Disponible en <https://bit.ly/3y24pqs>

torno al reconocimiento de uno de los pueblos representados por dicha bancada, paralizó el funcionamiento de la ALD por tres meses.

De los cuatro departamentos en los que el MAS ganó en primera vuelta con una mayoría relativa, pero perdió en la segunda, el partido en cuestión controla una mayoría absoluta de las ALD de La Paz, Chuquisaca y Pando, así como una mayoría relativa (43%) de la ALD de Tarija. En este escenario es probable que situaciones de veto mutuo a iniciativas legislativas y judicialización de la política marquen la agenda legislativa.

En otras palabras, la combinación de un modelo presidencialista a nivel departamental, y un diseño electoral que le asigna un peso muy grande a la dimensión geográfica (provincias y territorios indígenas) por sobre la demográfica (poblaciones urbanas), nos pone ante un desbalance particularmente agudo entre legitimidad y gobernabilidad en todos los GAD.

Otro mecanismo a través del cual la polarización ha obstaculizado la gobernabilidad democrática departamental, ha sido el de conflictos competenciales entre niveles de gobierno. En un reciente estudio cuyos resultados han sido parcialmente publicados por IDEA Internacional (2020), la pandemia ha desnudado este tipo de tensiones entre el nivel central y los GAD controlados por el MAS en 2020. Para ilustrar este punto, cabe mencionar que de los cinco casos analizados por IDEA (Beni, Cochabamba, La Paz, Santa Cruz y Tarija), tres Servicios Departamentales de Salud (SEDES)—controlados por fuerzas políticas distintas a la del gobierno de transición—fueron intervenidos. Los restantes dos estaban bajo el control del MAS (Santa Cruz) o fuerzas aliadas (Tarija).

A fines de abril de 2020, el gobierno central intervino el SEDES del Beni bajo el argumento de que no estaba respondiendo ante la gravedad de la situación⁵. De modo similar a lo ocurrido en el Beni, el gobierno central intervino el SEDES de La Paz en dos ocasiones, en abril y junio del mismo

5 Los Tiempos (2020, 29 de abril). *Gobierno interviene Sedes en Beni y nombra nuevo director*. Disponible en <https://bit.ly/3w0SEoU>

año⁶. En la primera oportunidad, el Ministerio de Salud intervino el SEDES aduciendo que no llevaba adelante la necesaria coordinación con el gobierno central. En una primera instancia el entonces gobernador Patzi aceptó la instalación de un nuevo director; aunque expresó malestar y dudas sobre la constitucionalidad de la medida y sobre un presunto fin político detrás de la misma, ya que el gobierno central y los dos municipios más grandes del departamento estarían controlados por partidos de la alianza que encabeza la presidente Añez. De modo similar a lo ocurrido en La Paz y el Beni, en un momento el Ministerio de Salud intervino el SEDES de Cochabamba, destituyendo a su director y designando otro. La gobernadora del departamento se rehusó a aceptar el cambio de director y ratificó al que ella había designado, alegando que la intervención iba en flagrante violación del principio de autonomía y, por ende, era ilegal⁷. Después de varias semanas, en las que el SEDES funcionó con dos cabezas, una comisión interinstitucional compuesta por el Ministerio de Salud, Gobernación, ALD, Colegio Médico y Facultad de Medicina de la Universidad Mayor de San Simón deliberó y llegó a un acuerdo para el nombramiento de un director de consenso⁸.

Ya durante el 2021 y en el curso de la campaña electoral, el Ejecutivo central a la cabeza de Luis Arce dio muestras preocupantes de que situaciones similares se podrían repetir en relación a los nuevos Gobernadores electos. Durante el período preelectoral Arce y el jefe de campaña del MAS, Evo Morales, hicieron varias declaraciones en las que condicionaban la colaboración del gobierno central con el gobierno departamental, a que el

6 - La Razón (2020, 16 de abril). *Gobierno interviene y toma control del Sedes de La Paz por incumplir directrices en la lucha contra el coronavirus*. Disponible en <https://bit.ly/3hSvoMs>

- Los Tiempos (2020, 17 de abril). *Gobierno interviene Sedes de La Paz y Cochabamba; casos suben a 465*. Disponible en <https://bit.ly/2TkWEx9>

7 Página Siete (2020, 17 de abril). *Sedes: Gobernación de Cochabamba ratifica a director y rechaza intervención*. Disponible en <https://bit.ly/3dty3x1>

8 Los Tiempos (2020, 4 de mayo). *Renuncia director del Sedes, Cochabamba*. Disponible en: <https://bit.ly/3hhOqxS>

MAS gane las gobernaciones⁹. Dado que ese no ha sido el caso en seis de los nueve departamentos (Cuadro 1), podríamos ver nuevos episodios de duplicación de esfuerzos, bloqueos mutuos y judicialización de la política. No son señales alentadoras los procesos de investigación que ha abierto la fiscalía en contra del alcalde de La Paz y el Gobernador de Santa Cruz, entre otros líderes regionales.

En otras palabras, la dinámica de la polarización y la inexistencia de sistemas políticos estables a nivel departamental, dificultan mucho que, en orientación vertical, se consoliden organizaciones y liderazgos políticos con visiones de desarrollo departamental de largo plazo. En el MAS, parece existir una pugna generacional entre la dirección nacional bajo el mando de Evo Morales, y liderazgos locales que surgen del apoyo de organizaciones sociales, con visión departamental. En el lado opuesto, los liderazgos parecen ser excesivamente circunstanciales y en torno a personas concretas. Además, a parte del caso de la fuerza política Creemos, que tiene cierta presencia en la arena política nacional, las agrupaciones ciudadanas que compiten periódicamente con el MAS a nivel subnacional, carecen de un anclaje a organizaciones estables vinculadas con reflexiones de largo plazo.

En suma, el plano horizontal, la polarización, combinada con un sistema electoral que privilegia lo territorial por sobre lo demográfico, tiende a institucionalizar procesos de deslegitimación mutua dentro de los GAD, y entre los GAD y el nivel central de gobierno. En estas condiciones, está todo dado para que se reproduzca un círculo vicioso entre legitimación y gobernabilidad, ya que, en busca de deslegitimar al contrincante ante la población, las fuerzas políticas ralentizan la provisión eficiente de bienes públicos en función a las demandas de la población, generando de esa manera que no sólo los contrincantes, sino ellos mismos y los GAD como instituciones, pierdan la confianza de la población.

9 Opinión (2021, 9 de abril). Arce: *“Las vacunas son para el pueblo y los médicos, no para las familias de los ricos”*. Disponible en <https://bit.ly/3hncZt8>

5. La legitimación de los GAD como instituciones políticas

A partir de la aprobación de la LPP, así como después de la elección de los primeros Gobernadores en 2005, tanto los GAM como los GAD han mostrado generar niveles relativamente altos de confianza en la población, especialmente en el contexto de otras instituciones políticas, que sufren de crisis casi crónicas de desconfianza.

Para ilustrar el punto, según IDEA Internacional (2020), un 80% de los líderes encuestados de la sociedad civil, manifestaron estar de acuerdo con la afirmación que planteaba que la existencia de gobernaciones y municipios autónomos, era la mejor garantía para contar con políticas adecuadas para responder a emergencias sanitarias, como la del COVID-19. Por su parte, los datos históricos de medición de confianza en las instituciones, que ha llevado a cabo el proyecto LAPOP¹⁰, en 2018, cubriendo el periodo 1998 a 2018, muestran que entre 2000 y 2008, el nivel de confianza en los GAM subió en diez puntos porcentuales, de 43 a 53%. A partir de 2004, la encuesta preguntó sobre la confianza que tenía la población en las Prefecturas y posteriormente en los GAD. Entre 2004 y 2008, los niveles de confianza en estas instituciones registraron una tendencia ascendente que alcanza el 53%, en 2008. A partir de entonces, los niveles de confianza de ambas instituciones habrían empezado a disminuir, llegando a un 46% para los GAM y a un 48% para los GAD, en 2014, último año en el que se lanzó la pregunta en referencia a los GAD.

Este cambio de trayectoria se puede atribuir en gran medida al debilitamiento que sufre el movimiento autonomista en los conflictos después de los referendos revocatorios de 2008, después de los cuales, exceptuando el departamento de Santa Cruz, quedan desarticuladas las fuerzas autonomistas, en lo que se conoció en ese periodo como la “media luna”. A partir de entonces el gobierno central dominado por el MAS tuvo un rol más activo en la recentralización de recursos y proyectos de desarrollo, tanto en los departamentos donde se hizo de las gobernaciones, otrora autonomistas,

10 Proyecto de Opinión Pública en América Latina (LAPOP) (En línea: <http://www.ciudadaniabolivia.org/es/node/324>).

de Pando (en las elecciones de 2010) y Beni (en las elecciones de 2015). Algo similar ha ocurrido en lo referente a la caída de la confianza en los municipios; en este caso el MAS ha controlado consistentemente más de dos tercios de los municipios del país, mayormente rurales, utilizándolos como correas de transmisión de legitimación de su agenda de desarrollo, a través de programas como ser Evo Cumple. En lo referente a municipios grandes, donde el MAS ha perdido progresivamente el control de una mayoría de los mismos, se ha registrado una vez más una dinámica de mutua deslegitimación que ha desgastado la gestión municipal.

El hecho de que existe mayor confianza en los GAD, donde emerge la demanda autonómica a partir de 2005, queda en evidencia en la encuesta de LAPOP 2014, en la que el 61% de los encuestados en Santa Cruz, 55% en Pando y 53% en Beni, expresaron tener confianza en el GAD de su departamento, muy por encima de la antes mencionada media nacional.

En contrapartida a los niveles de confianza históricos de GAM y GAD, los partidos políticos adolecen, al igual que en toda la región, un déficit crónico de confianza, habiendo alcanzado su nivel más bajo en bajo durante el primer lustro de la década del 2000 (23%), para luego haber subido al 33%, el 2010, para bajar de nuevo situándose por debajo del 30% en 2017.

De lo expuesto anteriormente, se puede colegir que, más allá de los retos y limitaciones antes mencionados, los GAD y GAM cuentan con un capital importante de confianza y por ende de legitimación. Uno de los factores más importantes a la hora de afirmarse como referentes de organización de la convivencia y el desarrollo departamental, es el de desarrollar sus instituciones en el marco de las competencias que les han sido asignadas en la constitución y la LMAD.

6. Legitimación y desarrollo normativo-institucional

He venido desarrollando, a lo largo de este trabajo, una serie de factores económicos, políticos e institucionales de los niveles de gobierno, que

dificultan una implementación plena del proceso autonómico dentro de los departamentos del Bolivia.

Está fuera del alcance de este ensayo el hacer una revisión exhaustiva del desarrollo competencial que han llevado a cabo los GAD. Sin embargo, lo importante aquí es subrayar que ningún GAD ha legislado, regulado y/o financiado todas las competencias que le asigna la legislación vigente. Si bien en principio no es necesario que los GAD cuenten con EAD para ejercer sus competencias, éstos son fundamentales para anclar las mismas en la realidad departamental. Sin embargo, solamente tres (Pando, Santa Cruz, Tarija) de los nueve departamentos del país cuentan con Estatutos en plena vigencia. De modo similar, sólo el 14% de los GAM tiene aprobados sus Cartas Orgánicas, documentos que cumplen la misma función de anclaje institucional del régimen de autonomía a nivel local¹¹.

Para ilustrar el camino que todavía les falta andar a los GAD, en lo que hace a su desarrollo institucional, cabe mencionar un estudio elaborado en 2018 por IDEA Internacional y dirigido por L.E. Martínez. En el estudio se analizaron las competencias sobre las que habría legislado, reglamentado o ejercido la potestad ejecutiva el GAD de Santa Cruz, así como sus patrones de asignación de presupuesto en partidas presupuestarias. El estudio demuestra que el GAD de Santa Cruz habría legislado solamente 72% de las competencias exclusivas con las que cuenta, reglamentado sobre un 69% y ejercido la potestad ejecutiva sobre un 33%. En lo que hace a las competencias concurrentes, el GAD de Santa Cruz habría legislado sobre un 31%, reglamentado un 38% y ejercido su potestad ejecutiva en un 37,5% de las mismas¹².

No hemos hallado otros estudios con ese nivel de profundidad. Sin embargo, tomando en cuenta que el departamento de Santa Cruz es el más desarrollado en términos económicos, el segundo en términos de ingresos recibidos por

11 Datos del informe elaborado por el equipo dirigido por Freddy Ortuño en el Servicio Estatal de Autonomías (Estado Plurinacional de Bolivia, 2020).

12 Datos producidos en el marco del proyecto dirigido por L. E. Martínez en Idea Internacional (Idea Internacional, 2018).

GAD, y es a su vez la cuna del movimiento autonomista, podemos inferir que es el que más ha avanzado en la implementación institucional de su autonomía. El desarrollo institucional de estas competencias es fundamental para la legitimación y la gobernabilidad en los GAD. Al desarrollar normas que regulan las relaciones entre el GAD y su población, se avanza en dar certeza sobre las mismas y por ende en gobernabilidad. De modo paralelo, legislar, reglamentar y ejecutar competencias, son medios para la provisión de bienes públicos demandados por la población. Si estos son cubiertos, se incrementan los niveles de legitimidad de desempeño del GAD.

7. Principios y comunidad política

Lo analizado hasta aquí nos lleva a preguntarnos acerca del régimen de autonomías en el contexto del Estado plurinacional con autonomías. La adopción de los principios de plurinacionalidad y de autonomía, es el resultado de una pugna sobre dos visiones sobre la mejor forma de transformar una comunidad política (Estado), que atravesaba una crisis de legitimidad.

En este contexto, y después de los conflictos de 2008, si bien la autonomía departamental queda consagrada en la CPE y la LMAD, debido al debilitamiento de las fuerzas políticas pro-autonomistas, a partir de 2010 sufre un proceso de erosión. Existen varias áreas en las que se puede observar que existe un condicionamiento a las acciones de los GAD por parte del nivel central. Por ejemplo, llama la atención que 71% y 20% de los recursos percibidos por concepto de IDH e IEHD, respectivamente, estarían condicionados a áreas específicas pre-establecidas por el nivel central del Estado, sin tomar en cuenta las particularidades de cada departamento y el hecho de que sus necesidades de financiamiento público varían de acuerdo a sus contextos específicos (Estado Plurinacional de Bolivia, 2020).

De modo similar, a partir de la promulgación de la Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE)¹³, la planificación en cada

13 Ley N° 777 del Sistema de Planificación Integral del Estado – SPIE, de 21 de enero de 2016.

departamento viene condicionada a una visión específica de desarrollo, vale decir al paradigma de la Agenda Patriótica 2025. Como mencionamos anteriormente, dados los altos ingresos que percibió el Estado por concepto de hidrocarburos la década anterior, los esfuerzos por recentralizar recursos y funciones por parte del nivel central a partir de 2010, no derivaron en protestas que pongan en cuestión la noción del Estado Plurinacional por parte de movimientos proautonomistas.

Sin embargo, a partir del conflicto poselectoral de 2019, la polarización ha vuelto a marcar la agenda pública. A la cabeza del nuevo gobernador de Santa Cruz, Luis Fernando Camacho, reemerge la propuesta de avanzar hacia el federalismo en Bolivia. Si bien Camacho ha planteado que antes de avanzar hacia el federalismo, es necesario recuperar y asumir una serie de competencias para apropiarse de la autonomía a plenitud. Profundizar la autonomía generaría tensiones en torno visiones divergentes sobre su alcance, mientras que avanzar hacia el federalismo puede reabrir conflictos sobre la identidad del Estado y la nación.

Camacho plantea que la demanda de avance hacia el federalismo habría sido legitimada por el cabildo del 4 de octubre de 2019, en la antesala de las elecciones anuladas en noviembre ese ese año. Dependiendo de factores como ser la duración de la crisis económica pos-COVID-19, o los niveles de cohesión interna dentro del MAS, entre otros, el federalismo como bandera de deslegitimación y no complemento al Estado Plurinacional, podría constituirse en un factor de alta conflictividad y violencia. En los años por venir, será desafiante procesar esta demanda en el marco de las instituciones democráticas, no sólo para los GAD como el cruceño, sino de todo el sistema político. Para facilitar lo anterior, a su vez, es fundamental que se lleve adelante un censo poblacional y, sobre la base de sus resultados, llevar adelante la redistribución de escaños parlamentarios y un diálogo nacional sobre el pacto fiscal.

