

# Elecciones subnacionales Bolivia 2021: resultados en clave de representación política

JULIO ASCARRUNZ

<julio.ascarrunz@gmail.com>

Observatorio de Reformas Políticas en América Latina

Universidad Mayor de San Andrés

Bolivia

ORCID: 0000-0002-3945-6043

[Resumen] El presente trabajo aborda lo concerniente a las últimas elecciones subnacionales en Bolivia desde una perspectiva descriptiva del diseño institucional y los resultados de la representación política. El análisis, que se inicia con un breve repaso de los sistemas electorales que rigen para la competencia subnacional, se completa con la contrastación entre las votaciones válidas para autoridades ejecutivas y las legislativas, así como los niveles de fragmentación parlamentaria de cada unidad territorial. Los resultados empujan a prestar atención a fenómenos y dinámicas que problematizan algunas nociones de los sistemas electorales, a entender y analizar la democracia a partir de la competencia electoral subnacional.

[Palabras clave] Bolivia, subnacional, representación, sistemas electorales.

[Title] 2021 Bolivia sub-national elections: results in terms of political representation

[Abstract] This work discusses the most recent sub-national elections in Bolivia from a descriptive perspective of institutional design and the results of political representation. Starting with a brief review of the electoral systems in place for the sub-national competition, the analysis is completed with a contrast between the valid votes for executive and legislative authorities, as well as the levels of parliamentary fragmentation in each territorial unit. The results draw attention to the phenomena and dynamics that problematize some notions about the electoral systems, as well as the understanding and analysis of democracy from the sub-national electoral competition.

[Keyword] Bolivia, subnational, representation, electoral systems.

[Recibido] 30/04/21 y [Aceptado] 25/05/21

ASCARRUNZ, Julio. 2021. "Elecciones subnacionales Bolivia 2021: resultados en clave de representación política". *Elecciones* (enero-julio), 20 (21): 261-272. DOI: 10.53557/Elecciones.2021.v20n21.11

## 1. INTRODUCCIÓN

El 8 de noviembre de 2020, las autoridades políticas nacionales electas en los comicios generales del 18 de octubre tomaban posesión de sus cargos, con lo que cerraban ese proceso electoral, pero abrían uno nuevo. Tras los conflictos de finales del 2019, la Ley 1269 (Ley Excepcional para la Convocatoria y la Realización de Elecciones Subnacionales) determinaba que las autoridades políticas departamentales, regionales y municipales debían renovarse en comicios convocados hasta dos días después de posesionadas las autoridades políticas nacionales electas en la nueva elección del 2020. Así, el 10 de noviembre, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) lanzó la convocatoria y un día después aprobó el calendario electoral para llevar a cabo la “Elección de Autoridades Políticas Departamentales, Regionales y Municipales 2021”<sup>1</sup> el domingo 7 de marzo.

Los comicios se desarrollaron con normalidad y se definieron quiénes asumirían los cargos de los 336 municipios, la única autonomía regional, y los 9 departamentos; aunque 4 gobernaciones se definieron en segunda vuelta, desarrollada el 11 de abril. Además de estos cargos también se definió la elección de las autoridades de 7 autonomías indígenas escogidas mediante usos y costumbres. El presente trabajo desarrolla un objetivo puramente empírico de describir el desarrollo de los comicios mencionados enfatizando en los sistemas electorales utilizados y sus resultados en términos de representación. Para alcanzar esta meta, el artículo primero desarrolla una sección de antecedentes, centrada en el contexto institucional, para luego pasar a los resultados. Esta segunda parte, que describe el comportamiento de las y los electores en estrecha relación con el diseño institucional electoral descrito anteriormente, exhibe los resultados de la representación tras procesar aquellas preferencias electorales. Por último, el trabajo concluye con algunas reflexiones sobre las posibles implicancias de los resultados expuestos.

## 2. LOS SISTEMAS ELECTORALES

En América Latina, las entidades subnacionales gozan de distintas formas de autonomía, aunque una de las más comunes es la política, que consiste en que las autoridades se eligen directamente y mediante sufragio, además de

---

1 Oficialmente este es el nombre del proceso electoral, sin embargo, a lo largo del trabajo, se utilizará el concepto de ‘elecciones subnacionales’ como sinónimo intercambiable, salvo aclaraciones expresas.

separadas de los comicios nacionales. Este desdoblamiento de elecciones entre niveles institucionales diferentes sucede en la región principalmente desde alrededor de la década de 1990, aunque con algunas excepciones previas y posteriores (ROMERO BALLIVIÁN 2020). Los grados de autonomía varían, y estas diferencias afectan las reglas electorales de las entidades territoriales en tanto su definición por parte del centro, que coincide con una homogeneidad de dichas reglas entre unidades del mismo nivel, o como prerrogativa de cada gobierno subnacional que termina produciendo distintos sistemas entre las unidades de un mismo nivel.

