

# La relación nacional-departamental en Bolivia: una mirada multinivel al nuevo escenario político del país

## The national-departamental relation in Bolivia: a multilevel approach to the country's new political arena

**Julio Ascarrunz\***

Universidad Mayor de San Andrés

Fecha de recepción: 13 de mayo

Fecha de aceptación: 17 de mayo

**ISSN: 2219-4142**

Ascarrunz, Julio. «La relación nacional-departamental en Bolivia: una mirada multinivel al nuevo escenario político del país». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 6, primer semestre, N° 10: pp. 39-59.

\* Licenciado en la carrera de Ciencia Política y Gestión Pública en la Universidad Mayor de San Andrés (La Paz, Bolivia), donde desempeña la auxiliaura de docencia en la materia de Taller de Investigación en Ciencia Política. Actualmente cursa la Maestría en Estudios Electorales en su versión virtual organizada por la Universidad de San Martín (Argentina) y la Universidad de Salamanca (España). Correo electrónico: [julio.ascarrunz@gmail.com](mailto:julio.ascarrunz@gmail.com)

## Resumen

El presente artículo aborda la competencia partidista en Bolivia desde un enfoque multinivel a partir del departamento (nivel intermedio) como unidad territorial de análisis de 2005 a 2015. El objetivo es dar cuenta de la (in)congruencia que presenta un nivel institucional soslayado por la literatura existente sobre los estudios multinivel. Con este propósito se utilizan dos herramientas de medición: la Medida de Congruencia (Gibson y Suárez-Cao 2010) en una sola versión y el Índice de Disimilitud (Johnston 1980) en dos versiones, agregada a nivel nacional y desagregada por departamentos, con la introducción de datos de todos los partidos (DISa) y de los partidos con doble competencia (DISb). El argumento que se maneja es que si un nivel institucional es lo suficientemente importante para ser introducido al ámbito electoral de un país, debería serlo también para el interés académico y más en su relación con el resto del sistema. A partir de esto, el estudio ha llegado a la conclusión de que la importancia de este nivel institucional depende del grado de autonomía que posea y del interés de los actores partidistas y las élites regionales.

**Palabras clave:** *Sistema de Partidos Multinivel, Bolivia, Nivel Departamental, Nivel Intermedio, Descentralización.*

## Abstract

This article focuses on party competition in Bolivia from a multilevel approach with department (intermediate level) as the territorial unit of analysis from 2005 to 2015. The objective is to demonstrate the (in)congruence of an institutional level overlooked by the literature on multilevel studies, for which two indices of measurement are used: Summary Measure of Congruence (Gibson and Suarez-Cao 2010) in a one version and Dissimilarity Index (Johnston 1980) in two versions, nationally aggregated and departmentally disaggregated, with voting data from all competing parties (DISa) and only from those with double competition (DISb). The argument handled is that if an institutional level is important enough to be introduced to the electoral framework of a country, it should also be important enough for academic interest, especially in their relation with the rest of the system. From this, the study concluded that the importance of this institutional level depends on the degree of autonomy it has and the interest of the partisan actors and regional elites.

**Key words:** *Multilevel Party System, Bolivia, Departmental Level, Intermediate Level, Decentralization.*

## Introducción<sup>1</sup>

A partir del 2005, el sistema político boliviano se modifica con la profundización de la democracia y del proceso de descentralización debido a la elección directa, mediante sufragio, de las autoridades del nivel departamental (nivel intermedio en la división político-administrativa del país). El presente trabajo aborda a este nivel institucional desde una perspectiva multinivel de la competencia partidista, es decir la relación de la competencia de este ámbito con el nacional, desde el inicio de esta elección (2005) hasta las últimas elecciones llevadas a cabo en el país (2015).<sup>2</sup>

El objetivo dentro de este análisis es dar cuenta de la congruencia<sup>3</sup> existente entre estos dos niveles para saber cómo se relaciona un ámbito electoral subnacional nuevo con el nivel nacional y el resto del sistema político, todo esto desde el enfoque multinivel del sistema de partidos.<sup>4</sup> Para ello, se utilizan dos herramientas de medición de las cuatro que exponen Dosek y Freidenberg (2013). La primera herramienta es la Medida de Congruencia (Summary Measure of Congruence, MSD) presentada por Gibson y Suárez-Cao (2010),<sup>5</sup> esta medida utiliza el NEP<sup>6</sup>, la cual evita errores al momento de definir qué partidos entran en la medida y cómo lo hacen; sin embargo no tiene la flexibilidad necesaria como para dar cuenta de las realidades de cada región —o en este caso departamento— por separado.

La segunda herramienta es el Índice de Disimilitud (Dissimilarity index, DIS) de Johnston (1980),<sup>7</sup> que permite mayor flexibilidad al introducir datos. Si bien esto puede ser una ventaja, también puede ser un peligro si no se maneja bien manejan bien los datos. Esta medida, por su flexibilidad, se la toma en dos versiones. A partir de una adaptación de lo propuesto por Schakel (2013). La primera versión (DIS1) toma los resultados de la elección nacional y departamental, ambos agregados a nivel nacional para dar un pantallazo general de la similitud/congruencia del sistema de partidos. Mientras que la segunda versión (DIS2), desagrega la realidad por departamentos, de esta manera, toma los datos de la elección nacional y departamental por cada uno de los nueve departamentos de Bolivia. En tal sentido, se pretende dar cuenta de las

1 Agradezco los comentarios del Comité Editorial de la revista *Politai* y a los diversos compañeros y profesores con los que se mantuvieron largas charlas que dieron importantes insumos para este artículo. Un agradecimiento especial a Tomas Dosek por el apoyo a mi interés en los estudios multinivel.

2 Tres procesos electorales tanto nacionales como departamentales, sin tomar en cuenta revocatorias de mandato, elecciones provenientes de las mismas, ni referéndums.

3 La congruencia de la competencia de los sistemas de partidos multinivel se entiende como los «niveles de similitud de los resultados electorales entre los distritos en los diferentes niveles de competencia» (Dosek y Freidenberg 2013:164); es decir la similitud de la conformación de gobiernos a partir de las votaciones, las lógicas y los partidos en competencia (Pérez Mendieta 2010)

4 «Todo sistema político en el que se eligen cargos en más de un nivel institucional es multinivel (sic)» (Dosek y Freidenberg ob. cit.:163). Los mismos autores establecen que «se parte de la premisa de que todo sistema de partidos es multinivel, ya que existe competencia en distintos niveles institucionales (y en diferentes distritos de manera simultánea)» (Ibídem: 162). Sin embargo, Swenden y Maddens (2008:6) aterrizan más en la conceptualización y establecen que un sistema de partidos multinivel es «la agregación de un sistema de partidos nacional que surge de las elecciones para puestos nacionales y un conjunto de sistemas regionales de partidos que reflejan los resultados de las elecciones regionales». Así se toma lo regional, más ampliamente, como lo subnacional o, en este caso, y más específicamente, lo departamental.

5 La fórmula es la siguiente:

$$MSD = \left[ \frac{1}{N} * \sum (s_i - n) \right]^2 + \frac{1}{N-1} * \sum (s_i - \bar{s})^2$$

donde  $N$  es el número de unidades subnacionales, si es el NEP de cada unidad en las elecciones subnacionales,  $n$  es el NEP a en las elecciones nacionales y el promedio del NEP en las elecciones subnacionales. Los valores más bajos significan mayor congruencia y la medida no tiene límite superior, siendo cero el inferior. (Dosek y Freidenberg ob. cit.: 168)

6 Número Efectivo de Partidos de Taagepera y Laakso (1979).

7 La fórmula es la siguiente:

$$DIS = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n |X_{in} - X_{ir}|$$

donde  $n$  es el número de partidos presentes en la competencia.  $XiN$  el resultado de un partido dado en las elecciones nacionales y  $XiR$  el resultado del mismo partido en las elecciones sub-nacionales. Los valores van de 0% (máxima similitud/congruencia) a 100% (máxima disimilitud/incongruencia). (Dosek y Freidenberg ob. cit.: 167).

variaciones que puedan existir (o no) en ciertos departamentos y enfocar el análisis hacia las diferencias y similitudes entre las distintas regiones del país.

De igual manera, se utiliza una diferenciación entre DISa y DISb para cada una de las versiones del índice. La primera de ellas es la medición a partir de todos los partidos en competencia, sin importar si su participación haya sido nacional, departamental, o en ambos niveles. La segunda es la medición exclusiva de los partidos que hayan tenido doble competencia, con el fin de evidenciar los niveles de penetración territorial de ciertos partidos; la emergencia de liderazgos arraigados a lo subnacional; y los grados de preferencia electoral hacia los mismos. La diferenciación entre DISa y DISb permite dar cuenta del origen del resultado que se obtenga, es decir se puede llegar a inferir si el alto/bajo grado de congruencia se da por la presencia o ausencia de partidos con competencia exclusivamente nacional, exclusivamente departamental o de ambos niveles.