8. Conclusiones

El principal reto que afrontarán los GAD en los años por venir, es el de su consolidación institucional como referentes del desarrollo de los departamentos. Para llevar adelante esa consolidación, los GAD deberán tender a generar legitimidad y gobernabilidad en una dinámica de retroalimentación. Actualmente, en mayor o menor medida, los GAD están lejos de generar ese círculo virtuoso. Algunos de los obstáculos con los que tropiezan estos niveles de gobierno pueden ser abordados internamente, pero otros dependen de un serio debate entre los GAD y otros niveles de gobierno, para redireccionar el régimen autonómico.

La crisis económica pos-COVID-19, limitará mucho sus posibilidades de generación de legitimidad de desempeño para proveer bienes públicos, generando potenciales escenarios de descontento social, que pueden poner en riesgo la gobernabilidad. Debido a la alta dependencia que tienen los ingresos departamentales de los precios de los hidrocarburos, es poco lo que pueden hacer los GAD para cambiar esa situación en el corto plazo. Sin embargo, está dentro de su control el asignar una mayor parte de su presupuesto a sectores como salud, educación y desarrollo humano, en lugar de seguir privilegiando obras de infraestructura vial. En el mediano plazo, se hará más evidente la necesidad de visitar la idea del pacto fiscal, para hacer los ingresos departamentales más sostenibles.

Las reglas electorales que regulan la elección de gobernadores y de las ALD combinan un modelo presidencialista, con un diseño electoral que le asigna un peso sobredimensionado al peso del territorio (provincias y territorios indígenas) por sobre la demográfica (poblaciones urbanas). Esto nos pone ante un desbalance particularmente agudo entre legitimidad y gobernabilidad en todos los GAD. En aquellos GAD en los que el MAS tiene una mayoría absoluta, el sistema le termina asignando más de dos tercios de las ALD, con lo cual puede hacer cambios sustanciales, empezando por nuevos proyectos de EAD, sin necesitar negociación con las minorías. Si bien esta situación puede favorecer la gobernabilidad en el corto plazo, debido a que estas reformas no reflejan el equilibrio de fuerzas electorales; en el

largo plazo, pueden resultar contraproducentes, como ya sucedió con el rechazo electoral a los Estatutos no consensuados en occidente. Sin Estatutos aprobados, se erosionan tanto la gobernabilidad como la legitimidad, dada la falta de una identidad institucional departamental que oriente políticas claras de desarrollo departamental.

En aquellos GAD en los que el MAS ganó con mayorías relativas, pero perdió en segunda vuelta, el sistema le asigna una mayoría absoluta de asambleístas. Incluso en los GAD donde el MAS perdió en primera vuelta, termina con cerca de la mitad de los asambleístas y con una situación favorable para controlarlas en alianzas con agrupaciones minoritarias o la bancada indígena. En estos dos casos es de preverse una serie de conflictos institucionales caracterizados por vetos mutuos y la judicialización de la política. Esta situación ralentiza la adopción de políticas públicas y expone ante la opinión pública la deslegitimación mutua de los órganos de gobierno departamental, minando una vez más tanto la gobernabilidad como la legitimidad de los GAD. Por consecuencia, dado que tanto en una situación de minoría, así como de mayoría relativas, el diseño electoral subnacional ha favorecido al MAS, es poco probable que la situación cambie en el futuro próximo, ya que esto implicaría una reforma a la Ley del Régimen Electoral y la delegación de competencias electorales, del nivel central hacia los departamentos.

Parece que las dificultades económicas y político-institucionales mencionadas anteriormente, han ido minando la confianza de la población en los GAD, misma que habría disminuido justo desde que se desarticuló el bloque pro autonomía en 2008. De cualquier forma, los niveles de confianza en los GAD bordean históricamente el 50%, casi veinte puntos por encima del promedio para las organizaciones políticas. Para capitalizar estos niveles de confianza y generar una identidad institucional que contenga una visión de desarrollo departamental, es fundamental que se aprueben los EAD en todos los departamentos. Paralelamente, los GAD deben avanzar en el desarrollo legislativo, regulatorio y ejecutivo de sus competencias. Esto se encuentra en gran medida dentro del control de los GAD, aunque deben sortear el obstáculo de la polarización. Cada departamento tiene distintas

prioridades y esto se verá reflejado en la asignación de recursos y desarrollo normativo de distintas competencias. Sin embargo, actualmente existen normativas nacionales que condicionan los destinos de un gran porcentaje de los recursos que reciben los GAD. Dado que estos recursos a su vez están altamente condicionados por los precios internacionales de las materias primas, volvemos a la necesidad de llevar adelante un pacto fiscal que garantice unas finanzas públicas departamentales más sostenibles.

El hecho de que la hegemonía del MAS a nivel nacional no se haya replicado en los equilibrios de fuerzas departamentales, abre una ventana de oportunidad para que los GAD pongan el tema sobre la mesa. Si bien existe una fuerte polarización entre el gobierno central y el nuevo gobernador de Santa Cruz, quien plantea avanzar hacia el federalismo; por el momento, ésta es una voz aislada y no lidera un bloque de gobernadores afines. Debatir un pacto fiscal con base en un nuevo censo es una medida que afectaría positivamente la necesaria retroalimentación entre legitimación y gobernabilidad en todos los niveles de la pirámide. Si el gobierno central evita abrir ese espacio de deliberación, en un contexto de aguda crisis económica, sanitaria, y creciente polarización, existe el riesgo de que se quiebre el acuerdo de convivencia entre visiones de Estado al que se llegó con la adopción del Estado Plurinacional con autonomías. En ese escenario entraríamos en un proceso de mutua deslegitimación entre lo plurinacional y lo federal, que podría poner en cuestión, una vez más, la legitimidad y por ende la cohesión de la comunidad política boliviana.

Referencias bibliográficas

ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James

2020 *The Narrow Corridor. How Nations Struggle for Liberty*. Penguin Books.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel

1994 De la gobernabilidad. *Revista América Latina Hoy*, 8, 7-13.

BOOTH, John y SELIGSON, Mitchell

2009. *The Legitimacy Puzzle in Latin America. Political Support and Democracy in Eight Nations*. Cambridge University Press.

CIUDADANÍA - COMUNIDAD DE ESTUDIOS SOCIALES Y ACCIÓN PÚBLICA

2019 *Cultura política de la democracia en Bolivia. 20 años*. (Datos del Barómetro de las Américas – LAPOP, 1998 – 2018). Kipus.

EASTON, David

1975 A Re-assessment of the Concept of Political Support. *British Journal of Political Science* 5(4), 435-457.

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

2020 *Balance del Estado Autonómico Boliviano. Radiografía a los 10 años de su ejercicio*. [Informe elaborado por F. Ortuño y colaboradores]. Ministerio de la Presidencia, Servicio Estatal de Autonomías.

FUNDACIÓN JUBILEO

2021a *10 temas clave para la gestión de gobernaciones y municipios. Elecciones Departamentales, Regionales y Municipales 2021*. (Serie Debate Público N° 84). <https://bit.ly/3Agrece>

2021b *¿En qué gastarán el dinero los gobiernos departamentales el 2021?* (Serie Debate Público N° 86). <https://bit.ly/3x5rzfC>

IDEA INTERNACIONAL

2020 *Impactos, amenazas y oportunidades para la democracia boliviana a partir de la pandemia del COVID-19*. (Acceso: 21 de junio de 2021). <https://resilienciademocratica.org/>

2018 *Evaluación del Proceso Autonómico en el Departamento de Santa Cruz*. (Informe No Publicado) [Coordinado por L.E. Martínez].

LIJPHART, Arend

2012 *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries.* Yale University Press.

LIPSET, Seymour

1988 *El hombre político. Las bases sociales de la política.* Tecnos.

LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo (Eds.)

1994 *The Failure of Presidential Democracy.* Johns Hopkins University Press.

MÉNDEZ, Juan; O'DONNELL, Guillermo y PINHEIRO, Paulo (Comps.)

2002 *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina.* Editorial Paidós.

NORRIS, Pippa

1999 Institutional Explanations for Political Support. En Norris (Ed.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governments* (pp. 217-235). Oxford University Press.

O'DONNELL, Guillermo

2011 *Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativa.* Editorial Prometeo.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)

2007 *El Estado del Estado en Bolivia. Informe Nacional de Desarrollo Humano.* PNUD Bolivia.

STASAVAGE, David

2020 *The Decline and Rise of Democracy. A Global History from Atiquity to Today.* Princeton University Press.

Los principales desafíos de los municipios en Bolivia según el Atlas Municipal de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Bolivia 2020

Lykke E. Andersen¹

Resumen

En este documento mostramos tres diferentes maneras de usar la información del **Atlas Municipal de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Bolivia 2020**, y especialmente su página web interactiva, para analizar los desafíos sub-nacionales en Bolivia. Primero, usamos los cartogramas de cada indicador para identificar los desafíos que son comunes para la gran mayoría de los municipios bolivianos, incluyendo los más grandes. Segundo, usamos los mapas cuadriculados de cada indicador para identificar desafíos que son altamente concentrados en pocos municipios, por lo que requieren

1 Lykke E. Andersen es Directora Ejecutiva de la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible en Bolivia. Tiene un doctorado en Economía de la Universidad de Aarhus, Dinamarca. Ha conducido investigaciones sobre el desarrollo en América Latina por más de 25 años. Es clasificada por IDEAS/RePEc entre las top 5% economistas mujeres en el mundo. Correo electrónico: Lykke.E.Andersen@sdsnbolivia.org

intervenciones focalizadas. Finalmente, mostramos cómo se pueden usar las Fichas Municipales del **Atlas** para analizar las prioridades específicas para cada municipio. Los colores de semáforo de los indicadores en el **Atlas** sirven como un punto de partida para el análisis y la discusión entre los actores del municipio; pero un análisis más profundo requiere conocimientos específicos de una variedad de actores locales sobre la realidad de cada municipio. El análisis presentado en este documento identifica la mala calidad de educación y el alto nivel de embarazos en adolescentes como problemas fundamentales en prácticamente todos los municipios de Bolivia, pero aparte de estos problemas, cada municipio tendrá que analizar, priorizar y diseñar su propia ruta hacia las metas que considere importantes para el bienestar de su población a largo plazo.

Palabras clave: municipios, Bolivia, Objetivos de Desarrollo Sostenible.

1. Introducción

Bolivia es un país increíblemente diverso en todo aspecto. Según el **Atlas municipal de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Bolivia 2020** (de aquí en adelante, el Atlas) las diferencias en niveles de desarrollo entre los municipios de Bolivia son tan grandes como las diferencias entre todos los países del mundo (Andersen, Canelas et al., 2020). Por esta razón, las diferentes regiones de Bolivia tienen desafíos tan diversos.

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que componen la Agenda 2030, son objetivos universales determinados y ratificados, en 2015, por los 193 países que conforman la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Se trata de una agenda muy ambiciosa, que apunta a un mundo sin pobreza, con gente saludable, educada y productiva, viviendo en comunidades prósperas con todas sus necesidades básicas satisfechas. Un mundo caracterizado por la colaboración, equidad, respeto y convivencia pacífica, cuidando el planeta que es nuestro hogar común.

Para cada uno de los Objetivos, la Agenda 2030 incluye metas más específicas e indicadores para hacer seguimiento a los avances. El **Atlas**

ha adaptado estas metas e indicadores para la realidad boliviana a nivel local, y proporciona un diagnóstico muy detallado de la situación de cada uno de los 339 municipios de Bolivia en las diversas dimensiones del desarrollo sostenible (pobreza, nutrición, salud, educación, entre otras). Los 62 indicadores seleccionados para el Atlas constituyen una lista de desafíos concretos y medibles, con metas claras, para lo que resta de esta década.

En este artículo vamos a interpretar la gran cantidad de datos proporcionados en el Atlas de manera transversal, para identificar los principales desafíos que son comunes para todos los municipios, y también importantes desafíos que aplican a ciertos grupos de municipios.

El resto del documento está organizado de la siguiente manera: la sección 2 explica la metodología de análisis. En la sección 3 usamos cartogramas de todos los indicadores del Atlas para identificar los desafíos que son comunes a la gran mayoría de los municipios bolivianos. En la sección 4 usamos mapas cuadrículados de cada indicador para identificar desafíos que son altamente concentrados en pocos municipios. En la sección 5 mostramos cómo se pueden usar las Fichas Municipales del Atlas para analizar las prioridades específicas de cada municipio. Finalmente, la sección 6 presenta conclusiones.

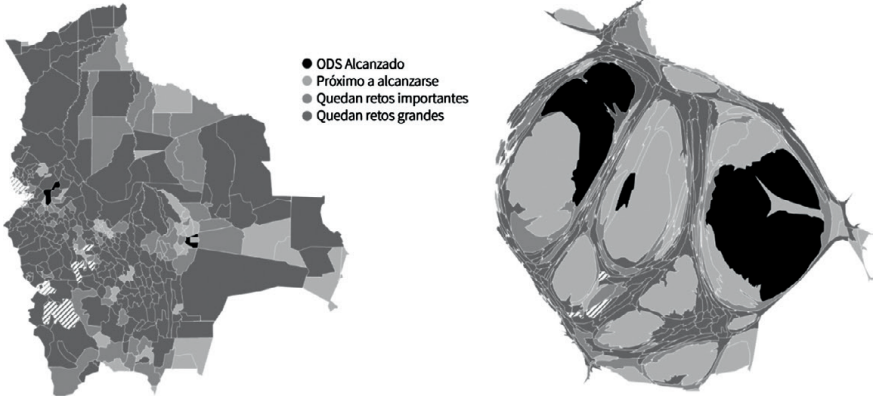
2. Metodología de análisis

Los municipios de Bolivia varían en extensión territorial entre 12 km² (Tacachi, en el departamento de Cochabamba) y 70.963 km² (Charagua, Santa Cruz), mientras la población en 2020 varía entre aproximadamente 546 personas (Yunguyo de Litoral, Potosí) y 1.722.480 (Santa Cruz de la Sierra, Santa Cruz). Es decir, en ambas dimensiones hay diferencias de más de tres órdenes de magnitud, lo cual también hay que tomar en cuenta en el análisis.

Cuando hablamos de desafíos, el tamaño de la población es mucho más relevante que la extensión geográfica del municipio. Por eso, en la página web

interactiva del Atlas², el mapa tradicional de Bolivia ha sido complementado con un cartograma, donde el tamaño de cada municipio está distorsionado para reflejar el tamaño de la población en vez de la extensión geográfica del municipio. El Gráfico 1 usa el ejemplo de cobertura de energía eléctrica para mostrar que los desafíos lucen muy diferentes si usamos un cartograma en vez del mapa tradicional. En este ejemplo los desafíos parecen menos abrumantes (menos rojo), porque los municipios con poblaciones grandes tienen mayores niveles de cobertura que los municipios con poblaciones muy pequeñas.

Gráfico 1
Bolivia: nivel de cobertura de energía eléctrica en municipios, 2012 (En porcentajes de población)



Fuente: Andersen, Canelas et al. (2020).

Nota: El cartograma (derecha), a diferencia del mapa (izquierda), permite visualizar los resultados municipales reflejando el tamaño poblacional del municipio y no su extensión geográfica. Ver <http://atlas.sdsnbolivia.org/#/> para versiones interactivas con nombres y otros detalles de los municipios.

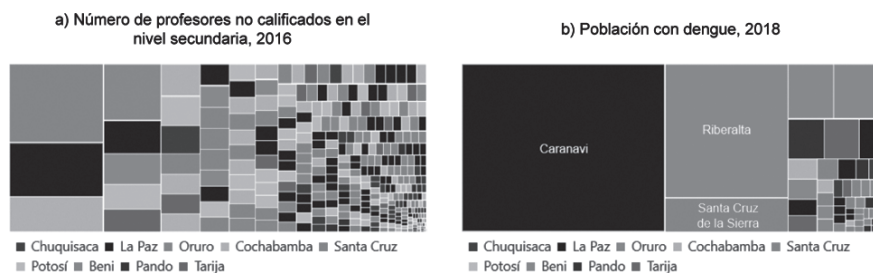
Sin embargo, esto no es el caso para todos los desafíos. En algunos casos, incluso los municipios con cientos de miles o millones de personas están en rojo, reflejando grandes desafíos.