El caso boliviano cae dentro del primer tipo para los gobiernos municipales y en el segundo tipo para los gobiernos departamentales, aunque no extremo, como el federalismo electoral argentino (TOPPI 2013). Para los 336 gobiernos autónomos municipales, el sistema electoral es el mismo desde las elecciones del 2010. Se trata de la elección de una autoridad ejecutiva municipal (alcalde o alcaldesa) y un cuerpo colegiado legislativo denominado concejo municipal. Todas las alcaldías se eligen mediante mayoría simple, y todos los concejos municipales se definen a partir de listas separadas del cargo ejecutivo y mediante fórmula proporcional de divisores simples (método D'Hondt), aunque solamente varía la cantidad de miembros del concejo de cada municipio. Son cuatro grupos diferenciados por la cantidad de habitantes que tienen según el último Censo Nacional de Población y Vivienda:<sup>2</sup> 214 municipios con menos de 15.000 habitantes tienen 5 concejales; 97 municipios con entre 15.000 y 50.000 habitantes, 7 concejales; 7 municipios con entre 50.000 y 75.000 habitantes, 9 concejales; y 18 municipios con más de 75.000 habitantes, 11 concejales.<sup>3</sup>

A nivel departamental, el diseño institucional es más variado. Aunque todos los departamentos eligen a autoridades ejecutivas y legislativas, no lo hacen de la misma manera. Todos eligen gobernadores o gobernadoras, pero solamente tres eligen vicegobernadores o vicegobernadoras, y otro elige subgobernadores o subgobernadoras y corregidores o corregidoras. En la conformación de las asambleas legislativas departamentales, la cantidad y forma de elección de los

---

2 El dato más reciente para Bolivia es de 2012.

3 En este grupo entra el municipio de Cobija por ser capital del departamento de Pando, aunque su población sea de 46.267 habitantes.

miembros varía de un departamento a otro. Los casos de Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí y Santa Cruz tienen una estructura similar, ya que una parte de los assembleístas se elige en circunscripciones uninominales provinciales (assembleístas por territorio) y la otra parte se elige en circunscripción plurinominal departamental (assembleístas por población), aunque las magnitudes varían de 20 en La Paz a 8 en Santa Cruz. De igual manera, con excepción de Potosí, se elige a una cantidad variable de assembleístas indígenas directamente mediante usos y costumbres.

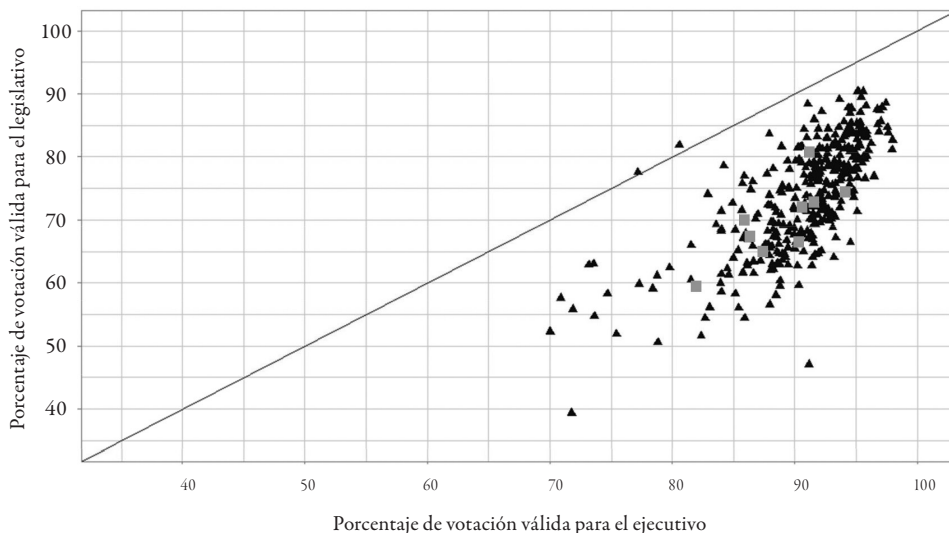
El departamento de Tarija elige a assembleístas por territorio en circunscripciones binominales y los assembleístas por población en circunscripciones de magnitud variable desde 1 hasta 6 según la densidad poblacional de cada provincia. En Pando, por su parte, se elige a un o una assembleísta por territorio en cada municipio y a 3 assembleístas por población que corresponden a las provincias de mayor población. Finalmente, en Beni solamente se elige a assembleístas por territorio, todos en circunscripciones provinciales de magnitud fija de 3 cargos por distrito. Como regla general, todos los cargos uninominales se definen mediante mayoría simple y todos los cargos plurinominales (sean 2 o 20) se eligen mediante fórmula D'Hondt. Las listas de assembleístas están entre territorio y población, así como la nominación a los cargos ejecutivos.