Por su parte, la diferenciación entre DIS1 y DIS2 permite la apreciación del origen geográfico del resultado dado. Esto ayuda a apreciar, en un sentido evolutivo en el tiempo, el desarrollo de la votación de las fuerzas políticas, en especial aquellas de carácter regional, bajo la premisa de que los partidos regionales expresan «resistencia a la centralización administrativa y la estandarización cultural» (Caramani 2008: 240). Aquí cabe la aclaración de que el uso de dos medidas que proponen analizar lo mismo (la similitud o congruencia de los resultados electorales entre dos niveles institucionales) pero son bastante diferentes, se debe a las bondades de cada una de ellas. Así se busca subsanar las limitaciones o problemas que también presentan. Esto quiere decir que se utiliza la facilidad y objetividad de la Medida de Congruencia al momento de introducir los datos para tener un panorama «menos sesgado», mientras que se utiliza el Índice de Disimilitud para poder analizar a cada unidad individualmente y poder compararlas entre sí. En cuanto al uso de la segunda medida también en el análisis de la congruencia general/agregada, es para poder tener una referencia de cómo deberían introducirse los datos de las votaciones. En otras palabras, para saber cuán factible es tomar en cuenta las coaliciones que se dan para una elección de un nivel pero se deshacen para la elección del otro nivel, o si directamente deben tomarse los porcentajes de votación por separado, sin tomar en cuenta las coaliciones que no perduran de una elección a otra entre los niveles institucionales que se relacionan para el análisis.<sup>8</sup>

Una vez realizada la descripción cuantitativa de la relación nacional-departamental, se procede al análisis de los resultados de las medidas. Este análisis se hace a partir de los factores que aglutinan Dosek y Freidenberg (2013), los institucionales, socioculturales y político-estratégicos. De estos tres factores, surgen cinco dimensiones que se encuentran al interior de los mismos: 1) grado de descentralización, donde se observa que puede ser una causa, en muchos casos, determinante de los grados de congruencia o incongruencia. Si el grado de descentralización es mayor, hay más incentivos para que los partidos localistas se enfoquen más en su nivel institucional en vez de dar el salto a la política intermedia o incluso nacional, la premisa es que si hay «mayor descentralización, hay mayor probabilidad de que se incremente la incongruencia entre los niveles del sistema político» (Dosek y Freidenberg 2013: 172). 2) La simultaneidad electoral, donde se establece que la simultaneidad de las elecciones nacionales y subnacionales o, contrariamente, el espacio de tiempo de separación de las mismas determinan las estrategias partidistas y los comportamientos electorales y, por lo tanto, los resultados (Ibídem). 3) La permisividad de las reglas electorales, es decir el tipo de sistema electoral que utilizan los niveles institucionales. Esto puede condicionar los resultados en la medida que si son distintos o no y qué tipo de distinciones se dan. 4) La estructura político-estratégica, donde se hace referencia a cada partido que participa en las elecciones en cuanto a sus grados de centralización y estrategias que llevan a cabo en

8 Sobre esto se desarrolla más en el punto 4, una vez que se muestren los resultados de ambas medidas para poder graficar mejor la idea que aquí se expone.

las elecciones de ambos niveles y de sus élites. La premisa es que si se da un escenario donde la estructura y estrategia de los partidos que participan de la elección es más descentralizada, hay mayor posibilidad de niveles mayores de incongruencia, y viceversa. Finalmente, 5) La politización de identidades locales que hace referencia a los clivajes sociales, étnicos, territoriales y, fundamentalmente, al grado de politización de los mismos. Lo cual significa que si las culturas y/o identidades locales son fuertes, y hay un partido que las canalice en demandas políticas y/o políticas públicas, la incongruencia suele ser mayor (Ibídem).

### **Breve repaso por el desarrollo de los estudios multinivel en/sobre América Latina y Bolivia**

Los primeros estudios multinivel se llevaron a cabo en Estados Unidos y Europa tras el surgimiento de la necesidad de analizar los niveles subnacionales, por las características federales de primeros casos estudiados; en el caso europeo, a partir de las entradas de las elecciones para el Parlamento Europeo. No es hasta la década de los 90 que en América Latina, los niveles subnacionales empiezan a tomar mayor importancia dentro del análisis y las investigaciones politológicas. Sin embargo, estos niveles empiezan a ganar protagonismo por su cuenta y sus estudios se enfocan más hacia teorías de la descentralización y desarrollo humano. No es hasta la primera década del siglo XXI que los estudios sobre la relación del sistema de partidos en distintos niveles toma protagonismo en la región.

Los primeros estudios, respondiendo a su origen europeo y estadounidense, tomaron en cuenta el caso de Argentina, Estado federal, (Gibson y Suárez-Cao 2010). Sin embargo, el interés hacia otros casos se fue expandiendo hasta abarcar casos como Venezuela (Cyr y Sagarzazu 2011), República Dominicana (Ramírez Baracaldo 2010), Nicaragua y Costa Rica (Cascante 2010), Perú, Ecuador, y Colombia (Batlle 2012). Finalmente, Freidenberg y Suárez-Cao (2012) realizan una compilación de los últimos resultados de cada caso estudiado y, cruzando una variable de control de partidos (no) tradicionales, realizan una propuesta de tipología.<sup>9</sup>

Respecto al caso boliviano, que interesa en este artículo, se pueden apreciar los trabajos que toman a Bolivia individualmente (Pérez Mendieta 2010 y Ascarrunz 2015), así como los de comparación con otros casos (Batlle ob. cit. y Freidenberg y Suárez-Cao ob. cit.). Todos estos trabajos tienen un elemento en común y tres de ellos comparten una segunda característica. La primera coincidencia es que todos toman al nivel municipal como unidad territorial de análisis; mientras que la segunda, compartida por los trabajos de Pérez Mendieta, Freidenberg y Suárez-Cao, y Batlle, utilizan la Medida de Congruencia de Gibson y Suárez-Cao (2010) como herramienta de medición. Por otro lado, el trabajo de Ascarrunz emplea el Índice de Disimilitud de Johnston (1980).<sup>10</sup>

Haciendo referencia al contenido, se observa que, en primer lugar, Batlle (ob. cit.) realiza un análisis en dos dimensiones: horizontal y vertical. La primera, para el caso de Bolivia, empieza

9 La mayoría de los autores aportan a los casos del libro Territorio y Poder. Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina (Freidenberg y Suárez-Cao 2014) con trabajos más actualizados. Los estudios que se toman en este trabajo son trabajos de fin de Máster, tesis doctorales y ponencias encontradas en internet, que dieron pie a la versión final del libro al que el autor todavía no ha podido tener acceso.

10 Mientras la Medida de Congruencia utiliza el número efectivo de partidos (NEP) (Taagepera y Laakso 1979) para la medición, el Índice de Disimilitud introduce los valores de cada partido individualmente. Esto le otorga mayor flexibilidad al segundo sobre el primero, de esta manera las mediciones pueden realizarse de manera agregada o desagregada, y comparar las unidades entre sí y con el nivel nacional (Schakel 2013). Sin embargo esta flexibilidad puede convertirse en un problema al momento de introducir los valores y tener casos, como en Bolivia, donde las coaliciones de partidos se disuelven entre dos elecciones de dos niveles institucionales distintos. Por esto la primera medida tiene una ventaja ya que «al ser una medida sistémica, no existen dudas sobre qué partidos incluir al calcular los valores y se incorporan a todos los que participaron en la elección en cuestión (...)» (Dosek y Freidenberg 2013:169).

con las elecciones de 1985, donde se puede apreciar una nacionalización del sistema de partidos<sup>11</sup> de 0,76 (aprox.). Después de eso, en las dos elecciones siguientes, se puede observar una cierta estabilidad en cuanto a ese indicador, pero es para las elecciones de 1997 cuando esta medida baja a un 0,67 (aprox.). No es hasta 2005 que este índice vuelve a subir a un 0,74 (aprox.), pero para 2009 (la última elección del estudio) vuelve a bajar, aunque no mucho, a 0,71 (aprox.). En rasgos generales, este índice para el caso boliviano tiene mucha volatilidad, al menos no en comparación a otros países incluidos en el mismo estudio.

En cuanto a la dimensión vertical del mismo estudio, podemos observar que el nivel de congruencia de Bolivia también varía en el tiempo. Para el primer periodo estudiado (1995/1997) se observa un nivel de congruencia de 4,3351, es decir una fuerte incongruencia. Sin embargo, resalta más el periodo 2004/2005, que presenta un resultado de 9,3243. Finalmente, el último periodo estudiado con esa medida muestra un dramático descenso en este indicador alcanzando un resultado de 1,1600, lo cual da un gran panorama de todos los periodos de incongruencia (sea alta, media o baja), y más si se observan los resultados en perspectiva comparada con los demás países estudiados.

El trabajo de Pérez Mendieta (2010) hace el mismo ejercicio vertical y horizontal del sistema de partidos multinivel e incrementa una revisión de la nacionalización desagregada por partidos. Además realiza un repaso por los porcentajes de acumulación de victorias electorales en los distintos municipios del país por parte de las dos fuerzas políticas históricamente mayoritarias, MNR y MAS. Finalmente, el autor da algunas posibles explicaciones al proceso anteriormente descrito a partir de ciertos factores, como los institucionales, partidistas y sociológicos.

