

EL CENSO Y SU ESPEJO

**Diagnóstico y prospectiva
de la representación política nacional y departamental
en base a los datos del Censo 2012**

Carlos Böhrt Irahola

Eduardo Leño Román

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

EL CENSO Y SU ESPEJO

Diagnóstico y prospectiva de la representación política nacional y departamental
en base a los datos del Censo 2012

Primera edición: noviembre de 2013

© Friedrich Ebert Stiftung

Friedrich Ebert Stiftung-Bolivia (FES)
Av. Hernando Siles 5998
Tel. 591-2- 2750005
www.fes-bolivia.org
info@fes-bol.org
La Paz, Bolivia

Ilustración de la tapa: Alejandro Salazar
(tomada del calendario del SIFDE del OEP de 2013, previa autorización)

D.L.: 4-2-2913-13
ISBN: 978-99954-2-963-8

Impreso en Creativa
Tel 2 488 588
La Paz, Bolivia

Contenido

Presentación	7
El Censo Nacional de Población y el sistema de representación política en los niveles nacional y departamental	9
Un estudio introductorio <i>Carlos Böhrtr Irahola</i>	
Distribución de escaños por departamento. Méritos y deméritos de la propuesta del Tribunal Supremo Electoral	47
<i>Eduardo Leño Román</i>	
Comentario al trabajo “El Censo Nacional de Población y el sistema de representación política en los niveles nacional y departamental. Un estudio introductorio”, de Carlos Böhrtr Irahola	55
<i>Luis Andía Fernández</i>	
Memoria del debate en Santa Cruz	61

Presentación

La apertura del siglo XXI ha traído una serie de cambios importantes para el Estado y la sociedad boliviana; entre los más notables y con mayor prensa figuran el que el tamaño de la economía boliviana y los ingresos estatales se hayan cuadruplicado, la aprobación en 2009 de una nueva Constitución Política del Estado y el haber obtenido una mayoría absoluta en las urnas a partir de 2005.

En la otra cara de la medalla observamos que las continuidades, aunque no son menores, sí son menos visibles. Una de las más importantes líneas de continuidad es el reposicionamiento de un Órgano Legislativo Nacional como el corazón de la democracia, que se fortalece con la conformación de nueve nuevos cuerpos legislativos departamentales.

Después de 11 años del último Censo Nacional de Población y Vivienda (2001), en el año 2012 se levanta un nuevo Censo cuyos resultados parciales ya están disponibles. Saber cuántos somos es la base para debatir y rediseñar el sistema de representación política complejo que contempla la nueva Constitución.

Con el objetivo de contar con insumos que posibiliten un diálogo informado y, por tanto, más democrático entre los diversos actores, la Fundación Friedrich Ebert (FES) y la Red de Expertos Integrados (REI) han solicitado a Carlos Börht y a Eduardo Leño dos diagnósticos y escenarios prospectivos de la representación política en el nivel nacional y en los tres departamentos del eje de Bolivia: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Posteriormente, estos documentos han sido discutidos en una serie de conversatorios en La Paz y en Santa Cruz, lo cual ha permitido dibujar un cuadro plural de los desafíos y consensos en torno a este tema.

En tanto editábamos los textos, la dinámica de la realidad boliviana determinó que se aprobara una Ley de Distribución de Escaños que rediseña el mapa de representación política en el país, lo cual significa que este debate está nuevamente en el centro de la mesa.

Anja Dargatz
Directora FES Bolivia

César Rojas Ríos
Codirector REI

El Censo Nacional de Población y el sistema de representación política en los niveles nacional y departamental

Un estudio introductorio*

Carlos Böhr I.**

* Este estudio se concluyó en julio de 2013 y luego fue presentado y discutido en diversos espacios.

** Carlos Böhr Irahola, abogado, egresado de economía, maestría en ciencias sociales en la FLACSO México y candidato a PH. D. en Derecho Constitucional (UMSA y Universidad de Valencia). Diputado en varias legislaturas y senador, prefecto de Oruro y embajador de Bolivia ante la República Popular de China. En la actualidad ejerce como consultor independiente.

1. Introducción

Levantado el Censo Nacional de Población y Vivienda a fines de 2012 (CNPV 2012) y conocidos los resultados finales del mismo, se requiere contar con una evaluación de las derivaciones que podrían tener esos resultados sobre el sistema de representación política en el país. Buscando atender esta necesidad, precisamente, este documento se propone abordar cuatro dimensiones del tema: a) una primera aproximación a los principales elementos de un futuro diagnóstico de la representación política territorial en la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP), b) una evaluación inicial de los resultados del Censo 2012 y sus impactos en la composición de la ALP, c) la relación entre la población urbana y provincial y la cantidad de representantes en la ALP, y d) algunas líneas de análisis sobre la representación política en las asambleas departamentales.

Para el cumplimiento de estos objetivos identificaremos, primero, las tendencias centrales de la distribución de la población, analizaremos después las reglas constitucionales y legales para la distribución de los escaños de la ALP y la composición actual de ésta; en tercer lugar, evaluaremos los probables efectos de los resultados del CNPV sobre la distribución de los asientos en la Cámara de Diputados, utilizando para ello escenarios prospectivos como herramientas analíticas; en cuarto lugar, visualizaremos la relación entre la cantidad de representantes y la población urbano-capitalina y la de las provincias y, por último, nos aproximaremos a la representación en el nivel departamental, focalizando la atención en las asambleas departamentales del eje geográfico central, es decir, La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

2. Evolución de la distribución territorial de la población

Los resultados finales del último CNPV entregados por el INE ponen de manifiesto importantes aspectos de las tendencias que caracterizan a la evolución de la distribución territorial de la población en Bolivia entre 1992 y

2012, destacando entre ellos los siguientes, según se desprende de los datos del cuadro 1:

**Cuadro 1. Bolivia: CNPV 1992, 2001 y 2012.
Distribución territorial de la población (datos finales)**

Departamento	CNPV 1992	%	CNPV 2001	%	CNPV 2012	%
La Paz	1.900.786	29,6	2.350.466	28,4	2.706.359	27,0
Santa Cruz	1.364.389	21,2	2.029.471	24,5	2.655.084	26,5
Cochabamba	1.110.205	17,3	1.455.711	17,6	1.758.143	17,5
Potosí	645.889	10,1	709.013	8,6	823.517	8,2
Chuquisaca	453.756	7,1	531.522	6,4	576.153	5,7
Oruro	340.114	5,3	391.870	4,7	494.178	4,9
Tarija	291.407	4,5	391.226	4,7	482.196	4,8
Beni	276.174	4,3	362.521	4,4	421.196	4,2
Pando	38.072	0,6	52.525	0,6	110.436	1,1
TOTAL	6.420.792		8.274.325		10.027.262	

FUENTE: INE, con datos finales del CNPV 2012.

- a. El ascenso tendencial de la población de Santa Cruz entre 1992 y 2012, aunque La Paz mantendría todavía el primer lugar de los departamentos más poblados, con apenas 51.275 habitantes por encima de Santa Cruz, que ubica ya el segundo lugar.
- b. La gran concentración de población en el eje geográfico que une a los departamentos de Santa Cruz, Cochabamba y La Paz, donde fueron censadas 7.119.586 personas, equivalentes al 71% de la población del país.
- c. Santa Cruz y La Paz cobijan 5.361.443 pobladores, con un peso igual al 53,5% del total de habitantes.
- d. Tres departamentos muestran un crecimiento sostenido de su base demográfica a lo largo de las dos décadas bajo estudio: Santa Cruz, que pasó del 21,2% al 26,5% entre 1992 y 2012; Tarija, con un crecimiento un tanto más modesto, después de aportar con el 4,5% en 1992, cobija ahora el 4,8% de la población total del país, y Pando que, en la escala excepcional que caracteriza a este departamento, ascendió del 0,6%, al inicio

- del período, hasta el 1,1% en 2012, sabiendo, empero, que en números absolutos sus habitantes rebasan ligeramente la cifra de ciento diez mil.
- e. Cochabamba revela una inesperada disminución de su ritmo de crecimiento, puesto que los pobladores del valle central de Bolivia redujeron su peso específico en 2012 (17,5%), después de haber ascendido entre 1992 y 2001.
 - f. La situación del Beni se muestra aún más complicada, dado que su aporte a la población total habría retrocedido a un nivel inferior al de 1992, año en el que las y los benianos representaban el 4,3% del total y en la actualidad su contribución no pasaría del 4,2%.
 - g. Oruro registra ahora un aporte del 4,9% a la población global del país, dejando entrever que, probablemente, haya revertido la tendencia depresiva que se insinuaba entre 1992 y 2001, década en la que retrocedió del 5,3% al 4,7%.
 - h. Los otros tres departamentos, La Paz, Potosí y Chuquisaca, redujeron tendencialmente su peso relativo en la población nacional. Nótese, al respecto, que a lo largo de las dos décadas consideradas, el departamento de La Paz fue el que mayor peso específico perdió, con una reducción de 2,6 puntos porcentuales; le sigue Potosí que retrocedió 1,9 puntos y Chuquisaca 1,4 puntos.

Prestemos atención ahora a las variaciones poblacionales de la última década, es decir a los movimientos en el período intercensal que va de 2001 a 2012. Para ello se ha construido el cuadro 2, gracias al cual puede constatar que la población del país creció en 22% en los once años que median entre los dos últimos levantamientos censales y que, adicionalmente, los tres departamentos con tendencia a incrementar su aporte poblacional, es decir Pando, Santa Cruz y Tarija, en ese orden, a los que parece haberse sumado Oruro, aumentaron sus habitantes con una tasa superior a la media nacional, con porcentajes superiores al 23%, mientras que los otros cinco departamentos (Cochabamba, Potosí, Beni, La Paz y Chuquisaca, en orden descendente) registraron tasas inferiores al promedio nacional.

**Cuadro 2. Bolivia: CNPV 2001 - 2012.
Crecimiento intercensal (datos finales)**

Departamento	Población 2001	Población 2012	% Crecimiento intercensal
Pando	52.525	110.436	110,3
Santa Cruz	2.029.471	2.655.084	30,8
Oruro	392.769	494.178	25,8
Tarija	391.226	482.196	23,3
Cochabamba	1.455.711	1.758.143	20,8
Potosí	708.695	823.517	16,2
Beni	362.521	421.196	16,2
La Paz	2.349.885	2.706.359	15,2
Chuquisaca	531.522	576.153	8,4
TOTAL	8.221.800	10.027.262	22,0

FUENTE: INE, con datos finales del CNPV 2012.

Destacan en el cuadro los importantes aumentos poblacionales registrados en Santa Cruz y Pando, sobre todo el de este último departamento, cuya tasa de crecimiento no puede dejar de ser considerada a la hora de definir la distribución territorial de los asientos de la ALP. Y en sentido inverso, debe preocupar a las autoridades y entidades rectoras de Chuquisaca y La Paz que su expansión demográfica sea sustancialmente inferior a la del crecimiento nacional. Incluso el comportamiento de los departamentos de Potosí y Beni tendría que ser objeto de estudios cuidadosos por parte de las instituciones y representantes de ambos departamentos.

3. Reglas constitucionales y legales de la distribución territorial de escaños

La distribución de los escaños de la ALP entre los nueve departamentos del país responde a reglas establecidas en la Constitución Política del Estado (CPE) y en la Ley del Régimen Electoral (Ley 026 de 30 de junio de 2010), cuya revisión resulta inexcusable para evaluar el impacto de los resultados del CNPV sobre el sistema de representación política. En este entendido, varios aspectos de esta normativa requieren atención.

3.1. Bicameralidad y criterios de población y territorio

Para nadie es un secreto que la ALP está compuesta por dos Cámaras, la de Senadores y la de Diputados. La organización de la Cámara de Senadores se basa en un criterio estrictamente territorial, puesto que ella está integrada por 36 senadores, elegidos a razón de 4 por departamento, sin importar su base demográfica. Así, pues, esta instancia legislativa es la Cámara territorial por excelencia.

La composición de la Cámara de Diputados, en cambio, responde a una combinación de criterios poblacionales y de equidad, descrita en el artículo 146, parágrafo V, de la CPE, aunque debe quedar claro que esta combinación, a la postre, tiene consecuencias territoriales. Nos topamos aquí con un primer tema de debate: si el hemiclo de los senadores responde a una distribución territorial igualitaria entre los nueve departamentos, ¿el de diputados no debería basarse en una lógica estrictamente poblacional?

3.2. Reglas constitucionales

Atendiendo al hecho de que cada departamento elige cuatro senadores, dejaremos de lado esta instancia en los análisis posteriores, centrandó la atención en las diputaciones. Los fundamentos de la composición de la Cámara de Diputados se encuentran en el ya citado artículo 146 de la CPE, y las reglas para la distribución territorial de los escaños aparecen en el parágrafo V de este artículo. Los textos constitucionales que nos interesan son los siguientes:

Artículo 146.

- I. La Cámara de Diputados estará conformada por 130 miembros.
- II. En cada Departamento, se eligen la mitad de los Diputados en circunscripciones uninominales. La otra mitad se elige en circunscripciones plurinominales departamentales, de las listas encabezadas por los candidatos a Presidente, Vicepresidente y Senadores de la República.
[...]
- V. La distribución del total de escaños entre los departamentos se determinará por el Órgano Electoral en base al número de habitantes de cada uno de ellos, de acuerdo al último Censo Nacional, de acuerdo a la Ley. Por equidad la ley asignará un número de esca-

ños mínimo a los departamentos con menor población y menor grado de desarrollo económico. Si la distribución de escaños para cualquier departamento resultare impar, se dará preferencia a la asignación de escaños uninominales.

- VII.** Las circunscripciones especiales indígena originario campesinas, se regirán por el principio de densidad poblacional en cada departamento. No deberán trascender los límites departamentales. Se establecerán solamente en el área rural, y en aquellos departamentos en los que estos pueblos y naciones indígena originario campesinos constituyan una minoría poblacional. El Órgano Electoral determinará las circunscripciones especiales. Estas circunscripciones forman parte del número total de diputados.

Artículo 147.

[...]

- III.** La ley determinará las circunscripciones especiales indígena originario campesinas, donde no deberán ser considerados como criterios condicionales la densidad poblacional, ni la continuidad geográfica.

Estos mandatos constitucionales contienen temas diversos que deben ser visualizados:

- a. Por mandato del párrafo II del artículo 146, la mitad de los diputados deben ser elegidos en circunscripciones uninominales (= 65) y la otra mitad en circunscripciones departamentales plurinominales. Empero, la Cámara de Diputados está integrada hoy por 70 diputados uninominales, 7 representantes indígenas, también uninominales, y solo 53 diputados plurinominales.
- b. Según el párrafo V del mismo artículo, la distribución territorial de los escaños de diputados debe, principalmente, tener una base poblacional, matizada, empero, por consideraciones de equidad, orientadas a favorecer a los departamentos de *“menor población y menor grado de desarrollo económico”*. Salta a la vista que esta regla es poco clara y de difícil aplicación práctica. Veamos algunas de sus aristas:
 - i. ¿qué debe entenderse por “menor población”?; ¿o cuál es el techo por debajo del cual se entiende que se trata de “menor población”?