2 <https://www.sdsnbolivia.org/Atlas/>

Para identificar los desafíos más grandes y comunes para la mayoría de los municipios de Bolivia, revisamos todos los cartogramas disponibles en la página web interactiva del Atlas, desde ODS 1 hasta ODS 17. La siguiente sección reporta los desafíos más grandes, que son comunes entre todos los municipios, que gráficamente corresponden a las áreas más rojas.

Por otro lado, la página web interactiva también nos permite identificar desafíos altamente concentrados en pocos municipios, a través de los Mapas Cuadriculados. Por ejemplo, el Gráfico 2 muestra el número de profesores no calificados en el nivel secundaria, por municipio (problema dispersado en todo el territorio) y el número de personas con dengue, por municipio (problema altamente concentrado).

Gráfico 2
Bolivia: ejemplos de desafíos en valores absolutos,
2016 y 2018 (En mapas cuadriculados)



Fuente: Andersen, Canelas et al. (2020).

Nota: Ver <http://atlas.sdsnbolivia.org/#/> para versiones interactivas con nombres y otros detalles de los municipios.

La sección 4 revisa de manera sistemática todos los problemas que son altamente concentrados. Es decir, mostramos que existen muy pocos municipios responsables de más de la mitad de un problema a nivel nacional. Este tipo de problemas se pueden solucionar con intervenciones bien enfocadas a un pequeño grupo de municipios.

El último tipo de análisis que realizamos en este documento es un análisis transversal de todos los indicadores para un municipio específico, usando

las fichas municipales disponibles en el Atlas. En la sección 5 presentamos, a manera de ejemplo, el análisis del municipio de Santa Cruz de la Sierra. Básicamente, usamos los colores de semáforo asignado a cada uno de los indicadores para identificar las áreas con mayores desafíos, que también son las áreas que tienen oportunidades para lograr mejoras sustanciales durante esta década.

3. Desafíos comunes a todos los municipios de Bolivia

Revisando los cartogramas para cada uno de los 62 indicadores del Atlas, hemos encontrado cuatro problemas/desafíos grandes para la gran mayoría de los municipios, incluyendo los más poblados:

- Mortalidad infantil.
- Fecundidad en adolescentes.
- Calidad de educación.
- Mujeres NINI (jóvenes que no trabajan ni estudian).

Estos cuatro desafíos están relacionados; pero vamos a analizarlos uno por uno.

3.1. Mortalidad infantil

La meta global es reducir la tasa de mortalidad infantil (primer año de vida) a menos de 12 muertes por 1.000 nacidos vivos hasta 2030. Según UDAPE (2018), la tasa de mortalidad infantil en Bolivia era 24,2 en 2016; y solamente dos municipios ya habían logrado la meta (Boyubie y Tarija). Bolivia ha visto una tendencia decreciente importante en este indicador³ de 34,6 en 2009 a 21,2 en 2019; y es totalmente factible llegar a 12 antes de 2030. Perú alcanzó la meta en 2016.

El Alto es el municipio con más muertes infantiles, en números absolutos, con aproximadamente 597 bebés muriendo cada año, lo que corresponde

3 World Bank World Development Indicator (En línea: <https://bit.ly/3iSldff>).

a 33,6 muertes infantiles por 1.000 nacidos vivos. Santa Cruz de la Sierra es el segundo, con 477 bebés muertos cada año, correspondiendo a 14,9 por 1.000 nacidos vivos. Ambos municipios tienen muchas clínicas y hospitales, así que la razón por la que estos bebés mueren no es la falta de acceso físico a servicios de salud. Más bien, tiene mucho que ver con el segundo problema (fecundidad en adolescentes), ya que la tasa de mortalidad infantil es particularmente grande para madres muy jóvenes. La postergación del primer nacimiento contribuye de manera significativa a la reducción de la mortalidad materna e infantil (WHO, 2011).

3.2. Fecundidad en adolescentes

Aunque la tasa de fecundidad en adolescentes en Bolivia ha bajado en las últimas décadas (de 87,3 nacimientos por mil mujeres entre 15 y 19 años en 1998 hasta 63,9 en 2018), está todavía muy por encima del promedio global, e incluso 50% por encima del promedio para países con ingresos medio-bajos, como Bolivia⁴. Según la Encuesta de Demografía y Salud (EDSA 2016), el sondeo en salud más reciente de Bolivia, más de un tercio de las mujeres entre 20 y 29 años habían tenido por lo menos un hijo antes de cumplir 20 años; y, en áreas rurales, más de la mitad de las mujeres dan a luz antes de cumplir 20 años (INE, 2017).

Tener uno o varios hijos a temprana edad puede conllevar a varias potenciales desventajas que incluyen riesgos de salud, educación truncada, pérdida de autonomía y pérdida de ingresos futuros (Branisa et al., 2016). Además, estas desventajas pueden traspasarse al hijo, creando así una trampa de pobreza inter-generacional (WHO, 2013; Azevedo, et al., 2012).

La mayoría de estos embarazos precoces no fueron planificados ni deseados. Según datos de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDSA 2008), de todas las mujeres adolescentes que dieron a luz o se encuentran embarazadas, solamente el 31% querían estar embarazadas de su último hijo, mientras que 51% hubieran preferido esperar algunos años antes de

4 World Bank World Development Indicator (En línea: <https://bit.ly/3gJAvAp>).

embarazarse, y 18% no quería tener hijos. (Branisa et al., 2016). Además, muchos embarazos que ocurren a temprana edad son el reflejo de un contexto familiar y social inestable, inseguro y violento (INE, 2017).

Por eso, la meta hasta 2030 es bajar la tasa de fecundidad en adolescentes por debajo de 25 por mil en todos los municipios de Bolivia. Este desafío es mucho más grande en las tierras bajas de Bolivia. Según datos del último censo poblacional, la tasa de fecundidad en adolescentes en Pando en 2008-2012 era 124,7, en Beni 106,1 y en Santa Cruz 71,7, mientras que en La Paz era 45,0. Por lejos, el municipio con más embarazos en adolescentes es Santa Cruz de la Sierra (5.193 por año), seguido por El Alto (1.934) y Cochabamba (1.569) (Andersen, Canelas, et al., 2020).

El riesgo de embarazo adolescente es aproximadamente tres veces mayor para mujeres adolescentes que solamente tienen educación primaria en comparación con las que tienen educación secundaria (INE, 2017). Por esto, los problemas de embarazos en adolescentes y mortalidad infantil también están vinculados con el tercer desafío común para casi todos los municipios de Bolivia.

3.3. Calidad de educación

Antes de que la pandemia de COVID-19 nos golpee, la gran mayoría de niños y niñas en Bolivia estaban asistiendo al colegio. Según Andersen, Medinaceli, et al. (2020), en 2017, casi 100% de los niños de 11 años estaban asistiendo al colegio y aproximadamente el 90% de los jóvenes de 17 años. Estos porcentajes eran similares entre hombres y mujeres, y también entre pobres y no-pobres, indicando un buen nivel de inclusión.

Sin embargo, la calidad de la educación en Bolivia es baja. Según datos para 2016 del Atlas, el 40% de los profesores a nivel secundaria no tiene la formación requerida por el Ministerio de Educación para enseñar a nivel secundaria. En Trinidad, el capital de Beni, no hay ni un profesor que cumpla con los requisitos formales para enseñar a nivel secundaria (Andersen, Canelas, et al., 2020). Además, el mercado laboral boliviano no reconoce suficientemente con mejores niveles salariales a personas con

mayores niveles de escolaridad. La situación es particularmente alarmante para hombres en áreas urbanas donde los primeros 15 años de educación prácticamente no aumentan los ingresos laborales por hora (Andersen, Medinaceli, et al., 2020). Esto sugiere que la calidad y/o relevancia de la educación en Bolivia es baja.

Sin embargo, existen otros beneficios de la educación, más allá de que los salarios sean o no más altos. Por ejemplo, personas con más años de educación tienen mayores ingresos familiares totales per cápita. Esto es particularmente cierto para mujeres. Andersen, Medinaceli, et al. (2020) indican que esto probablemente se debe a que la educación atrasa el primer embarazo y reduce la tasa de dependencia en el hogar, dado un número menor de hijos. Esto permite a la mujer estudiar más, trabajar más y ganar más, al mismo tiempo que los ingresos se dividen entre menos personas del hogar. En cambio, los que se embarazan muy temprano, tienden a salir del sistema educativo y del mercado laboral y convertirse en NINI (mujeres de 15-24 años que no estudian ni participan en el mercado laboral).

3.4. Mujeres NINI

El mapa más rojo de todos en el Atlas es justamente el indicador que refleja el porcentaje de mujeres de 15-24 años que no estudian ni participan en el mercado laboral (NINI). A nivel nacional este indicador era de 22% en 2012, mientras que la meta global es que este indicador llegue a ser menor a 10% en 2030 para todos territorios (Andersen, Canelas, et al., 2020).

El Cuadro 1 muestra que hay aproximadamente un cuarto de millón de mujeres NINI en Bolivia, concentrado en el eje central (Santa Cruz, La Paz y Cochabamba), pero con porcentajes mayores en Pando, Beni y Potosí.

Santa Cruz de la Sierra es el municipio con más mujeres NINI (34.100), seguido por El Alto (18.374), Cochabamba (12,542) y La Paz (11,778). Así que, no es por falta de acceso a educación u oportunidades de empleo que estas jóvenes no estudian ni trabajan. Generalmente esto ocurre porque ellas ya tienen uno o más hijos y están ocupadas con tareas del hogar (Muriel, 2017).

Cuadro 4
Bolivia: mujeres NINI de 15 a 24 años por departamento,
2012 (En número y porcentaje)

Departamento	Número	Porcentaje
Chuquisaca	13.507	23,2
La Paz	49.428	18,4
Cochabamba	37.963	20,3
Oruro	10.197	21,3
Potosí	18.745	24,8
Tarija	10.539	21,2
Santa Cruz	70.052	24,0
Beni	12.635	29,2
Pando	3.699	33,7
Bolivia	226.765	22,0

Fuente: Andersen, Canelas, et al. (2020).

3.5. Soluciones a los cuatro desafíos comunes a todos los municipios

Los cuatro grandes desafíos comunes a todos los municipios de Bolivia están intrínsecamente vinculados, y si logramos atacar la raíz del problema de manera efectiva, todos los municipios pueden mejorar estos cuatro indicadores sustancialmente. Incluso, pueden mejorarse varios otros indicadores de desarrollo sostenible.

Montero y Morales (2020) analizan las prioridades actuales para la juventud boliviana con mira a las metas de los ODS e identifican el embarazo adolescente como la causa principal que da origen a los demás problemas. Recomiendan cinco acciones concretas para atender este problema:

1. **Promover la creación de entidades estatales o municipales específicas para atender este problema:** El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) están promoviendo la certificación de los centros de salud que realizan la Atención Integral Del Adolescente (AIDA) bajo estándares internacionales

de la OPS y de la UNFPA. Para contar con esa certificación, el personal del centro de salud debe ser capacitado para la atención de adolescentes con la confidencialidad y confianza adecuada.

2. **Instrucción sobre las consecuencias personales para el bebé y la sociedad:** Este tipo de instrucción podría ser incluido en el currículum académico de la educación secundaria a nivel nacional, para que los adolescentes sean conscientes de la realidad de criar a un bebé y de los efectos negativos que un embarazo no planificado puede causar tanto en la vida de la madre, del padre, del niño, e incluso de la sociedad.
3. **Campañas de masculinidades:** Se trata de promover el trabajo igualitario en el hogar, acentuando el rol positivo que pueden tener los hombres dentro de la familia, participando en el cuidado de los hijos y de otras tareas relacionadas.
4. **Fortalecimiento de guarderías municipales:** Dependiendo de su ubicación, potencialmente pueden brindar posibilidades a más mujeres con hijos pequeños a realizar actividades laborales en la cercanía de sus hijos.
5. **Acceso a métodos anticonceptivos:** Es importante que los adolescentes, mujeres y varones, reciban información amplia sobre cómo iniciar su vida sexual de manera responsable. Se sugiere que existan un o una responsable en cada establecimiento educativo, que asegure la disponibilidad de anticonceptivos y con quién se pueda hablar en confianza sobre sexualidad, protección y salud.

Los embarazos en adolescentes no solamente tienen efectos a nivel micro, para las personas directamente involucradas, sino también a nivel macroeconómico. Evitar estos embarazos precoces puede aumentar el PIB per cápita de manera significativa en el largo plazo debido a una serie de efectos, que incluyen: i) mayores niveles de educación, ii) menor gasto de tiempo en cuidado de hijos, iii) mayor acumulación de capital productivo, y iv) menor sobre-explotación de recursos naturales limitados (Ashraf, Weil y Wilde, 2013).

Sería interesante analizar y cuantificar estos efectos en el contexto boliviano y para diferentes tipos de municipios, porque existen alcaldes que piensan

que tener más bebés es la mejor manera de obtener más recursos para el municipio.

4. Desafíos concentrados en pocos municipios

Revisando de manera sistemática todos los mapas cuadrículados de la página web interactiva del Atlas, hemos identificado seis desafíos que son altamente concentrados (más de la mitad del problema concentrado en muy pocos municipios):

- *Chagas* (La Guardia, Cochabamba, El Torno, Comarapa, Quillacollo).
- *Dengue* (Caranavi, Riberalta).
- *Malaria* (Riberalta, Guayaramerín).
- *VIH* (Santa Cruz de la Sierra, La Paz, Cochabamba).
- *Homicidios* (El Alto, Santa Cruz de la Sierra, La Paz).
- *Deforestación* (San Ignacio de Velazco, San José de Chiquitos, Pailón, Charagua, Concepción, Carmen Rivero Tórrez, San Miguel de Velazco).

En contraste con los cuatro desafíos de la anterior sección, que tienden a mostrar mejoras sistemáticas en el tiempo, los seis desafíos de esta sección muestran fluctuaciones notables en el tiempo, con periodos de mejora y periodos de reversión. Los analizaremos a continuación.

4.1. Chagas, Dengue, Malaria y VIH

Estas cuatro enfermedades son causadas por diferentes virus y pueden ser transmitidas directamente entre personas, o vía insectos. Su manejo requiere constante atención para que no se salga fuera de control y para esto tenemos varios diferentes programas de parte del Ministerio de Salud: el Programa Nacional de Control de Chagas; el Programa Nacional de Prevención y Control de Dengue, Zika y Chikungunya; y el Programa Nacional ITS/VIH/SIDA.

Cuando estos programas están funcionando bien, los problemas están bajo control, y paradójicamente este es el principal riesgo. Cuando hay pocos casos identificados por varios años seguidos, existe la tentación de pensar que el problema está solucionado y que se puede ahorrar dinero en estas áreas; pero siempre existe el riesgo de rebrotes si no estamos cuidadosos con las medidas de control: fumigación de viviendas para controlar el Chagas; y uso de condones y tratamientos anti-retrovirales para evitar la transmisión de VIH.

4.2. Homicidios

En comparación con muchos otros países de América Latina, Bolivia no es un país muy violento. La tasa de homicidios en América Latina y el Caribe es casi cuatro veces mayor que en Bolivia⁵. No obstante, algunos municipios tienen niveles de homicidios muy altos, por encima del promedio para América Latina y el Caribe. El Alto se destaca con 37% de todos los homicidios registrados en el país, durante los años 2015-2017; seguido por Santa Cruz de la Sierra con 11% y La Paz con 7% (Andersen, Canelas et al., 2020)⁶.

Si bien en Bolivia 3 de cada 4 víctimas de homicidio son varones⁷, el país es conocido por sus altos niveles de feminicidio⁸. Es importante velar por la seguridad de toda la población y promover una cultura de respeto por la vida de otros.