El segundo trabajo que toma a Bolivia como caso único (Ascarrunz) trata de hacer el mismo repaso histórico de la congruencia pero a partir de otra herramienta de medición. Al contrastar los resultados obtenidos a través de la Medida de Congruencia con los que este último trabajo obtiene con el Índice de Disimilitud, se puede apreciar que los valores varían entre las dos medidas. Sin embargo, y a pesar de esta variación, se destaca el hecho de que en ambos casos se mantiene una cierta tendencia. Otro segundo aspecto relevante de este último trabajo es la comparación de los resultados obtenidos con ciertos factores causales de los mismos; así como con la cuantificación de las variables de fragmentación, a partir del Número Efectivo de partidos de Taagepera y Laakso (1979)<sup>12</sup>; y la polarización a partir del Índice de Polarización Ponderada (Ocaña y Oñate 1999: 223 -245).<sup>13</sup>

11 Se parte del trabajo de Jones y Mainwaring (2003) y su propuesta de nacionalización de los partidos (PNS - Party Nationalization Score) y sistemas de partidos (PSNS - Party System Nationalization Score) con aplicación a las Américas. Los autores utilizan el coeficiente de Gini para medir la «variación a lo largo de estados, provincias, departamentos, regiones administrativas, o parroquias en el rendimiento electoral de los partidos» (Jones y Mainwaring 2003:10, traducción propia). Se construye el PNS de manera individual y, posteriormente, se procede a multiplicar el PNS de cada partido y sumarlo con los demás componentes del sistema para obtener el PSNS. La medida va de 0 como valor mínimo (nacionalización mínima) hasta 1 como valor máximo (nacionalización máxima).

12 El índice desarrolla un número hipotético de partidos con ponderación en sus apoyos electorales. La fórmula es:

$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n P_i^2}$$

Fuente: Ocaña y Oñate (1999: 234)

$P_i$  = Proporción de la votación de cada partido.

13 La fórmula mide la distancia ideológica de los partidos en el sistema en base al desarrollo de Sani y Sartori, sin embargo la que se utiliza pondera el peso/apoyo de cada partido. La fórmula es:

$$PP = \sum_{i=1}^n \frac{V_i}{100} (xi - \bar{x})^2$$

Fuente: Ocaña y Oñate (ob. cit.: 238)

$V_i$  = porcentaje de votos o escaños (electoral o parlamentaria).

$X_i$  = posición del partido en un espectro ideológico lineal de izquierda (1) a derecha (10).

$\bar{x}$  = promedio de posiciones ideológicas de los partidos en la escala.

El último de los trabajos tomados en cuenta es el de Freidenberg y Suárez-Cao (2012.), donde se toman 337 municipios, como número y tipo de unidades, entre 1995 y 2010. Con la aplicación de la medida de congruencia en la última elección, Bolivia presenta un resultado de 1.16. Si bien se sigue considerando un resultado que expresa incongruencia del sistema de partidos, comparativamente se puede observar que de los casos estudiados por las autoras, Bolivia muestra la incongruencia más baja. En cuanto a la aplicación del ICPT,<sup>14</sup> se observa que el resultado del sistema de partidos boliviano es de 0.01, y es el caso que expresa menos tradicionalidad de entre todos los estudiados. Finalmente, se puede apreciar que, tras el cruce de las variables de congruencia y tradicionalidad, se posiciona al sistema de partidos multinivel boliviano; según la tipología de las autoras, dentro del cuadrante de sistema no tradicional incongruente, aunque con índices muy bajos en ambos campos.

Finalmente, y siguiendo la línea del presente artículo, se hace necesario el repaso del nivel departamental como unidad territorial de análisis dentro del estudio multinivel. Se pudo apreciar que, en los casos anteriormente descritos, se toma el nivel municipal para el estudio multinivel. En el caso de los departamentos, se aprecian trabajos que analizan este nivel institucional de manera individual a partir de su proceso de descentralización o desde un enfoque electoral desde 2005 (por ejemplo Brockmann 2007, Blanes 2007, Leño 2007, Oporto 2007, entre otros). Si bien estos trabajos contribuyen mucho al entendimiento sobre este nuevo escenario político, no llegan a tejer una relación directa con el nivel nacional. Igualmente se puede tomar el trabajo de Jones y Mainwaring (2003), que utiliza el nivel departamental como unidad de análisis al momento de estudiar la nacionalización de los partidos y el sistema de partidos, donde el departamento se adhiere al análisis pero no de manera directa, es decir que no se conectan dos niveles institucionales ni se establece una relación entre ellos, solamente se utiliza al departamento como la proporción desagregada de los votos en las elecciones nacionales. En cuanto a la utilización del nivel departamental como unidad territorial de análisis en un estudio multinivel, se tienen los trabajos de Aguilar et al. (2014) y Ascarrunz (2014), donde el primero mide la congruencia de la relación nacional-departamental con la Medida de Congruencia de los periodos 2005/2005 y 2009/2010. El segundo, por su parte, mide la congruencia de los mismos periodos a partir del Índice de Disimilitud, además de hacer un repaso cualitativo acerca de las tensiones del sistema político que tienen relación, sea de causa o efecto, con la elección de autoridades departamentales a partir de votación popular. Si bien estos trabajos abordan la relación nacional-departamental en Bolivia a partir del sistema de partidos, ambos llegan a ser exclusivamente descriptivos, dejando de lado, y en alta ambigüedad, a las posibles explicaciones sobre los fenómenos que analizan y los resultados que obtienen.

Tras este pantallazo sobre el estado de situación de los estudios multinivel sobre Bolivia y los estudios/análisis sobre el nivel departamental, es preciso terminar de hilvanar la fundamentación de este trabajo. Como ha sido evidenciado, todos los trabajos sobre Bolivia, e incluso sobre los estados con estructura unitaria en América Latina, han sido abordados por los estudios multinivel a partir de los niveles más bajos de la estructura estatal; es decir que se han tomado en cuenta las municipalidades (o su equivalente) para el análisis<sup>15</sup>. Mientras que el nivel intermedio, ha sido motivo de análisis para los estados con estructura federal, donde se han tomado las provincias (Argentina) o los estados (México y Venezuela), como unidad territorial de análisis. Por lo que surge la pregunta, motivación del presente artículo, de ¿cuál es el rol de los niveles intermedios en Estados con estructura unitaria dentro del sistema de partidos multinivel? Incluso yendo más allá de esta condición, se puede establecer ¿qué papel desempeña, y cómo lo hace, un nivel de

14 Índice de Control de Partidos Tradicionales.

15 A esta realidad son excepción las tímidas aproximaciones de Aguilar et al. (ob cit.) y Ascarrunz (ob. cit.)

reciente autonomía política dentro de la competencia partidista multinivel? Estas interrogantes, de acuerdo con el objetivo expuesto en el punto 1, pretenden ser abordadas desde la evidencia empírica del caso boliviano.

## Contextos

En este acápite de contextos, se pretende dar un acercamiento a la realidad boliviana dentro del periodo delimitado para este trabajo (2005-2015). Esta breve descripción de la realidad nacional y departamental en el país pasa principalmente por tres puntos: primero, un desarrollo general de los eventos que marcaron la vida política del país durante la década analizada, e incluso un poco antes; segundo, un repaso por las reglas y calendarios electorales; y tercero, una revisión de la situación de descentralización en el país, con profundo énfasis sobre el nivel departamental.

El 2005 se llevó a cabo, por primera vez en la historia del país, la elección de autoridades departamentales mediante voto popular paralelamente se dio las elecciones generales. En cuanto a la situación política del país, de manera general, se aprecia un escenario marcado por la crisis. El adelanto de las elecciones, de 2007 a 2005, fue una salida a la crisis política que estalló en el país en el 2003 y terminó con la renuncia del presidente electo en el 2002, Gonzalo Sánchez de Lozada, así como la posterior renuncia, en el 2005, de su vicepresidente, Carlos Mesa. Una vez que ambos mandatarios salieron del poder, se dio una sucesión constitucional para que asuma el presidente de la Cámara de Senadores, Hormando Vaca Díez; sin embargo este renunció al cargo antes de ser posicionado. De esta manera, Eduardo Rodríguez Veltzé, cabeza de la Corte Suprema de Justicia, asumió la presidencia con la misión de convocar a comicios presidenciales adelantados.

El vencedor de la contienda electoral de aquellos comicios adelantados fue Evo Morales con 53,8% de la votación válida. Morales se convirtió en el primer presidente en obtener la mayoría absoluta desde el retorno a la democracia en 1982. Su mandato estuvo marcado por un fuerte apego a sus dos mayores promesas la realización de una Asamblea Constituyente con la garantía de presentar una nueva Carta Magna al país, y la nacionalización de los hidrocarburos. El 1 de mayo de 2006 se llevó a cabo la nacionalización mediante un decreto presidencial, mientras que la Asamblea Constituyente se instaló en agosto de ese año a partir de la elección popular de sus miembros llevada a cabo en julio del mismo. Esta Asamblea tardó hasta diciembre de 2007 para redactar una versión final del proyecto de Constitución Política del Estado; sin embargo, el documento no gozaba de legitimidad debido a que fue aprobado solamente con presencia oficialista y de aliados (Mayorga 2009). Por ello, fue enviado a una revisión por parte del Congreso que se realizó entre el 8 y el 21 de octubre de 2008. Posteriormente el texto fue aprobado con ciertas modificaciones y enviado a referéndum para su aprobación (o no) en enero de 2009. El nuevo texto constitucional fue aprobado con 61,5% de la votación válida.