Si se asumiera que el límite son 500.000 habitantes, según los datos provisionales del CNPV, los criterios de equidad beneficiarían únicamente a los departamentos de Pando, Oruro, Tarija y Beni. Si esa frontera se ubicase en 600.000 pobladores, a los tres distritos mencionados se sumaría Chuquisaca, y si el parte aguas se situara en 1.000.000 de habitantes, los seis departamentos de fuera del eje geográfico central serían los destinatarios de las consideraciones de equidad, es decir, Pando, Beni, Oruro, Tarija, Chuquisaca y Potosí, pero nada de esto está dicho en la CPE.

- ii. ¿con que parámetros debe medirse el “desarrollo económico”?, ¿con cuáles se determina la escala del desarrollo? y ¿cómo se identifican los escalones mayores y menores? Por otro lado, en la aplicación de esta regla debe tomarse en cuenta la heterogeneidad estructural y el desarrollo desigual que caracterizan a cada uno de los departamentos, en cuyos territorios se encuentran zonas con indicadores expectables de desarrollo humano y, al mismo tiempo, bolsones de pobreza extrema.
 - iii. debido a estas innegables dificultades para aplicar las reglas constitucionales, acompañadas de la presencia de factores políticos coyunturales, resultantes de los acuerdos inter-departamentales y políticos que se necesitaban para reunir los votos suficientes, en el pasado se decidió asignar una base mínima de cinco diputados a los nueve departamentos y distribuir los restantes 85 curules según la población. Sin embargo, aquí debe tenerse presente que con la introducción de las circunscripciones indígenas especiales, esta vía de solución pragmática tiende también a dificultarse.
- c. El parágrafo V del artículo 146 dispone también que el Órgano Electoral es la instancia que determina la distribución territorial de los escaños de diputados, mandato que no ha sido respetado, a cabalidad, por la Ley del Régimen Electoral, que dispone algo diferente, conforme veremos líneas más adelante.
 - b. Existen hoy tres tipos de diputados: uninominales, plurinominales e indígenas, estos últimos elegidos en circunscripciones especiales. El texto constitucional contiene reglas, más o menos claras, solo para los dos primeros tipos, mientras que de las diputaciones especiales se sabe únicamente que forman parte del total de representantes (v. art. 146,

parágrafo VII). Debido a ello, para las elecciones de diciembre de 2009, los escaños de propiedad de los pueblos y naciones indígenas originario campesinos se descontaron del contingente de los plurinominales, con lo que la regla de preservar cierto equilibrio entre los diputados de elección directa (uninominales y, ahora, especiales) y los representantes de elección indirecta (plurinominales) se rompió radicalmente. Algunas preguntas surgen aquí impetuosas: ¿es este el momento de ajustar el texto constitucional a la realidad? y ¿existen condiciones políticas propicias para esta tarea? La disponibilidad de más de dos tercios de votos en la ALP por parte del MAS parece decir que sí, y que no debería dejarse pasar esta oportunidad. Recuérdese, además, que frente a las demandas de mayor cantidad de curules indígenas, se prometió a las organizaciones de estos pueblos que el tema sería reabierto para las elecciones de 2014.

3.3. Ley del Régimen Electoral

El artículo 56 de la Ley del Régimen Electoral (LRE o Ley 026) es el encargado de distribuir territorialmente los 130 curules de diputados, y lo hace a través de dos párrafos. En el primero, se limita a repetir la composición de la ALP definida por la Ley 4.021, de abril de 2009, portadora del denominado “Régimen Electoral Transitorio”. Este artículo, a la letra, dice:

Artículo 56. (COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS). ASDA

- I. La Cámara de Diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional se compone de ciento treinta (130) miembros, de acuerdo con la siguiente distribución departamental:

DEPARTAMENTO	TOTAL
La Paz	29
Santa Cruz	25
Cochabamba	19
Potosí	14
Chuquisaca	11
Oruro	9

Tarija	9
Beni	9
Pando	5

II. Esta composición será modificada por ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional, después de un nuevo Censo Nacional de Población. (La negrilla es nuestra).

Este segundo párrafo no ofrece duda alguna: habiéndose levantado el nuevo CNPV, la distribución territorial de los asientos de diputados tendrá que ser modificada para las elecciones generales de 2014, tomando en cuenta los resultados censales.

Volviendo a las reglas de la CPE, está claro que este artículo 56 de la LRE no respeta o, al menos no guarda concordancia con el mandato del artículo 146, párrafo V, de la CPE, el que, según vimos líneas atrás, le encomienda esa tarea al Órgano Electoral. Es de esperar que este déficit de sincronización no genere problemas futuros.

Por su parte, el artículo 57 de la LRE fija la cantidad de diputaciones uninominales, plurinominales y especiales, de manera tal que, reiterando lo señalado líneas atrás, existen hoy 70 representantes de elección directa, 7 diputados indígenas y 53 representantes elegidos indirectamente. Esta composición de la Cámara de Diputados, indudablemente, se ha alejado de la regla del 50% para uninominales y 50% para plurinominales establecida por el párrafo II del artículo 146 de la CPE.

Tal parece que los decisores políticos, y los *stakeholders* en general, en el corto plazo, se verán obligados a adoptar decisiones sobre la nueva distribución territorial de las diputaciones y, al mismo tiempo, sobre la representación de las 34 naciones y pueblos indígenas que otorgan sentido al Estado Plurinacional. Empero, estas tareas y las respuestas a las anteriores interrogantes pueden encararse en dos escenarios diferentes: manteniendo las reglas constitucionales actuales o abriendo un período de reformas constitucionales. La posibilidad cierta de ambos marcos de referencia posibles nos obliga a proyectar algunos escenarios prospectivos en cada uno de ellos.

4. Escenarios prospectivos con las reglas vigentes

Analicemos en primer lugar cómo se recompondría la distribución territorial de la Cámara de Diputados si, simplemente, se aplicase el procedimiento utilizado en el pasado.

4.1. Base mínima de cinco diputados

El cuadro 3 presenta la distribución de las diputaciones entre los nueve departamentos si se aplicase nuevamente el procedimiento utilizado en el pasado, es decir, una base de cinco diputados para cada uno de los departamentos y los restantes 85 curules distribuidos conforme a los resultados del CNPV, aplicando las reglas tradicionales del redondeo hacia arriba y abajo¹.

Los resultados del cálculo aparecen en el segmento de la derecha del cuadro. Este escenario prospectivo sugiere las siguientes conclusiones:

- a) Si se aplicase mecánicamente el procedimiento usado en el pasado, Potosí se vería forzado a ceder 2 escaños, mientras que los departamentos de La Paz y Chuquisaca perderían una diputación cada uno.
- b) Tres departamentos aumentarían su representación: Santa Cruz con 2 curules, Cochabamba y Pando 1, cada uno.
- c) La correlación de fuerzas entre el eje geográfico central y los restantes seis departamentos se inclinaría ligeramente a favor de los tres departamentos más poblados, alcanzando a concentrar el 57,9% de la Cámara de Diputados.
- d) Un eventual incremento de las diputaciones indígenas introduciría tensiones de muy difícil gestión en este escenario. A manera de ejemplo veamos lo que podría acontecer en el Beni, donde, según el ar-

1 La asignación según la población resulta de multiplicar el número total de escaños a distribuirse por este procedimiento (85) por el peso poblacional de cada uno de los departamentos. El resultado del producto se divide entre 100 para identificar el número absoluto de curules, previo descarte de los decimales por redondeo, cuando corresponda. Veamos como ejemplo La Paz: $(85 \times 27)/100 = 22,95$, por tanto, le corresponderían 23 curules por población. En la elaboración del Cuadro 3, debido a los decimales en los resultados, la sumatoria de los escaños de distribución poblacional arrojó un asiento excedentario, por lo que se tuvo que utilizar un artificio aritmético en los datos de Santa Cruz que, sin embargo, no altera los resultados globales.

título 57 de la LRE, existen 18 pueblos indígenas: siendo nueve los diputados benianos, cinco serían uninominales y los otros cuatro plurinominales, debiendo descontarse de estos últimos los representantes indígenas adicionales. Bastaría la asignación de dos a las comunidades indígenas para que los plurinominales quedasen minimizados, pese a que estos representan a la mayoría de la población beniana, auto-identificada como no indígena.

**Cuadro 3. Población y escaños de Diputados.
Base mínima de 5 diputados (resultados finales)**

Departamento	DISTRIBUCIÓN ACTUAL				MÍNIMO 5 DIPUTADOS						Diferencia
	Población 2001	%	Número diputados	%	Población 2012	%	Número mínimo	Distribuc. x poblac.	Total escaños	%	
La Paz	2.349.885	28,4	29	22,3	2.706.359	27,0	5	23	28	21,5	-1
Santa Cruz	2.029.471	24,5	25	19,2	2.655.084	26,5	5	22	27	21,0	2
Cochabamba	1.455.711	17,6	19	14,6	1.758.143	17,5	5	15	20	15,3	1
Potosí	708.695	8,6	14	10,8	823.517	8,2	5	7	12	9,2	-2
Chuquisaca	531.522	6,4	11	8,5	576.153	5,7	5	5	10	7,6	-1
Oruro	392.769	4,7	9	6,9	494.178	4,9	5	4	9	7,1	0
Tarija	391.226	4,7	9	6,9	482.196	4,8	5	4	9	7,0	0
Beni	362.521	4,4	9	6,9	421.196	4,2	5	4	9	6,6	0
Pando	52.525	0,6	5	3,8	110.436	1,1	5	1	6	4,6	1
TOTAL	8.274.325		130		10.027.262		45	85	130		
SCZ+LPZ+CBB	5.835.067	70,5	73	56,2	7.119.586	71,0	15	60	75	57	
6 Departam.	2.439.258	29,5	57	43,8	2.933.714	28	30	25	55	42,1	

FUENTE: INE, con datos finales del CNPV 2012.

En suma, este escenario hipotético anuncia tensiones y conflictos políticos serios. Nótese, sin embargo, que resulta de aplicar un procedimiento no del todo fiel a la regla constitucional, la que, según vimos antes, autoriza el uso de la equidad (el mínimo de 5) no para los nueve departamentos, sino solo para los de “menor población y menor grado de desarrollo económico”. Veamos, por tanto, que sucedería siguiendo rigurosamente el texto constitucional.

4.2. Equidad para seis departamentos de menor población

El cuadro 4 presenta el hipotético escenario de composición territorial de la Cámara de Diputados si se decidiera aplicar rigurosamente el párrafo V del artículo 146 de la CPE, asignando, por tanto, el mínimo de cinco curules únicamente a los seis departamentos de menor población.

Cuadro 4. Población y escaños de Diputados.
Base de 5 diputados para seis departamentos (datos finales)

Departamento	DISTRIBUCIÓN ACTUAL				MÍNIMO 5 DIPUTADOS						Diferencia
	Población 2001	%	Número diputados	%	Población 2012	%	Número mínimo	Distribuc. x poblac.	Total escaños	%	
La Paz	2.349.885	28,4	29	22,3	2.706.359	27,0		27	27	20,8	-2
Santa Cruz	2.029.471	24,5	25	19,2	2.655.084	26,5		26	26	20,4	1
Cochabamba	1.455.711	17,6	19	14,6	1.758.143	17,5		18	18	13,5	-1
Potosí	708.695	8,6	14	10,8	823.517	8,2	5	8	13	10,2	-1
Chuquisaca	531.522	6,4	11	8,5	576.153	5,7	5	6	11	8,3	0
Oruro	392.769	4,7	9	6,9	494.178	4,9	5	5	10	7,6	1
Tarija	391.226	4,7	9	6,9	482.196	4,8	5	5	10	7,5	1
Beni	362.521	4,4	9	6,9	421.196	4,2	5	4	9	7,1	0
Pando	52.525	0,6	5	3,8	110.436	1,1	5	1	6	4,7	1
TOTAL	8.274.325		130		10.027.262		30	100	130		
SCZ+LPZ+CBB	5.835.067	70,5	73	56,2	7.119.586	71,0	0	71	71	54,6	
6 Departam.	2.439.258	29,5	57	43,8	2.907.676	29,0	30	29	59	45,4	

FUENTE: INE, con datos finales del CNPV 2012.

Las cifras del cuadro autorizan a extraer las conclusiones siguientes:

- El departamento de La Paz tendría que ceder dos diputaciones, seguido de Cochabamba y Potosí, que resignarían un asiento en la Cámara “Baja”. Este parece ser el escenario más desfavorable para La Paz y Cochabamba, lo que hace prever enormes dificultades para su hipotética aplicación.
- Santa Cruz, Oruro, Tarija y Pando incrementarían su representación con un asiento adicional, cada uno.
- Chuquisaca y Beni, en cambio, preservarían los curules que hoy poseen en la Cámara de Diputados.

- d. Y en el equilibrio geográfico, los seis departamentos menos poblados fortalecerían ligeramente su caudal combinado de votos, sumando un total de 59 representantes, con un peso específico del 45,4%.

Este escenario, empero, solo respeta uno de los criterios de equidad mencionados por la CPE: la variable “menor población” y no aplica la del “menor grado de desarrollo económico”, según el cual extensas zonas de todos los departamentos adolecen de bajos niveles de desarrollo. Este hecho, más el retroceso del eje geográfico central, en el que La Paz y Cochabamba serían los departamentos afectados, probablemente, determinen que este escenario prospectivo no pueda ser aplicado.

4.3. Base mínima de tres diputaciones

Avizorados los conflictos que podrían desatarse en los escenarios anteriores, conviene formular una nueva proyección, asignando una base mínima de tres diputaciones a los nueve departamentos, cuyas consecuencias se recogen en el cuadro 5.

**Cuadro 5. Población y escaños de Diputados.
Base mínima de 3 diputados (datos finales)**

Departamento	DISTRIBUCIÓN ACTUAL				MÍNIMO 5 DIPUTADOS						Diferencia
	Población 2001	%	Número diputados	%	Población 2012	%	Número mínimo	Distribuc. x poblac.	Total escaños	%	
La Paz	2.349.885	28,4	29	22,3	2.706.359	27,0	3	28	31	23,7	2
Santa Cruz	2.029.471	24,5	25	19,2	2.655.084	26,5	3	27	30	23,3	5
Cochabamba	1.455.711	17,6	19	14,6	1.758.143	17,5	3	18	21	16,2	2
Potosí	708.695	8,6	14	10,8	823.517	8,2	3	8	12	9,0	-2
Chuquisaca	531.522	6,4	11	8,5	576.153	5,7	3	6	9	6,8	-2
Oruro	392.769	4,7	9	6,9	494.178	4,9	3	5	8	6,2	-1
Tarija	391.226	4,7	9	6,9	482.196	4,8	3	5	8	6,1	-1
Beni	362.521	4,4	9	6,9	421.196	4,2	3	4	7	5,6	-2
Pando	52.525	0,6	5	3,8	110.436	1,1	3	1	4	3,2	-1
TOTAL	8.274.325		130		10.027.262		27	103	130		
SCZ+LPZ+CBB	5.835.067	70,5	73	56,2	7.119.586	71,0	9	73	82	63,1	
6 Departam.	2.439.258	29,5	57	43,8	2.907.676	29,0	18	30	48	36,9	

FUENTE: INE, con datos finales del CNPV 2012.

Las cifras del cuadro delimitan un escenario caracterizado por un fuerte impacto sobre la representación de los seis departamentos con menor población, los que se verían despojados de nueve diputaciones, repartidas entre Santa Cruz, distrito al que se agregarían 5 representantes, y La Paz y Cochabamba, que verían engrosar su brigada parlamentaria con 2 diputados cada uno. Estas transferencias territoriales de asientos de la Cámara de Diputados determinarían, lógicamente, que el peso específico de la representación del eje geográfico central se aproxime a su aporte a la población total del país (63% de las diputaciones, frente al 71% de la población).

