

D **DEMOCRACIA Y DERECHOS**

Año 6/ n° 9/ febrero 2017



9



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN



CIUC

European Inter - University Centre
for Human Rights and Democratisation



Este proyecto es financiado con
el apoyo de la Unión Europea.

"COMPETENCIA DEMOCRÁTICA Y POLÍTICA EN BOLIVIA"

Mario Torrico Terán¹

Resumen

El presente artículo examina el estado de la democracia boliviana a partir de un análisis de la competencia política en los niveles nacional y subnacional, en que se asume que mayores niveles de competencia son más favorables para la democracia. A través de un ejercicio comparativo en el tiempo, se muestra que la competencia política en elecciones presidenciales se ha reducido notablemente desde 2005, año en que Evo Morales accedió a la presidencia; sin embargo, ello no significa necesariamente que haya habido retroceso democrático. Por otro lado, la existencia desde 2005 de elecciones para seleccionar gobernadores en los departamentos resulta benéfica para la democracia ya que ha dinamizado la competencia política. No obstante, existen tensiones entre ambos niveles de democracia que es imperativo resolver.

1. Introducción

Una de las escasas certezas en las ciencias sociales es que las discusiones conceptuales rara vez llegan a acuerdos. Así, durante décadas se viene debatiendo en torno a qué es el desarrollo económico, cómo se debe definir la pobreza o cuál es la naturaleza de la política. Uno de los debates más importantes en que no se ha llegado a un consenso es el que aborda el significado de "democracia", lo que resulta sorprendente dada la enorme cantidad de trabajos que se han publicado al respecto y la importancia del tema para la vida de las sociedades. No obstante, las múltiples definiciones existentes señalan algunas características (libertad de expresión y asociación, elecciones libres y competidas, entre otras) que todo régimen democrático mínimamente debe poseer, lo que ha ayudado a que avance el conocimiento y a que las discusiones tengan algún referente común.² También se han

¹ Profesor-Investigador de la FLACSO-México.

² A pesar de las críticas (en buena medida justificadas) que han enfrentado, las concepciones minimalistas de democracia han contribuido notablemente a esto. Al respecto, véase Riker (1982), Schumpeter (1983) y Przeworski (1995) y (1999).

mencionado atributos cuya mayor presencia harían más democráticos a los países, por ejemplo, la competencia política o la existencia de una prensa plural.

La competencia política es una cualidad democrática destacada en los trabajos de Powell (1982), Dahl (1989), Przeworski et al. (2000), Vanhanen (2000) y (2003) y Aidt y Eterovic (2007). Aunque estos autores podrían ser agrupados dentro de la tradición minimalista de democracia, aquí interesa destacar el énfasis que ponen en la importancia que tiene para clasificar a los países en más o menos democráticos el hecho de que las oposiciones tengan posibilidades reales de ganar elecciones e incluso de que cuando lo consiguen puedan asumir el cargo de forma pacífica. En ese sentido, habría mejores condiciones para la democracia cuando el margen de victoria del ganador no es tan grande, cuando partidos pequeños logran escaños en el Congreso y cuando hay alternancia en el gobierno, todo ello debido a que aumentan las posibilidades de que las decisiones no sean unilaterales y de que no se produzca concentración del poder.

Una limitación de los estudios comparados sobre democracias es que usualmente su unidad de análisis es el ámbito político nacional (o federal), lo que impide ver las dinámicas subnacionales. El problema de ello es que en países que aún no han consolidado plenamente su régimen democrático pueden coexistir procesos democratizadores a nivel nacional con enclaves autoritarios locales (Cornelius, 1999; Giraudy, 2010; Gervasoni, 2011). Este hallazgo se replica consistentemente en los estudios sobre democracias subnacionales, un tema relativamente nuevo en la agenda de investigación latinoamericana. Eso indica que para analizar el estado de la democracia en un país debe prestarse atención a ambos niveles, ya que en ellos se toman decisiones que afectan la vida de las personas.

Si bien los estudios subnacionales sobre democracias suponen un avance para tener mayor claridad sobre las dinámicas políticas en América Latina, presentan a su vez una limitación: se concentran predominantemente en los países federales (Brasil, Argentina y México). Ese sesgo impide apreciar que en los Estados unitarios también existe variación en la calidad de la democracia a nivel subnacional. En este trabajo se busca superar dicha limitación brindando un panorama de la competencia política en Bolivia que preste atención tanto a los niveles nacional y subnacional, como a las tensiones que puedan existir entre ambos, con lo que se podrá evaluar el estado de la democracia boliviana. Al respecto, los cambios normativos realizados en 2005 que permitieron la elección de prefectos de departamento por voto popular, el derrumbe del sistema de partidos producido a partir de ese mismo año y la aprobación de

un nueva Constitución en 2009 nos proporcionan la oportunidad de realizar un análisis comparado en el tiempo.