A partir del 2009, el país se empezó a regir bajo un nuevo marco Constitucional. Ese mismo año se llevaron a cabo elecciones generales y un año más tarde se celebraron elecciones subnacionales (la segunda experiencia electoral departamental). Todas estas se realizaron bajo normativa transitoria y, en cuanto al nivel departamental, con un marco de descentralización mucho más profundo, aunque nuevo, que el de las elecciones de 2005. En esta contienda volvió a ganar el presidente Evo Morales con mayoría absoluta, mientras el partido en función de gobierno había logrado la victoria en seis de los nueve departamentos del país.

Durante el segundo mandato de Morales, las promesas que tuvo y las acciones que realizó no lograron una relevancia ni una carga ideológica tan fuerte como las de su primer periodo presidencial. Incluso ocurrieron dos hechos negativos para el mandatario. El primero



sucedió el 26 de diciembre de 2010: el gobierno, a cargo del interinato del vicepresidente por ausencia del país del primer mandatario, emitió un Decreto que elevaba el precio de la gasolina,<sup>16</sup> medida que desató el descontento de la población e inició una serie de marchas y bloqueos. A los pocos días de implementada la medida, el decreto fue abrogado debido a las fuertes presiones sociales y el descontento. El segundo hecho negativo sucedió el 2011: el gobierno central planteó la construcción de una carretera que conectara al departamento de Cochabamba con el departamento del Beni, el problema surgió a raíz de que la obra pasaba por el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS), lo que ocasionó la reacción de los pueblos indígenas originarios de esa zona. La mayor dificultad dentro de este conflicto fue que, cuando las poblaciones indígenas del lugar realizaban una marcha hacia la ciudad de La Paz, se realizó una violenta intervención a la misma<sup>17</sup> que puso en duda el carácter indigenista del gobierno; sin embargo, una vez que la marcha logró llegar a la sede de gobierno. Finalmente, el presidente resolvió el conflicto asegurando la intangibilidad del territorio y la realización de una consulta previa a los pobladores indígenas como manda la Constitución. El conflicto aún no ha sido resuelto en su totalidad.

Más allá de los dos eventos señalados, la gestión de Morales continuó con bastante apoyo (por momentos se vio disminuido pero supo recuperarse), a tal punto que las elecciones presidenciales llevadas a cabo en octubre de 2014 volvieron a dar una nueva victoria al mandatario, con mayoría absoluta.<sup>18</sup> Por su parte, las elecciones departamentales que recién se llevaron a cabo mostraron un descenso en el apoyo electoral al MAS en ciertos sectores tradicionales del partido y un incremento en los bastiones opositores. Todos los procesos electorales se analizan con más detalle en los siguientes acápite.

Dentro de los contextos de las reglas y calendarios electorales, cabe resaltar la forma de descripción de los mismos. En primer lugar, el calendario se analiza a partir de la simultaneidad o diferencia temporal entre las elecciones de ambos niveles institucionales, dicha diferencia (donde existiese) se expresa en días para un parámetro más exacto. En segundo lugar, las reglas o los sistemas electorales se describen a partir de la elección de las autoridades nacionales y departamentales. Esto se realiza de una forma muy simplificada, prestando atención al tipo de autoridad y la forma de elección; es decir, qué/cuántas autoridades se eligen, qué circunscripciones se utilizan, y qué fórmula de asignación de escaños se maneja. Si bien la descripción abarca a todos los tipos de autoridades de ambos niveles, el énfasis se encuentra sobre la autoridad ejecutiva tanto nacional como departamental.

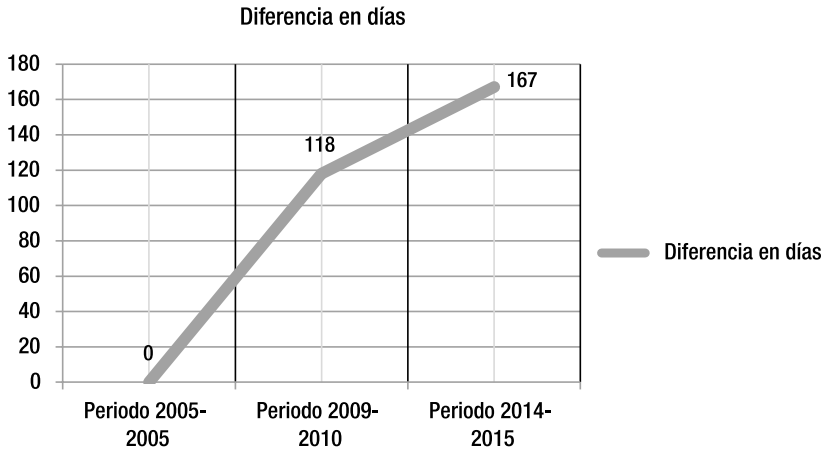
Ya se ha podido apreciar que la primera experiencia departamental se llevó a cabo al mismo tiempo que las adelantadas elecciones nacionales de 2005. Por tanto, evidentemente en este primer periodo existió una completa simultaneidad entre ambas elecciones. Ya para el periodo 2009/2010, se observa que las elecciones nacionales se llevaron a cabo el domingo 6 de diciembre del 2009; mientras que los comicios subnacionales, entre ellos los departamentales, fueron llevados a cabo el domingo 4 de abril de 2010. Esto significa una separación de 118 días entre una elección y otra. Finalmente, en el periodo 2014/2015, se observa una diferencia de 167 días entre las elecciones del nivel nacional llevadas a cabo el 12 de octubre de 2014 y las elecciones subnacionales llevadas a cabo el 29 de marzo de 2015.

16 Se se puede consultar [http://www.eldia.com.bo/index.php?cat=150&pla=3&id\\_articulo=50001](http://www.eldia.com.bo/index.php?cat=150&pla=3&id_articulo=50001) sobre el tema.

17 Consultar <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2011/0925/noticias.php?id=26488> o <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2011/1001/noticias.php?id=27137>

18 Para las elecciones de 2009 y 2014, hubo denuncias de fraude a partir del padrón electoral biométrico. Este tema sale del objeto de este trabajo; sin embargo, para mayor información, consultar el trabajo de Bazúa 2009. Su versión resumida está disponible en <http://www.hacer.org/pdf/Bazua00.pdf> o en <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2014/0202/noticias.php?id=118911>

**Gráfico 1: Diferencia temporal (días) entre elecciones**



Fuente: Elaboración propia

El Gráfico 1 presenta un vistazo general de la evolución de esta dimensión, donde se aprecia el incremento temporal entre una elección de un nivel con relación a la elección del otro nivel. Este hecho se contrastará con los resultados que se obtengan en los puntos 4 y 5, una vez que se apliquen las herramientas de medición de congruencia. Al entrar al análisis de los sistemas electorales, se puede apreciar que existe una diferencia entre el periodo 2005/2005 con los otros dos periodos tomados en cuenta, tanto a nivel nacional como departamental. Por eso, la descripción de los sistemas electorales se hace para esos dos grandes momentos (2005/2005 y 2009/2010-2014/2015). Para el primer momento, el periodo 2005/2005, se tiene que, en el nivel nacional, las autoridades a elegir por votación son del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. En el primero, se elige al Presidente y al Vicepresidente en binomio; respecto al segundo se eligen a los miembros del Parlamento divididos en dos Cámaras, Senadores y Diputados.

Primero, se observa que el binomio presidencial es electo en circunscripción única nacional a partir de mayoría absoluta de votos válidos o, en su defecto, con una segunda vuelta electoral entre los dos candidatos más votados;<sup>19</sup> los miembros del Congreso se dividen, por forma de elección, en tres, Senadores, Diputados uninominales, y Diputados plurinominales. Los primeros se eligen, en este periodo, mediante nueve circunscripciones departamentales de las listas de los candidatos presidenciales mediante fórmula de mayorías y minorías en un número de tres representantes: dos a la primera mayoría y uno a la primera minoría. Los segundos, diputaciones uninominales, se eligen mediante 68 circunscripciones uninominales repartidas a lo largo del país a partir de listas separadas de los candidatos presidenciales y mediante mayoría simple. Finalmente, los últimos, diputaciones plurinominales, se eligen mediante nueve circunscripciones departamentales a partir de las listas de los candidatos presidenciales, donde cada departamento varía en el número de diputaciones plurinominales que presenta, y la fórmula decisoria es mediante divisores naturales simples (Método D'Hondt) a partir de la votación de cada partido por departamento. Por otra parte, en cuanto al nivel departamental, se puede apreciar que solamente se elige una autoridad por

<sup>19</sup> Esta es la primera elección en la que se da la segunda vuelta electoral. Antes se daba una segunda vuelta congresal, donde el Congreso tenía la tuición de elegir al Presidente en caso de que ninguno de los candidatos pudiera obtener la mayoría absoluta en la primera vuelta.

departamento en este nivel institucional, el Prefecto. Ello a raíz de la característica institucional que presentan estos distritos donde no se elige ninguna otra autoridad ni ejecutiva ni legislativa. El Prefecto se elige a partir de 9 circunscripciones departamentales mediante mayoría simple.