Considerando que los seis departamentos de menor población perderían curules, resulta previsible un alto nivel de conflictividad política y territorial en el proceso de implementación de este escenario. Potosí, Chuquisaca y Beni tendrían que ceder dos espacios cada uno, en tanto que Oruro, Tarija y Pando estarían obligados a desprenderse de un espacio de representación. Si se aplica este escenario, en el caso de Pando se daría una situación curiosa: pese a que su población se duplicó en la década pasada, perdería un curul, contradicción que prácticamente inviabilizaría la justificación de los cambios en la distribución territorial de los asientos parlamentarios. Por ello, si bien este escenario resulta funcional con la óptica del eje geográfico central, las probabilidades de aplicárselo son mínimas, peor aún si en él se pretendiera insertar mayor representación de los pueblos indígenas. A estas alturas del análisis queda claro por qué en el pasado se decidió constituir la Cámara de Diputados con la base mínima igualitaria de cinco diputados, pese a no respetar fielmente la regla constitucional.

4.4. Base mínima de cuatro diputaciones

Las cifras y riesgos anteriores nos obligan a explorar otra conformación de la Cámara de Diputados, esta vez asignando un mínimo de cuatro representantes a los nueve departamentos.

El cuadro 6 nos presenta un escenario un tanto más asequible que el anterior, dado que los tres departamentos más poblados aumentarían menos curules y, entre los otros distritos, Oruro, Tarija y Pando mantendrían su representación actual. Obviamente, la oposición de los representantes de Potosí, Chuquisaca y Beni a esta distribución amenaza ser fuerte. El desenlace final,

**Cuadro 6. Población y escaños de Diputados.
Base mínima de 4 diputados (datos finales)**

Departamento	DISTRIBUCIÓN ACTUAL				MÍNIMO 5 DIPUTADOS						Diferencia
	Población 2001	%	Número diputados	%	Población 2012	%	Número mínimo	Distribuc. x poblac.	Total escaños	%	
La Paz	2.349.885	28,4	29	22,3	2.706.359	27,0	4	25	29	22,6	0
Santa Cruz	2.029.471	24,5	25	19,2	2.655.084	26,5	4	25	29	22,2	4
Cochabamba	1.455.711	17,6	19	14,6	1.758.143	17,5	4	16	20	15,5	1
Potosí	708.695	8,6	14	10,8	823.517	8,2	4	8	12	9,0	-2
Chuquisaca	531.522	6,4	11	8,5	576.153	5,7	4	5	9	7,2	-2
Oruro	392.769	4,7	9	6,9	494.178	4,9	4	5	9	6,6	0
Tarija	391.226	4,7	9	6,9	482.196	4,8	4	5	9	6,6	0
Beni	362.521	4,4	9	6,9	421.196	4,2	4	4	8	6,1	-1
Pando	52.525	0,6	5	3,8	110.436	1,1	4	1	5	4,2	0
TOTAL	8.274.325		130		10.027.262		36	94	130		
SCZ+LPZ+CBB	5.835.067	70,5	73	56,2	7.119.586	71,0	12	67	78	60,3	
6 Departam.	2.439.258	29,5	57	43,8	2.907.676	29,0	24	27	52	39,7	

FUENTE: INE, con datos finales del CNPV 2012.

en todo caso, dependerá de los acuerdos políticos e inter-departamentales que se articulen en el proceso de aprobación de la redistribución.

El escenario perfilado en el cuadro podría resultar atractivo para Santa Cruz, Cochabamba, La Paz, Oruro, Tarija y Pando, sin embargo, la temática de la representación indígena puede inviabilizar esta salida, especialmente en los casos del Beni y Chuquisaca, donde cualquier aumento de circunscripciones especiales conllevaría el debilitamiento de los plurinominales. Esta posibilidad es la que sugiere que resultaría más fácil reordenar la composición territorial de la Cámara de Diputados si, para ello, se diseñara una reforma constitucional que, al mismo tiempo, permita atender la demanda de los pueblos indígenas.

Hasta aquí hemos desplegado cuatro escenarios prospectivos, con resultados, naturalmente, distintos, conviene, por ello, elevar la mirada y comparar los datos de las matrices anteriores. Con ese propósito se ha construido el cuadro 7, que reproduce los resultados finales de los escenarios analizados en las páginas precedentes, facilitando así la comparación de los mismos.

**Cuadro 7. Población y escaños de Diputados.
Comparación de escenarios (resultados finales)**

Departamento	ACTUAL		MÍNIMO 5			EQUIDAD PARA 6			MÍNIMO 3			MÍNIMO 4		
	Número diputados	%	Número diputados	%	Diferencia									
La Paz	29	22,3	28	21,5	-1	27	20,8	-2	31	23,8	2	29	22,3	0
Santa Cruz	25	19,2	27	20,8	2	26	20,0	1	30	23,1	5	29	22,3	4
Cochabamba	19	14,6	20	15,4	1	18	13,8	-1	21	16,2	2	20	15,4	1
Potosí	14	10,8	12	9,2	-2	13	10,0	-1	12	9,2	-2	12	9,2	-2
Chuquisaca	11	8,5	10	7,7	-1	11	8,5	0	9	6,9	-2	9	6,9	-2
Oruro	9	6,9	9	6,9	0	10	7,7	1	8	6,2	-1	9	6,9	0
Tarija	9	6,9	9	6,9	0	10	7,7	1	8	6,2	-1	9	6,9	0
Beni	9	6,9	9	6,9	0	9	6,9	0	7	5,4	-2	8	6,2	-1
Pando	5	3,8	6	4,6	1	6	4,6	1	4	3,1	-1	5	3,8	0
TOTAL	130		130			130			130			130		
SCZ+LPZ+CBB	73	56,2	75	57,7		71	54,6		82	63,1		78	60,0	
6 Departam.	57	43,8	55	42,3		59	45,4		48	36,9		52	40,0	

FUENTE: INE, con datos finales del CNPV 2012.

5. Escenarios prospectivos con reforma constitucional

Una precisión metodológica debe formularse antes de entrar en materia: el estudio realizado no tuvo a la reforma del régimen constitucional de la ALP como “objeto” de estudio, por tanto, no debe esperarse encontrar en este documento un tratamiento sistemático de una eventual reforma constitucional. Apenas se trata de pensar algunos escenarios prospectivos suponiendo la introducción de algunos cambios en el texto de la Ley Fundamental.

No obstante, para darle mayor inteligibilidad a los escenarios posibles, nos vemos obligados a asignarle algunos objetivos a la eventual reforma de las reglas que rigen la organización de la ALP. Tres podrían ser esos objetivos:

- Facilitar la distribución de los asientos de la Cámara de Diputados entre representantes uninominales, plurinominales e indígenas.
- Viabilizar la ampliación del número de diputaciones elegidas en circunscripciones indígenas especiales, y
- Dejar atrás las reglas constitucionales aquejadas de inaplicabilidad y las contradicciones entre los artículos 146 y 147 de la CPE.

Ahora bien, páginas atrás constatamos que todos, o casi todos, los escenarios posibles de redistribución territorial de las diputaciones se inviabilizaban, o se tensionaban grandemente, al incorporar la variable del aumento de curules indígenas, debido a que estos deben ser descontados del conjunto de plurinominales. Siendo ello así, como en efecto lo es, la reforma salta a la vista: las diputaciones indígenas, en trance de aumentar su número, deben añadirse a los 130 diputados uninominales y plurinominales, de manera que la Cámara de Diputados cobijaría a más de 130 miembros. Visto así el tema, la cuestión radica en determinar la cantidad de representantes indígenas que, racionalmente, deberían existir.

Adoptada esta solución, inmediatamente se distiende la distribución territorial de las diputaciones, debido, por supuesto, a la adición de nuevos asientos en el hemiciclo de diputados. Por otro lado, la nueva composición de la Cámara obligará a dejar atrás la disposición, nunca aplicada, de que la mitad de los diputados se eligen en circunscripciones uninominales, y la otra mitad en unidades electorales plurinominales. La reforma podría zanjar también la contradicción, o déficit de concordancia, presente entre el párrafo VII del artículo 146 y el párrafo III del artículo 147. Y, si el escenario político lo permitiera, de paso, podrían aclararse asimismo los criterios de equidad del artículo 146.V.

En el marco de estas consideraciones, se trata, en suma, de repensar los cuadros del artículo 57 de la LRE. Como quiera que este documento —según acabamos de apuntar— no se basa en un estudio de reforma constitucional, nos limitaremos a presentar un simple ejercicio de incremento de las circunscripciones especiales, prestando atención, para ello, a la cantidad de pueblos indígenas que existen en cada departamento.

Lo que vale de este cuadro es la cantidad de circunscripciones especiales y no tanto los pueblos indígenas asignados a ellas, puesto que estos, probablemente, sean reagrupados en base a un análisis geo-referenciado más preciso. Así, según este ejercicio, las diputaciones indígenas podrían aumentar hasta 14, con la distribución territorial señalada en el cuadro.

Veamos el impacto de los insumos anteriores en los escenarios prospectivos analizados páginas atrás.

Departamento	Circunscrip.	Pueblos indígenas originario campesinos
Santa Cruz	1	Chiquitano
	2	Guaraní
	3	Guarayo, Ayoreo y Yuracaré
La Paz	1	Afroboliviano
	2	Kallawaya
	3	Mosetén, Leco, Tacana y Araona
Beni	1	Movima, Yuracaré, Mosetén, Canichana.
	2	Tacana, Pacahuara, Guarasugwe, Sirionó, Baure y Moré.
	3	Itonama, Joaquiniano, Maropa, Cavineño y Chacobo.
Pando	1	Yaminahua, Pacahuara, Esse Eja, Machineri y Tacana
Cochabamba	1	Yuki y Yuracaré
Tarija	1	Guaraní, Wenhayek y Tapiete
Chuquisaca	1	Guaraní
Oruro	1	Uru Chipaya y Uru Murato

5.1. Base de cinco diputados y aumento de circunscripciones indígenas

El cuadro 8 muestra que, evidentemente, la decisión de adicionar las circunscripciones indígenas especiales (cualquiera sea el número de éstas) al contingente de 130 diputados uninominales y plurinominales, allana el camino tanto para la asignación territorial, cuanto para la distribución de escaños entre uninominales y plurinominales.

Dos mecanismos contribuirían a distender las relaciones territoriales: la preservación del equilibrio entre los representantes de voto directo y los de lista (uninominales vs. plurinominales) y la creación de nuevos asientos parlamentarios indígenas que, al final del día, tienen también adscripción territorial, es decir, terminan por engrosar las brigadas parlamentarias departamentales.

En efecto, las cifras del cuadro demuestran que con la reforma propuesta, además de resolverse el espinoso tema de la representación indígena, núcleo de sentido del Estado Plurinacional, siete de los nueve departamentos incrementarían sus brigadas parlamentarias, uno mantendría su representación actual (Chuquisaca) y solo Potosí perdería escaños².

² También en este escenario se utilizó el artificio aritmético para reducir el efecto de los redondeos.

**Cuadro 8. Población y escaños de Diputados.
Base de 5 diputados y circunscripciones indígenas (resultados finales)**

Departamento	DISTRIBUCIÓN ACTUAL				MÍNIMO 5 DIPUTADOS Y CIRCUNSCRIP. INDÍGENAS							
	Población 2001	%	Número diputados	%	Población 2012	%	Número mínimo	Circuns. indígenas.	Distribuc. x poblac.	Total escaños	%	Diferencia
La Paz	2.349.885	28,4	29	22,3	2.706.359	27,0	5	3	23	31	21,5	2
Santa Cruz	2.029.471	24,5	25	19,2	2.655.084	26,5	5	3	22	30	21,1	5
Cochabamba	1.455.711	17,6	19	14,6	1.758.143	17,5	5	1	15	21	14,5	2
Potosí	708.695	8,6	14	10,8	823.517	8,2	5		7	12	8,3	-2
Chuquisaca	531.522	6,4	11	8,5	576.153	5,7	5	1	5	11	7,6	0
Oruro	392.769	4,7	9	6,9	494.178	4,9	5	1	4	10	7,1	1
Tarija	391.226	4,7	9	6,9	482.196	4,8	5	1	4	10	7,0	1
Beni	362.521	4,4	9	6,9	421.196	4,2	5	3	4	12	8,0	3
Pando	52.525	0,6	5	3,8	110.436	1,1	5	1	1	7	4,8	2
TOTAL	8.274.325		130		10.027.262		45	14	85	144		
SCZ+LPZ+CBB	5.835.067	70,5	73	56,2	7.119.586	71,0	15		60	82	57,1	
6 Departam.	2.439.258	29,5	57	43,8	2.907.676	29,0	30		25	62	42,9	

FUENTE: INE, con datos finales del CNPV 2012.

5.2. Equidad para seis departamentos con reforma constitucional

Conforme se pudo apreciar cuando se analizaron los escenarios sin reforma constitucional, la aplicación de la equidad únicamente a los departamentos de menor población conllevaría afectación a los intereses de La Paz, Cochabamba y Potosí³, proyección negativa que, empero, sería anulada con el incremento de circunscripciones indígenas especiales. El impacto favorable de éstas se pone de manifiesto en el cuadro 9.

El cuadro muestra que ocho de los nueve departamentos aumentarían o preservarían sus asientos en la Cámara de Diputados, y que Potosí sería el único departamento obligado a resignar un escaño.

3 Ver el cuadro 4, según el cual La Paz perdería 2 diputaciones; Cochabamba y Potosí 1.

**Cuadro 9. Población y escaños de Diputados.
Base para seis departamentos y circunscripciones indígenas (datos finales)**

Departamento	DISTRIBUCIÓN ACTUAL				EQUIDAD PARA SEIS DEPART. Y REFORMA CONSTITUCIONAL							
	Población 2001	%	Número diputados	%	Población 2012	%	Número mínimo	Circuns. indígen.	Distribuc. x poblac.	Total escaños	%	Diferencia
La Paz	2.349.885	28,4	29	22,3	2.706.359	27,0		3	27	30	20,8	1
Santa Cruz	2.029.471	24,5	25	19,2	2.655.084	26,5		3	26	29	20,5	4
Cochabamba	1.455.711	17,6	19	14,6	1.758.143	17,5		1	18	19	12,9	0
Potosí	708.695	8,6	14	10,8	823.517	8,2	5		8	13	9,2	-1
Chuquisaca	531.522	6,4	11	8,5	576.153	5,7	5	1	6	12	8,2	1
Oruro	392.769	4,7	9	6,9	494.178	4,9	5	1	5	11	7,6	2
Tarija	391.226	4,7	9	6,9	482.196	4,8	5	1	5	11	7,5	2
Beni	362.521	4,4	9	6,9	421.196	4,2	5	3	4	12	8,5	3
Pando	52.525	0,6	5	3,8	110.436	1,1	5	1	1	7	4,9	2
TOTAL	8.274.325		130		10.027.262		30	14	100	144		
SCZ+LPZ+CBB	5.835.067	70,5	73	56,2	7.119.586	71,0	0		71	78	54,2	
6 Departam.	2.439.258	29,5	57	43,8	2.907.676	29,0	30		29	66	45,8	

FUENTE: INE, con datos finales del CNPV 2012.