2. Elecciones presidenciales en Bolivia y sistema de partidos

En Bolivia las elecciones presidenciales fueron el escenario casi exclusivo de la competencia política durante más de veinte años debido no sólo al carácter unitario del Estado, sino principalmente porque las máximas autoridades de los departamentos (los prefectos, ahora llamados gobernadores) eran nombradas directamente por el presidente. A ello también contribuía que las dos cámaras del Congreso se integraban a partir de listas cerradas y bloqueadas que presentaban los partidos en cada elección presidencial. Por otro lado, si bien desde 1987 se llevan a cabo elecciones para alcaldes y concejales en todos los municipios, hasta hace una década sólo se podía postular a través de algún partido político con registro nacional (no existían partidos de índole local), lo que provocaba que las dinámicas políticas a nivel país se impongan permanentemente a las locales. En consecuencia, la política subnacional era poco relevante. Una vez definida la presidencia, el nombramiento del resto de autoridades y funcionarios que tendrían responsabilidades nacionales y departamentales no era parte de la competencia política, por lo que el ámbito local era más bien un escalón en la carrera de los políticos, quienes solían permanentemente buscar dar el salto hacia la política nacional.

Entre 1985 y 2002 la competencia política en Bolivia fue dominada por tres partidos: Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), Acción Democrática Nacionalista (ADN) y Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR). Todos ellos llegaron a la presidencia al menos una vez y también formaron parte de las coaliciones que gobernaron el país. Dichas coaliciones eran el resultado natural de la combinación de dos factores: 1) el electorado estaba muy fragmentado, lo que impedía que algún candidato obtuviera en elecciones la mayoría absoluta necesaria para ser declarado como presidente, y 2) la Constitución establecía que cuando no hubiera ganador en la primera vuelta electoral, le correspondía al Congreso elegir al presidente de entre los candidatos más votados.³ Ello provocaba que los partidos negocien los votos de sus legisladores a cambio de cargos en la administración pública, lo que daba origen a coaliciones de gobierno que, posteriormente, le garantizaban al presidente mayoría

³ Véase Lozada y Saavedra (1998).

legislativa para aprobar sus iniciativas y reformas, con lo que podía gobernar sin contratiempos.

Si bien MNR, ADN y MIR concentraban a mediados de los ochenta tres cuartas partes de los votos, el sistema de partidos boliviano era altamente fragmentado. Esa alta fragmentación se debía en buena medida a los incentivos que generaba la segunda vuelta congresal, ya que cada partido intentaba obtener fuerza electoral suficiente que le permita negociar posteriormente espacios en el gobierno, con lo que se multiplicaban los candidatos a la presidencia en primera vuelta.⁴ Como se observa en la tabla 1, en todas las elecciones anteriores a 2005 hubo al menos 10 candidatos presidenciales.

La importancia electoral de los tres partidos principales fue paulatinamente disminuyendo y los resultados se hicieron cada vez más ajustados (debido al descontento social con los sucesivos gobiernos), lo que obligó a que las coaliciones gubernamentales tengan que incluir a más partidos para poder garantizarle al presidente de turno mayoría legislativa. Eso dificultó la toma de decisiones y fomentó la corrupción debido a que los espacios de poder eran cada vez menores para los partidos. En consecuencia, la insatisfacción se potenció. Según datos de Latinobarómetro, en 2004 el 82 por ciento de las personas se declaraba insatisfecha con el funcionamiento de la democracia, el 93 por ciento no confiaba en los partidos y el 91 por ciento percibía que la corrupción iba en aumento. Todo eso desembocó en un estallido social que llevó a un proceso de inestabilidad política en el cual renunciaron dos presidentes y se tuvo que convocar a elecciones anticipadas en 2005, en las que se impuso Evo Morales, líder del Movimiento al Socialismo (MAS). A partir de entonces la competencia política en Bolivia se ha transformado ya que dicho partido se ha convertido en el actor preponderante de la política y el sistema de partidos anterior prácticamente ha desaparecido.

⁴ Un análisis detallado sobre dichos incentivos se encuentran en Torrico (2014).

Tabla 1. Resultados electorales presidenciales en Bolivia 1985-2014

Año de elección presidencial	Núm. de candidatos	Porcentaje de votos del ganador	Votos de MNR+ADN+MIR	Partido del Presidente	Partidos en la coalición de gobierno
1985	18	32.83%	73.37%	MNR	ADN
1989	10	25.64%	72.64%	MIR	ADN
1993	14	33.84%	53.87%	MNR	UCS, MBL
1997	10	22.30%	57.30%	ADN	MIR, CONDEPA, UCS, NFR
2002	11	22.50%	42.20%	MNR	MIR, UCS, NFR
2005	8	53.72%	6,46%	MAS	-
2009	8	64,20%	-	MAS	-
2014	5	61,36%	-	MAS	-

Fuente: elaboración propia

3. Gobiernos de Evo Morales y cambios en las reglas para elegir autoridades

Evo Morales llegó a la presidencia en un contexto de desafección generalizada con los partidos políticos y de desencanto con la propia democracia. A nivel económico, Bolivia se encontraba estancada como efecto del contagio de las crisis brasileña y argentina de 1998 y 2001, respectivamente (el ingreso por habitante entre 1998 y 2004 había crecido 0,003 por ciento al año, prácticamente nada), situación muy delicada en un país en que casi el 40 por ciento de la población vivía en pobreza extrema. A esos problemas, que ya de por sí pondrían en serios aprietos a las autoridades en cualquier lugar, se sumaba la presión que cada vez más ejercían los indígenas para que se acabe la exclusión sistemática que históricamente sufrieron y sean parte de las decisiones públicas. Una de las primeras decisiones del nuevo presidente para enfrentar ese contexto adverso fue llamar a una Asamblea Constituyente⁵ que redacte una Constitución para “refundar el país y desterrar el Estado neoliberal, excluyente, discriminador y colonial”.⁶