Sin embargo, es importante poner en perspectiva los homicidios. Incluso en El Alto, el municipio con el mayor número de homicidios anuales en Bolivia, mueren 6 veces más niños menores de 5 años, usualmente por causas prevenibles (UDAPE, 2018).

5 World Bank World Development Indicator (En línea: <https://bit.ly/2SKEyo7>).

6 Los registros no captan todos los homicidios en Bolivia, y puede ser que existan otros municipios con altos niveles de homicidio; pero no registrados por la Policía.

7 Datos del Observatorio de Seguridad Ciudadana, entregados a SDSN Bolivia para elaboración del Atlas.

8 Tal como se reporta en prensa y observatorios internacionales (v.gr. Miranda, 2019; Mundo Sur, 2021).

4.3. Deforestación

Bolivia está entre los diez países del mundo con mayores niveles de deforestación; pero el problema está altamente concentrado en ciertos municipios. Andersen y Ledezma (2019) identifican siete municipios que tienen altos niveles de deforestación, según tres indicadores: deforestación per cápita, deforestación absoluta (número de hectáreas deforestadas) y tasa de deforestación (% de bosque perdido anualmente). Los siete municipios se encuentran en el departamento de Santa Cruz y son, en orden de importancia: San José de Chiquitos, Pailón, Santa Rosa de Sara, Cabezas, San Javier, Cuatro Cañadas y El Puente.

La deforestación conlleva una serie de problemas. Para la población local, el mayor riesgo es probablemente que al cambiar el uso del suelo se afecta el microclima y el ciclo hidrológico, aumentando sustancialmente las temperaturas y los riesgos de eventos climáticos extremos (inundaciones, sequías e incendios descontrolados). Si seguimos deforestando el bosque amazónico, corremos el riesgo de llegar a un *tipping point*, a partir del cual el bosque amazónico ya no podrá sostenerse como bosque, cambiando su característica hacia vegetación de sabana; ello afectaría el clima y la precipitación en todo el continente, y por ende la producción agropecuaria (Lovejoy y Nobre, 2019).

Otros problemas causados por la deforestación son la pérdida de biodiversidad y las emisiones de dióxido de carbono (CO₂), lo cual causa calentamiento global. En promedio, cada hectárea deforestada libera aproximadamente 500 toneladas de CO₂ a la atmósfera. Por eso, mientras que las emisiones de CO₂ per cápita en Bolivia están en un promedio de 8,9 toneladas por persona por año, en San José de Chiquitos están en el orden de las 221 toneladas, lo cual es casi 50 veces más que el promedio global (4,6 t CO₂/persona/año).

5. Análisis transversal de desafíos, por municipio

El último tipo de análisis que vamos a presentar en este estudio es un análisis transversal para un municipio específico. Vamos a usar el municipio de Santa

Cruz de la Sierra (SCS) como ejemplo, por ser el más poblado de Bolivia. Con una población de aproximadamente 1,7 millones habitantes, concentra casi 15% de la población boliviana, y es uno de los municipios que más migrantes atrae cada año, desde otras partes del país.

Como se puede observar en la ficha municipal⁹ de SCS (Gráfico 3), este municipio ocupa la posición 13 de 339, por debajo de casi todas las otras capitales departamentales, incluyendo a Potosí y Oruro, aunque mejor que los otros 326 municipios. En esta sección vamos a analizar sus fortalezas y debilidades, identificando áreas prioritarias para avanzar de manera efectiva hacia los ODS.

De los colores en el gráfico polar, en la esquina superior izquierda (Gráfico 3), se puede ver que SCS ya ha alcanzado las principales metas en el ODS 7 (Energía asequible); pero tiene retos grandes en el ODS 3 (Salud y bienestar), ODS 15 (Vida terrestre) y ODS 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas).

Indagando en más detalle sobre los indicadores específicos debajo de estos últimos tres ODS, podemos ver que los principales problemas de salud tienen que ver con: Tuberculosis, VIH, y embarazos en adolescentes. En el ODS 15, la baja calificación se debe a altos niveles de pérdida de biodiversidad por deforestación y una muy pequeña parte del municipio (0,6%) se encuentra bajo algún tipo de protección. En el ODS 16, los problemas son homicidios y lenta inscripción de los niños en el Registro Civil (según el Censo de 2012; aunque puede ser que ello haya mejorado).

Hay unos puntos rojos aislados en otros ODS que también vale la pena notar. SCS tiene un problema de obesidad, con un tercio de mujeres¹⁰ con un Índice de Masa Corporal (IMC) por encima de 30, lo cual implica una serie de riesgos de salud y costos para el sistema de salud.

9 Las fichas municipales de Bolivia están disponibles en: <https://www.sdsnbolivia.org/en/atlas/>

10 Las encuestas de salud se concentran en mujeres y niños, por eso no tenemos datos sobre el nivel de obesidad para hombres, pero probablemente es similar.

La cobertura de saneamiento básico también es muy baja (60%), especialmente para una ciudad grande y rica, ubicada en un clima tropical, donde el manejo inadecuado de los lodos fecales puede causar graves riesgos para la salud de la población.

SCS no solamente tiene un porcentaje alto de mujeres jóvenes NINI (20%), pero también es el municipio que concentra más personas con este problema (aproximadamente 34 mil mujeres jóvenes NINI entre 15 y 24 años). Este problema es estrechamente vinculado con su problema de embarazos en adolescentes, ya que el cuidado de niños es la principal razón que ellas deciden no estudiar ni trabajar.

Uno de los tres indicadores sobre desigualdad dentro del municipio está en rojo, pero los otros dos están en verde, así que no parece una preocupación principal. Hay desigualdad en el consumo de electricidad, principalmente porque algunos hogares gastan mucho en aire acondicionado, mientras que esto es un lujo no accesible para muchos otros.

Finalmente, la tasa de deforestación es alta en SCS, y probablemente en el futuro al municipio le pese el no haber mantenido más áreas verdes y naturales, ya que a medida que la población se vuelva más próspera va a valorar más los parques y áreas verdes dentro de la mancha urbana.

Los colores de semáforo de los indicadores en el Atlas sirven como un punto de partida para el análisis y la discusión entre los actores del municipio; sin embargo, no hay que aceptarlos automáticamente como la única verdad y prioridad.

Aunque el lema de la Agenda 2030 es “no dejar a nadie atrás”, no es realista cumplir con todas las metas oficiales hasta 2030, y necesariamente hay que priorizar lo que es más importante para la población local y lo que tiene más influencia sobre el bienestar de la población en el largo plazo.

6. Conclusiones y recomendaciones

En este documento hemos usado el Atlas Municipal de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Bolivia 2020 para analizar los desafíos sub-nacionales en Bolivia en tres diferentes maneras.

Primero hemos identificado los cuatro desafíos que son comunes para la gran mayoría de los municipios bolivianos, incluyendo los más poblados:

- Mortalidad infantil
- Fecundidad en adolescentes
- Calidad de educación
- Mujeres NINI (jóvenes que no trabajan ni estudian)

Estos cuatro desafíos están relacionados y en la raíz de este grupo de problemas se encuentra la mala calidad de la educación y el alto nivel de embarazos en adolescentes. Son dos problemas prioritarios en prácticamente todos los municipios de Bolivia.

Después hemos identificado desafíos que son altamente concentrados, los cuales requieren intervenciones muy bien focalizadas geográficamente:

- *Chagas* (La Guardia, Cochabamba, El Torno, Comarapa, Quillacollo)
- *Dengue* (Caranavi, Riberalta)
- *Malaria* (Riberalta, Guayaramerín)
- *VIH* (Santa Cruz de la Sierra, La Paz, Cochabamba)
- *Homicidios* (El Alto, Santa Cruz de la Sierra, La Paz).
- *Deforestación* (San Ignacio de Velazco, San José de Chiquitos, Pailón, Charagua, Concepción, Carmen Rivero Torrez, San Miguel de Velazco).

En contraste con los cuatro desafíos universales, que por suerte tienden a mostrar mejoras sistemáticas en el tiempo, los seis desafíos geográficamente concentrados muestran fluctuaciones notables en el tiempo, con periodos

de mejora y periodos de reversión. Requieren atención constante para evitar “rebotes.”

Finalmente hemos mostrado cómo se puede usar las Fichas Municipales del Atlas para analizar las prioridades específicas de cada municipio. Los colores de semáforo de los indicadores en el Atlas sirven como un punto de partida en el análisis y la discusión entre los actores del municipio. No obstante, un análisis más profundo y constructivo requiere conocimientos específicos de una variedad de actores locales sobre la realidad de cada municipio.

Referencias bibliográficas

ANDERSEN, Lykke; CANELAS, Stefano; GONZALES, Alejandra y PEÑARANDA, Lily

2020 *Atlas municipal de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Bolivia 2020*. Universidad Privada Boliviana, SDSN Bolivia. Disponible en: <https://www.sdsnbolivia.org/atlas/>

ANDERSEN, Lykke; MEDINACELI, Agnes; MALDONADO, Carla y HERNANI-LIMARINO, Werner

2020 *A country at risk of being left behind: Bolivia's quest for quality education*. (Occasional Paper Series No. 64). Southern Voice.

ANDERSEN, Lykke y LEDEZMA, Juan Carlos

2019 Deforestación e incendios forestales en Bolivia. *Blog SDSN Bolivia*. (2019, 22 de agosto). <https://bit.ly/3gNmkds>

ASHRAF, Quamrul; WEIL, David y WILDE, Joshua

2013 The Effect of Fertility Reduction on Economic Growth. *Population and Development Review*, 39(1), 97–130. <https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2013.00575.x>

AZEVEDO, Joao; FAVARA, Marta; HADDOCK, Sarah; LOPEZ-CALVA, Luis; MÜLLER, Miriam y PEROVA, Elizaveta

2012 *Teenage Pregnancy and Opportunities in Latin America and the Caribbean: On Teenage Fertility Decisions, Poverty and Economic Achievement*. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

BRANISA, Boris; ANDERSEN, Lykke; BEYER, Ditte; CARDONA, Marcelo y ÁLVAREZ, Santiago

(2016). W – Wawas con wawas. En L.E. Andersen, B. Branisa y S. Canelas (Eds.) *El ABC del Desarrollo en Bolivia* (pp. 255-261). Fundación INESAD.

INE (Instituto Nacional de Estadística)

2017 *Encuesta de Demografía y Salud, EDSA 2016. Bolivia: Indicadores priorizados*. Disponible en <https://bit.ly/3gDuFR7>

LOVEJOY, Thomas y NOBRE, Carlos

2019 Amazon tipping point: Last chance for action. *Sci Adv*, 5 (12), eaba2949. doi: 10.1126/sciadv.aba2949

MIRANDA, Boris

2019 Feminicidios: la preocupación en Bolivia por ser el país de Sudamérica en el que matan a más mujeres. *BBC News Mundo*. (2019, 9 de agosto). Disponible en <https://bbc.in/3cOBJsY>

MONTERO, Paola y MORALES, Joaquín

2020 *Estado del arte de las prioridades actuales para la juventud boliviana con mira a las metas de los ODS para el 2030*. (Atlas Municipal de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Bolivia 2020, Estudios Transversales). SDSN Bolivia. Disponible en <https://bit.ly/2Uj06ss>

MUNDO SUR

2021 *Mapa Latinoamericano de Femicidios (MLF)*. (Acceso: 18 de junio de 2021). <https://mundosur.org/femicidios/>

MURIEL, Beatriz

2017 ¿Qué, cuántos y quiénes son los NINIS (Ni Estudian Ni Trabajan) en Bolivia? *Desarrollo sobre la mesa*. (2017, 19 de julio). <https://bit.ly/3cQ7wJZ>

Naciones Unidas

2017 *Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. (Anexo de la Resolución aprobada por la Asamblea General el 6 de julio de 2017, RES 71/313). UN.

UDAPE (Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas)

2018 *La Mortalidad Infantil y en la Niñez en Bolivia: Estimaciones por Departamento y Municipio*. Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas.

UNFPA (United Nations Population Fund)

2013 *Motherhood in Childhood: Facing the Challenge of Adolescent Pregnancy*. United Nations Population Fund.

WHO (World Health Organization)

2011 *WHO guidelines on Preventing Early Pregnancy and Poor Reproductive Health Outcomes Among Adolescents in Developing Countries*. World Health Organization. Disponible en <https://apps.who.int/iris/handle/10665/44691>

Gobiernos subnacionales, antiguos y nuevos desafíos

Juan del Granado Cosío¹

Resumen

Bolivia ha concluido un largo ciclo electoral después de la crisis nacional del 2019. Primero fueron las elecciones nacionales de octubre de 2020, y este mes de mayo de 2021, luego de los comicios subnacionales, han sido posesionados los nuevos alcaldes y gobernadores.

Se cierra así la transición electoral y se abre con incertidumbres pero también con expectativas un período de antiguos y nuevos retos que, para los gobernantes subnacionales, se traducen especialmente en el desafío institucional de restablecer y/o retomar la construcción autonómica y el proceso de descentralización del país, enfrentando simultáneamente, desde lo local y departamental, las crisis generadas por la pandemia del coronavirus. Se tendrán que realizar reestructuraciones de orden presupuestario, de planificación y de funcionamiento en los gobiernos subnacionales, al tiempo que se intentan nuevas formas de gobernabilidad y se recuperan competencias y recursos. Todos estos retos deberán ser atendidos y desarrollados desde

1 Nota de adecuación de estilo: El presente artículo ha sido publicado en su contenido íntegro y original (versión de 25 de mayo de 2021). A solicitud del autor, el texto no ha pasado por el proceso de adecuación de estilo de la Revista Análisis & Investigaciones. El autor presenta su reseña biográfica al final del ensayo.

una visión más amplia, dadas las diferencias políticas entre los distintos niveles de gobierno, ya que la confrontación política anterior a las urnas las ha trascendido y puede ser un escollo mayor para la solución de dificultades que apremian a la población. Por ello una Concertación Nacional Intergubernativa más abarcante debería ser implementada.

En todo caso los bolivianos siguen mostrando gran capacidad de superar las crisis, mantener la vigencia democrática y reabrir siempre la posibilidad de tiempos y gobiernos mejores.

Palabras clave: gobiernos subnacionales; gobernabilidad departamental y local; autonomías constitucionales; descentralización de recursos.

1. Introducción

Después de 6 años, con uno de retraso por la grave crisis política que Bolivia atravesó durante 2019 y 2020, se han producido las elecciones subnacionales para renovar la titularidad de 336 municipios y 9 gobernaciones junto a sus entes deliberativos, los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales. Los bolivianos, entre el 7 de marzo y el 11 de abril, hemos elegido, entre titulares y suplentes, a 4.962 nuevas autoridades departamentales y locales que tendrán que enfrentar antiguos y nuevos desafíos.

La institucionalidad democrática boliviana, de la cual son parte esencial los gobiernos departamentales y municipales, es un proceso inacabado, pese a que ya han transcurrido 39 años desde 1982, fecha en la que se desplazó a la última de las dictaduras militares y se inició la siempre difícil construcción democrática.

Estas elecciones subnacionales, junto a las nacionales de fines de 2020, se producen después de una crisis política profunda cuando el año 2019 se anulaban los comicios por denuncias de fraude, se produjo una sublevación ciudadana, renunciaron el presidente y vicepresidente y se instaló un gobierno transitorio que, también en crisis agravada por la pandemia del

coronavirus, solo pudo atinar a realizar nuevas elecciones nacionales a fines de 2020 en las que triunfó el Movimiento al Socialismo (MAS). Cumplidas en marzo y abril las elecciones subnacionales culmina la transición electoral. La expectativa mayor es que los nuevos gobernantes pongan fin a las distintas y graves expresiones de las crisis en todos los niveles gubernamentales.

Ese es el contexto inmediato en el que los nuevos gobernantes subnacionales iniciaron sus labores este mes de mayo de 2021, y sobre el cual es necesario describir suscintamente sus antecedentes.

2. Antecedentes

En estas casi 4 décadas Bolivia ha vivido intensos momentos históricos, caracterizados por distintos esfuerzos desde muy distintas ópticas gubernamentales, para enfrentar y superar los problemas medulares del país; el centralismo, el racismo y el extractivismo que han venido postergando centenariamente las posibilidades del desarrollo nacional y las expectativas de progreso y bienestar de la población boliviana.