5.3. Base mínima de tres diputaciones, con reforma constitucional

Este escenario nos ayuda a anticipar lo que sucedería si se asignase una base mínima de tres diputaciones a los nueve departamentos, ampliando al mismo tiempo la cantidad de los curules indígena originario campesinos. Los departamentos de La Paz, Santa Cruz, Cochabamba y Beni incrementarían generosamente su representación; Oruro, Tarija y Pando conservarían el tamaño de sus brigadas actuales, mientras que, en sentido inverso, Potosí se vería obligado a ceder dos diputaciones y Chuquisaca una.

Por la vecindad de los departamentos perdidosos, podrían generarse conflictos regionales capaces de entorpecer la concertación de la solución perfilada en el escenario prospectivo del cuadro 10.

5.4. Base mínima de cuatro diputaciones con reforma constitucional

El cuadro 11 contiene los resultados de la proyección partiendo del supuesto de una base mínima de cuatro diputaciones para los nueve departamentos, más la adición de los curules indígenas.

**Cuadro 10. Población y escaños de Diputados.
Base de 3 diputados y circunscripciones indígenas (datos finales)**

Departamento	DISTRIBUCIÓN ACTUAL				MÍNIMO 3 DIPUTADOS Y CIRCUNSCRIP. INDÍGENAS							
	Población 2001	%	Número diputados	%	Población 2012	%	Número mínimo	Circuns. indígen.	Distribuc. x poblac.	Total escaños	%	Diferencia
La Paz	2.349.885	28,4	29	22,3	2.706.359	27,0	3	3	28	34	23,5	5
Santa Cruz	2.029.471	24,5	25	19,2	2.655.084	26,5	3	3	27	33	23,1	8
Cochabamba	1.455.711	17,6	19	14,6	1.758.143	17,5	3	1	18	22	15,3	3
Potosí	708.695	8,6	14	10,8	823.517	8,2	3		9	12	8,0	-2
Chuquisaca	531.522	6,4	11	8,5	576.153	5,7	3	1	6	10	6,9	-1
Oruro	392.769	4,7	9	6,9	494.178	4,9	3	1	5	9	6,3	0
Tarija	391.226	4,7	9	6,9	482.196	4,8	3	1	5	9	6,2	0
Beni	362.521	4,4	9	6,9	421.196	4,2	3	3	4	10	7,2	1
Pando	52.525	0,6	5	3,8	110.436	1,1	3	1	1	5	3,6	0
TOTAL	8.274.325		130		10.027.262		27	14	103	144		
SCZ+LPZ+CBB	5.835.067	70,5	73	56,2	7.119.586	71,0	9		73	89	61,9	
6 Departam.	2.439.258	29,5	57	43,8	2.907.676	29,0	18		30	55	38,1	

FUENTE: INE, con datos finales del CNPV 2012.

**Cuadro 11. Población y escaños de Diputados.
Base de 4 diputados y circunscripciones indígenas (datos finales)**

Departamento	DISTRIBUCIÓN ACTUAL				MÍNIMO 4 DIPUTADOS Y CIRCUNSCRIP. INDÍGENAS							
	Población 2001	%	Número diputados	%	Población 2012	%	Número mínimo	Circuns. indígen.	Distribuc. x poblac.	Total escaños	%	Diferencia
La Paz	2.349.885	28,4	29	22,3	2.706.359	27,0	4	3	25	32	22,5	3
Santa Cruz	2.029.471	24,5	25	19,2	2.655.084	26,5	4	3	25	32	22,1	7
Cochabamba	1.455.711	17,6	19	14,6	1.758.143	17,5	4	1	16	21	14,9	2
Potosí	708.695	8,6	14	10,8	823.517	8,2	4		8	12	8,1	-2
Chuquisaca	531.522	6,4	11	8,5	576.153	5,7	4	1	5	10	7,2	-1
Oruro	392.769	4,7	9	6,9	494.178	4,9	4	1	5	10	6,7	1
Tarija	391.226	4,7	9	6,9	482.196	4,8	4	1	5	10	6,6	1
Beni	362.521	4,4	9	6,9	421.196	4,2	4	3	4	11	7,6	2
Pando	52.525	0,6	5	3,8	110.436	1,1	4	1	1	6	4,2	1
TOTAL	8.274.325		130		10.027.262		36	14	94	144		
SCZ+LPZ+CBB	5.835.067	70,5	73	56,2	7.119.586	71,0	12		67	86	59,5	
6 Departam.	2.439.258	29,5	57	43,8	2.907.676	29,0	24		27	58	40,5	

FUENTE: INE, con datos finales del CNPV 2012.

Esta matriz revela efectos parecidos a los del escenario anterior: siete departamentos aumentarían sus asientos en la Cámara de Diputados, mientras que Potosí y Chuquisaca verían disminuida su representación, lo que, ya lo dijimos, anuncia conflictos territoriales y políticos.

Toca ahora, repitiendo la metodología utilizada en el apartado anterior, comparar las revelaciones entregadas por los cuatro escenarios prospectivos anteriores. El cuadro 12 cumple esa misión, permitiéndonos afirmar que, en verdad, la reforma constitucional propuesta facilitaría la solución de los problemas y tensiones que rodean a la Cámara de Diputados, o cualquier otra que implique no descontar las diputaciones indígenas de las plurinominales.

Lo primero que llama la atención en el cuadro centralizador es, a no dudar, el hecho de que en los cuatro escenarios con reforma constitucional, repitiendo igual visibilización entregada por el cuadro 7, el departamento de Potosí pierde diputaciones. Este dato implica que en todos los escenarios prospectivos, sin reforma constitucional y con ella, la Brigada Parlamentaria potosina disminuiría escaños de diputados. Ello se debe a la tendencia histórica de emigración de sus habitantes, presente desde, al menos, mediados del siglo XX y a la inexistencia de pueblos indígenas minoritarios en su territorio. La salida final que se diseñe para reacondicionar la Cámara de Diputados en función de los resultados del CNPV no puede dejar de tener presente este tema.

Las proyecciones para el departamento de Chuquisaca muestran también condiciones poco favorables, ya que en dos escenarios sin reforma constitucional y en otros dos con mutaciones fundamentales, los asientos chuquisaqueños en la ALP se verían también disminuidos.

Los escenarios prospectivos revelan que la reforma constitucional, sobre todo la decisión de añadir las diputaciones indígenas especiales a los asientos uninominales y plurinominales, resulta funcional con la preservación de las brigadas departamentales de ocho o, cuando menos, siete distritos, lo que resulta especialmente cierto en el caso del Beni.

Ahora bien, a manera de resumen ejecutivo de todo lo hasta aquí analizado, pueden formularse las siguientes conclusiones:

- i. La tarea de ajustar la distribución territorial de la Cámara de “Representantes” en función de los resultados del CNPV puede llevarse a cabo sin introducir reformas al texto constitucional o, por el contrario, modificando las reglas constitucionales, o algunas de ellas.

**Cuadro 12. Población y escaños de Diputados.
Comparación escenarios con reforma constitucional (datos finales)**

Departamento	ACTUAL		MÍNIMO 5			EQUIDAD PARA 6			MÍNIMO 3			MÍNIMO 4		
	Número diputados	%	Número diputados	%	Diferencia	Número diputados	%	Diferencia	Número diputados	%	Diferencia	Número diputados	%	Diferencia
La Paz	29	22,3	31	21,5	2	30	20,8	1	34	23,6	5	32	22,2	3
Santa Cruz	25	19,2	30	20,8	5	29	20,1	4	33	22,9	8	32	22,2	7
Cochabamba	19	14,6	21	14,6	2	19	13,2	0	22	15,3	3	21	14,6	2
Potosí	14	10,8	12	8,3	-2	13	9,0	-1	12	8,3	-2	12	8,3	-2
Chuquisaca	11	8,5	11	7,6	0	12	8,3	1	10	6,9	-1	10	6,9	-1
Oruro	9	6,9	10	6,9	1	11	7,6	2	9	6,3	0	10	6,9	1
Tarija	9	6,9	10	6,9	1	11	7,6	2	9	6,3	0	10	6,9	1
Beni	9	6,9	12	8,3	3	12	8,3	3	10	6,9	1	11	7,6	2
Pando	5	3,8	7	4,9	2	7	4,9	2	5	3,5	0	6	4,2	1
TOTAL	130		144			144			144			144		
SCZ+LPZ+CBB	73	56,2	82	56,94		78	54,17		89	61,8		85	59	
6 Departam.	57	43,8	62	43,06		66	45,83		55	38,2		59	41	

FUENTE: INE, con datos finales del CNPV 2012.

- ii. Oficializados los resultados del censo y ante la inminencia de dar cumplimiento al mandato de subordinar la composición de la Cámara de Diputados a los resultados del nuevo escenario estadístico, deben encararse tres desafíos:
 - a) diseñar una nueva distribución de los escaños entre los departamentos,
 - b) atender la postergada, pero subsistente, demanda de incrementar el número de diputaciones indígenas, elegidas en circunscripciones especiales, y
 - c) resolver un problema emergente de los cambios a introducirse: mientras mayor sea la cantidad de diputaciones indígenas, o mientras menor sea la representación de los departamentos con baja población, mayores serán las dificultades para descontar las circunscripciones especiales de las plurinominales.
- iii. La instructiva constitucional de “*asignarse un número de escaños mínimo a los departamentos con menor población y menor grado de desarrollo económico*” enfrentó en el pasado, y lo hará en el futuro inmedia-

to, poderosas dificultades prácticas que imposibilitaron su aplicación rigurosa, razón por la que, en episodios anteriores, se decidió asignar un número mínimo de cinco curules a los nueve departamentos, y distribuir el resto en función de la población.

- iv. Las proyecciones han demostrado que si se repitiese el procedimiento anterior con los resultados del último CNPV, los departamentos de La Paz, Potosí y Chuquisaca se verían obligados a ceder curules.
- v. La aplicación de un procedimiento más ajustado a la CPE, que asigne un mínimo de cinco asientos a los departamentos menos poblados, amenaza afectar también a La Paz, Cochabamba y Potosí, pero si ese mínimo se redujera a tres curules, la situación empeoraría, puesto que los seis departamentos con menos habitantes reducirían la cantidad de miembros de sus brigadas parlamentarias, invirtiendo, por tanto, el sentido de la equidad.
- vi. Gracias a los escenarios proyectados respetando las reglas vigentes se visibilizaron algunas relaciones numéricas generales:
 - a) mientras más pequeño sea el número mínimo de curules adoptado, resultarán más beneficiados los departamentos con mayor población. Y a la inversa,
 - b) mientras más grande sea ese número, la representación de los departamentos menos poblados tenderá a crecer.

La solución, por tanto, pasa por encontrar el punto medio que otorgue equilibrio a estas dos relaciones inversas.

- vii. Los escenarios prospectivos acompañados de reforma constitucional demuestran que ésta allana el camino para encontrar respuestas a los desafíos pendientes. Las cuatro simulaciones con reforma constitucional analizadas minimizan los conflictos territoriales y políticos que podrían desatarse en medio del proceso de redistribución territorial de los escaños, sabiendo, además, que esos escenarios conllevan ya la ampliación de la representación indígena y facilitan el equilibrio relativo entre las diputaciones uninominales y plurinominales.
- viii. Por último, cabe destacar la tendencia adversa que rodea a Potosí, puesta de manifiesto por el hecho de que en los ocho escenarios prospectivos, con reforma constitucional y sin ella, este departamen-

to pierde siempre curules. Es este un dato que debe ser tomado en cuenta por los decisores políticos a la hora de buscar los consensos necesarios que viabilicen la próxima redistribución territorial de las diputaciones.

6. Población capitalina y provincial y cantidad de representantes

El propósito de este apartado busca una aproximación a los fenómenos de sobre y sub representación de la población de las capitales de departamento y de las provincias. En la fase en que se encuentra la investigación⁴, se decidió centrar la atención en los habitantes capitalinos, por un lado, y en los de las provincias, por otro, y no precisamente en la población urbana y rural, porque para desagregar a las personas radicadas en las ciudades de las propiamente rurales, se requiere conocer las cantidades de pobladores asentados en las ciudades intermedias y, en base a ellos, desplegar una indagación más detallada, tanto en los resultados censales como en el padrón electoral, tarea que llevaremos a cabo en los próximos meses, si las exigencias de la vida cotidiana no nos lo impiden.

Antes de entrar al análisis de la información disponible, aún a riesgo de repetir cuestiones archiconocidas, conviene poner en tapete algunas premisas del “objeto de estudio”. Al margen de las autoridades judiciales, del Presidente del Estado y del Vicepresidente, cuatro tipos de representantes son elegidos por los votantes: senadores, diputados plurinominales, diputados uninominales y diputados indígenas; los dos primeros mediante votación indirecta, en tanto que los dos últimos a través de sufragios directos y personalizados.

Las diputaciones salidas de las circunscripciones uninominales y de las circunscripciones indígenas especiales representan a la población urbana capitalina y a los habitantes de las provincias, según donde se encuentre ubicada cada una de dichas circunscripciones. En cambio, los senadores y diputados plurinominales son designados en circunscripción departamental, pudiendo, por ello, aportar un factor de equilibrio entre la representación urbana y la provincial, o marcar el desequilibrio a favor de una de las áreas, dependiendo

⁴ Este documento fue escrito en la segunda mitad del mes de marzo de 2013, y fue revisado, incorporando los datos finales, aunque globales, del CNPV 2012, entre el 1º y el 6 de agosto.

del origen territorial de las personas que ocupan los espacios de representación y de la línea política que impriman al ejercicio de la representación. En todo caso, debe tomarse en cuenta que las personas escogidas como candidatos, y en consecuencia su origen geográfico, son resultado de procesos políticos solo parcialmente anclados en el factor territorio.

Si bien el CNPV 2012 acaba de hacer pública la información desagregada de los habitantes de ambas áreas geográficas, no se conoce aún la nueva distribución territorial de los escaños de diputados y, por supuesto, no existe todavía un ejercicio electoral relacionado con la ALP posterior al de diciembre de 2009. Debido a estas limitantes, estamos obligados a focalizar la atención en la composición actual de la ALP y, especialmente, en la de la Cámara de Diputados. Por su parte, el padrón electoral, relativamente actualizado, como todos sabemos, registra el número de personas inscritas en las circunscripciones capitalinas y provinciales, cuyos votos se traducen en asientos en la Cámara de Diputados. Ambas fuentes nos entregan una primera pista de la relación entre la cantidad de electores capitalinos y provinciales y la subsecuente cantidad de representantes.

Pues bien, teniendo en mente las anteriores premisas, se construyó el cuadro 13, cuyos datos muestran que, a nivel nacional (ver la fila de los totales), existiría un desequilibrio entre población y representación del orden del 13%, sea como sobre-representación de las circunscripciones provinciales o como sub-representación de las capitales departamentales. En efecto, el cuadro revela que en las nueve ciudades cabecera de departamento, más El Alto y Riberalta en el Beni, existen, por el momento, 32 circunscripciones uninominales, con un total de registros de 2.903.127 personas, a diciembre de 2009, equivalente al 58,7% del padrón nacional, las que, empero, eligieron solo el 45,7% de los escaños de voto personalizado, generándose así una sub-representación del 13%. Y a la inversa, las 38 parcialidades electorales uninominales asentadas en las provincias, que inscribieron 2.045.696 electores, cuyo peso era del 41,3% del total nacional de empadronados, aportaron el 54,3% de los diputados de elección directa.