### 3. RESULTADOS ELECTORALES

La asistencia a las urnas el 7 de marzo fue bastante elevada, pues alcanzó alrededor del 85% de los electores registrados y habilitados para sufragar, y con pocas variaciones en general entre municipios y departamentos (MODICAY ASCARRUNZ 2021). Más allá de la participación electoral, la separación de listas entre cargos ejecutivos y legislativos, que caracteriza a los sistemas electorales subnacionales descritos anteriormente, tiende a producir diferencias de comportamiento tanto entre partidos como entre votaciones válidas y no válidas.

GRÁFICO 1

Porcentaje de votación válida para cargos ejecutivos y legislativos



Nota: los cuadrados en gris representan a los departamentos y los triángulos negros a los municipios.  
Fuente: Elaboración propia a partir de información oficial del Órgano Electoral Plurinacional (OEP).

Entre los 336 municipios y los 9 departamentos, solamente 2 entidades tuvieron más votos válidos para los cargos legislativos que para los cargos ejecutivos. En cambio, en el otro extremo, algunos municipios exhiben variaciones de hasta casi 45 puntos porcentuales, como el municipio de Tacacoma en La Paz, donde la votación válida por el Ejecutivo fue de 91% y la del Legislativo, 47%. La gran mayoría de entidades territoriales (192 de ellas, incluidos 3 departamentos) tiene una diferencia de más de 10 y menos de 20 puntos porcentuales; otras 103 entidades, donde están los otros 6 departamentos, tienen más de 20 puntos porcentuales de diferencia entre la votación válida legislativa y la ejecutiva. Los otros 47 casos están o con más de 30 puntos de diferencia (6 de ellos) o con menos de 10 puntos (41 de ellos).

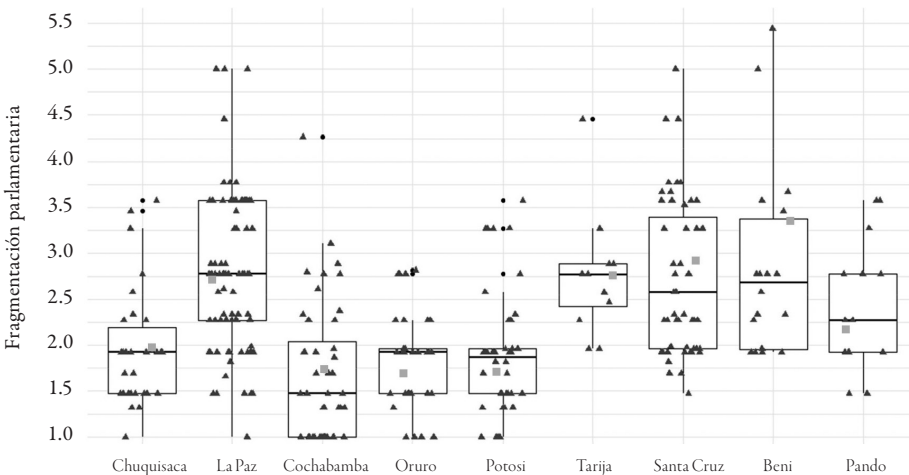
El gráfico 1 muestra las diferencias estructurales entre las votaciones por tipo de cargo. Las razones de tales diferencias no están claras, pero resultan plausibles al menos dos posibilidades. La primera es una fuerte cultura política personalista que tiende a incrementarse en procesos electorales subnacionales. Esto

se apoya en victorias electorales de personalidades políticas que, sin importar la sigla con la que participen, lograban hacerse del cargo, como Percy Fernández, exalcalde de Santa Cruz; o, más recientemente, Eva Copa en El Alto, Iván Arias en La Paz, Manfred Reyes en Cochabamba, o algunos gobernadores, como José Alejandro Unzueta del Beni. La segunda posible explicación es la falta de información respecto de la posibilidad de emisión de más de un voto en la papeleta, siempre y cuando no estén dentro de la misma fila que indica el tipo de cargo. Esta posibilidad se apoya en las tendencias nacionales e históricas de menor votación válida para diputados uninominales que para candidaturas presidenciales, así como que las campañas de información y educación cívica fueron especialmente escasas para este año en ese tema en particular, tanto por parte del organismo electoral, a través de los tribunales departamentales, como por parte de las organizaciones políticas en competencia.