El restablecimiento constitucional de 1982 y el acertado gobierno del Dr. Hernán Siles Zuazo (1982-1985), se desarrollaron en un escenario de crisis estructural motivada, no sólo por la caducidad y el desgobierno de los regímenes militares, sino por el agotamiento del modelo estatal del “Nacionalismo Revolucionario” cuya data inicial se remonta a la revolución de 1952. El estatismo de la época había devenido en la desestructuración del aparato productivo estatal; la deuda externa, el déficit fiscal y la situación desfavorable de los precios internacionales de nuestras materias primas, colapsaron en sólo 3 años a la fuerza política que derrocó a la dictadura y con ese colapso se diluyeron las posibilidades gubernamentales cifradas, en ese entonces, en la “retoma popular” del proceso de 1952.

Una propuesta estatal distinta, caracterizada esquemáticamente como “neoliberal”, se instaló en 1985 por los siguientes 20 años, en los que distintos gobiernos constitucionales intentaron atender los problemas del

país desde una óptica heterodoxa de libre mercado, achicamiento estatal, descentralización municipal y reformas en la estructura constitucional.

El año 1994, durante el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, se aprobó la ley N° 1551 de “Participación Popular”, de profundo calado descentralizador-municipal que entregando recursos a los gobiernos locales los expandió en todo el territorio nacional, incluyendo el área rural, promoviendo mecanismos directos de participación y control social.

Tampoco el modelo estatal “neoliberal” pudo resolver, así sea inicialmente, la problemática más estructural del país. La apertura del mercado, la clausura del estatismo y la canalización de importante inversión extranjera vinculada con la “privatización – capitalización” de las principales empresas públicas, tuvieron como único resultado positivo perdurable la estabilización a largo plazo de la economía, pero en dos décadas no mejoraron los niveles de vida de la gente.

Desde el punto de vista político institucional, el control inflacionario y la estabilidad macroeconómica permitieron la continuidad democrática en base a pactos parlamentarios que, sin embargo, al cabo de 20 años de pobres resultados gubernamentales, desgastaron en extremo al sistema político partidario que se mostró como irrepresentativo, ineficiente y corrupto.

Un nuevo agotamiento estatal estuvo a la base de una nueva crisis que se desplegó entre 2000 y 2005 después de la cual, como respuesta al modelo neoliberal y su crisis, emergió el MAS que, a la cabeza de Evo Morales, ganó las elecciones nacionales de fines del 2005 iniciando un gobierno de contenidos indígena-populares que se prolongó por 14 años al cabo de los cuales otra vez el país retornaría a la irresolución de los problemas y al desgaste prematuro de las propuestas estatales y sus líderes.

Sin embargo, el gobierno de Morales, al menos en su primer periodo de 4 años, marcó un momento histórico constituyente. La base indígena popular que se había transformado en actor político, fue portadora de una visión de cambio estatal que se plasmó en un nuevo texto constitucional

donde la inclusión indígena, la plurinacionalidad, el control estatal de los recursos naturales y la construcción autonómica departamental, municipal e indígena, fueron sus pilares dominantes. Ese texto fue aprobado, primero por una Asamblea Constituyente en 2008 y luego de una difícil concertación política fue refrendado por un Referendo Nacional Constituyente a inicios del 2009.

Una descripción apenas de antecedentes, no alcanza para ahondar en todas las complejidades del prolongado gobierno del MAS, y por ello sólo anotaré que lo que pudo ser un proceso de transformaciones superadoras de los problemas centenarios bolivianos, fue achicándose a una gestión gubernamental solo discursiva que, progresivamente, vació de contenidos la visión indígena popular, la descentralización autonómica y la soberanía sobre los recursos naturales.

En un escenario internacional de altos precios para nuestras materias primas que se prolongó de 2006 a 2014, con ingresos estatales millonarios nunca vistos, no se desarrolló el denominado modelo “social comunitario”, ya sea por la carencia de una óptica gubernamental de mayor calado, o por la visión autoritaria que copó casi todas las iniciativas gubernamentales en la perspectiva de eliminar a la oposición política, sin margen alguno de concertación y poniendo en primer lugar la confrontación en lugar de encarar el promisorio desarrollo de los pilares contenidos en el nuevo texto constitucional.

Analistas serios y comprometidos con una visión indígena popular como Luis Tapia², dan cuenta de una cooptación y suplantación de lo indígena popular por parte de las élites gobernantes del MAS, así como su desplazamiento hacia la visión capitalista extractivista que situaba al gobierno en posiciones cada vez más distantes de la construcción de un estado plurinacional.

Si a ello sumamos la reintroducción y expansión de las prácticas gubernamentales corruptas, la intolerancia, la prebendalización de los

2 “Producción y reproducción de desigualdades” Luis Tapia – Marxa Chávez CEDLA – 2020.

dirigentes sindicales, la recentralización de los recursos y el ahogamiento económico y político de los gobiernos subnacionales, es fácil imaginar un camino tortuoso que, prematuramente, también aproximó al MAS y a su proyecto sino a su agotamiento al menos a su crisis.

Ésta vino de la mano del prorroguismo gubernamental que no quiso cumplir el mandato constitucional de una sola reelección del presidente, reelección ya producida el año 2014 y prohibida para el año 2019. El MAS planteó en 2016 modificar la Constitución vía Referendo y lo perdió el 21 de febrero de ese año cuando la mayoría absoluta de los bolivianos rechazó la posible continuidad gubernamental de Evo Morales. La crisis estaba ya latente con los resultados insatisfactorios, para gran parte de la población, de 10 años de gobierno, pero los perfiles políticos de esa crisis se visibilizarían con fuerza cuando el MAS y su gobierno decidieron desconocer el Referendo del 21 de febrero del 2016, al año siguiente, vía el Tribunal Constitucional que dictó una sentencia burda dejando sin efecto el Art. 168 de la CPE, prohibitivo de la reelección, bajo el “argumento” de que la reelección era un “derecho humano” supraconstitucional.

Se produjo entonces una doble fractura: la del voto de la gente y la de la CPE. Y si sumamos a ello las previas fracturas éticas, institucionales e indígenas que habían producido la corrupción, el autoritarismo y el extractivismo, era perceptible la ilegitimidad de un régimen que sólo 10 o 12 años antes había sido representativo de la gran mayoría del país.

El denunciado fraude electoral del 2019 rebasó el límite de la soportabilidad social. Se produjo una sublevación ciudadana. Evo Morales renunció a la presidencia, huyó del país y se instaló, vía sucesión constitucional, un gobierno transitorio.

Como es sabido el gobierno de la Sra. Añez tuvo una pésima gestión de la transición, complejizada por la pandemia del coronavirus, por sus afanes electorales, por comportamientos igualmente corruptos y autoritarios a lo que se sumó el accionar obstruccionista de un MAS recompuesto y con el control absoluto del poder legislativo.

Las nuevas elecciones de octubre del 2020 marcaron la relegitimación política y el retorno del MAS al gobierno, dando cuenta de la inexistencia de una propuesta estatal distinta y de la ausencia de fuerzas políticas y liderazgos alternativos.

Han transcurrido casi 6 meses del nuevo gobierno del MAS. Se ha completado la transición electoral con la renovación de los gobiernos subnacionales, y los nuevos desafíos parecen tener raíz antigua, al menos por la reiteración de las visiones y comportamientos gubernamentales que, en este medio año transcurrido, en lugar de pacificación, han restablecido la polarización sin dar señales visibles de un encaramiento más integral y consistente de las urgentes tareas estatales frente a la pandemia y la recesión económica, lo que sin duda complejizará los retos de los flamantes gobernantes departamentales y locales que, pasado el tiempo de las campañas, las promesas y los festejos, tienen ahora que encarar desafíos y problemas agravados por las crisis recientes pero larvados y acumulados en las dificultades estructurales de antigua data.

3. Retos, desafíos y problemas

La pandemia del covid-19 ha sacudido fuertemente la vida cotidiana de los bolivianos, generando un escenario de incertidumbre y crisis no vividos antes, y que están marcando los problemas y retos más urgentes de los nuevos gobernantes departamentales y locales. Pero la problemática del covid-19, que desde abril y mayo ha ingresado a una tercera ola, se está desarrollando en un escenario de mayor complejidad para los gobiernos subnacionales, especialmente caracterizado por dificultades estructurales en la institucionalidad autonómica y la descentralización de los recursos; por problemas agudos en la gestión subnacional que han disparado las crisis presupuestarias, organizacionales y de planificación de los gobiernos departamentales y municipales, y por obstáculos nuevos y antiguos de gobernabilidad que, en conjunto, pueden estar dando cuenta de la necesidad de concertaciones mayores entre los distintos niveles de gobierno, no solo para atender las crisis, sino para plantear un escenario de gobernabilidad

nacional de más largo alcance que, efectivamente, garantice e impulse la estabilidad democrática, como escenario insustituible para el encaramiento exitoso de los grandes problemas nacionales.

3.1. El centralismo autoritario a la base de las dificultades estructurales.

La construcción de un estado descentralizado y con autonomías, como establece parte del Art. 1ro de la Constitución, es consustancial a la lucha centenaria para superar el centralismo como herencia colonial que, junto a otras, ha impedido la construcción del país, el desarrollo de las regiones y la satisfacción de las necesidades de la gente en todo el territorio nacional. El centralismo, esa concentración excluyente de actividades económicas, administrativas y políticas en un eje troncal, fue el dispositivo colonial para el saqueo de nuestros recursos naturales vía extracción y exportación, y marcó el abandono y la exclusión del 80% del territorio nacional que, después de la independencia de 1825, siguió careciendo de gobierno en el sentido más elemental qué es la administración de los intereses colectivos. Es que, así como no era posible construir país excluyendo con el racismo a la mayoría de la población, tampoco lo era con la exclusión y el abandono de la mayor parte de la geografía y el territorio nacional.

Ese el calado profundo y la actualidad de la construcción autonómica y la descentralización, como demanda y reivindicación de las regiones, y como componente imprescindible de una visión integral de desarrollo que, como lo adelantamos, tuvo en la historia contemporánea tres momentos trascendentes: El primero, la revolución de 1952 que, sin una visión descentralizadora como tal, desplegó sin embargo un esfuerzo sostenido de ocupación territorial hacia el oriente, lo que amplió el eje integrando a Santa Cruz en una perspectiva de desarrollo productivo agropecuario.

El segundo momento fue el de la “Participación Popular”, en 1994, que fue parte de las denominadas “reformas estructurales” que acompañaron a la estabilización “neoliberal” de los años 90. Se trató de una importante política de descentralización municipal, de redistribución local de recursos y de reconocimiento de las organizaciones de base rural y urbana en la

gestión y administración de los mismos y, por tanto de un histórico impulso a la organización municipal.

El tercer momento fue el de la Asamblea Constituyente y de la nueva Constitución Política del Estado de 2009 que incorporó la autonomía como el eje central de la organización territorial del Estado, titulando así su parte "TERCERA", y desarrollando en 5 capítulos y 36 artículos el régimen básico de las autonomías departamentales, municipales e indígenas originarias, lo que sería reglamentado al año siguiente con la aprobación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, N° 031 de 1ro de julio de 2010.

Esta normativa constitucional y reglamentaria y los antecedentes referidos, debieron ser la base para un dinámico y profundo proceso de construcción y desarrollo autónomo y descentralizador, pero no ocurrió eso en los años siguientes bajo el prolongado gobierno del MAS. Al contrario, desde una visión autoritaria y renovadamente centralista, los últimos 14 años hemos retrocedido pese a las previsiones constitucionales y legales de 2009 y 2010, en desmedro de la propia municipalización de los 90`, al extremo de plantearse hoy como una tarea esencial de los nuevos gobernantes subnacionales la de restablecer la autonomía constitucional y alcanzar una verdadera descentralización y redistribución de los recursos.

Como es conocido, y así lo establece el Art. 272 de la CPE, la autonomía territorial consiste en la elección libre y directa de sus autoridades, el ejercicio de sus facultades y competencias legislativas y ejecutivas, y la administración de sus recursos económicos.

La visión autoritaria y centralista del gobierno del MAS ha afectado negativamente esos componentes esenciales de la autonomía como veremos a continuación:

En primer lugar, el gobierno del MAS siempre fue reacio a admitir la inevitable (y deseable) pluralidad político partidaria en los gobiernos subnacionales, donde el voto de la gente tiene distintas preferencias y en muchos casos se inclina por generar frente al gobierno nacional contrapesos locales o

departamentales. Por ello desde 2010, si bien el MAS tuvo una votación subnacional mayoritaria en el área rural y provincial, en las gobernaciones y municipios capitales, la presencia victoriosa de fuerzas opositoras, o simplemente diferentes al partido de gobierno, fue creciente lo que en lugar de generar espacios institucionales de concertación, como manda la propia Ley de Autonomías, el MAS optó primero por la cooptación y luego por la anulación de esas autoridades subnacionales no masistas.

Un número creciente de gobernadores y alcaldes “opositores” durante sus gestiones fueron objeto de un permanente asedio político, traducido en acciones y denuncias judiciales que, además de generar inestabilidad e incertidumbre, en varios casos culminaron en la suspensión de sus mandatos.

La ausencia de independencia de jueces y fiscales facilitó esa persecución judicial en contra de gobernadores y alcaldes que, adicionalmente, tuvieron que enfrentar una especie de “acoso” social promovido también por el gobierno que instrumentaba a sectores afines para promover constantes “protestas sociales” igualmente desestabilizadoras. Solo como ejemplos: Los gobernadores de Tarija, Mario Cossío y Cochabamba Manfred Reyes, optaron por salir del país frente a los juicios penales instaurados en su contra y la inminencia de sus apresamientos. El gobernador del Beni Ernesto Suárez fue suspendido de sus funciones mientras que el de Santa Cruz Rubén Costas tuvo que soportar más de una docena de procesos. En el caso de los municipios, amén de la cooptación de varias autoridades locales provinciales, se suspendió siempre vía judicial a los alcaldes de Sucre Jaime Barrón, Potosí Rene Joaquino y Cochabamba José María leyes. En La Paz el alcalde Luis Revilla fue objeto de detención domiciliaria en uno de los 20 juicios que debió soportar, mientras que la alcaldesa alteña Soledad Chapetón sufrió el asalto y la quema de la alcaldía por huestes ligadas al gobierno.

Toda esa acción persecutoria que devino en descabezamiento, suspensión y desestabilización de gobernadores y alcaldes, en la práctica, desconoció el voto democrático de los departamentos y municipios que habían elegido a sus gobernantes, quebrando de esta manera uno de los pilares centrales de toda concepción autonómica, inviabilizando de hecho las respectivas

gestiones, malogrando sus planes de gobierno y la atención a las necesidades de la gente.

En segundo lugar, el gobierno nacional desarrolló una “política” oficial de desconocimiento y usurpación de competencias, especialmente de las municipales, ya que para fines de orden político partidario se crearon programas en el nivel central del gobierno destinados a la realización de obras y proyectos de clara atribución edil, sin coordinación con las autoridades locales o, en el caso de autoridades opositoras al MAS, por encima y en contra de ellas.

El programa gubernamental denominado “Evo cumple” fue el ejemplo claro de esta política de negación y usurpación de las atribuciones y competencias. Desde 2007, primero con financiamiento y donaciones del gobierno venezolano y luego directamente con el Presupuesto General del Estado, el presidente Evo Morales ofrecía, aprobaba y ejecutaba en los municipios obras de carácter barrial, especialmente en infraestructura deportiva y en menor medida en proyectos de apoyo educativo, de salud y desarrollo productivo. El Ministerio de la Presidencia era el encargado de recepcionar los proyectos y canalizar los recursos, a través de una repartición denominada Unidad de Proyectos Especiales (UPRE), que disponía presupuestariamente de sumas entre 2000 y 3000 millones de Bs. anuales que fácilmente duplicaban o triplicaban, por ejemplo, el presupuesto de varias alcaldías y gobernaciones juntas, o de todo el sistema de justicia.