Empero, las anteriores cifras deben ser relativizadas, puesto que varias de las circunscripciones provinciales abarcan a importantes centros urbanos. Eso acontece, entre otras, en las circunscripciones 26 y 28, en cuyas ánforas votan parte de los pobladores de Quillacollo y Sacaba; lo propio en las unidades 43 y 44 de Potosí, que incluyen a las ciudades de Tupiza y Villazón; en la circuns-

cripción 48 de Tarija con los votos de Yacuiba y en la número 56 que cubre a la gravitante ciudad cruceña de Montero.

Cuadro 13. Bolivia: elecciones 2009.
Circunscripciones de la capital y provincias

Departamento	Inscritos capital	%	Inscritos provincia	%	Total inscritos	Circuns. capital	%	Circuns. provincia	%	Total circuns.
La Paz (*)	1.063.002	72,1	411.149	27,9	1.474.151	9	60,0	6	40,0	15
Santa Cruz	762.371	63,7	435.094	36,3	1.197.465	7	53,8	6	46,2	13
Cochabamba	403.292	43,7	518.808	56,3	922.100	4	40,0	6	60,0	10
Potosí	119.340	33,0	242.555	67,0	361.895	2	25,0	6	75,0	8
Chuquisaca	145.282	54,3	122.419	45,7	267.701	2	33,3	4	66,7	6
Oruro	162.640	65,4	86.223	34,6	248.863	3	60,0	2	40,0	5
Tarija	122.421	47,3	136.636	52,7	259.057	2	40,0	3	60,0	5
Beni (*)	99.035	55,8	78.515	44,2	177.550	2	40,0	3	60,0	5
Pando	25.744	64,3	14.297	35,7	40.041	1	33,3	2	66,7	3
TOTAL	2.903.127	58,7	2.045.696	41,3	4.948.823	32	45,7	38	54,3	70

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Cómputo General de las elecciones de 2009.

(*) La Paz y El Alto y Trinidad y Ribalta fueron consideradas como "capital".

El cuadro muestra asimismo que en los departamentos de Chuquisaca, Beni y Pando el desequilibrio fue superior a la media nacional (13%), puesto que, en este último, la ciudadanía de Cobija, pese a representar casi dos tercios del padrón pandino, nominó solo un tercio de sus diputados uninominales (1 de 3); algo semejante sucedió en Sucre, donde los electores capitalinos, con un peso relativo del 54,3% del padrón departamental, designaron solo dos de seis diputados uninominales, es decir, el 33,3% de ese tipo de representantes. Y en el Beni, la sub-representación de los pobladores de sus dos urbes (Trinidad y Ribalta) se aproximó al 16%.

En Cochabamba, Potosí y Tarija, por el contrario, habría existido cierto equilibrio en la representatividad de ambas áreas geográficas. Los votantes capitalinos de Cochabamba, cuyo peso era del 43,7%, eligieron el 40% de los uninominales; la relación entre los electores de la Villa Imperial y su representación directa fue de 33% a 25%, con 8 puntos de diferencia, y la de los emisores tarijeños de sufragio se dio entre el 47,3% del padrón versus el

40% de los representantes personalizados. Nótese, empero, que si se introdujeran en estos tres departamentos los votos urbanos de Quillacollo y Sacaba, Tupiza y Villazón y los de Yacuiba y Villamontes, respectivamente, la relación numérica se alteraría sustancialmente, al punto de invertir el vector de la sub-representación.

Las representaciones paceña y cruceña, por su parte, reproducen la media nacional del desequilibrio: 12,1% en La Paz y 10,1% en Santa Cruz, aunque en este último, con solo adicionar la circunscripción 56 a las urbanas se invertiría la relación.

En suma, esta es otra dimensión del tema que debe tenerse presente a la hora de diseñar e introducir la redistribución territorial de las diputaciones como consecuencia del nuevo CNPV. Salta a la vista que en los departamentos en los que se crearían nuevas circunscripciones, ellas podrían representar solución a los fenómenos de sub-representación, pero, a la inversa, en los que se suprimirían diputaciones, podría agravarse la representación subvalorada o aparecer ésta, en su caso, generando probablemente mayor resistencia a los cambios.

Antes de cerrar este apartado del estudio, cabe presentar otro aspecto detectado en la investigación, que, por el momento, no tiene una explicación precisa y suficiente. Una pregunta guiará la exposición del asunto en cuestión: ¿qué porcentaje de la población de un departamento se encuentra registrada en el padrón electoral? Para responder esta interrogante se construyó el cuadro 14, buscando comparar la base demográfica de los departamentos con la cantidad de registros del padrón electoral respectivo, utilizando para ello los resultados del CNPV y los datos del registro con el que se realizaron las elecciones judiciales de 2011. El desfase temporal entre una y otra fuente es de apenas un año.

Los datos del cuadro aportan importantes interrogantes que, repetimos, por el momento no tienen respuestas firmes. Veamos algunas de ellas:

- a) El departamento de La Paz, responsable del 27% de la población total del país, contribuye con el 29,4% del padrón electoral, mientras que Santa Cruz aporta el 26,5% de la población total del país, pero solo el 24,3% del padrón. ¿Cómo se explican estas brechas? Dada la

carencia de información detallada del CNPV, por el momento, solo podemos dejar planteadas algunas hipótesis:

- i. La población cruceña joven, menor a los 18 años y no inscrita electoralmente todavía, es más numerosa que la paceña. La diferencia podría fluctuar entre 50.000 y 70.000 jóvenes.
- ii. La cantidad de personas indocumentadas en el departamento de Santa Cruz es mayor a la que existe en La Paz. Esta hipótesis conlleva a pensar en políticas públicas para garantizar a las personas el ejercicio del derecho a la identidad.
- iii. La indiferencia electoral podría ser mayor en Santa Cruz que en La Paz, lo que guardaría correspondencia con el proceso político bolivianos de los últimos años.
- iv. Una combinación de los tres escenarios anteriores.

Cuadro 14. Bolivia 2012.
Resultados CNPV y Padrón Electoral

Departamento	Total población	%	Inscritos 2011	%	Relación inscritos/población
La Paz	2.706.359	27,0	1.539.906	29,4	56,9%
Santa Cruz	2.655.084	26,5	1.272.021	24,3	47,9%
Cochabamba	1.758.143	17,5	984.267	18,8	56,0%
Potosí	823.517	8,2	378.291	7,2	45,9%
Chuquisaca	576.153	5,7	283.501	5,4	49,2%
Oruro	494.178	4,9	263.834	5,0	53,4%
Tarija	482.196	4,8	277.406	5,3	57,5%
Beni	421.196	4,2	197.407	3,8	46,9%
Pando	110.436	1,1	46.742	0,9	42,3%
TOTAL	10.027.262	100,0	5.243.375	100,0	52,3%

FUENTE: CNPV 2012 y Padrón Electoral de las elecciones judiciales.

- b) Cualesquiera fuese la explicación de esos aportes diferenciados al padrón electoral, lo cierto es que los registros electorales cruceños de 2011 representan el 47,9% de la población departamental, en tanto que las personas inscritas para votar en el departamento de La Paz se acercan al 57% de la población. La diferencia entre uno y otro departa-

tamento, por tanto, ronda el 10%, involucrando a más de 260.000 personas. Esta es una cantidad de votantes importante, cuya explicación requiere respuestas satisfactorias.

- b) La Paz, Cochabamba, Oruro y Tarija muestran cifras superiores al 50% en la relación entre los inscritos en el padrón electoral y la población total. ¿Será que en estos distritos está aumentando la edad promedio de sus habitantes, de manera que los segmentos por encima de los 18 años tienden a ser mayores que los ubicados por debajo de esa línea divisoria? Nótese que la relación mayor es la de La Paz (56,9%).
- c) Por el contrario, los datos de Santa Cruz, Potosí, Chuquisaca, Beni y Pando revelan que en estos departamentos el universo de electores está por debajo del 50% de la población, destacando entre ellos Pando con un disminuido 42,3%. Está claro que para terminar de entender estas cifras se requieren conocer muchos más detalles de los resultados arrojados por el CNPV.

A manera de colofón del enfoque nacional, parece recomendable apuntar aquí que los impactos del CNPV sobre la Asamblea Legislativa Plurinacional podrían traducirse en algo más que en una copiosa lluvia estival de conflictos, la que, si no media una cautelosa y adecuada gestión de las contradicciones, podría convertirse en una verdadera tormenta política, capaz de dejar magullados, e incluso heridos, a varios de los protagonistas del escenario político.

7. Población y representación en las asambleas departamentales

La estructura actual de las asambleas departamentales fue establecida dos meses después del inicio de la nueva Constitución y en un contexto en el que el régimen de la autonomía departamental no había comenzado a andar todavía⁵. Se trata, por ello, de configuraciones orgánicas provisionales, algunas de las cuales podrían consolidarse en el futuro, pero otras inevitablemente se verán forzadas a introducir cambios, según se analizará más adelante.

5 Debería acotarse aquí que, ni siquiera en nuestros días, la autonomía ha terminado de entrar en vigencia plena.

En ese marco, nos aproximaremos a la representación política en el nivel departamental prestando atención al marco jurídico del tema y a la composición actual de las instancias deliberativas departamentales. En base a ambos componentes, por último, se identificarán algunas líneas prospectivas.

7.1. Marco jurídico de la representación en el nivel departamental

En esta materia es el artículo 278 de la Constitución el que sienta las bases normativas del sistema, o mejor, de los sistemas de representación política departamental. “*La Ley determinará —dice esta cláusula constitucional— los criterios generales para la elección de asambleístas*” de base poblacional, territorial y cultural o indígena, todos sometidos a la regla de paridad y alternancia de género. Plantado este pilar, la *Norma Máxima* fija otro fundamento cuando encomienda a los estatutos autonómicos la tarea de definir la aplicación de esos “criterios generales” conforme a las condiciones concretas de cada departamento.

Pero, ¿mediante qué instrumentos jurídicos y cómo se aplicaron ambas columnas rectoras en los meses en que operó la transición hacia el imperio de la nueva Constitución? En abril del año 2009, encontrándose todavía en funciones el Congreso Nacional, se sancionó la Ley 4.021, más conocida como “Ley del Régimen Electoral Transitorio”, para viabilizar los comicios electorales departamentales de abril de 2010, incluyendo el número de miembros y la forma de elección de las nueve instancias legislativas del nivel intermedio. Poco más de un año después, en junio de 2010, se promulgó la Ley del Régimen Electoral, N° 026, que abrogó las reglas transitorias anteriores. Consecuentemente, la Ley de la que habla el artículo 278 de la Constitución es este último instrumento jurídico, cuya misión, conviene enfatizar otra vez, no va más allá de establecer los “criterios generales para la elección de los asambleístas departamentales”. Pero, veamos en qué términos cumple esa misión la Ley 026:

Artículo 66. (ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS)

- I. En cada Departamento se asignarán escaños **territoriales o uninominales** y las y los Asambleístas Departamentales territoriales o uninominales correspondientes se elegirán por el sistema de mayoría simple.

- II. Se elegirán además Asambleístas Departamentales de las naciones y pueblos indígena originario campesinos minoritarios que residan en estos Departamentos, mediante normas y procedimientos propios.
- III. En cada Departamento se asignarán escaños plurinominales, entre las organizaciones políticas que alcancen al menos el tres por ciento (3%) de los votos válidos emitidos a nivel departamental, a través del sistema proporcional, de la siguiente manera:
 - a) Los votos acumulativos obtenidos para Asambleístas Departamentales en cada Departamento y por cada organización política, se dividirán sucesivamente entre los divisores naturales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, etcétera, en forma correlativa, continua y obligada.
 - b) Los cocientes obtenidos en las operaciones se ordenarán de mayor a menor hasta el número de los escaños a cubrir, para establecer el número proporcional de Asambleístas Departamentales **por población o plurinominales**, correspondiente a las organizaciones políticas en cada Departamento.
(El subrayado y las negrillas son nuestras).

Lo primero que llama la atención de este texto son las confusiones entre lo territorial y lo uninominal, por un lado, y entre lo poblacional y lo plurinominal, por otro, conceptos que no son sinónimos⁶. No se trata, empero, solo de una “confusión” semántica, lo peor es que ella amenaza introducir una rigidez en la estructura de las asambleas departamentales, ya que solo podrán elegirse representantes territoriales uninominales, lo que, ciertamente, implica una regla que va más allá de lo que buenamente se entiende como “criterio general”.

Otro elemento del texto que merece destacarse es el hecho de que no define la cantidad de miembros de las asambleas departamentales; decisión correcta, porque ese número está íntimamente relacionado no solo con la base poblacional de cada unidad político administrativa intermedia, sino también con su configuración territorial y otros factores, es decir, con las condiciones concretas de cada departamento.

6 Veremos enseguida cómo las asambleas del Beni y Tarija cobijan asambleístas territoriales plurinominales.

Así, mientras se encuentre vigente el texto actual del artículo 66 de la Ley 026, serán las asambleas departamentales las que definan su propia composición a través del Estatuto de Autonomía Departamental o, en caso de ausencia de éste, mediante una ley electoral. Serán los propios asambleístas quienes dimensionarán, entre 2013 y 2014, el tamaño de la instancia legislativa, aunque sometidos a una rigidez: la existencia de solo un asambleísta por cada circunscripción territorial, sea que se trate de las provincias, los municipios u otras unidades. Habrá que ver, por ello, si el exceso deslizado en la Ley del Régimen Electoral (LRE) se traduce en conflictos competenciales y en controversias políticas.

7.2. Composición actual de las asambleas departamentales

El cuadro siguiente muestra la cantidad de asambleístas territoriales, poblacionales e indígenas que integran las asambleas departamentales elegidas en abril de 2010:

Departamento	Asambleístas territorio/ criterio de elección	Asambleístas población/ criterio de elección	Asambleístas indígenas	Total
Santa Cruz	15 (uno por provincia)	8 (asignados según CNPV)	5 (1 cada PIOC)	28
La Paz	20 (uno por provincia)	20 (electos en circunscripción departamental)	5 (1 cada PIOC, pero existen 6)	45
Cochabamba	16 (uno por provincia)	16 (electos en circunscripción departamental)	2 (1 cada PIOC)	34
Potosí	16 (uno por provincia)	16 (electos en circunscripción departamental)	-	32
Chuquisaca	10 (uno por provincia)	9 (electos en circunscripción departamental)	2 (guaraníes)	21
Tarija	12 (dos por provincia)	15 (electos en circunscripción provincial)	3 (1 cada PIOC)	30
Oruro	16 (uno por provincia)	16 (electos en circunscripción departamental)	1 (chipaya)	33
Beni	24 (tres por provincia)	-	4 (2 indígena y 2 camp. Existen 18)	28
Pando	15 (uno por municipio)	-	1 (existen 5 PIOC)	16

FUENTE: Elaboración propia en base a los artículos 66 y 67 de la Ley 026.

El cuadro muestra que la Asamblea del Beni, integrada con tres representantes por provincia, elegidos en circunscripción provincial, más dos asam-

bleístas indígenas y dos campesinos, responde a una lógica enteramente territorial, lo que, por un lado, viola el mandato constitucional de incorporar escaños poblacionales y, por otro, no se ajusta a la errada asimilación entre lo territorial y lo uninominal de la LRE. Está claro, entonces, que la actual composición del órgano deliberativo beniano difícilmente podría repetirse en las elecciones de 2015.