A pesar de estas diferencias, la normativa electoral es clara respecto del procedimiento para asignar escaños. En estos procesos, para cada entidad territorial, se toman en cuenta las porciones de votación válida de la franja correspondiente a los cargos legislativos.

GRÁFICO 2

Fragmentación parlamentaria en las unidades territoriales



Nota: los cuadrados en gris representan a los departamentos y los triángulos negros a los municipios.  
 Fuente: Elaboración propia a partir de información oficial del OEP.

Una vez procesadas las preferencias electorales por los arreglos institucionales de cada entidad, sea de manera mixta en los departamentos o puramente proporcional en los municipios, y con las magnitudes variables en todos los casos, los resultados de la representación, en términos estructurales, se miden con el Número Efectivo de Partidos (NEP), desarrollado por Laakso y Taagepera (1979) en su versión parlamentaria. Esto es, considerando los porcentajes de representación (escaños) de cada fuerza política en lugar de sus porciones de votos. Esta medida puede entenderse, también, como una simplificación del criterio numérico de los sistemas de partidos, que, aunque le falte la variable de polarización para su tipificación más extendida (SARTORI 2005), resulta útil para comparar una gran cantidad de casos, como sucede con las entidades territoriales. Cabe aclarar que las mediciones para los municipios se hicieron a partir de las estimaciones de conformación de cada concejo municipal con base en los datos oficiales del cómputo final.

A partir del criterio numérico, resulta que los sistemas de partidos municipales no están tan fragmentados. El caso de mayor atomización es el del municipio de Guayaramerín en Beni, que tiene un total de cinco partidos y medio que importan según su peso legislativo. Luego de este, otros cinco municipios (tres de La Paz, uno de Santa Cruz y uno de Beni) tienen un total de cinco partidos efectivos, aunque todos ellos con la peculiaridad de que se trata de municipios en los que solamente cinco concejales componen la instancia legislativa, por lo que se trata de escenarios donde se alcanza la mayor fragmentación posible.

Del resto de entidades territoriales, 46 de ellas tienen entre 3,5 y 4,5 partidos efectivos; en 77 casos, entre los cuales están 4 departamentos, tienen entre 2,5 y 3,5 partidos que importan; y 176 entidades (51% del total) presentan un escenario virtualmente bipartidista con entre 1,5 y 2,5 partidos efectivos. Por último, de los restantes 40 casos, 13 tienen 1,32 partidos efectivos y los otros 27 son sistemas de partido único cerrados, ya que solamente tienen un partido con representación legislativa. De estos sistemas, 18 municipios ya presentaban votaciones en las que solamente una opción política estaba favorecida con el apoyo electoral, ya que era la única fuerza en competencia (MODICA Y ASCARRUNZ 2021); pero otros 9 municipios pasaron por un proceso característico de los sistemas electorales conocido como el efecto reductor (NOHLEN 2007), ya que su votación daba cuenta de una dispersión

de hasta en 1,8 partidos, pero la asignación de escaños terminó concentrada en una sola opción. Todos estos casos se tratan de concejos municipales con magnitudes de 5 a 7.

Justamente sobre este efecto reductor, es posible identificar que hay municipios, como Puerto Acosta en La Paz, donde la reducción fue tal, que la votación estaba fragmentada en 7,6 partidos y la asignación de escaños solamente en 3,6 fuerzas. Aparte de este caso, otros 19 municipios tuvieron una reducción de más de 2 partidos entre la fragmentación electoral y la fragmentación parlamentaria. Estos casos, sin embargo, no representan la generalidad, ya que 203 municipios (que equivalen al 60%) tuvieron una reducción de menos de un partido. Finalmente, llaman la atención los resultados de 27 municipios en los que el efecto del sistema electoral fue más bien amplificador en lugar de reductor, ya que el NEP parlamentario fue mayor que el NEP electoral. Este último fenómeno disputa empíricamente este efecto reductor teorizado para los sistemas electorales que muchas veces se da como una consecuencia natural y automática, e incita a la pregunta sobre qué condiciones debe tener una elección para que suceda, por más que se considere como un fenómeno poco común.