Para el segundo momento, los periodos 2009/2010 y 2014/2015,<sup>20</sup> se puede observar cambios significativos en ambos niveles institucionales. En cuanto al nivel nacional, el Órgano Ejecutivo se compone del Presidente, Vicepresidente y Ministros de Estado, los dos primeros electos mediante votación en binomio. La forma de elección tiene tres opciones: la primera por mayoría absoluta de los votos válidos; la segunda es una fórmula denominada 40-10, que significa que si la primera mayoría obtiene al menos 40% de la votación y se encuentra por lo menos 10 puntos porcentuales por encima de su inmediato perseguidor, se le asigna la presidencia al primero; la última opción se da en caso de que no se cumpla ninguna de las anteriores, esta es la segunda vuelta electoral entre los dos candidatos más votados. El Órgano Legislativo se compone de dos Cámaras, la de Senadores y la de Diputados, la primera incrementa, con relación a la anterior elección, su número de representantes a 36, es decir cuatro por Departamento; de igual manera cambia la fórmula de elección y pasa a distribuirse mediante el Método D'Hondt de divisores naturales simples. Por otra parte, la Cámara de Diputados mantiene su número en 130 representantes; sin embargo se eligen tres tipos de diputaciones: Uninominales, Plurinominales e Indígenas. «70 diputaciones se definen mediante circunscripciones uninominales por mayoría simple, 53 se definen mediante circunscripciones plurinominales por el método D'Hont y 7 se definen mediante circunscripciones especiales indígenas por usos y costumbres propios de los pueblos indígena originarios campesinos minoritario»<sup>21</sup> (Ascarrunz, 2013: 20).

Por su parte, en el nivel departamental, se empiezan a vislumbrar los primeros rasgos de autonomía entre los distritos. Todos los departamentos eligen Gobernador(a), ocho de ellos mediante mayoría simple. Solamente Santa Cruz estableció una fórmula de mayoría absoluta y segunda vuelta electoral. De igual manera, Beni y Tarija eligen otras autoridades ejecutivas a parte del Gobernador: Beni elige ocho subgobernadores, uno por provincia, por mayoría simple y 19 corregidores, uno por municipio, igual por mayoría simple; Tarija elige 11 Ejecutivos Seccionales de Desarrollo, uno por municipio, por mayoría simple. Las Asambleas Departamentales cambian en cuanto a número<sup>22</sup> y se eligen a partir de criterios poblacionales, territoriales e indígenas. En relación a las elecciones de 2015, el único cambio percibido es la obligatoriedad de una segunda vuelta electoral para todos los departamentos en caso de que ninguno obtenga la mayoría absoluta o no sea aplicable la fórmula 40-10 que utiliza el nivel nacional.

En cuanto a la descentralización, el nivel departamental llega a escoger sus autoridades, por primera vez, a partir de la elección popular por presión de ciertos sectores que aprovecharon la fragilidad política del momento para incorporar la demanda de descentralización departamental dentro de la agenda. Esta demanda, sin embargo, no fue producto de la época, sino que provenía de una muy larga data. El proceso de descentralización en Bolivia comienza, de manera general, una vez que se afirma el nacionalismo de la Revolución de 1952 y surge un Estado altamente centralizado.

20 Si bien las elecciones del primer periodo se llevan a cabo con normativa transitoria, dentro del segundo, se utiliza una normativa electoral que no tiene variaciones significativas con relación a lo transitorio en el caso de ninguno de los dos niveles institucionales.

21 Las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos minoritarios, contemplados en la Ley de Régimen Electoral (2010; Art. 57, II), son: Afroboliviano, Masetén, Leco, Kallawaya, Tacana y Araona (La Paz); Chiquitano, Guaraní, Guarayo, Ayoreo y Yuracaré-Mojeño (Santa Cruz); Yuki y Yuracaré (Cochabamba); Chipaya y Murato (Oruro); Guaraní, Weenayek y Tapiete (Tarija); Tacana, Pacahuara, Itonama, Joquiniano, Maropa, Guarasugwe, Mojeño, Sirionó, Baure, Tsimane, Movima, Cayubaba, Moré, Cavineño, Chácobo, Canichana, Masetén y Yuracaré (Beni); y, Yaminagua, Pacahuara, Esse Eja, Machineri y Tacana (Pando).

22 Beni cuenta con 28 representantes, Tarija con 30, Pando con 16, La Paz con 45, Santa Cruz con 28, Cochabamba con 34, Chuquisaca con 21, Oruro con 33 y Potosí con 32.

Desde aquella fecha hasta 1990, se construye una «fuerte iniciativa societal, de los líderes regionales, elaborando su propuesta de descentralización y de incidencia en el Estado» (Blanes 2007:12). Es a partir de la década de 1990 que la descentralización en el país toma otro rumbo.

«[Primero la Participación Popular como] medida de descentralización política y administrativa que tomó a los municipios como actores principales, con esto se pretendía no solamente mejorar la administración desde el nivel local, sino también, y a esto se debe su nombre, acercar el Estado a la sociedad, en especial en las zonas rurales más alejadas, permitiéndoles llegar a conformar los gobiernos municipales y dejar la dependencia del nivel central e incluso de las capitales de departamento y/o de provincia» (Ascarrunz 2014: 3).

En segundo lugar, se dio la Descentralización Administrativa, que tomó al nivel departamental como actor principal. Sin embargo, sin una institucionalidad ni un marco de acción claros, esta medida, más bien, pretendía regular la relación entre el nivel central y los municipios desde un ámbito más cercano, es decir desde los departamentos, por lo que se creó la figura del Prefecto de Departamento como un representante departamental del Poder Ejecutivo nacional. Todas estas medidas se enmarcaron como respuesta ante las demandas de descentralizar el Estado, sin embargo, para el nivel departamental no es hasta 2005 que se da el primer avance real para este nivel institucional en cuanto a descentralización. Esta situación ocurre a pesar de las limitaciones que todavía se mantenían –pertinentes a la labor y acción de las autoridades departamentales–, ya que en 2005 si bien las autoridades departamentales eran elegidas por votación popular, la acción de los departamentos se mantenía supeditada al nivel nacional y su relacionamiento con el nivel municipal.

En el 2009, con la aprobación del nuevo texto constitucional, el departamento y su autonomía dan un paso más en la búsqueda de una verdadera descentralización de ese nivel. El reconocimiento de los gobiernos autónomos departamentales, para el año 2010, se realizaba a partir de la capacidad de conformar órganos ejecutivos y legislativos en cada uno de los nueve distritos a partir de votación popular. Un poco más de tres meses después de la elección, el 19 de julio del mismo año, se promulgó la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) con el objetivo de normar todo el régimen de autonomías del Estado y delinear las pautas para el accionar de los gobiernos subnacionales y delimitar sus capacidades, derechos y responsabilidades. Esta ley significaba la posibilidad para los gobiernos departamentales de diseñar sus estatutos autonómicos con el fin de esbozar su institucionalidad propia y diferente del nivel nacional y de los distritos entre sí, cada uno respondiendo a la realidad política, económica y hasta social heterogénea de uno u otro caso.

Las elecciones de 2015 deberían haber marcado la primera elección para las nuevas institucionalidades departamentales, pero no fue así. Ninguno de los departamentos logró tener listo y aprobado su estatuto autonómico, por lo que el nivel central, a partir de consensos, estableció la necesidad de mayoría absoluta o segunda vuelta electoral para la totalidad de departamentos. En esta nueva gestión, todos los gobiernos departamentales deben encarar desafíos urgentes y determinantes para el futuro de la autonomía departamental. En primer lugar, deben llevarse a cabo la aprobación de estatutos autonómicos para la puesta en marcha de la institucionalidad propia de cada distrito. Por otro lado, deben diseñarse normas básicas para el funcionamiento de cada unidad. Finalmente, se debe llegar a un acuerdo con el nivel central del Estado en cuanto a la distribución de recursos a partir de un pacto fiscal.

## Congruencia general

En este acápite se lleva a cabo la descripción de la congruencia entre la competencia partidista nacional y departamental mediante el uso de dos herramientas de medición que ya se desarrollaron en el anterior apartado. Aunque no es recomendable mezclar dos herramientas que si bien quieren expresar la misma cosa, lo hacen de manera muy diferente, en este trabajo, este método sirve para dar cuenta de las bondades de cada herramienta y subsanar las limitaciones que tienen. Por ejemplo, la Medida de Congruencia (MSD) no utiliza los datos en sí mismos para el cálculo de la congruencia, sino que utiliza el NEP resultante de esos datos, por lo que la bondad es la facilidad para saber cómo se deben incorporar los resultados de la votación; sin embargo no permite mayor flexibilidad para otro análisis, por ejemplo entre los propios distritos. Es ahí donde entra el uso del Índice de Disimilitud (DIS). Si bien el análisis desagregado de cada caso se realiza en el siguiente acápite, en este se lo utiliza para establecer la forma más idónea de introducción de los datos. En otras palabras, se contrasta el resultado de la MSD con el resultado del DIS solamente en cuanto a tendencia, esto debido a la dificultad e irresponsabilidad que presentaría comparar resultados reflejados en porcentajes con un mínimo y un máximo claro, con resultados expresados en decimales con cero como mínimo y sin techo máximo y evidencia empírica que muestra resultados desde 0.15 hasta 5.38 (Freidenberg y Suárez-Cao 2012) e incluso la posibilidad de mayores valores.