En el caso de Tarija, donde se eligieron dos assembleístas por provincia, el déficit de concordancia está referido únicamente a la Ley 026, por lo que, si se desatara un conflicto, el tema podría encontrar solución en el escenario de las disputas competenciales, dado que se trata de una colisión entre la Ley nacional y el régimen electoral departamental. ¿Qué alcance e intensidad tendrá el conflicto?, es algo que no puede visualizarse todavía debido a la lentitud con la que viene avanzando el proceso de adecuación del Estatuto tarijeño.

Y la experiencia pandina, con representantes municipales, pone en evidencia que los titulares de los escaños territoriales pueden ser elegidos en circunscripciones diferentes a las provinciales, al margen de que el sistema político pandino tendrá también que subsanar la ausencia de assembleístas poblacionales.

Los otros departamentos bien podrían mantener la configuración actual de sus órganos legislativos, lo que, empero, no quita la pertinencia de llamar la atención sobre el bajo número de miembros de la Asamblea cruceña, más aún considerando la tendencia sostenida a incrementar sus habitantes. De manera que, al menos, la representación poblacional se encuentra subvalorada. Es tan evidente este hecho que, de continuar, se perfilaría una fisonomía elitista en la máxima instancia de representación social de Santa Cruz. Algo semejante puede afirmarse en el caso de Chuquisaca, aunque salvando, por supuesto, las diferencias entre uno y otro caso.

Pero, volvamos a la relación entre población y número de representantes, recordando que dejamos dicho en la introducción de este ensayo que, por varias razones, limitaríamos el análisis a los departamentos del eje geográfico central. Veamos.

Las asambleas departamentales de Santa Cruz y La Paz están caracterizadas por una evidente sub-representación de los pobladores de la capital, considerando como tal en la sede de gobierno a las ciudades de La Paz y El Alto. Cochabamba, por su parte, reafirma la necesidad de escudriñar con más cuidado *lo* urbano, tal y como tuvimos oportunidad de asentar cuando discutimos en torno a la ALP.

El cuadro siguiente entrega los datos para medir esa relación, cuya lectura requiere de algunas explicaciones previas. Se utilizan los datos finales del CNPV hasta ahora difundidos y las columnas que registran la cantidad de escaños reproducen la composición actual de las asambleas. Para visualizar la relación entre habitantes y escaños, en los dos departamentos más poblados, se decidió asumir una hipótesis fuerte: que, dado el enorme peso demográfico de las ciudades de La Paz y El Alto y de Santa Cruz de la Sierra, todos los escaños poblacionales corresponden a personas cuyo domicilio se encuentra en la principal mancha urbana. Esta hipótesis, en cambio, pierde verosimilitud en Cochabamba por el disminuido peso demográfico de la capital y por la magnitud y proximidad de Sacaba y Quillacollo.

Departamento	Población capital	%	Población provincias	%	Población total	Escaños capital ⁽¹⁾	%	Escaños prov. ⁽²⁾	%	Total escaños
La Paz	1.613.457	59,6	1.092.902	40,4	2.706.359	21	46,7	24	53,3	45
Santa Cruz	1.453.549	54,75	1.201.535	45,3	2.655.084	9	32,1	19	67,9	28
Cochabamba	630.587	35,87	1.127.556	64,1	1.758.143	12	35,3	22	64,7	34

FUENTE: Resultados finales del CNPV 2012 y composición actual de las Asambleas Departamentales.

(1) = Se asume que en La Paz y Santa Cruz todos los escaños poblacionales, más uno de la provincia son llenados por personas de la capital, incluyendo El Alto en La Paz.

(2) = El resto de asambleístas provendrían de provincias.

El desequilibrio entre la representación capitalina y la provincial en La Paz y Santa Cruz es más que evidente. En el departamento de La Paz, la sede de gobierno y El Alto, juntas, aportan el 59,6% de la población departamental, pero disponen de solo el 46,7% de los asientos de la Asamblea, siempre y cuando ocupen todos los asientos poblacionales. Del mismo modo y en una relación aún más adversa, Santa Cruz de la Sierra concentra prácticamente el 55% de los habitantes del departamento, pero solo llega al 32% del total de asambleístas.

En la asamblea cochabambina, 11 de los 16 escaños poblacionales tienen titulares provenientes de la provincia Cercado, otros 2 de Quillacollo y 3 de la provincia Chapare, habiéndose configurado, por ello, un saludable equilibrio entre la capital y las provincias, puesto que la primera posee el 35% de los asambleístas y el 33% de la población y, a la inversa, las provincias cuentan con algo menos del 65% de los asientos de la Asamblea, con el respaldo de casi el 67% de los pobladores del departamento. Está claro, empero, que este

equilibrio podría modificarse en las elecciones de 2015, sea por la aplicación de nuevas reglas estatutarias o como consecuencia de los resultados electorales.

No está demás recordar aquí, ampliando la perspectiva histórica del enfoque, que el diseño actual de las asambleas *intermedias*, basado en representación territorial y poblacional, viene de los anteriores concejos departamentales y que, en esa medida, la tarea de los estatutos autonómicos pasa por preservar las bondades y desechar los defectos de la estructura homogeneizada que se impuso a esas instancias deliberantes en el pasado.

Para terminar este estudio propedéutico de la representación en los órganos legislativos del nivel intermedio, cabe destacar que los elementos de juicio anteriores parecen dibujar dos líneas prospectivas claras:

- a) Habida cuenta que todas las asambleas departamentales deben incorporar en su seno representantes poblacionales y territoriales, además de indígena originario campesinos cuando existan minorías étnicas en su territorio, depende del diseño organizativo final que se adopte para garantizar cierto equilibrio entre base demográfica y representación. Se trata de que, en el marco del Estado Plurinacional, todas las circunscripciones electorales y los pueblos y naciones indígena originario campesinos se encuentren representados en la máxima instancia del poder departamental, pero que lo hagan respetando, cuanto sea posible, su peso demográfico, y
- b) En esa medida, los resultados del CNPV ofrecen a los actores políticos y a quienes intervengan en la definición del diseño final de las asambleas departamentales, las herramientas necesarias para reflejar en la estructura de las entidades deliberantes, con la mayor cercanía posible, la distribución territorial de la población y, por supuesto, garantizar el respeto y presencia de las cosmovisiones indígena originario campesinas.

En suma, el futuro refuerza sus proyecciones promisorias si se aplican las raíces de inclusión y pluralismo de la Constitución, respetando, al mismo tiempo, las magnitudes de todos y cada uno de los sujetos de la representación. El desafío consiste en aceptar y asimilar la existencia del *otro* y de *todos*. No resulta convincente para nadie, ni sostenible en el tiempo, sustituir una discriminación por otra.

Distribución de escaños por departamento

Méritos y deméritos de la propuesta del Tribunal Supremo Electoral

Eduardo Leño Román*

* Sociólogo, experto en temas electorales y miembro de la Red de Expertos Integrados (REI).

Después de que el organismo electoral presentara el proyecto de ley de distribución de escaños entre los departamentos, proliferaron muchas críticas infundadas y demasiadas protestas injustificadas. Desde una perspectiva estrictamente técnica, el propósito del presente artículo consiste en destacar los méritos y deméritos de la propuesta efectuada por el Tribunal Supremo Electoral (TSE). Observemos.

Dos propuestas

Como un primer paso, resulta conveniente cotejar la propuesta presentada por el Tribunal Supremo Electoral con una propuesta técnica presentada a la FES (véase cuadro).

Cuadro comparativo de propuestas

Departamento	Distribución escaños elecciones 2009	Propuesta de distribución del TSE					Propuesta de distribución técnica				
		Menor población	Menor desarrollo económ.	Fórmula D'Hondt	Total escaños	Diferencia	Menor población	Menor desarrollo económ.	Fórmula D'Hondt	Total escaños	Diferencia
La Paz	29			29	29	0		1	32	33	4
Santa Cruz	25			28	28	3		1	32	33	8
Cochabamba	19			19	19	0		1	21	22	3
Potosí	14	4	1	8	13	-1	1	1	10	12	-2
Chuquisaca	11	4		6	10	-1	1	1	6	8	-3
Beni	9	4		4	8	-1	1	1	5	7	-2
Tarija	9	4		5	9	0	1		5	6	-3
Oruro	9	4		5	9	0	1		6	7	-2
Pando	5	4		1	5	0	1		1	2	-3
TOTAL	130	24	1	105	130		6	6	118	130	

Fuente: Elaboración propia con base en la propuesta del TSE y en una propuesta técnica presentada a la FES.

En el cuadro se puede advertir que ambas propuestas aplican la normativa establecida en la Constitución Política del Estado (artículo 146, párrafo V); sin embargo, los criterios, las razones y los resultados son diferentes. Ambas propuestas asignan escaños a los departamentos con menor población que casualmente son los mismos, el TSE distribuye 4 escaños; en cambio, la pro-

puesta técnica otorga solo 1 curul. Ambas propuestas distribuyen escaños a los departamentos con menor desarrollo económico, el TSE asigna solo 1 escaño al departamento de Potosí; en cambio, la otra propuesta brinda 1 escaño a seis departamentos. Ambas propuestas aplican la fórmula D'Hondt¹ para distribuir el resto de los escaños. Finalmente, ambas propuestas logran resultados diferentes: en la sugerencia del TSE pocos departamentos pierden pocos escaños (se resta un escaño a Potosí, Chuquisaca y Beni y se suman los tres escaños a Santa Cruz); en cambio, en la otra propuesta muchos departamentos pierden muchos escaños (se resta a los departamentos pequeños 15 escaños y se suma esta cantidad de escaños a Santa Cruz, La Paz y Cochabamba). A partir de estos elementos, se puede sostener que la propuesta del TSE tiene un mérito, aunque técnicamente tenga muchos deméritos. Empecemos por lo último.

Deméritos

En este acápite resaltaremos los tres deméritos de la propuesta elaborada por el Tribunal Supremo Electoral. La Constitución Política del Estado establece los criterios básicos para llevar a cabo la distribución de escaños.

- (a) Escaños por menor población. Aquí se requiere un parámetro para definir cuáles son los departamentos con menor población y, además, se necesita establecer y justificar el número mínimo de escaños. Tanto en la propuesta del TSE como en la otra, considerando los datos oficiales del Censo de Población y Vivienda 2012 (CNPV 2012), el promedio poblacional es el criterio que permite identificar a los departamentos con mayor y menor población: los departamentos con mayor población son aquellos que se encuentran por encima de la media poblacional; en cambio, los de menor población son los que se encuentran por debajo. Hasta ahí ningún problema. La situación se torna discutible cuando el TSE asigna 4 escaños a los departamentos con menor población, cuando la norma señala un mínimo; ese mínimo para la propuesta técnica es un escaño. Por tanto, cabe preguntarse: ¿cuál es la

1 Fórmula electoral creada por Victor d'Hondt, para distribuir los cargos electorales en proporción a los votos conseguidos.

justificación del TSE para distribuir 4 escaños?, ¿cuál es la razón para sostener que 4 escaños es lo mínimo?, ¿por qué no considerar como mínimo 1, 2 o 3 escaños? Esta es una cuestión que se puede discutir en el proyecto del TSE; sería muy ilustrativo responder a estos cuestionamientos.

- (b) Escaños por menor desarrollo económico. Este es otro criterio polémico. Para establecer los departamentos con menor desarrollo económico, el TSE tomó como parámetros el PIB per cápita y el desarrollo humano de cada departamento, en tanto que la otra propuesta solo consideró el PIB per cápita. Según el criterio del TSE, Potosí es el departamento con menor desarrollo económico y, en función de esta condición, se le asigna un escaño; al contrario, en la otra propuesta se identifica a seis departamentos que tienen bajo desarrollo económico. En la aplicación de este criterio cabe formular algunas preguntas al proyecto del TSE: ¿hay un solo departamento en el país con menor desarrollo económico?, ¿se puede aseverar que el resto de los departamentos tienen un elevado desarrollo económico?, ¿cuál es el criterio para asignar solo 1 escaño, cuando por menor población se otorgaron 4 escaños? Como en el anterior caso, aquí se presentan algunas dudas razonables.
- (c) Escaños proporcionales aplicando la fórmula D`Hondt. Después de la aplicación de los anteriores criterios, ambas propuestas definen asumir la fórmula D`Hondt para la distribución del resto de los curules. El argumento del TSE para este efecto es que se trata de la fórmula más proporcional. Ciertamente esta aseveración no es correcta; el argumento de la otra propuesta es que se asume esta fórmula desproporcional para compensar a los departamentos grandes y así disminuir la desproporción de la representación.

Mérito

No obstante aquellas limitaciones técnicas, considerando los resultados finales de la distribución, la propuesta del TSE tiene un mérito. En la propuesta se advierte un notable esfuerzo por no afectar significativamente a ninguna de las regiones. Orientado por esta perspectiva, el TSE implementó la asignación

de escaños, en la que cinco departamentos (La Paz, Cochabamba, Oruro, Tarija y Pando) mantuvieron los curules que tenían, a pocos departamentos (Potosí, Chuquisaca y Beni) se les restó un mínimo de escaños (1 a cada uno), y solo Santa Cruz se benefició con lo que otros perdieron. Con semejantes resultados es muy posible que la Asamblea Plurinacional termine aprobando el proyecto de ley sin hacer modificación alguna. Igualmente, es probable que las acciones de protesta de algunos departamentos no se amplifiquen, y es posible que la realización del proceso electoral de 2014 esté plenamente garantizada.

En contraste, la otra propuesta resulta técnicamente sostenible aunque prácticamente inviable. Con su planteamiento, seguramente más departamentos se sumarían a las protestas, la intensidad de los reclamos sería mayor y, probablemente, estaría en duda las elecciones de 2014.

Conclusiones

Por todo lo expuesto anteriormente se puede concluir que el proyecto del TSE es cuestionable en términos técnicos pero tiene el mérito de evitar una enorme conflictividad en torno al tema.