Si bien al inicio los destinatarios fueron los gobiernos municipales provinciales y rurales afines al gobierno central, que recibían las obras con especial “agradecimiento”, luego fue evidente el trato discriminatorio con municipios dirigidos por autoridades no masistas sobre los cuales, para hacerse receptores del financiamiento presidencial, se ejercía presión para su cooptación o su remoción. Y finalmente, se utilizó el programa “Evo cumple” para desarrollar un abierto paralelismo obrista en las capitales de departamento, contrarias al MAS. El caso más visible, pero no el único, fue el programa presidencial “Mi barrio, mi hogar”, en el municipio de La Paz que intentó replicar y opacar el exitoso programa edil “Barrios de Verdad”

que durante una década y con financiamiento propio e internacional había transformado las condiciones de vida de los barrios de ladera de la sede de gobierno. Además, detrás de éste y otros financiamientos menores estaba la acción partidaria gubernamental de división y paralelismo en las juntas vecinales para respaldar la acción del gobierno nacional debilitando la organización vecinal. En la práctica con el programa “Evo cumple”, el presidente Morales se fue convirtiendo en un generoso “super alcalde” que repartía e inauguraba obras urbanas, usurpando competencias y debilitando la autonomía municipal, la planificación participativa y el control social. Todo lo anterior se produjo en franco desconocimiento de la Constitución y la Ley Marco de Autonomías que definen el ámbito y alcance de las competencias tanto nacionales como departamentales y municipales, clasificándolas para su correcta ejecución en “privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas” (Art. 297 CPE), estableciendo los mecanismos legislativos y administrativos para su coordinación entre los distintos niveles gubernamentales respecto a programas, proyectos y políticas públicas (Arts. 64 al 98 de la Ley Marco de Autonomías).

En el siguiente cuadro publicado en fecha 20 de junio de 2017 por el periódico “Página 7”, se gráfica bien esa invasión de competencias promovidas desde la presidencia del Estado:

Programa Bolivia cambia, Evo cumple
2013-2016 y acumulado de 2007

► Desde 2007 hasta el año pasado, el programa Bolivia cambia, Evo cumple financió cuatro veces más proyectos deportivos que de salud, según datos oficiales.

(En número de proyectos y millones de bolivianos)

Proyectos	2013		2014		2015		2016		Acumulado 2007-2016	
	Monto financiado	Número de proyectos	Monto financiado	Número de proyectos	Monto financiado	Número de proyectos	Monto financiado	Número de proyectos	Monto financiado	Número de proyectos
Educación	1.210	680	677	192	766	423	1.122	412	4.946	3.291
Deporte	870	310	434	136	295	107	615	117	3.389	1.656
Productivos	247	57	220	29	134	19	155	21	1.278	441
Infraestructura social	237	99	247	75	202	62	117	33	1.319	683
Salud	119	38	168	11	200	68	53	19	734	399
Infraestructura vial	53	26	60	11	155	47	48	17	453	176
Sanamiento básico	5	2	-	-	0	1	-	-	178	364
Riego	12	15	20	9	-	-	-	-	148	260
Total general	2.754	1.227	1.826	463	1.752	727	2.109	619	12.446	7.240

Fuente: Memoria de la Economía Boliviana 2016 / Gráfico: Rubén A. / Página Siete

Y, en **tercer lugar**, una acción de permanente recentralización y confiscación de los recursos desde el gobierno nacional, se fue convirtiendo en otro elemento primero de debilitamiento y luego de asfixia económica de los gobiernos subnacionales.

Hasta el año 2014 se mantuvo el ciclo largo de precios internacionales elevados de las materias primas, lo que con el gas y los minerales multiplicó los ingresos anuales, incrementando grandemente las transferencias estatales a los gobiernos subnacionales vía la cooperativación tributaria (20% de la recaudación nacional impositiva) y el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), que en un 50% debería ir a las regiones. Ese flujo extraordinario de recursos invisibilizó, o al menos disimuló, los desequilibrios fiscales y la gran desproporción entre el presupuesto del gobierno central y los presupuestos subnacionales. Con la drástica caída de nuestras exportaciones, desde 2015, empezó a quedar al descubierto esa desproporción y, a partir de ese momento, empezó a evidenciarse que entre el 80 y el 90% de los recursos nacionales se concentraban en el gobierno central y que menos del 10% se destinaba a 336 gobiernos municipales, 9 gobernaciones y 12 universidades públicas. El presupuesto general para el año 2021, consigna sólo el 8.5% para los gobiernos autonómicos.

Pero además el gobierno nacional, presidido por Evo Morales, desde el año 2007 viene confiscando el IDH a los gobiernos departamentales y municipales, debitando previa y automáticamente recursos para financiar políticas y competencias nacionales, como lo han denunciado recientemente 7 alcaldes de ciudades capitales, de acuerdo con el siguiente detalle³:

1. El Decreto 29400, del 29 de diciembre de 2007, dispone que el Fondo de Renta Universal de Vejez sea financiado por el 30% de todos los recursos percibidos del IDH de las (entonces) prefecturas, municipios, Fondo Indígena y TGN, a partir del 1 de enero de 2008.

3 Declaración de Alcaldes, 26 de Abril 2021.

2. El Decreto 859, del 29 de abril de 2011, crea el “Fondo de Educación Cívico Patriótica” financiado con un 0,2% de los gobiernos departamentales, municipales y universidades.
3. La Ley Nacional de “Seguridad Ciudadana Para una vida segura”, del 31 de julio de 2012, dispone el uso del 10% de los recursos del IDH en seguridad ciudadana, determinando inversiones municipales con destino a infraestructura, vehículos, equipamiento y otros en favor de la Policía.
4. La Ley de promoción para la inversión en exploración y explotación hidrocarburífera de 11 de diciembre de 2015, en su artículo 11, crea un fondo financiado con el 12% del IDH, antes de que éste sea distribuido a municipios, gobernaciones y universidades y otros.
5. El Decreto 3437, del 20 de diciembre de 2017, dispone que el pago del bono mensual para las personas con discapacidad se haga con cargo al presupuesto anual de los gobiernos municipales.

De todo lo dicho, no pueden ser más evidente los riesgos y peligros que se ciernen sobre las autonomías que están siendo afectadas, desde el gobierno nacional en sus tres pilares constitucionales definitorios: la libre elección de sus gobernantes, el ejercicio pleno de sus competencias y la administración de sus recursos económicos (Art. 272 CPE).

Esta problemática de honda significación para los gobiernos subnacionales y sus titulares ejecutivos y legislativos, pese a su evidencia, ha estado ausente en toda la campaña electoral previa a las elecciones del 7 de marzo y a la segunda vuelta departamental del 11 de abril; y más allá de alguna referencia discursiva al “federalismo” en Santa Cruz y en Potosí, la reivindicación autonómica, la tarea de la descentralización de los recursos, la defensa de las competencias departamentales y locales y el respeto a la libre elección de los gobernantes no han estado ni siquiera como telón de fondo de las ofertas electorales, por lo que no se ha hablado prácticamente nada sobre el urgente Pacto Fiscal malogrado por el anterior gobierno del MAS; sobre el Censo de Población y Vivienda que debe realizarse este próximo 2022 cuya postergación por 2 años ya ha sido anunciada por el INE, y ni siquiera ha

existido una clara contestación al chantaje que el presidente Arce pretendió ejercer sobre los electores, durante la campaña, condicionando no sólo la coordinación estatal, sino hasta las vacunas contra el covid-19, al voto de los ciudadanos en favor del gobierno.

Por ello, el restablecimiento pleno de la Autonomía Constitucional, con el consiguiente respeto al mandato de las Autoridades electas, el restablecimiento de sus competencias y la debida descentralización y devolución de sus recursos, es una primera tarea de los nuevos gobernantes Departamentales y locales, que tienen que encararla organizada y colectivamente, en la clara perspectiva de lograr como meta final el pacto fiscal en toda su definición legal: “analizando las fuentes de recursos públicos en relación con la asignación y ejercicio de las competencias de las entidades territoriales autónomas y el nivel central del Estado... apegándose a los principios, garantías, derechos y obligaciones establecidas en la Constitución, considerando también las necesidades económicas y sociales diferenciadas entre Departamentos” (Disposición Transitoria 17 - Ley Marco de Autonomías). Pero, en la medida en que la norma establece que dicho pacto fiscal se propone 6 meses después de la publicación de los datos del Censo y éste se producirá en el mejor de los casos el año 2022, resulta evidente que en el intertanto, gobernaciones y municipios deberán elaborar colectivamente una Agenda Autónoma de Emergencia, capaz de avanzar mínimamente en la coordinación intergubernamental, en la clarificación competencial y en la restitución de los recursos coparticipables. Para ello los gobiernos subnacionales deberán exigir la puesta en funcionamiento del Consejo Nacional de Autonomías, el Servicio Estatal de Autonomías, los Consejos de Coordinación Sectorial y los Acuerdos Intergubernamentales, todos ellos previstos expresamente en el Art. 121 de la Ley Marco de Autonomías, mucho más cuando la pandemia y sus crisis subsecuentes requieren la acción conjunta y concertada de todos los niveles gubernamentales.

Es probable que esta temática vertebral, qué hace a la autonomía y a sus riesgos, no hubiera sido muy audible para los electores durante la campaña, pero si los ganadores ahora convertidos en alcaldes y gobernadores no la

asumen de inmediato y en todos sus alcances, sus gestiones no tendrán mucho rumbo y tampoco sus “propuestas” tendrán destino, peor si tenemos otras dificultades tal vez menos estructurales, pero no menos urgentes como veremos a continuación.

3.2. La pandemia y la crisis sanitaria.

La pandemia del covid-19 ingresó al país en marzo de 2020: Ha cobrado 14.124 vidas, alcanzó a contagiar a 355.349 bolivianos y se encuentra en su tercera ola⁴. Como en todo el mundo, Bolivia no estaba preparada y sus embates pusieron al descubierto las enormes falencias en materia sanitaria, especialmente en los gobiernos subnacionales que están a cargo de los tres niveles hospitalarios y donde el gobierno nacional debe definir las políticas junto al financiamiento de los ítems para el personal. La crisis sanitaria se expresó en las graves carencias de infraestructura, equipamiento, medicamentos, insumos médicos y personal, que el gobierno transitorio presidido por la Sra. Jeanine Añez no pudo atender adecuadamente, y que tampoco pudieron hacerlo en la mayoría de las gobernaciones departamentales ni en los gobiernos municipales, salvando las excepciones del Departamento de Santa Cruz, el municipio de La Paz y en menor medida Tarija y Cochabamba.

El cambio de gobierno a fines de 2020 no ha cambiado radicalmente la situación, aunque se incrementó el número de pruebas para la prevención y se inició la vacunación, pero ésta, desde su inicio en enero de este año, apenas ha alcanzado a parte del personal de salud; la vacunación a mayores de 60 años o con enfermedades de base sólo llegó al 56% con la 2da dosis postergada por tres meses, al tiempo que recién la tercera semana de mayo llegaron los lotes para la inmunización de mayores de 50 años, dadas las dificultades del mercado externo. A un ritmo tan lento de provisión de vacunas y con las dificultades de su distribución y suministro, se calcula que la inmunización en dos dosis (30.000 dosis diarias en promedio) para más de 7 millones de habitantes podría llevar 12 a 18 meses, lapso en el

4 Este documento se terminó de redactar el 25 de mayo de 2021.

que la población no vacunada (mayoritaria hoy después de 5 meses) tendrá que ser atendida sin inmunización y con medidas preventivas urgentes que resuelvan las carencias hospitalarias y sanitarias descritas, para evitar nuevos colapsos del sistema como los que se produjeron en las dos primeras olas de agosto y diciembre de 2020⁵.

Esta grave problemática es, sin duda, la primera prioridad y desafío de los nuevos gobiernos subnacionales, que adicionalmente tienen que atender sus secuelas igualmente graves en los planos económico, social y educativo.

El tercer nivel de atención de salud, concentrado en los hospitales especializados, está a cargo de la administración departamental, aunque la infraestructura solo existe en las capitales de Departamento con carencias evidentes en equipamiento de Terapia Intensiva (UTIs), medicamentos y personal.

Después de más de un año de pandemia sólo se han logrado instalar algo más de 100 nuevos equipos especializados de terapia intensiva, sumando a la fecha en todo el país 550 UTIs, casi todas en las capitales departamentales, teniendo en cuenta que Beni tiene un solo hospital especializado y que Pando recién inauguró parcialmente otro en junio de 2020.

La construcción de 54 nuevos hospitales de 2do, 3er y 4to nivel anunciada y publicitada por el gobierno de Evo Morales en 2015, apenas logró la conclusión de 9 hospitales en 2019 (5 de 3er nivel y 4 de 2do nivel), y para su funcionamiento al menos parcial fueron equipados de urgencia en 2020, por lo que gobernaciones y municipios capitales tendrán que completar el equipamiento especialmente con Unidades de Terapia Intermedia e Intensiva, junto a insumos y medicamentos. No hay datos sobre el avance de la construcción de los restantes 45 hospitales ofrecidos hace 6 años.

5 Este martes 25 de mayo se llegó al pico de 3.179 contagios diarios, 100 municipios fueron declarados en alerta “roja” y se anunció que todas las Unidades de Terapia Intensiva en Santa Cruz, Cochabamba y La Paz ya estaban ocupadas.

Los centros de 1er y 2do nivel corresponden a la competencia municipal y dónde, salvo excepciones, solo los municipios capitales y El Alto (10 de un total de 336 municipios) tienen hospitales que, como en el caso del municipio de La Paz, han tenido que adecuarlos sobre la marcha para instalar y atender las Unidades de Terapia Intensiva, ante las evidentes deficiencias y carencias del 3er nivel departamental, con la consiguiente y no prevista erogación de recursos, incluso para la contratación de personal, tarea que debió cumplirla el gobierno nacional o los Servicios Departamentales de Salud (SEDES).

Durante la transición de dos meses entre autoridades salientes y entrantes de los gobiernos subnacionales, no se han renovado los 3.025 contratos del personal de salud, y en su demora se agravaron los problemas.

La pandemia tuvo una incidencia menor en el área rural pero la misma, en su fase clínica, fue atendida en las 9 capitales de departamento y El Alto, dado que en el área rural y provincial, salvo excepciones, sólo se tienen postas sanitarias de primeros auxilios y muy pocos centros de salud que cubren el 1er nivel de atención sanitaria. Este magro “Sistema de Salud Nacional”, al qué debemos incluir el área de la Seguridad Social y las clínicas privadas, colapsó totalmente durante los meses de julio y agosto de 2020 durante el pico de la 1ra ola; mostró algo de mejor respuesta hacia fines de ese año y principio del presente durante la 2da ola, pero claramente no ha logrado prepararse para esta 3ra ola donde está nuevamente colapsando y donde debió preverse no sólo mayor equipamiento, personal e insumos, sino la masificación sostenida de las “pruebas” preventivas y especialmente la vacunación.

Este mes de mayo se han multiplicado los casos diarios hasta un máximo de 3.179 (25 de mayo), y en los departamentos y municipios de Santa Cruz, Beni, Chuquisaca, Cochabamba y La Paz se ha producido ya la saturación y es inminente el nuevo colapso del sistema hospitalario.

Por ello, un tema principal de la campaña y de los primeros actos de los nuevos gobernantes, especialmente de los nuevos alcaldes de las principales ciudades, ha sido y es la provisión de las vacunas para enfrentar el virus, que

es una de las principales demandas de la población. El gobierno nacional ha concretado este mes de mayo la compra de 1.9 millones de vacunas, lo que apenas abastece para 65 días al ritmo de la vacunación actual que inmuniza a 30.000 personas diariamente. Sin embargo, en 6 meses de gestión, como decía, no se ha incrementado suficientemente el equipamiento de terapia intensiva, no ha tenido continuidad la masificación de pruebas preventivas, continúan carencias básicas como oxígeno y medicamentos y no se está pudiendo implementar la anunciada inmunización masiva hasta hoy tres veces postergada en sus cronogramas.

El probable y temido nuevo colapso del sistema que ya empezó, recaerá principalmente en los gobiernos departamentales y en los municipios capitales, por lo que sus nuevos titulares tendrán de inmediato que adoptar políticas y acciones de emergencia especialmente referidas al equipamiento, a la provisión de insumos, medicamentos y personal especializado.