A partir de las mediciones generales realizadas por Aguilar et al. (2014) y Ascarrunz (2014), se puede apreciar la congruencia nacional-departamental de este periodo desde dos herramientas de medición.

**Tabla 1. Congruencia general 2005/2005**

PARTIDO	DEPARTAMENTAL (%)	NACIONAL (%)	DIS1b	DIS1a	MSD
NFR	0,7	0,7			
MIP	2,7	2,2			
MAS	32,9	53,8			
FREPAB	4,0	0,4	20,3		
USTB	0,2	0,3			
UN	4,2	7,8			
MNR	3,0	6,5		36,75	0,441
PODEMOS	20,2	28,6			
A3	6,1	--			
CC	2,3	--			
AUN	8,6	--	--		
APB	10,5	--			
Otros	5,1	--			

Fuente: Adaptación de Aguilar et al. (2014) y Ascarrunz (2014)

De manera general, se puede apreciar que los niveles de congruencia general de este periodo son relativamente bajos. Tomando en cuenta todos los partidos, se observa que los resultados muestran una similitud entre las votaciones nacionales y las votaciones departamentales producto de la aglomeración de la mayor parte de la votación en dos partidos, MAS y PODEMOS. En el nivel nacional, ambos partidos obtienen el 82,4%, mientras que en el nivel departamental su sumatoria de apoyos electorales se muestra en un 53,1%. Si se observa el resultado de la DIS1b, es decir tomando en cuenta solamente a los partidos con doble competencia, se puede apreciar un resultado que muestra una mayor congruencia. Esto quiere decir que los partidos con competencia en un solo nivel institucional, el departamental en este caso, muestran una fortaleza

local que, aunque no es determinante para la formación del índice y por lo tanto para la política nacional, debe ser considerada.

A partir de los factores causales, la formación de los resultados de los índices se puede explicar, en este contexto, principalmente por una de las dimensiones del factor institucional: la simultaneidad electoral, ya que la teoría establece que las elecciones más cercanas entre sí tienden a ser más congruentes, hecho que se cumple en este caso. De igual manera se puede establecer que el bajísimo nivel de descentralización del nivel departamental incide en la congruencia que este periodo muestra, finalmente la dimensión de la estructura político-estratégica también es una condición teórica que se cumple al evidenciar fuerzas políticas centralizadas como parte de la formación congruente del sistema de partidos multinivel de este periodo. Por otra parte, se puede apreciar que la condición de permisividad electoral es la única que no se cumple, ya que el nivel departamental es electoralmente mucho más permisivo que el nacional, lo que, teóricamente, se plantea como condición para una mayor incongruencia.

En el periodo 2009/2010, la medición se complica un poco más. Para este periodo electoral, se pudo evidenciar una coalición entre el MAS y el MSM en las elecciones nacionales; sin embargo para los comicios subnacionales esta coalición había desaparecido. Los datos expuestos en la Tabla 2 en cuanto al resultado del DIS difieren de los resultados de Ascarrunz (2014), esto en base a una explicación muy simple al momento de la introducción de los datos de las votaciones. El trabajo de Ascarrunz toma a todas las fuerzas políticas por separado sin importar la posibilidad de una coalición que desapareció entre niveles institucionales. Este trabajo, por su parte, toma a consideración la hipótesis de que en una coalición los votos van por alguno de los componentes de esa coalición. En ese sentido, para dar cuenta de esta realidad se pueden realizar dos ejercicios, los cuales generan el mismo resultado: se puede, por un lado, dividir la votación de la elección donde se tuvo la coalición a partir de la proporción que cada partido de la coalición aporta con respaldo al resultado obtenido en la elección donde compiten de manera separada. Esta modificación en la forma de introducción de datos no es menor.

**Tabla 2. Congruencia general 2009/2010**

<i>PARTIDO</i>	<i>DEP. (%)</i>	<i>NAL. (%)</i>	<i>DIS1b</i>	<i>DIS1a</i>	<i>MSD</i>
MAS-IPSP*	60,2	64			
AS	0,9	2,4	4,32		
UN-CP	9,14	5,8			
PPB-CN		26,7			
MUSPA		0,5			
GENTE		0,4			
BSD		0,3		33,82	0,199
PULSO		0,3	--		
VERDES	13,9				
MNR	1,9				
CC	2,7				
Otros**	17				

Fuente: Adaptación de Aguilar et al. (ob cit.) y Ascarrunz (2014), y cálculos propios en base al Atlas Electoral de Bolivia.

\*Se toman los resultados del MAS y MSM por la alianza que tuvieron en 2009.

\*\* Son otras 18 organizaciones políticas con votaciones muy pequeñas a nivel nacional.

Los resultados de las mediciones aquí expuestos muestran una creciente similitud/congruencia entre los dos niveles institucionales estudiados.<sup>23</sup> Uno de los hechos más destacables de este periodo es la presencia de solamente dos fuerzas políticas con doble competencia. Esta realidad puede por un lado significar que el nivel departamental es mucho más atractivo y las organizaciones políticas no demuestran mayor interés por el acceso al poder a nivel nacional; o por otro lado, que existe un control muy fuerte por parte del MAS a nivel nacional siendo los niveles subnacionales las únicas opciones para la oposición.

El incremento de la similitud/congruencia con relación al otro periodo electoral analizado muestra que los factores de simultaneidad electoral, grado de descentralización y permisividad de las reglas no cumplen con sus premisas; ya que a partir de ellas, tomando en cuenta la realidad del país y los departamentos de este periodo, la incongruencia debería ser mayor. En cuanto a los factores que entran en la esfera de lo sociocultural, se puede apreciar que, tras haber obtenido la constitucionalización de las autonomías departamentales, el movimiento regional de oriente, férreo impulsor del proceso de descentralización departamental, bajó la intensidad de sus discursos y acciones destinadas a incrementar un sentido regionalista o localista. Esta puede ser la mayor explicación cuando se tiene un resultado que denota más congruencia en un escenario de mayor descentralización. De igual manera cabe tomar en cuenta que la estrategia del partido predominante a nivel nacional, el MAS, fue mucho más centralizada.

El último periodo dentro de este estudio (2014/2015) muestra las mismas complicaciones con la introducción de datos para el cálculo con el Índice de Disimilitud, por lo que se realiza el mismo procedimiento llevado a cabo para el análisis del anterior periodo.

**Tabla 3. Congruencia general 2014/2015**

<i>PARTIDO</i>	<i>DEP. (%)</i>	<i>NAL. (%)</i>	<i>DIS1b</i>	<i>DIS1a</i>	<i>MSD</i>
<i>MAS-IPSP</i>	41,79	61,36			
<i>UD</i>	23,77	24,23	16,03		
<i>MSM/SOL.BO*</i>	14,74	2,71			
<i>PDC</i>		9,04			
<i>PVB</i>		2,65			
<i>FPV</i>	2,23			31,74	0,164
<i>MNR</i>	3,17				
<i>NACER</i>	1,08		--		
<i>UDA</i>	2,31				
<i>CST</i>	2,22				
<i>Otros**</i>	8,71				

Fuente: Elaboración propia en base a los resultados del Órgano Electoral Plurinacional.

Nota: Se toman los resultados de la primera vuelta solamente.

\*En 2014 el MSM perdió su personería jurídica, tras esto sus militantes y miembros se organizaron bajo la nueva sigla de SOL.BO.

\*\* Son otras 14 organizaciones políticas con votaciones muy pequeñas a nivel nacional.

23 Las mediciones reflejan la realidad electoral tomando en cuenta las coaliciones. De esta manera la tendencia está acorde a los resultados de la MSD, la cual al ser sistémica no permite errores en la introducción de datos.

Al igual que en el anterior periodo, la creciente congruencia se demuestra en los resultados de ambas medidas. Los factores causales podrían explicarse de la misma manera que en la etapa previa. Respecto, al anterior periodo electoral, las reglas se volvieron menos permisivas, la diferencia temporal entre comicios se amplió y los departamentos ya gozaban de un marco normativo para el ejercicio de una mayor autonomía. No obstante, nada de esto produjo una creciente incongruencia; al contrario, la similitud creció debido a la falta de politización de las identidades locales de los sectores que históricamente habían sido promotores, es decir los departamentos del oriente y el sur del país.