Bolivia: elecciones generales 2014
Aplicación fórmula D'Hondt para la distribución de escaños por departamento

Departamento	Población Censo 2012	Números naturales																																Escaños	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32		
Chuquisaca	576.153	576.153	288.077	192.051	144.038	115.231	96.026	82.308	72.019	64.017	57.615	52.378	48.013	44.319	41.154	38.410	36.010	33.891	32.009	30.324	28.808	27.436	26.189	25.050	24.006	23.046	22.160	21.339	20.577	19.867	19.205	18.586	18.005	6	
La Paz	2.706.351	2.706.351	1.353.176	902.117	676.588	541.270	451.059	386.622	338.294	300.706	270.635	246.032	225.529	208.181	193.311	180.423	169.147	159.197	150.353	142.440	135.318	128.874	123.016	117.667	112.765	108.254	104.090	100.235	96.655	93.322	90.212	87.302	84.573	32	
Cochabamba	1.758.143	1.758.143	879.072	586.048	439.536	351.629	293.024	251.163	219.768	195.349	175.814	159.831	146.512	135.242	125.582	117.210	109.884	103.420	97.675	92.534	87.907	83.721	79.916	76.441	73.256	70.326	67.621	65.116	62.791	60.626	58.605	56.714	54.942	21	
Oruro	494.178	494.178	247.089	164.726	123.545	98.836	82.363	70.597	61.772	54.909	49.418	44.925	41.182	38.014	35.298	32.945	30.886	29.069	27.454	26.009	24.709	23.532	22.463	21.486	20.591	19.767	19.007	18.303	17.649	17.041	16.473	15.941	15.443	6	
Potosí	823.517	823.517	411.759	274.506	205.879	164.703	137.253	117.645	102.940	91.502	82.352	74.865	68.626	63.347	58.823	54.901	51.470	48.442	45.751	43.343	41.176	39.215	37.433	35.805	34.313	32.941	31.674	30.501	29.411	28.397	27.451	26.565	25.735	10	
Tarija	482.196	482.196	241.098	160.732	120.549	96.439	80.366	68.885	60.275	53.577	48.220	43.836	40.183	37.092	34.443	32.146	30.137	28.364	26.789	25.379	24.110	22.962	21.918	20.965	20.092	19.288	18.546	17.859	17.221	16.627	16.073	15.555	15.069	5	
Santa Cruz	2.655.084	2.655.084	1.327.542	885.028	663.771	531.017	442.514	379.298	331.886	295.009	265.508	241.371	221.257	204.237	189.649	177.006	165.943	156.181	147.505	139.741	132.754	126.433	120.686	115.438	110.629	106.203	102.119	98.336	94.824	91.555	88.503	85.648	82.971	32	
Beni	421.196	421.196	210.598	140.399	105.299	84.239	70.199	60.171	52.650	46.800	42.120	38.291	35.100	32.400	30.085	28.080	26.325	24.776	23.400	22.168	21.060	20.057	19.145	18.313	17.550	16.848	16.200	15.600	15.043	14.524	14.040	13.587	13.162	5	
Pando	110.436	110.436	55.218	36.812	27.609	22.087	18.406	15.777	13.805	12.271	11.044	10.040	9.203	8.495	7.888	7.362	6.902	6.496	6.135	5.812	5.522	5.259	5.020	4.802	4.602	4.417	4.248	4.090	3.944	3.808	3.681	3.562	3.451	1	
Bolivia	10.027.254																																		118

La aplicación de la fórmula es la siguiente:

- 1.- Se toma en cuenta la población total de cada departamento (segunda columna).
- 2.- En la fila superior del cuadro se registran los números naturales (1, 2, 3, 4, etc.).
- 3.- Luego, se divide la población total del primer departamento entre el primer número natural (Chuquisaca $576.153 / 1 = 576.153$) el resultado de esta operación se coloca debajo del primer divisor.
- 4.- Posteriormente se divide la población total del primer departamento entre el segundo número natural (Chuquisaca $576.153 / 2 = 288.077$) el resultado se coloca debajo del segundo divisor.
- 5.- Se repiten las operaciones precedentes con el resto de los números naturales.
- 6.- Una vez que se ha concluido las operaciones con el primer departamento se procede de manera semejante con el segundo departamento y con todo el resto.
- 7.- Una vez que se ha completado la tabla de resultados se procede a elegir los 118 resultados más elevados (este es el número de escaños que debemos distribuir), cada cifra elegida representa un escaño. Se ha pintado cada uno de estos índices.
- 8.- En la última columna se tiene la sumatoria de escaños asignados a cada departamento.

Comentario al trabajo
“El Censo Nacional de Población y el sistema de representación política en los niveles nacional y departamental. Un estudio introductorio”, de Carlos Böhrh Irahola

Luis Andia Fernández*

* Docente universitario y vicedecano de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Relaciones Internacionales de la UAGRM.

El trabajo comentado nos propone una rica discusión vinculada a la relación que se da entre los recientemente publicados resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012 (CNPV 2012), la redistribución de escaños parlamentarios y las próximas elecciones nacionales del año 2014.

En general, nos muestra los potenciales conflictos a partir de esta inevitable discusión en puertas, más aun si tenemos en cuenta los antecedentes de momentos históricos previos, en que se dieron conflictos a raíz de esta temática (en uno de ellos se estuvo a punto de postergar las elecciones).

Para esa ocasión, recordemos, hubo una fuerte movilización en Santa Cruz, dirigida desde su Comité Cívico, que generó grandes expectativas y obtuvo magros resultados, debido a su mala planificación y falta de criterios políticos, generando altas expectativas en la sociedad y consiguiendo pocos.

El contexto político nacional que vivimos hoy es el de un proceso post constituyente conflictivo, con un sistema político nacional polarizado, y previo a las elecciones nacionales de 2014; estos hechos configuran un cuadro político cuando menos complicado y tenso.

Analizando los resultados del CNPV, y con el criterio de utilizarlos más adelante, encontramos datos importantes para el análisis posterior. El primero es que el eje central del país se mantiene con el 71%, y que, aunque el crecimiento intercensal es del 30% para Santa Cruz y del 15% para La Paz, resulta interesante que entre ambos departamentos concentren el 53,5% de la población, lo que querría decir, entre otras muchas cosas, que demográficamente hablando, *ambos departamentos resultamos siendo, en sentido figurado, los hermanos mayores en el país*, lo que sugeriría que si nos unimos tendríamos una familia fuerte y si nos peleamos tendríamos una familia débil y vulnerable.

El trabajo en la primera parte nos explica que, en el contexto ya citado, hay varios *problemas* que producirán conflictividad en el corto plazo.

- departamentos con expectativas legítimas de incremento de escaños parlamentarios;
- departamentos con posible disminución de escaños;
- postergada la expectativa indígena de incremento de escaños;
- desigualdad inconstitucional de representación entre diputados uninominales y plurinominales;
- incongruencias constitucionales, que llevan a la inaplicabilidad de esta norma.

Sobre esos puntos girará el debate político nacional los siguientes meses, y en ese caso, hay nuevamente un gran *desafío* para Santa Cruz y sus “líderes”: reemplazar la posición “únicamente departamental” por una “posición departamental con coherencia nacional”, sin que esto signifique un sacrificio de los legítimos intereses regionales, entre ellos una mayor representación nacional.

Con respecto al Senado, no existe problema con los 36 miembros (4 por departamento), y hay que remarcar la importante necesidad de *mantener la bicameralidad* por equilibrio entre lo territorial y lo demográfico.

Respecto al análisis legal que nos hace el autor, por lo general coincidimos con él en que existen incongruencias legales en la norma que llevan a inaplicabilidad de éstas, o por lo menos a su difícil aplicación. Sin embargo, cuando se refiere a la definición constitucional de departamentos con “menor población” caracterizándola de ambigua, consideramos que así de ambigua debe ser porque ese concepto, “menor población”, es variable, y deberá determinarse siempre después de cada censo.

En torno a la definición de “menor desarrollo”, aunque comparto que resulta por lo menos complicadísimo de aplicar, su ambigüedad también se justifica puesto que se deberá definir en función de la base económica del país en los diferentes contextos en que se debata su aplicación y los elementos conceptuales que impliquen desarrollo en ese momento.

La observación crítica del autor en sentido de que la cantidad de diputados de representación especial indígena sale de entre los plurinominales es correcta, y puesto que es importante el equilibrio entre representantes plurinominales y uninominales, el número de plurinominales se debe definir después de determinar la representación especial indígena. La distribución hoy es así: *70 representantes de elección directa, 7 diputados indígenas y 53 representantes elegidos indirectamente.*

A continuación el autor entra al tema de la distribución de escaños. Nos presenta un juego de alternativas, partiendo primero del supuesto de que se mantenga el número de parlamentarios, es decir, sin reforma constitucional. En este supuesto, moviendo la variable “base mínima por departamento”, muestra los diferentes escenarios posibles, todos ellos siempre afectando los intereses de ciertos departamentos y sin dar respuesta a las expectativas de incremento de escaños de otros.

Sin introducirnos a ver los escenarios resultantes, y partiendo únicamente de un análisis lógico racional, creemos que el número de 5 como base mínima

por departamento es un número manejable, ya que constituye cerca al 30% de 130 asambleístas. El otro 70%, cuyo peso todavía es decisivo, se define por los pesos demográficos departamentales. Además, si queremos tener un sistema electoral proporcional, que en sus resultados muestre una representación de esa magnitud, un mínimo de 5 por departamento garantiza proporcionalidad de las fuerzas políticas departamentales y/o de sus preferencias electorales.

El autor nos propone descartar los escenarios resultantes de no modificar el número de representantes, porque todas las alternativas implican escenarios de conflictividad.

Sin embargo, con respecto a los posibles escenarios futuros, consideramos que el análisis de base 5 con equidad para 9 departamentos es más cercano a un pacto político nacional que las otras alternativas.

El cuadro 4 —aunque coincido con el autor que es el más fiel constitucionalmente hablando— es el de más difícil aplicación, puesto que es el más desfavorable para dos departamentos del eje troncal y es indiferente para el tercero (Santa Cruz) respecto al cuadro 3.

El cuadro 5 de distribución sobre base mínima de 3 para 9 departamentos resulta negativo para 6 departamentos, afectando fuertemente a Chuquisaca y Beni, y generando una absoluta inconsistencia e incoherencia con el caso de Pando, que —como analiza el autor—, aunque habría duplicado su población, perdería representación. Su aplicación es muy poco probable debido a su tremendamente alta conflictividad.

Es cierto que resulta la mejor propuesta para el eje central, y es cierto también que aritméticamente se acerca más a la distribución demográfica pura. Sin embargo, la solidaridad sería negativa por partir de un contexto histórico específico de disminución del mínimo de representantes solidarios.

El cuadro 6 es también interesante para el eje, aunque resulta negativo para Chuquisaca y Beni, con disminución de escaños solidarios también, a pesar de aumentos poblacionales. En este caso, la situación de Pando sigue siendo incoherente puesto que mantiene la misma representación.

Se concluye que:

- (a) mientras menor sea el número mínimo de curules adoptado, resultarán más beneficiados los departamentos con mayor población. Y a la inversa,
- (b) mientras más grande sea ese número, la representación de los departamentos menos poblados tenderá a crecer.

La solución, por tanto, pasa por encontrar el punto medio que otorgue equilibrio a estas dos relaciones inversamente proporcionales.

A estos conflictos regionales hay que incluir el tema de la representación especial indígena, que ha quedado pendiente en este debate. Hay el compromiso de aumentar esta representación. Con todo esto, parece inevitable el camino de la reforma constitucional con respecto al número de representantes.

La propuesta de Carlos Böhr (cuadro 8 y siguientes) es subir el número total de representante, sobre la bases de las representaciones especiales indígenas, mejorando los escenarios futuros para las mayoría de los departamentos, con la única excepción de Potosí. De todos estos nuevos escenarios, como ya mencioné, el de base mínima de 5 representantes, con aumento de circunscripciones indígenas, es una propuesta bien equilibrada puesto que:

- resuelve el tema del equilibrio de representación en la cámara entre diputados;
- se acerca a la realidad demográfica entre el eje central y el resto de los departamentos;
- resuelve el espinoso tema de la representación indígena;
- siete de los nueve departamentos incrementarían sus brigadas parlamentarias,
- Santa Cruz aumenta cinco parlamentarios;
- solo un departamento mantendría su representación actual (Chuquisaca); y
- únicamente Potosí perdería un escaño.

De este modo, las posibilidades de pactos aumentan y las posibilidades de problemas, perfectamente justificables, se minimizan.

En resumen, esta propuesta plantea —previamente a la discusión de repartición de escaños— la necesidad de proponer una reforma constitucional en que se aumente el número de escaños; esto permitirá resolver su repartición en mejores condiciones de consenso.

Creemos interesante, pero sobre todo oportuna, la propuesta aquí comentada. En términos de plazos, sería necesario iniciar ya el debate de la mencionada reforma constitucional, puesto que corremos contra el tiempo.

Memoria del debate en Santa Cruz*

* Aquí se recoge la participación de los asistentes —asambleístas de las diferentes fuerzas políticas que componen la Asamblea Legislativa Departamental de Santa Cruz (ALD-SC)— luego de la exposición del texto de Carlos Böhrt por el propio autor y el comentario que le hizo Luis Andía, en el evento organizado por la ALD-SC la Carrera de Ciencia Política de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno y la Fundación Friedrich Ebert (FES), en Santa Cruz, en fecha 29 de agosto de 2013. El debate fue moderado por la doctora Moira Zuazo, coordinadora de proyectos de la FES.

Moira Zuazo, FES (moderadora)

Luego de la exposición de Carlos Böhrt y del comentario de Luis Andia, voy a abrir este espacio para recoger comentarios, criterios y preguntas en un debate que enriquece a la democracia.

Ronald Moreno García, asambleísta VERDES

Agradezco la presencia de tan distinguidas personas que nos visitan en esta Asamblea Legislativa Departamental, a Manfredo Bravo, a la Fundación Ebert, a nuestro amigo Carlos Böhrt por presentarnos este análisis técnico, porque eso es lo que necesitamos: conocer criterios técnicos como los que se nos presentan ahora.

Es bueno saber que la población de Santa Cruz ha crecido del 21% al 26% del total de la población boliviana, aunque, lógicamente, no son los resultados que nosotros esperábamos con el Censo 2012. Es bueno saber también que los tres departamentos del eje troncal equivalen a un 71% de la población y solo dos departamentos, Santa Cruz y La Paz, suman el 53%.

Creemos nosotros, como Asamblea Legislativa Departamental, que este tema tan fundamental se lo debe tocar primeramente con nuestras instituciones y con las personas que puedan ver estadística y técnicamente el número que le corresponde a nuestro departamento. Creo que los puntos fundamentales del debate van a ser los escaños parlamentarios, quién gana, quién pierde y el tema de la representatividad indígena. Eso lo vamos a discutir como institucionalidad cruceña, pero quiero hacerle conocer a Carlos Böhrt algunos datos de este departamento que no concuerdan con lo que ha pasado en el Censo 2012:

El crecimiento poblacional nacional entre los CNPV de 1992 y de 2001 fue del 2,74 %, y ahora resulta que en el periodo de 2001 a 2012, que es un periodo más largo, hemos crecido solo un 1,72%. Con relación a Santa Cruz, este departamento creció 4,29% entre 1992 y 2001, y de 2001 a 2012 hemos crecido solo un 2,42%. ¿Qué significa?, ¿acaso nosotros no tenemos nuevos barrios en las últimas décadas?, ¿acaso no tenemos más mercados centrales que están abarrotados?, ¿acaso solamente la Universidad Gabriel René Moreno, que en ese tiempo tenía 25.000 alumnos, ahora no tiene más de 86.000? Esta es solamente una pregunta que hacemos como percepción de la gente de Santa

Cruz. Creo que el INE debería explicar todas estas incongruencias. ¿Qué ha pasado con los niños de 0 a 9 años? ¿Es que los bolivianos ya no tienen más hijos en las últimas décadas? Esto huele a omisión censal. De ser así, el CNPV 2012 tiene fallas estructurales, y lo digo porque los datos que tenemos del Ministerio de Hacienda nos muestran que en Santa Cruz la atención de partos en los centros de salud ha crecido del 53% al 67%, lo que implica una reducción de mortalidad infantil con mayor cobertura de salud ¿Dónde está esa gente?

El CNPV 2012 ha mostrado que en Bolivia existen 893.000 ancianos, el Ministerio de Economía ha informado que ha pagado la Renta Dignidad a 956.760 ancianos. Hay una diferencia de 63.000 ancianos, que en términos de recursos económicos significan Bs 151 millones. ¿Dónde están? Son preguntas que me hago a partir de los datos sacando del Ministerio de Hacienda.

Santa Cruz debía tener en este Censo 2.980.000 habitantes y no los 2.650.000 que se afirma. Este tema censal es un tema político, estructural, que tiene que ver mucho con lo que puede pasar de aquí hacia adelante porque, como usted explicaba, nadie, pero nadie va a querer perder lo que ya ha conseguido y esa va a ser, presidente, una de las reivindicaciones que nosotros como Santa Cruz tenemos que plantear con la serenidad que corresponde, pero con la firmeza que siempre nos ha caracterizado a los cruceños para que tengamos una posición con la que todos salgamos beneficiados.