Los centros de 1er nivel municipal deberán merecer la principal atención de los nuevos munícipes y sus concejos, no solo para dotarles de capacidades para las primeras atenciones y medicaciones, sino especialmente para habilitarlos como centros de vacunación masiva, con capacidad operativa que va desde la cadena de frío para las vacunas hasta su suministro y registro programado y planificado. Obviamente, si no se logra poner en funcionamiento el sistema en forma de red, con verdaderas capacidades de derivación y referencia, no será posible evitar un nuevo colapso sanitario. Los municipios provinciales y rurales, que suman al menos 3 centenas, tienen que realizar inmediatas inversiones en equipamiento básico y compra de insumos y medicamentos para sus centros de 1er nivel y postas sanitarias, al tiempo que los Municipios capitales y las gobernaciones tienen que realizar igual esfuerzo, pero en una dimensión cuantitativa y cualitativamente mayor, para habilitar efectivas capacidades de atención e internación en los centros hospitalarios de 2do y 3er nivel, donde tiene que habilitarse más UTIs y centros de terapia intermedia para el suministro hospitalario de oxígeno enriquecido o de alto flujo.

3.3. La crisis económica

La crisis sanitaria en pleno curso ha desatado otras igualmente graves y que en su irresolución tienden a incrementarla. Se trata de la aguda recesión económica, la paralización del aparato productivo, la reducción de los ingresos públicos, el desempleo creciente y la incertidumbre generalizada.

El gobierno nacional ha anunciado una reducción de la coparticipación tributaria de las regiones en un orden cercano al 30%, junto a la merma del Impuesto Directo a los Hidrocarburos que, son la fuente principal de los ingresos subnacionales (sino la única en los municipios rurales y provinciales). Los ingresos propios por impuestos, especialmente municipales y que cobran sólo los 10 municipios capitales, incluyendo El Alto, ya han mostrado una caída notable, amén de qué alcaldías como La Paz, se han visto obligadas a cobrarlos anticipadamente el año 2020.

Según datos oficiales del Sistema de Gestión Pública (SIGEP) las nueve gobernaciones que lograron un total de ingresos de 18,212 millones de Bs. el año 2014, sólo alcanzarán un total de 10,005 millones de Bs. el año 2021. En el caso de los municipios de un total de ingresos de 32,812 millones de Bs. en 2014, en 2021 sólo registrarán 18,038 millones de Bs. En ambos casos la reducción presupuestaria en ingresos es cercana al 50%⁶.

Por ello, la tercera tarea impostergable de los nuevos gobernantes subnacionales es la de incrementar los ingresos, reducir los gastos e inversiones no esenciales y buscar la reactivación del aparato productivo departamental o local, sabiendo que todo ello es muy difícil de lograr al margen de la acción macroeconómica del gobierno nacional. No hay mecanismos inmediatos para incrementar ingresos, ya que los impuestos municipales por inmuebles y vehículos, que en la práctica sólo cobran los municipios capitales y El Alto, han caído drásticamente por la propia recesión económica, aunque estos municipios mayores podrían acudir al crédito y al endeudamiento, si sus capacidades y estados financieros lo permiten y el gobierno nacional lo autoriza, de fuentes bancarias internas o

6 Datos del economista Jimmy Osorio, publicados en “Página 7” el 12 de mayo de 2021.

de la cooperación internacional. Otra opción es la creación de fideicomisos estatales para la provisión extraordinaria de recursos. El gasto corriente deberá ser recortado especialmente en las partidas de “suministros y compras”, y la reducción del personal o de las planillas salariales solo podrá aplicarse a las plantas gerenciales, porque su generalización tendría el efecto contrario incrementando el desempleo, la parálisis operativa y, peor, el estallido de conflictos sociales.

Por ello la tarea subnacional urgente es la de la reactivación económica departamental y local, sabiendo que son los municipios los que mejor pueden y deben generar iniciativas para redinamizar sus economías ya que en ellas se han mostrado algunas oportunidades, aunque, desde la “Participación Popular”, la visión y planteamiento de “Municipio productivo” no ha sido una línea ni permanente ni exitosa en la mayoría de las gestiones edilicias. En casi todos los casos la acción se ha limitado a la promoción productiva en pequeña escala, especialmente artesanal, y a la facilitación administrativa de la inversión privada.

Ahora el esfuerzo tiene que ser cualitativamente mayor a partir de políticas públicas más directas que deben ir desde la provisión de empleo directo a través de proyectos de mejoramiento urbano intensivos en mano de obra, hasta acuerdos específicos público-privados, pasando por una articulación productiva y comercial de las áreas rurales con los centros urbanos, especialmente para la producción de alimentos. En el caso de la generación de empleo directo en obras barriales, postergando los grandes proyectos de infraestructura, en las ciudades capitales e intermedias, se deberán priorizar los de mejoramiento vial y urbano como empedrados y adoquinado de calles, refacción de aceras, cuidado de áreas verdes, campañas masivas de forestación y tareas esenciales de aseo urbano. Todo ello para la contratación temporal de mano de obra capaz de absorber importantes contingentes laborales, paliando el desempleo y con impactos positivos en la infraestructura básica y la calidad de vida de los vecinos.

Una agresiva política municipal y departamental de promoción de proyectos público-privados, como la concesión de servicios municipales, bien puede

alcanzar al restablecimiento de lo que en su momento se denominó “acción comunal” para la construcción de aceras, conclusión y pintado de fachadas a cambio de incentivos tributarios, lo que podría dinamizar en mediana escala la producción y la comercialización de materiales de construcción.

De igual manera la disminución del contrabando y la menor internación de productos agropecuarios por el cierre de fronteras, ha motivado la mayor producción de alimentos esenciales en las áreas rurales y especialmente en los municipios provinciales. Esa mayor producción hasta ahora ha sido espontánea y hasta caótica, especialmente en su comercialización urbana, lo que debe dar paso a una política municipal planificada para la producción, abastecimiento y comercialización en las ciudades de toda la producción agrícola-rural, la mayor parte orgánica, en cadenas de mercados móviles barriales o ferias distritales que evitarán no sólo el desabastecimiento y la carestía, sino que mejorarán notablemente la dieta alimenticia. Sobre esa base podría implementarse, en un segundo momento, cambios en la composición de la alimentación complementaria escolar, a cargo de los municipios, absorbiendo esa incrementada producción agrícola local.

Y se deben promover con mayor dinamismo políticas de promoción productiva a partir de pequeños y medianos emprendimientos, especialmente en el área gastronómica, pero también en manufacturas textiles para prevención sanitaria y equipamiento hospitalario (barbijos, batas, gorras y guantes). Han surgido, al calor de la pandemia y de las restricciones de circulación, cientos de negocios en línea desde las entregas de productos a domicilio, hasta la más variada forma de teletrabajo y telecomercio que deben merecer el apoyo y el incentivo gubernamental local. Facilidades administrativas para la instalación y funcionamiento de nuevos emprendimientos o para la conversión y cambio de rubro para los ya existentes, junto a la extensión de fibra óptica en los espacios públicos deben ser iniciativas gubernamentales locales para el corto plazo.

3.4. Las necesarias reformulaciones administrativas y de gestión

Todo lo anterior y más, para su implementación planificada, requerirá de inmediatas reformulaciones en la estructura y funcionamiento de los gobiernos subnacionales. Estamos hablando al menos de tres áreas de urgente reformulación y reestructuración:

d) Reformulación de la planificación operativa.

Los programas operativos anuales (POAs) y los propios Planes estratégicos de Desarrollo (PDs), han sido formulados y aprobados el año anterior (POAs) o hace 5 años (PDs) y, por lo mismo, muchos de ellos ya son anacrónicos porque o han sido elaborados sin que la pandemia y sus crisis estuvieran presentes o, en el caso de los POAs, sólo con una visión de coyuntura para su encaramiento urgente. Los PDs podrán ser reformulados en el curso del presente año y donde la participación ciudadana será esencial, pero los POAs tienen que ser revisados de inmediato, aunque el gobierno nacional ha establecido restricciones temporales para esas reformulaciones, que deben ser levantadas. **En el mejor de los casos durante los 7 meses siguientes de la gestión 2021, podrán atenderse la continuidad de los proyectos y obras mayores ya iniciadas, con la prolongación en los plazos de ejecución, pero no podrán iniciarse otros proyectos municipales o departamentales de envergadura, y la reformulación operativa deberá apuntar a los proyectos y líneas de acción inmediata señalados para atender tanto la crisis sanitaria cuanto la educativa y la recesión económica y el desempleo.**

e) Reformulación de las estructuras organizacionales.

Para adecuar el funcionamiento de los gobiernos subnacionales a las nuevas demandas y donde las tareas de atención sanitaria y de promoción económica serán esenciales, pero difíciles de atender con las actuales reparticiones administrativas, se requieren cambios en la estructura organizacional. En el caso de Salud, la mayoría de los municipios sólo han atendido el área con “Direcciones” subsumidas dentro el área administrativa más general de “Desarrollo Humano” (que comprende también, deportes, cultura, seguridad ciudadana y otros), lo que dispersa esfuerzos y recursos que ahora deben concentrarse y reforzarse para la atención de la emergencia sanitaria.

Ya se ha señalado que la atención del 1er y 2do nivel hospitalario municipal tiene que ser convertido en el primer momento de tratamiento y contención de la pandemia, única forma de impedir el rápido colapso de los centros de internación y especialmente los de Terapia Intensiva. **No será suficiente solo la asignación de mayores recursos (desde ya escasos) sino que las redes de atención de los centros de salud, junto a los hospitales de 2do nivel, para su funcionamiento, requerirán una reingeniería organizacional para su adecuada distribución en el territorio, la consiguiente asignación de personal, equipamiento e insumos sanitarios y sobre todo para la redefinición de funciones desde la prevención, el rastrillaje barrial, la detección y atención temprana, hasta la vacunación, registro y seguimiento.** Esta última tarea se ha iniciado por el gobierno nacional con “planes pilotos” por edades que, si bien están respondiendo a la urgencia del momento, no parecen ser sostenibles en los próximos meses donde deberán vacunarse dos veces a más de 7 millones de habitantes, ya que los planes piloto desde el mes de enero de este año apenas han alcanzado al 10% de la población con la 1ra dosis.

De igual manera las “Direcciones de Educación” que atendían infraestructura escolar municipal y alimentación complementaria con grandes deficiencias, ahora tienen que atender y resolver la educación a distancia, la ampliación del internet o el uso de medios de comunicación radial y televisiva, junto a la prevención y las medidas de bioseguridad para maestros y estudiantes presenciales. Su actual dimensión operativa ya está siendo rebasada.

Y una política pública de reactivación económica y productiva, con las tareas básicas anotadas, para su efectividad, va mucho más allá de las Direcciones o Unidades de “promoción económica” si es que existen, para generar estructuras administrativas eficientes de concertación público-privadas, de articulación urbano-rural y de efectiva promoción de cientos de pequeños y medianos emprendimientos productivos, de comercio y servicios.

f) Reformulación Presupuestaria

Las dos anteriores reformulaciones tendrán que aterrizar necesariamente en una inmediata reformulación presupuestaria para la reasignación de los

recursos y su priorización. Deben realizarse ajustes presupuestarios drásticos no sólo en las partidas de inversión, priorizando proyectos y postergando otros, sino en el conjunto del presupuesto donde el gasto corriente tiene que ser recortado con la necesaria desburocratización de los niveles directivos, las consultorías y los suministros, aplicando una rigurosa política de austeridad, al tiempo que en el mediano plazo se formulen políticas nuevas para la generación de recursos. Los gobiernos subnacionales deben plantear medidas de emergencia coordinadas con el gobierno nacional para la restitución de recursos, la creación de fideicomisos para préstamos de emergencia o para fondos de compensación como los sugeridos públicamente por 7 alcaldes de ciudades capitales el pasado 26 de abril.

El servicio de la deuda pública departamental y municipal para este año 2021 suma 2,189 millones de Bs. lo que pareja 6.4% y 8.6% de los presupuestos departamentales y municipales, respectivamente⁷, dineros que deben ser destinados a la atención de las crisis, por lo que se tiene que plantear al gobierno nacional la creación de un nuevo Plan de Readecuación Financiera (PRF) como el que se creó el año 2000 para atender el sobreendeudamiento e insolvencia de los gobiernos subnacionales de la época.

Sabiendo la fragilidad estructural de la mayoría de los municipios, especialmente rurales y provinciales, pero también de ciudades intermedias y de capitales departamentales, la crisis múltiple puede ser la oportunidad para llevar adelante un triple saneamiento: financiero, institucional y ético, este último para encarar la extendida corrupción y los dos primeros para implementar las reformulaciones apuntadas.

Si bien la visión expuesta hace énfasis en lo municipal, su aplicación específica abarca a las 9 gobernaciones cuyas falencias presupuestarias, organizacionales y de planificación son similares, ya existían y han sido develadas y agravadas también por la pandemia.

7 Datos de Jimmy Osorio. "Página 7", 4 de mayo de 2021.

3.5. La gobernabilidad subnacional

El desempeño de las nuevas autoridades subnacionales frente a los desafíos y con las urgentes tareas ya anotadas, sólo podrá ser exitoso si se tiene claridad sobre la gobernabilidad, concepto referido a la eficiencia y calidad de gobernar resultante de la interacción de factores internos o externos de la gestión. En ese sentido, la gobernabilidad ya no depende sólo de recursos económicos, de planificación y de estructuras organizacionales. Sobre esa base material, casi imprescindible, se deberán desarrollar relaciones e interacciones con la propia institucionalidad interna, con la comunidad y la sociedad organizada y necesariamente con las otras estructuras gubernamentales. Identifico al menos 3 facetas de la gobernabilidad, que son al mismo tiempo retos nuevos para los nuevos gobernantes:

a) La gobernabilidad Institucional interna.

Las funciones legislativas y de fiscalización las cumplen las asambleas departamentales y los concejos municipales, donde la representación emergente del voto popular congrega a las fuerzas políticas más importantes del departamento o el municipio.

Se trata de un contrapeso esencial que hace a la gobernabilidad institucional interna, donde las mayorías y minorías no son necesariamente resultado del voto de la gente sino de la conformación de bloques post electorales, mucho más cuando a partir de la aprobación de la nueva Constitución Política la elección de asambleas y concejos se realizan en listas separadas respecto a la elección de sus ejecutivos (CPE Art. 287-II), lo que está reglamentado tanto en la Ley de Régimen Electoral cuanto en la Ley Marco de Autonomías.

Las directivas de los órganos deliberantes deben reflejar esa composición política, y el ejercicio de las facultades legislativas y de fiscalización se desarrollan a partir de los bloques mayoritarios electos, de los que se conformen después de la elección de manera permanente y estable o de forma variable y ocasional.

Esta es la trama, la más de las veces compleja, de la gobernabilidad institucional interna de los gobiernos subnacionales, más fácil de resolver en los concejos municipales cuyo número varía entre 11 y 5 concejales dependiendo de la población del municipio, pero a veces irresoluble en las asambleas departamentales donde, en las listas separadas para asambleístas, se vota por un lado por asambleístas por población y por otro lado para representantes por territorio (uninominales), copiando el sistema de elección parlamentaria nacional pero donde, a diferencia de ésta, los uninominales electos no restan el número de asambleístas electos por población con lo que se duplica la representación y se distorsiona la composición final de la Asamblea, produciendo “mayorías” no representativas del voto⁸, y no correspondientes a la votación de los gobernadores elegidos que, por lo demás, deben concurrir a una segunda vuelta si es que en la primera no han obtenido la mayoría absoluta o el 40% con distancia de 10 puntos del segundo.