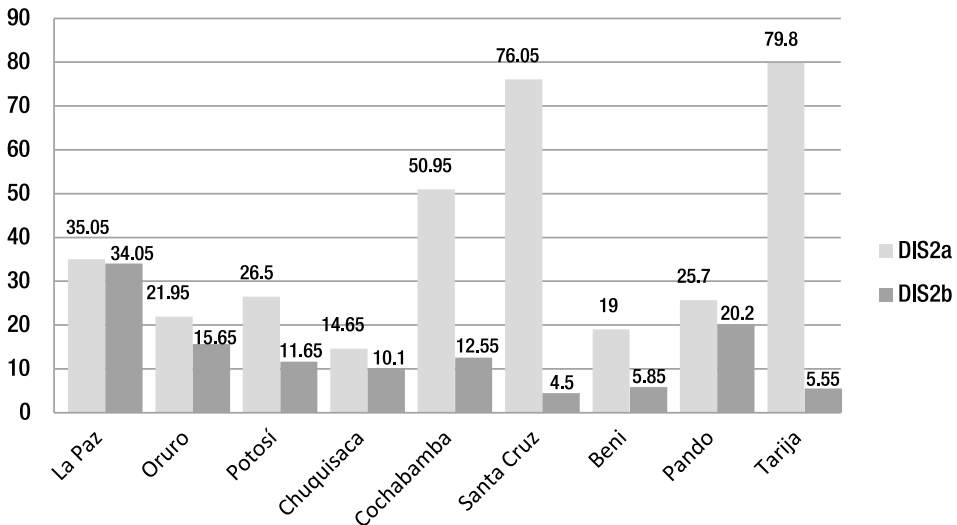
Para poder dar cuenta mejor de esta realidad diferenciada por regiones es necesario pasar al siguiente punto, donde los datos desagregados pueden dar un mejor pantallazo de la situación que actualmente vive el país y el nivel departamental.

### Congruencia desagregada

Para el análisis desagregado por departamentos, solo se utiliza el Índice de Disimilitud en una segunda «versión» (DIS2). Esta consiste en la introducción de los datos tanto de la elección nacional como de la elección departamental a nivel de cada distrito,<sup>24</sup> para dar cuenta de qué unidades territoriales muestran mayor divergencia en cuanto a sus apoyos electorales entre dos niveles institucionales diferentes.

En el primer periodo electoral (2005/2005), se puede evidenciar la fuerte politización de las identidades regionales al sur y oriente del país, incluso una presencia fuerte en el centro, en el departamento de Cochabamba.

**Gráfico 2. Disimilitud desagregada 2005/2005**



Fuente: Elaboración propia.

El Gráfico 2 muestra una realidad en la que existen fuerzas políticas regionales con fuerte presencia en tres departamentos del país, Tarija, Santa Cruz y Cochabamba, en orden descendente.

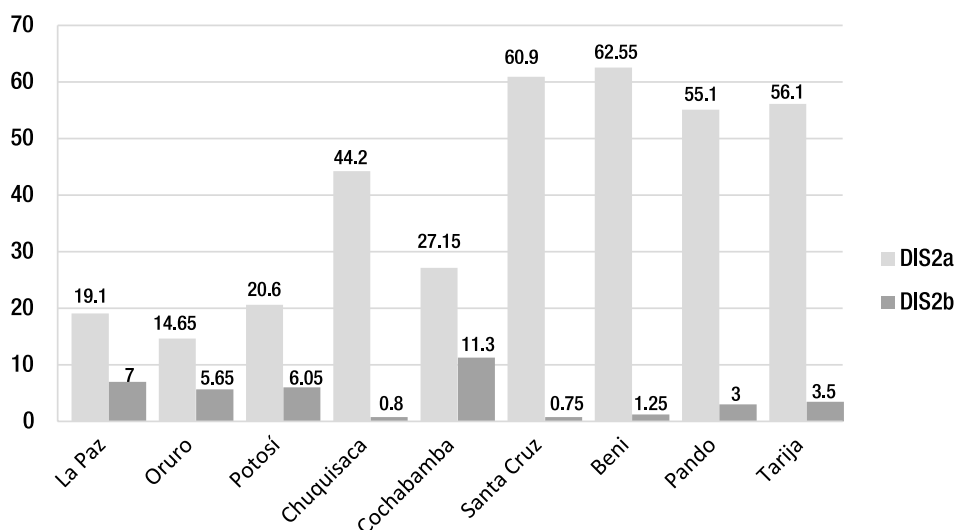
<sup>24</sup> Se mantiene la referencia sobre las coaliciones o alianzas que se tomó en el punto 4.



Ya que en estos departamentos se dan los valores más altos de incongruencia; además tienen la característica de mayor diferencia entre DISa y DISb. En este sentido, los valores altos obtenidos en la medición se deben a la presencia de fuerzas políticas exclusivamente regionales, que no participaron en las elecciones nacionales, por lo que se supone que las mismas reivindican las identidades, y articulan las demandas locales sobre las nacionales.

En el periodo 2009/2010, la situación es completamente distinta. El escenario político del país sufre un cambio en cuanto a ciertos componentes de la dinámica del sistema de partidos a nivel nacional que influye en la competencia partidista departamental. El número de actores a nivel nacional se reduce dramáticamente, las élites del partido en función de gobierno coordinan solamente entre sí por su condición de partido mayoritario y la obtención de dos tercios de la representación en la Asamblea Legislativa; estos hechos hacen que el nivel departamental sea más llamativo como opción de las fuerzas opositoras para obtener cargos de representación. Sin embargo, el atractivo también surge para el partido de gobierno en su afán de hegemonía, con una ventaja el control del aparato estatal del nivel central en un contexto de reciente instauración de autonomías.

**Gráfico 3. Disimilitud desagregada 2009/2010**



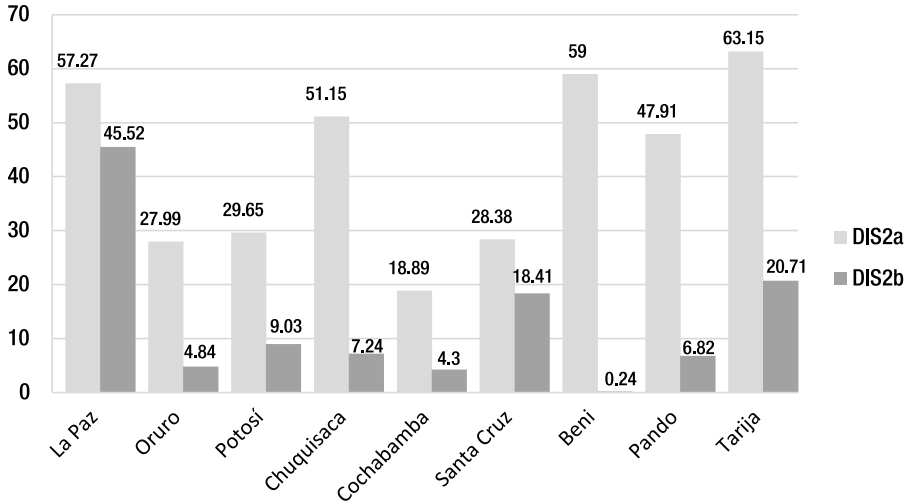
Fuente: Elaboración propia.

Lo que el Gráfico 3 expone es un acercamiento de los grados de similitud en los departamentos de La Paz, Cochabamba, Oruro y Potosí; mientras que la disimilitud se potencia en los departamentos de Beni, Santa Cruz, Tarija, Pando y, en menor medida, Chuquisaca. Más allá de establecer en qué departamentos se da mayor incongruencia, lo interesante de este periodo es la diferencia, en todos los departamentos con variaciones entre las unidades, de los resultados con los partidos con doble competencia contra los resultados con todos los partidos. Un análisis más cercano de esta realidad muestra que el MAS es el único partido con doble competencia en todos los departamentos del país, le sigue Unidad Nacional (UN) con competencia doble en solamente tres. Después de estas dos fuerzas no existen más con participación en ambos niveles. Este hecho demuestra un mayor interés por parte de los actores que compiten electoralmente en el nivel departamental a solamente una

gestión de su irrupción electoral, aunque todavía no se tiene el total reconocimiento de parte de la población excepto en los departamentos de la media luna.<sup>25</sup>

Finalmente, en las últimas elecciones celebradas en el país, el escenario no cambió sustancialmente, al menos desde un punto de vista institucional. Evo Morales se presentó en una nueva reelección; ninguno de los departamentos aprobó sus estatutos autonómicos por lo que la verdadera autonomía no rigió el proceso electoral; y las reglas electorales solamente cambiaron para establecer la mayoría absoluta y segunda vuelta en todos los departamentos.

**Gráfico 4. Disimilitud desagregada 2014/2015**



Fuente: Elaboración propia.

El periodo 2014/2015 muestra un cambio radical en las lógicas de varios departamentos. Por ejemplo, La Paz incrementa su disimilitud en gran medida, vaticinando la presencia de liderazgos departamentales fuertes contrarios al partido ganador en el departamento en las elecciones nacionales (MAS). Por su parte, la poca diferencia entre la DISa y la DISb en este distrito muestra la capacidad de esa fuerza política en llegar a buenos resultados en elecciones nacionales; sin embargo, esto no significa que esa fuerza pueda ser extrapolable a otros distritos del país. Los departamentos de Beni, Pando, Tarija, y Chuquisaca siguen mostrando una resistencia a la competencia partidista nacional a partir de liderazgos regionales fuertes. Cabe recalcar que para el caso de Chuquisaca la medición se hace a partir de la votación de todos los partidos que compitieron;<sup>26</sup> mientras que en el caso de Beni, la enorme diferencia entre la medición DISa y la medición DISb se debe a la inesperada anulación de la personería jurídica de la coalición Unidad Demócrata (UD) en el departamento,<sup>27</sup> que provocó que la agrupación NACER se convierta en

25 Se denominó media luna al bloque de los departamentos de oriente y sur por ser los promotores e impulsores de la autonomía departamental dentro del proceso constituyente del país.