Ruth Lozada, asambleísta VERDES

Me preocupan dos cosas que ha dicho Carlos Böhr. Él está de acuerdo, me parece, en modificar la Constitución Política del Estado para el aumento del número de escaños en diputación y asignarlos a los diferentes departamentos, pero mi preocupación al respecto es que si cada 10 años, con cada nuevo CNPV, vamos a reformar la Constitución para tener un aumento de los miembros las cámaras plurinacionales según el crecimiento poblacional, va a llegar un momento en que habrá tanta gente dentro de las cámaras que tendremos una situación inmanejable e ingobernable.

Segundo punto, llegará también un momento en que, en la búsqueda de los diferentes departamentos de tener mayor cantidad de escaños, el acarreo [traslado de población] que hemos visto este año se volverá un acarreo totalmente político.

Tercer punto, respecto al crecimiento notable de la población en el departamento de Pando, ¿se debe a un aumento de la tasa de natalidad, es decir que la población se ha dedicado a tener más hijos? El acarreo de pobladores al departamento de Pando fue mayor que a otros departamentos que también crecieron, y el presidente del Estado Plurinacional dijo que se puso contento cuando vio carpitas en muchos departamentos porque la gente había llegado a su ciudad de destino. Eso también me preocupa porque va a traer, otra vez, problemas políticos cuando se levanten nuevos censos, y si solamente buscamos tener mayor cantidad de escaños en los departamentos no se estaría cuidando que el Censo apunte a brindar los servicios básicos necesarios o a averiguar el crecimiento real de un departamento, y solamente lo consideraríamos con un ojo político, para tener mayor cantidad de escaños en la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Esas son mis preocupaciones. Gracias.

Alcides Vargas Vega, asambleísta del Frente Amplio

Un comentario sobre lo nacional y lo departamental: me llama mucho la atención el caso de Chuquisaca, un departamento productor de hidrocarburos, cuya gente migra del ámbito rural, en tanto que Santa Cruz y Tarija aumentan su población. No hay en Chuquisaca esa lógica de mayor crecimiento, de mayor desarrollo a partir de los hidrocarburos. Mi primera pregunta es, entonces, ¿qué pasa en Chuquisaca?

El segundo tema que me inquieta es el de la equidad entre los departamentos más poblados y menos poblados, que me parece que ya se da en la Cámara de Senadores, donde tanto a un departamento como Pando, con 100 mil habitantes, como a Santa Cruz, con 2 millones de habitantes, les corresponde cuatro senadores. Entonces hasta dónde vamos a buscar el equilibrio también en la Cámara de Diputados; creo que se debe respetar la Constitución. No estoy de acuerdo con que cada 10 años debamos cambiar la Constitución en función de la población, pero sí estoy de acuerdo con que debe haber una reforma constitucional porque en la nueva Constitución hay grandes contradicciones en otros temas.

Tercero, en el caso de Santa Cruz, a pesar de que han dicho que nuestro estatuto es excluyente, etcétera, etcétera, aquí están nuestros hermanos indígenas, y estuvieron desde antes que se apruebe la nueva Constitución, estuvieron en los consejos departamentales, y se les pagó, con derecho a voz y voto, y a causa de eso —de haberlos reconocido y pagado una dieta— el señor gobernador y varios otros asambleístas tienen un juicio en ese Parlamento. Esta es la única Asamblea en cuya directiva participan todas las fuerza políticas, por eso es que creo que a nivel departamental nuestra única dificultad será la reflexión sobre el tema poblacional. Además, se está terminando el tema de las audiencias públicas, y hemos visto que donde podíamos tener algún problema con nuestros hermanos yuracaré-moxeños, por ejemplo, es que entre ellos hay un sector que plantea que se debe mantener un solo curul. Por eso creo que no va haber mucho problema en lo que se refiere a la Asamblea Departamental.

Ana María Arias, asambleísta VERDES

Deseo corroborar que cuando hablamos de modificar la Constitución Política del Estado, estamos de acuerdo, siempre que no sea de manera permanente. Es necesario incorporar en la Constitución algunos datos que no han sido considerados en la actualidad. Uno de ellos es el que menciona mi colega Alcides cuando se refiere al curul yuracaré-moxeño, que no está contemplado en la CPE de esa manera, está solamente el moxeño, al igual que en el estatuto autonómico del departamento; por lo tanto, resulta necesario actualizar esos datos. Pero también estoy de acuerdo en que la Constitución Política del Estado no se tiene que cambiar mañana, tarde y noche, y es evidente que si el Censo nos arroja semejante resultado (imagínense, una tasa de crecimiento del 2% a nivel nacional), ¿qué se puede decir? Que esos datos que no le convienen a ningún departamento, y que aquí el Censo muestra sus falencias y debilidades no solamente respecto a Santa Cruz, sino a nivel nacional.

Se debería imitar al presidente de Chile, que reconoce que el censo en ese país ha tenido errores y debilidades; así, todos los bolivianos podríamos aceptar un censo basado en la realidad.

Cuando hablamos de cartografía, sabemos que ese es un tema que no se maneja, y una prueba evidente es que el director del INE haya renunciado.

Es fácil renunciar y no asumir las responsabilidades y errores; sabemos que somos humanos y que podemos cometerlos, pero se los debe enmendar para fortalecernos.

Cuando hablamos de los curules indígenas, estamos hablando de una presencia del 30%, y ahora, con la presentación de Carlos Böhrh, vemos que no es del 30% sino del 41%. Entonces, ¿qué podemos pensar como cruceños? Que desde un primer momento, en el informe preliminar que nos dio el presidente Evo Morales en enero, nos mintió y nos sigue mintiendo. Es obvio que si nosotros manejamos los datos del Censo 2012 nadie va a quedar conforme. Yo soy portachueleña, y a mi pueblo no fueron a censar porque no había papeletas; si en mi provincia cuatro barrios quedaron sin censar, imagínese si hablamos del departamento y del país. Nosotros como autoridades hicimos las gestiones para que puedan llegar esas papeletas, pero no llegaron nunca. Es más, en el Censo no se reflejan ni siquiera los municipios, solo nos dan datos generales, y se entiende y se comprende que esos datos son para confundir a la ciudadanía y para dar su conformidad al CNPV.

Manfredo Menacho Aguilar, decano de la Facultad de Derecho de la UAGRM

Quiero manifestar la preocupación de la Universidad por el tema del CNPV 2012. Con el Rector de la UAGRM teníamos pensado realizar un foro en que nos presenten y nos expliquen técnicamente lo que se hizo con el Censo y lo que va a pasar de aquí en adelante. Como universidad no quisimos tomar una posición *a priori* porque están comprometidos los recursos que le corresponden a ésta, que además ahora está en crisis. Y es que tenemos casi 90 mil alumnos, en solo 10 años hemos pasado de 20 mil a 90 mil alumnos, y la UAGRM resulta insostenible, estamos en un conflicto profundo, hemos abierto carreras en todas las provincias para dar oportunidades a esa población, para que la juventud no se vea obligada a migrar a la capital, pero resulta que no hay recursos. Tienen ustedes, como ALD-SC, un aliado en la universidad, sin ninguna discriminación política porque estamos para servir al pueblo

profundo. Hemos sido pacientes en la negociación con el gobierno, pero no sabemos hasta dónde se va a llegar.

Manfredo Bravo, director de la carrera de Ciencia Política y Administración Pública de la UAGRM

Creo que hay un elemento fundamental que emerge a partir de los resultados del Censo y que lo plantea aquí Carlos Böhr: el efecto de los resultados. Evidentemente, esto va a generar una tensión política que de alguna manera tendrá que ser resuelta más allá de lo que establece el marco normativo de la Ley 026; ese marco normativo finalmente va a ser modificado de acuerdo a los escenarios políticos que se vayan planteando en los próximos meses.

Otro tema que nos preocupa muchísimo, y que hay que empezar a analizar, es la efectiva representación política de la población en las asambleas nacional y departamentales. ¿Dónde se está asentando el peso poblacional de la representación? Si bien hay elementos que hay que guardar, de acuerdo con la CPE, el principio de equidad e igualdad en la distribución de representantes entre los distintos departamentos y provincias es algo que resulta importante empezar a revisar porque, finalmente, la representación es la que orienta la política en el departamento.

Una reforma constitucional, si bien es necesaria, creo que no va a darse de aquí a las elecciones de 2014. Se va a jugar con lo que está establecido en la Constitución. Respecto a la distribución, si bien técnicamente se pueden establecer escenarios como los que nos plantea Carlos Böhr, el cuarto escenario, si no me equivoco, es donde hay un menor efecto político en términos proporcionales. Tocar la distribución de escaños es un hecho definitivamente político, y quien tiene hoy el poder es quien va a definir si finalmente se modifica o no esta distribución, y con qué criterios se modifica. Nosotros como departamento también deberíamos, en función a esos escenarios, analizar cuáles serían esos criterios. Creo que es un buen tema para analizar en la carrera, aplicando un criterio académico pero con los actores políticos que están aquí presentes.

Carlos Böhrt

Creo que el tema que más ha llamado la atención es la rigidez respecto de la composición de la Cámara de Diputados en términos de la pregunta: ¿cada 10 años hay que revisar la composición de la Cámara? La primer respuesta es que, así no queramos revisar la Constitución, tenemos que revisarla porque la Constitución dice que cada vez que hay un Censo se debe redistribuir los escaños de la Cámara de Diputados. El problema de fondo es que el modelo de distribución territorial en la representación en la Cámara de Diputados exige que cada vez que haya cambios en la distribución poblacional en el país esos cambios se reflejen en la composición de la Cámara de Diputados. Mientras siga esta modalidad de distribución de escaños, efectivamente, cada que ocurra un Censo habrá que revisar la composición. Si se quiere darle más rigidez y más permanencia a la composición de la Cámara de Diputados, hay que cambiar el modelo, y hay muchas posibilidades para cambiarlo. Hay países donde, por ejemplo, los cambios son automáticos, y por cada 10.000 habitantes o por cada 500.000 habitantes, cualquiera sea el número, la solución es añadir un representante. Entonces la flexibilidad de la regla permite que con cada censo solo se haga aritmética, y en todos los casos se mantiene esa relación entre movimientos poblacionales y su reflejo en los organismos de representación.

¿Es posible hacer reforma hoy? Yo creo que sí, bajo una circunstancia: la primera condición aritmética para una reforma parcial es que se necesitan dos tercios de votos, que no es fácil de conseguir, pero en esta coyuntura el partido de gobierno tiene los dos tercios y podría modificar la Constitución. La pregunta es si tiene voluntad y visión política para hacerlo y en qué sentido.

La otra preocupación, en los escenarios prospectivos, es cómo se resuelve la cantidad de problemas que están subsumidos sin reforma o con reforma. Sin reforma, los escenarios son altamente complejos y es inevitable un creciente nivel de conflictos; con reforma, si se cuenta con dos tercios de votos en ambas cámaras, como lo hace el actual partido de gobierno, la solución es más fácil, pero la decisión política evidentemente la tienen que tomar todas las fuerzas políticas, especialmente el partido de gobierno. El temor del MAS es que cuando se abra la puerta a una reforma constitucional no se lo haga solo por un tema, o que se la abra por un tema y luego vengan doscientos más; eso puede desalentar al partido de gobierno, y es que todas las fuerzas políticas razonan en los mismos términos. Hay que estar atentos a cómo va evolucionar

esto pero, sobre todo, creo que las fuerzas políticas deben asumir una posición, y si se decide hacer la reforma de la Constitución, hay que aprovechar para corregir las contradicciones que ésta tiene, y si quieren pueden cambiar el modelo de distribución por uno más flexible.

Hay escenarios sin reforma constitucional; y hay escenarios con reforma constitucional, debemos estar preparados para ambas posibilidades y éste es el elemento que no puse antes. Habrá que ver lo que ha sucedido en el Censo. Por ejemplo, la población indígena entre 2001 y 2012: en 2001 los indígenas eran el 62% y ahora serían el 40,6%. ¿Quiénes han disminuido? Lo llamativo es que los quechuas han bajado del 30,7 al 18,5%, se han reducido a casi a la mitad, y eso en términos absolutos significa que alrededor de 200.000 personas que dijeron en 2001 que eran quechuas, hoy por alguna razón han cambiado su autodefinción. Con el pueblo aymara sucede lo mismo, aunque no en esa proporción: casi 87.000 personas han cambiado su posición, y lo que me llama la atención es que los dos pueblos indígenas más grandes del oriente, que están en Santa Cruz, también han disminuido: los chiquitanos, 24.000 personas y los guaraníes, 19.000, y los moxeños también. Sin embargo, y esto es lo interesante, los pueblos más pequeños se han duplicado: en 2001 el 1,5% de la población se identificó como parte de un pueblo indígena minoritario, y el 2012, el 2,3 %: han pasado de 76.000 a 150.000, y la reforma constitucional para ampliar los curules indígenas favorece a estos pueblos indígenas, no a los mayoritarios. Entonces es de esperar que el partido de gobierno evalúe estos elementos, tome decisiones que sean positivas para el país y nos ayude a salir de la encrucijada que nos espera.

Termino con lo otro, éramos el 38%, y ahora resulta que somos el 58%; se va a escribir toneladas de papel sobre esto.

Finalmente, respecto a si son pandinos de origen o acarreo, el Censo también tiene ese dato, es posible explorar y buscar el origen de las personas para identificar flujos migratorios e identificar crecimiento vegetativo original. Pero lo que mide el Censo es la cantidad de gente que vive en ese territorio y que va a seguir viviendo en ese territorio, y aunque sea migrante tiene derecho a estar representada.

Debajo de este tema hay un gran problema, que lo deben evaluar sobre todo en tierras bajas: la migración de tierras altas de departamentos como Chuquisaca o Potosí tiene por detrás la falta de tierra en tierras altas. La relación entre hombre y tierra en el Altiplano y en los valles tradicionales está

saturada y no hay más tierra para las nuevas generaciones; por lo tanto, resulta lógico que migren y se trasladen a donde todavía hay tierra. Ese es uno de los orígenes, no el único, de los conflictos, de las distintas visiones. Ustedes han debido oír que en el Altiplano aymara está surgiendo toda una corriente de pensamiento que tiene un vocero destacado que lo ha hecho público en los medios, en sentido de que supuestamente el pueblo aymara tiene derecho a todas las tierras que existen en el territorio supuestamente aymara, hoy Bolivia. Son visiones que reflejan esta difícil relación hombre-tierra, y el país tiene que administrar, tiene que diseñar políticas claras, tiene que solucionar estos problemas si no quiere que los conflictos se profundicen y continúen por cauces que son inmanejables.

Alcides Vargas, presidente de la Asamblea Legislativa Departamental

Agradezco muy especialmente a la Fundación Friedrich Ebert, que ha permitido llevar adelante este conversatorio, y felicito a Carlos Böhrh por esta investigación. A todos los asambleístas, a todos los asistentes les digo que el reto está lanzado, creo sí que debemos hacer una alianza estratégica con nuestra Universidad; aquí está la máxima representación política de todas las fuerzas, de todas las líneas, están nuestros pueblos, nuestros hermanos indígenas y entonces creo que debiera haber una sinergia y un trabajo de manera coordinada. Creo que todos estamos de acuerdo en ese afán. Muchísimas gracias.