#### 4. CONCLUSIONES

A pesar de las cada vez más comunes innovaciones democráticas en términos participativos (WELP 2018; DELLA PORTA 2017) y de que el ámbito subnacional, en especial el local, tiene características más comúnmente identificadas con estas nociones participativas de la democracia (KEMP Y JIMÉNEZ 2015), las elecciones siguen siendo el componente central de las democracias modernas, por lo que es necesario prestar atención de manera más detallada a las dinámicas subnacionales y diferenciar entre entidades territoriales. Esta perspectiva va en línea con las bondades de la “bajada de escala” del estudio de la política subnacional que no solamente sirve para tener más casos de estudio, hacer comparaciones más controladas, o clasificar mejor a un país (SNYDER 2001), sino que también tiene potencialidades para identificar causas o consecuencias de los cambios en la política nacional, bajo un enfoque multinivel (DOŠEK 2020).

A lo largo de este trabajo se ha logrado describir el proceso electoral subnacional en Bolivia, principalmente a partir de su diseño institucional y de sus resultados, con énfasis en la representación producto de la transformación de

los votos en escaños como consecuencia de los sistemas electorales. A pesar de que se trata de un análisis descriptivo de caso, los resultados llaman la atención hacia algunos elementos que se pueden abordar comparativamente. En primer lugar, los límites del efecto reductor de los sistemas electorales y las condiciones que debe tener una competencia política para que este efecto se revierta hacia uno amplificador. Se ha podido observar que por más pequeña que sea esta reversión, es posible, pero queda pendiente su atención sistemática y en clave explicativa.

En segunda instancia, la valoración de la competencia electoral para identificar dinámicas más amplias relacionadas con la democracia misma. Las lecciones del proceso electoral subnacional boliviano en el 2021, a partir de sus resultados, incitan a la pregunta sobre el grado de “democraticidad” de una entidad en la que participa o gana una sola fuerza política, así como las causas y consecuencias de tales fenómenos, y no solamente para cada unidad territorial aislada, sino para el conjunto del país.

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Della Porta, Donatella. 2017. *Democracias. Participación, deliberación y movimientos sociales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Došek, Tomáš. 2020. "Multilevel Research Designs: Case Selection, Levels of Analysis, and Scope Conditions". *Studies in Comparative International Development*, (55): 460-480. DOI: 10.1007/s12116-020-09313-6
- Kemp, Brechtje, y Mérida Jiménez. 2015. *Marco para la evaluación del estado de la democracia local*. Estocolmo: IDEA Internacional.
- Laakso, Markku, y Rein Taagepera. 1979. "Effective' Number of Parties. A Measure with Applications to West Europe". *Comparative Political Studies*, 12 (1): 3-27. DOI: 10.1177/001041407901200101
- Modica, Luciana, y Julio Ascarrunz. 2021. *Bolivia Elecciones Subnacionales 2021 (Elecciones de Autoridades Departamentales, Regionales y Municipales)*. Serie Análisis de Elecciones 2021. México: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, IJ-UNAM y Organización de los Estados Americanos (OEA). DOI: 10.6084/m9.figshare.14396402.v1
- Nohlen, Dieter. 2007. "Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios". *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, compilado por Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson, 294-333. México: FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral.
- Romero Ballivián, Salvador. 2020. *Elecciones en América Latina*. La Paz: Tribunal Supremo Electoral (TSE) e Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional).
- Sartori, Giovanni. 2005. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Snyder, Richard. 2001. "Scaling Down: The Subnational Comparative Method". *Studies in Comparative International Development*, (36): 93-110. DOI: 10.1007/BF02687586
- Toppi, Hernán. 2013. "El federalismo argentino en perspectiva comparada". *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 7 (2): 513-515.
- Welp, Yanina. 2018. *Todo lo que necesitás saber sobre las democracias del siglo XXI*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Paidós.

---

[Sobre el autor]

### JULIO ASCARRUNZ

Politólogo boliviano graduado de la Universidad Mayor de San Andrés (Bolivia) con estudios de posgrado en la Universidad Nacional de San Martín (Argentina). Tiene estudios complementarios en métodos de investigación en ciencias sociales en la Universidad de Sao Paulo y la Fundación INESAD. Ha sido profesor de la Universidad Nuestra Señora de La Paz, así como profesor asistente en la Universidad Mayor de San Andrés y la Universidad Católica Boliviana. Es Secretario de Asuntos Académicos de la Asociación Boliviana de Ciencia Política y colabora como investigador en el Observatorio de Reformas Políticas de América Latina de la Organización de los Estados Americanos y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Sus principales líneas de investigación son elecciones, instituciones políticas, democracia, y política subnacional.