26 Se hace esta aclaración debido a que después de la votación se anularon los votos a favor del Frente Revolucionario de Izquierda (FRI) debido a la renuncia de su candidata. Esto redujo la cantidad de votos válidos en el departamento y benefició al MAS que obtuvo la mayoría absoluta en primera vuelta.

27 Ocurrió por incumplimiento de la normativa electoral. Para profundizar sobre el hecho consulte [http://www.eldia.com.bo/index.php?cat=1&pla=3&id\\_articulo=167847](http://www.eldia.com.bo/index.php?cat=1&pla=3&id_articulo=167847) o [http://www.la-razon.com/nacional/animal\\_electoral/TSE-UD-candidaturas-Ernesto-Suarez\\_0\\_2237776317.html](http://www.la-razon.com/nacional/animal_electoral/TSE-UD-candidaturas-Ernesto-Suarez_0_2237776317.html)

la principal fuerza opositora al MAS en el departamento. A pesar de la continuidad de los grados de (di)similitud que presentan los distritos, tal vez el hecho más destacable de este periodo es el descenso de los valores en el departamento de Santa Cruz. Esto puede significar dos cosas, primero puede ser que la presencia del MAS en este departamento por fin sea efectiva y logre desplazar a las élites locales; o también puede significar que las élites locales han podido dar el paso de la competencia subnacional a la competencia nacional de manera efectiva dentro de este distrito. En cualquiera de los casos no significa que el MAS haya logrado su objetivo de hegemonía<sup>28</sup> ni que la oposición se encuentre efectiva en todo el territorio nacional con apoyos lo suficientemente fuertes para hacerle frente a la predominancia del oficialismo, solamente son indicios de que las lógicas entre niveles y la coordinación de las élites está empezando a moverse.

## Conclusiones

La evidencia empírica del caso boliviano, en cuanto a competencia partidista multinivel, ha mostrado que el nivel intermedio obtiene con el tiempo cada vez mayor protagonismo y un mayor interés por parte de las élites políticas locales. Las condiciones de nacimientos en un contexto de marcada descentralización han hecho que la evolución de este nivel institucional sea muy rápida.

A partir de este estudio se hace necesaria la respuesta separada sobre la situación de un nivel intermedio y la situación de un nivel de reciente incorporación al ámbito electoral y autonómico, dejando de lado la característica propia del caso boliviano donde ambas condiciones confluyen. Primero, en cuanto a la situación del nivel intermedio, se debe afirmar que debe ser de interés académico si se pretende dar cuenta de la realidad multinivel en el sentido estricto de la palabra, no solamente a partir de dos niveles, sino que el nivel intermedio debe ser explorado en su relación con el nivel nacional y con el nivel más bajo de la organización estatal. Sin embargo el desafío no queda ahí, es necesario dar cuenta de la competencia multinivel en toda su complejidad relacionando los tres (o más) niveles estatales que intervengan.

Finalmente, en cuanto al rol de un nivel de creación o introducción reciente en el ámbito electoral dentro del resto del sistema político, se puede afirmar, a partir de lo estudiado, que para que un nivel institucional entre o se cree dentro de la política como parte de un sistema y con condiciones de elegibilidad popular, debe ser producto de demandas emanadas del sistema político, como tensión interna o externa. Se puede prever que se gozarán de ciertas condiciones que harán atractivo los cargos que se deben ocupar, más aún si existe una demanda local o regional. Este atractivo puede que, como en el caso boliviano, potencie al nivel institucional y a sus actores competitivos, pero no significa que la población se detenga a analizar la importancia y/o incidencia de su voto en dicho nivel para el resto del sistema político y partidario del país. El caso boliviano supone ser y expone resultados de una exploración en este ámbito. Para que las conclusiones aquí vertidas tengan un mayor peso y un carácter más generalizador, es necesario contrastar esta evidencia con la de otros casos de reciente creación y/o de niveles intermedios en Estados con estructura unitaria.

---

28 Consultar los textos y entrevistas al vicepresidente Álvaro García Linera donde expone su concepto de hegemonía y su plan a través de la «irradiación territorial» de la misma.

## Referencias

- Aguilar, Ascarrunz y Lucía Trujillo. 2014. *El sistema de partidos multinivel en Bolivia: la representatividad en el Estado autonómico*. Ponencia presentada al III Congreso Colombiano de Ciencia Política. Cali.
- Ascarrunz, Julio. 2013. *Estudio comparado de los sistemas electorales de los Estados Plurinacionales de América Latina: Bolivia y Ecuador*. Ponencia presentada al XI Congreso Argentino de Ciencia Política. Paraná.
- . 2014. *Elecciones subnacionales en Bolivia: el peso político de la autoridad departamental*. Ponencia presentada al II Congreso Internacional de Estudios Electorales. Lima.
- . 2015. *Análisis del sistema de partidos multinivel en Bolivia (1989-2010)* (proyecto de grado en Ciencia Política y Gestión Pública). La Paz: UMSA. Blanes
- J., José. 2007. «De la ley de descentralización a la elección de prefectos: el camino de la descentralización boliviana». *Opiniones y Análisis* No-89: 11-41.
- Brockmann, Erika. 2007. «La relación de los prefectos con el gobierno central, 2006 – 2007». *Opiniones y Análisis* No-89: 85-120
- Batlle, Margarita. 2012. *Sistemas de partidos multinivel en contextos unitarios en América Latina: los casos de Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia (1978-2011)* (tesis doctoral en Procesos Políticos Contemporáneos). Salamanca: USAL.
- Caramani, Daniele. 2008. «Party Systems». *Comparative Politics*. Ed. Daniele Caramani. Oxford University Press, 319-347.
- Cascante, María José. 2011. «La competencia electoral en Costa Rica y Nicaragua: diferencias multinivel». *Revista Derecho Electoral* No-11: 1-45.
- Di Tella, Torcuato. 2013. *Historia de los partidos políticos en América Latina*. 2da. ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Došek y Flavia Freidenberg. 2013. «La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición». *Politai: Revista de Ciencia Política* No-7: 161-178.
- Freidenberg y Julieta Suárez-Cao. 2012. *Multilevel Party Systems and Democracy. A New Typology of Parties and Party Systems in Latin America*. Trabajo presentado en el congreso de la International Political Science Association, Madrid. [http://paperroom.ipsa.org/papers/paper\\_10015.pdf](http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_10015.pdf)
- Gibson y Julieta Suárez-Cao. 2010. «Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina». *Comparative Politics*. [http://faculty.wcas.northwestern.edu/~gibson/Edward\\_L.\\_Gibson/Publications\\_files/FederalizedPartySystemsCP.pdf](http://faculty.wcas.northwestern.edu/~gibson/Edward_L._Gibson/Publications_files/FederalizedPartySystemsCP.pdf)
- Jennifer e Iñaki Sagarzazu. 2011. *Sistemas de Partido Multinivel y el Colapso del Sistema de Partidos en Venezuela: Congruencia, Incongruencia y Volatilidad*. Trabajo presentado en el X Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política, Murcia. <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/10/papers/476.pdf>
- Jones y Scott Mainwaring. 2003. *The nationalization of parties and party systems: an empirical measure and an application to the Americas*. The Helen Kellogg Institute for International Studies. Working Paper #304. <http://www3.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/304.pdf>
- Laakso y Rein Taagepera. 1979. «Effective' number of parties: A measure with application to West Europe». *Comparative Political Studies* vol. 12, No-1:3-27.
- Mayorga, Fernando. 2009. *Antinomias. El azaroso camino de la reforma política*. Cochabamba: CESU-UMSS.
- Nohlen, Dieter. 1994. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México – UNAM.

- Ocaña y Pablo Oñate. 1999. «Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos. Una propuesta informática para su cálculo». Reis. Revista española de investigaciones sociológicas No-86:223-245. [http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS\\_086\\_11.pdf](http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_086_11.pdf)
- Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia (OEP) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Bolivia). 2010. *Atlas Electoral de Bolivia*. La Paz: OEP.
- Ramírez, Adriana. 2010. *El sistema de partidos multinivel en estados unitarios: un estudio de la competencia electoral en República Dominicana (1978-2010)* (trabajo de fin de máster en Ciencia Política). Salamanca: USAL.
- Romero, Salvador. 2007. «La elección presidencial del 18 de diciembre de 2005 en Bolivia». Elecciones presidenciales y giro político en América Latina. Comp. Isidoro Cheresky. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Schakel, Arjan. 2013. «Congruence Between Regional and National Elections». *Comparative Political Studies* vol. 46, No5:631-662.

### **Normativa**

- Constitución Política de Bolivia, 1967, reformada en 1994 y 2004.
- Ley de Participación Popular, 1994
- Ley de Descentralización Administrativa, 1995
- Código Electoral, 1999
- Ley N° 3015, 2005
- Constitución Política del Estado, 2009
- Ley de Régimen Electoral Transitorio, 2009
- Ley de Régimen Electoral, 2010