Estos desequilibrios electorales en las asambleas departamentales y las insuficientes mayorías concejiles municipales, dificultan la gobernabilidad institucional interna, mucho más si se tiene en cuenta que sólo 4 gobernaciones tienen aprobados sus Estatutos Autonómicos y apenas 24 municipios han aprobado sus Cartas Orgánicas, ambas normativas previstas en la Constitución para cada uno de los gobiernos autónomos, y que deberían preveer desde la definición de las visiones de desarrollo estratégico, hasta el número y la forma de elección de sus asambleístas y concejales (Arts. 31 y 35 Ley Marco), pasando por su estructura organizacional, formas de control y participación ciudadana, régimen de mayorías y minorías y formas de desconcentración. En ausencia de las Cartas Orgánicas, que deberían ser los instrumentos normativos principales de la gobernabilidad institucional, en el caso de los Municipios, se aplica la Ley N° 482 de 9 de enero de 2014 de “Gobiernos Autónomos Municipales”, que deroga y sustituye a la Ley de Municipalidades 2028, estableciendo una normativa general municipal supletoria que, por lo mismo, no brinda específicos mecanismos normativos

8 El ejemplo es casi patético en el resultado electoral departamental 2021. El MAS solo ganó 3 gobernaciones, pero tiene mayoría en 8 asambleas departamentales.

de gobernabilidad institucional. **Una tarea institucional urgente para mejorar la gobernabilidad de gobernaciones y municipios, es la de elaborar y aprobar sus Estatutos y Cartas Orgánicas postergadas hace más de una década y cuya ausencia impide un mejor desempeño gubernamental.**

Instalados desde el pasado 3 de mayo todos los gobiernos subnacionales, será de utilidad analizar la composición de sus órganos deliberantes, la forma cómo se han constituido los bloques de mayoría donde no fue suficiente la votación directa, para luego hacer un seguimiento de las respectivas gobernabilidades internas, en un ambiente muy polarizado, en las 9 gobernaciones y 10 municipios de ciudades capitales, entre el MAS y las fuerzas contrarias, aunque estas últimas dispersas y variopintas en los restantes 326 municipios.

No corresponde a este trabajo un análisis detallado de la nueva geografía política-partidaria resultante de las elecciones subnacionales, pero la derrota del MAS en 6 de las 9 gobernaciones y en 8 de los 10 municipios de ciudades capitales junto a su persistente hegemonía rural y provincial, dónde ha salido victorioso en 239 municipios (71%), configuran un cuadro nacional de equilibrios y contrapesos, pero también de latentes tensiones y conflictos, mucho más con un gobierno nacional que no se ha mostrado precisamente partidario de la concertación y el diálogo con las fuerzas y liderazgos de oposición. Algo sobre esto agregaremos al final.

b) La gobernabilidad Social Ciudadana

Pero la gobernabilidad subnacional no se agota en sus componentes institucionales internos. Un otro componente esencial de la misma es lo que se puede denominar como gobernabilidad social o ciudadana que tiene como punto de partida, para los gobernantes, la legitimidad del voto y cuya mantención, ampliación o reducción dependerá ya de la gestión que puedan desplegar en la atención y solución de los problemas de la comunidad local o departamental.

Sin duda la gobernabilidad institucional (referida a las mayorías deliberantes), al facilitar la aprobación de leyes, presupuestos y programas, puede viabilizar

un buen gobierno en favor de la comunidad y consolidar el apoyo de ésta a los gobernantes electos, pero también una gestión transparente, vinculada a la comunidad, atenta a sus demandas, generadora de información y promotora del involucramiento y participación ciudadana, puede equilibrar y contrarrestar lo que pueden ser mayorías deliberantes opositoras en las asambleas y concejos poco dispuestas a la gobernabilidad institucional.

Esta gobernabilidad ciudadana es una construcción permanente, pero de especial relevancia al momento de aprobar los Planes Operativos Anuales POAs, planes quinquenales estratégicos, la asignación de presupuestos y recursos, junto a una eficiente ejecución de los mismos.

Son conocidas las experiencias departamentales y municipales que partiendo de claras mayorías electorales, por las malas gestiones, terminan huérfanas de apoyo y sin capacidad de gobernabilidad, pese a contar con mayoría en asambleas o concejos. También se ha conocido la experiencia inversa de gobiernos inicialmente “minoritarios” que luego de un desempeño adecuado y muy vinculado a la gente han logrado el suficiente apoyo social para garantizar estabilidad y continuidad institucional, neutralizando incluso a mayorías contrarias y obstruccionistas de asambleas o concejos.

Debemos resaltar que ninguna de las principales gestiones subnacionales, en 9 gobernaciones y 10 municipios de las capitales incluyendo El Alto, han sido reelegidas, lo que da cuenta del desgaste y agotamiento que sufrieron los anteriores gobernantes y sus respectivas representaciones político partidarias, junto a mayores expectativas de los electores de cambio y renovación.

Ello marcará, además de expectativa, una mayor demanda hacia las nuevas autoridades locales y departamentales, lo que bien administrada puede ser la base de una renovada gobernabilidad ciudadana.

c) La gobernabilidad interinstitucional.

Y en tercer lugar el desafío de la gobernabilidad tiene otro componente en lo que podría denominarse la “gobernabilidad interinstitucional”, que emerge

de la necesaria y en muchos casos imprescindible relación con los otros gobiernos subnacionales y, por supuesto, con el gobierno nacional.

Se trata de la acción gubernamental conjunta para la implementación de planes, proyectos y políticas que requieren concertación, más allá de la sola coordinación y que, en lo inmediato, tiene que ver, por ejemplo, con las respuestas a las crisis emergentes de la pandemia, pero que no se agota en ella.

En el caso de las gobernaciones, esta visión de gobernabilidad tiene que reflejarse en la articulación operativa no sólo con los municipios provinciales, qué es lo que ha primado hasta ahora, sino con los municipios capitales, de ciudades intermedias y de las áreas metropolitanas, donde se perciben o marcadas ausencias o duplicidad de esfuerzos.

En el caso de los municipios el radio de la gobernabilidad interinstitucional parece más amplio, ya que alcanza tanto a municipios y ciudades intermedias que pueden y deben conformar áreas metropolitanas especialmente en Santa Cruz, Cochabamba y La Paz, cuanto al asociativismo municipal de ciudades capitales (Asociación de Municipios de Bolivia AMB) y del conjunto de los municipios (Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia FAM-Bolivia), que se constituyen en mejores interlocutores de los otros niveles gubernamentales.

Tanto municipios como gobernaciones tienen el inmediato desafío de redefinir la relación institucional con el gobierno que, en el inmediato pasado, ha estado presidido por tensiones y desencuentros en torno especialmente a la asignación de recursos y competencias y dónde, cómo se puntualizó al principio, la línea de acción del primer gobierno del MAS produjo retrocesos, recortes y distorsiones que hasta hoy han invalidado componentes centrales de la construcción autonómica previstos en la Constitución como la legitimidad del voto, la descentralización de recursos y el respeto a las competencias.

La definición constitucional de las competencia “privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas” (Art. 297 CPE) y el largo listado, también

constitucional, de las respectivas competencias nacionales, departamentales, municipales y de las autonomías indígenas (Arts. 300, 302, 303, 304 y 305), reiteradas en la Ley Marco de Autonomías, y ya mencionadas, no han sido suficientes para articular a los distintos niveles de gobierno en torno a inversiones y proyectos concurrentes, ni siquiera en áreas vitales como salud y educación donde esa articulación es imprescindible ya que esos servicios esenciales la normativa los distribuye en atribuciones distintas con la obligatoriedad de la concurrencia inter gubernativa. Piénsese en la pandemia y sus efectos, para calibrar la urgencia y premura de esta faceta de la gobernabilidad.

Completando esta rápida descripción señalemos que la realidad y la gobernabilidad de las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas (AIOC) normadas por usos y costumbres internos, está poco desarrollada ya que las mismas, inscritas en el Capítulo Séptimo del Título I de la nueva Constitución, al cabo de 12 años de su vigencia sólo se han concretado legal e institucionalmente en 4 casos: Charagua Iyambae, Uru Chipaya, Salinas de Garci Mendoza y Raqay Pampa.

Se requieren estudios detenidos al respecto para conocer e indagar sus peculiaridades, pero especialmente sus perspectivas dada la dimensión estatal que apareja la construcción del Estado Plurinacional, donde los pueblos originarios son protagonistas principales a través de sus formas de autogobierno que tienen en las autonomías indígenas una expresión concreta.

4. A manera de conclusiones: el reto de la concertación nacional intergubernativa

Como decía al inicio, las elecciones subnacionales y la posesión de los nuevos alcaldes y gobernadores cierran esta prolongada transición electoral. La expectativa mayoritaria es que se abra un periodo de estabilidad, de encaramiento y solución de los problemas y que la construcción institucional y democrática recobre fuerza después de la grave crisis política por la que atravesó el país. Y los nuevos gobernantes deberán contribuir a ello porque,

de manera más general e integral, está planteado para todos el desafío de la concertación y de los acuerdos gubernativos nacionales, no sólo como práctica democrática habitual, sino como una necesidad que imponen las grandes dificultades que apareja la crisis sanitaria, económica y social.

Especialmente los 9 gobernadores y los 10 alcaldes y alcaldesas de capitales y El Alto, ya posesionados, deberían promover al más breve plazo posible una concertación nacional intergubernativa con el gobierno nacional, en base a los siguientes puntos y tareas comunes:

1. **La crisis sanitaria nacional**, que requiere un renovado plan de emergencia sanitaria para resolver las carencias de infraestructura, equipamiento, insumos, medicamentos y personal que este mes de mayo, y con motivo de la 3ra ola, han generado otra vez el colapso hospitalario. La inmunización masiva, siendo la solución del mediano plazo, en sus dificultades logísticas y operativas, no puede dejar casi inermes a una población que tardará varios meses en vacunarse y que requiere acciones gubernativas coordinadas y eficientes para la prevención, la contención, el tratamiento curativo y, en su caso, la internación hospitalaria. Se dirá que el plan nacional existe y que también en las gobernaciones y alcaldías se está trabajando, pero resulta evidente por un lado su insuficiencia que está produciendo el colapso, y por el otro su escasa coordinación operativa.
2. **La crisis económica**, donde las iniciativas del gobierno nacional, después de medio año, todavía no están produciendo resultados y dónde la acción de gobernaciones y municipios puede y debe ser un mecanismo específico para, en el corto plazo, enfrentar el desempleo, promover inversión pública local, incentivar cadenas de producción y comercialización urbano - rurales, favorecer los pequeños emprendimientos y reactivar las economías locales y departamentales. Proyectos económicos concurrentes en las áreas metropolitanas, inversiones nacionales concertadas y apalancadas con gobernaciones y municipios y otras acciones, son sólo ejemplos de lo que podría ser

la concertación intergubernativa frente a la recesión económica, el desempleo y la urgencia de la reactivación productiva y comercial.

3. **El Censo Nacional y el Pacto Fiscal**, previstos para el mediano plazo, no pueden postergar el encaramiento de la reasignación de recursos y competencias. La disminución de ingresos por tributación interna o por exportaciones, en su afectación, es transversal a todos los niveles gubernamentales y, por lo mismo, deberán generarse desde el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales pronto mecanismos para acceder al crédito público y privado ante los entes multilaterales de financiamiento y la cooperación internacional, para la inmediata creación de fondos de emergencia y/o de compensación, junto a programas de refinanciamiento y/o readecuación financiera. Anteriores medidas antiautonomistas y políticas nacionales restrictivas o confiscatorias de los recursos departamentales y locales deberán ser levantadas de inmediato. Para ello debería formularse una Agenda Autónoma de Emergencia.
4. En base a ese **Acuerdo Nacional Intergubernativo**, para una respuesta eficaz e inmediata a la crisis sanitaria y económica, podrían alentarse otros acuerdos más amplios y abarcales, tanto en temáticas como en actores, con la vista puesta en el próximo bicentenario de la República, abordando problemáticas más estructurales, donde el modelo productivo, la construcción autónoma, la administración de justicia, la relación interpoderes pudieran abordarse de manera integral.

Se plantea esta tarea-desafío de la Concertación Nacional Intergubernativa, porque no debemos olvidar que detrás de la pandemia y sus crisis existe un telón de fondo visibilizado en la crisis política de 2019-2020. Se trata del estancamiento, cuando no del agotamiento de la propuesta estatal que desde 2006 impulsó el MAS y que, a partir de las “fracturas” anotadas en los “antecedentes”, entró en crisis y generó incertidumbre en la población y creciente ilegitimidad en los gobernantes.

La votación de octubre de 2020, sin duda, le ha devuelto legitimidad electoral al MAS en las personas de Luis arce y David Choquehuanca, que se han planteado encarar las tareas y desafíos urgentes de la coyuntura,

pero los nuevos gobernantes nacionales también han hecho énfasis en un desafío político de más largo alcance que, según sus propias palabras, es el de “restablecer el proceso de cambio”, supuestamente interrumpido el 2019 por un “golpe de estado”. No es este el lugar para recrear ese “debate” entre golpe y fraude que antagoniza, superficialmente, el desenlace de la crisis desatada en octubre de 2019, pero lo que sí es evidente es que, a las falencias gubernamentales nacionales en el enfrentamiento de la pandemia y la crisis económica, se suma un horizonte opaco para el mediano plazo dada la inexistencia o invisibilidad de iniciativas, pautas o acciones gubernamentales y estatales que apunten a ese “restablecimiento”, sabiendo que el impulso económico de la gestión de Evo Morales estuvo sustentado, casi exclusivamente, en el millonario flujo externo de divisas durante 8 años, entre 2006 y 2014. Ese flujo ha cesado y no parece que vaya a repetirse en el futuro, peor si la industria nacional del gas está en creciente declinación por los menores precios y el agotamiento de reservas. En sustitución, un mantenido incremento de la deuda pública externa e interna para sustentar la inversión estatal, no parece sostenible, si el déficit se mantiene en más del 7% y las reservas internacionales netas están en su nivel más bajo, apenas por encima de los 5.000 millones de dólares, muy lejos de los 15.000 millones que se acumularon al 2015. De no “restablecerse” ese “proceso de cambio” masista y su modelo “social- comunitario”, al menos en sus componentes iniciales, la deriva gubernamental de los próximos años puede ser incierta, mucho más si los pasos gubernamentales de coyuntura no tienen integridad y están marcados por la ya conocida práctica autoritaria que malogró escenarios de concertación que bien pudieron evitar los desbordes políticos y sociales en una crisis mal tratada. La victoria del MAS en sólo 3 gobernaciones y 2 municipios capitales, pero mantenida en el 71% restante de municipios provinciales y rurales, da cuenta de fortalezas y debilidades. Igualmente, la victoria de una oposición dispersa y variopinta en 6 gobernaciones y 8 de los principales municipios capitales, encarna expectativas y desafíos, pero también visibles limitaciones.

No estamos ya en el tiempo de las fuerzas hegemónicas. Parece imprescindible aprender las lecciones del pasado reciente, ya que cuando se repiten las mismas conductas, los resultados pueden ser idénticos. Y, con seguridad, no

es ese el deseo de la mayoría de los bolivianos que, en las urnas, tanto el 2020 como el 2021, a tiempo de elegir a preferencias electorales distintas, votó unánimemente por la pacificación, la estabilidad, el equilibrio y el progreso. Esa unanimidad es la que, como también dije al principio de estas líneas, está a la base de la gran capacidad y vocación de los bolivianos de preservar y consolidar la convivencia democrática por encima de las crisis.

La Paz, 25 de mayo de 2021

Juan Del Granado

El autor

Juan del Granado Cosío (1953) es abogado y político. Fue militante del Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR) de 1971 a 1984 y líder del Movimiento Sin Miedo (MSM) entre 2000 y 2014.

Dirigió como abogado principal el juicio a la dictadura de García Meza (1984-1993), obteniendo sentencia condenatoria contra los principales acusados.

Fue Diputado nacional en dos períodos (1993-1999) contribuyendo a importantes reformas constitucionales y legislativas de la época. Fue Alcalde de La Paz durante 10 años continuos (2000-2010), oportunidad en la que desplegó una reconocida labor de saneamiento institucional de la Alcaldía y de transformación de la ciudad.

Fue candidato a la Presidencia de Bolivia por el MSM en 2014.

Ha publicado varios libros y ensayos sobre Derecho, Política y Municipalismo. Actualmente participa de la vida pública del país de manera individual e independiente. Está casado con Marcela Revollo y tiene 4 hijos.