La nueva Constitución, aprobada en 2009 mediante referéndum, estableció los siguientes cambios a las reglas para elegir autoridades nacionales y departamentales:

⁵ La demanda para la realización de una Asamblea Constituyente había ingresado a la agenda política desde mucho antes de la existencia del MAS. Fue Max Fernández, líder de Unidad Cívica Solidaridad (UCS), quien primero propuso la realización de una Asamblea Constituyente, en la campaña presidencial de 1993, con el objetivo de construir una democracia participativa. En las elecciones de 2002 esta propuesta fue más extendida debido al desgaste del sistema político y estuvo presente en los programas de gobierno del MAS, de Nueva Fuerza Republicana (NFR) e incluso del MIR. Para las elecciones anticipadas de 2005 prácticamente todos los candidatos presidenciales propusieron instalar una Asamblea Constituyente para enfrentar los profundos problemas de representación existentes.

⁶ Programa de gobierno del MAS (2005).

- Eliminación de la segunda vuelta congresal en la elección presidencial; es decir, si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta de votos, se deberá convocar a una segunda vuelta entre los dos postulantes más votados en la que el electorado elegirá al presidente.
- Elección popular de gobernadores (antes llamados prefectos), en las que se aplica la misma fórmula que para presidente: mayoría absoluta con posibilidad de segunda vuelta.⁷ Con ello quedó eliminada la atribución presidencial de nombrar a las máximas autoridades departamentales.
- Posibilidad de reelección inmediata de presidente y de gobernadores (antes sólo era posible que el presidente busque la reelección alterna).

Los cambios mencionados alteraron la competencia política en Bolivia y provocaron cambios en la toma de decisiones, lo que significa que la democracia no podrá volver a ser la misma. La eliminación de la segunda vuelta congresal reduce ampliamente la probabilidad de que en el futuro se formen coaliciones de gobierno y abre la puerta a que pueda darse el fenómeno conocido como gobierno dividido, que ocurre cuando el partido del presidente es minoritario en el Congreso. El nombramiento de gobernadores a través de elecciones supone la desconcentración del poder político, al menos en los departamentos en que ganan candidatos pertenecientes a partidos distintos al que ocupa la presidencia. La reelección inmediata reduce la competencia al interior de los partidos pero posibilita que el electorado premie o castigue el desempeño de sus gobernantes.

La nueva Constitución estableció otros cambios que, sin duda, afectan a la democracia.⁸ El hecho de que en este artículo se haya decidido enfocarse en las modificaciones hechas al

⁷ En realidad ese cambio se realizó antes, en 2005, lo que posibilitó que ese año se elija por primera vez a los prefectos. La nueva Constitución de 2009 incorporó esa modificación pero cambió la fórmula electoral, ya que inicialmente era de mayoría simple.

⁸ Entre los que se destacan los siguientes: 1) Establecimiento de mecanismos de democracia participativa (referéndum, iniciativa legislativa ciudadana, revocatoria de mandato, asamblea, cabildo y consulta previa) y reconocimiento de procedimientos democráticos comunitarios (para los pueblos indígenas); 2. Reconocimiento de las naciones y pueblos indígenas y campesinos, a quienes se les otorgó el derecho de ser consultados previamente a la aprobación de medidas susceptibles de afectarles, en especial cuando se trata de la explotación de recursos naturales en el territorio que habitan. También se otorgó a la justicia indígena comunitaria el mismo estatus que a la justicia ordinaria. 3. Elección mediante sufragio universal de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, del Tribunal Agroambiental, del Consejo de la Magistratura y del Tribunal Constitucional (en este último hay representación del sistema ordinario y del sistema indígena). 4. Inclusión de territorios indígena originario campesinos como parte de la organización territorial de Bolivia (junto a los departamentos, las provincias y los municipios). Además, las entidades territoriales pueden ser autónomas (vía referéndum) y las que lo logren tienen igual rango constitucional (no están subordinadas entre sí). 5. Establecimiento de cuotas para los indígenas en el Tribunal Supremo Electoral (dos de siete vocales) y en la Cámara de Diputados (7 de 130 diputados). 6. Aceptación de que las naciones y pueblos indígenas pueden elegir a sus representantes políticos de acuerdo con sus formas propias de elección. 7. Disposición de que la reforma total de la Constitución tendrá lugar a través de una Asamblea

proceso de elección de autoridades no significa considerar que tienen mayor importancia, ni que el componente electoral sea el sustantivo de las democracias. Sin embargo, los resultados electorales y los indicadores que se pueden construir a partir de ellos arrojan información útil para evaluar a las democracias de forma inmediata a la aprobación de cambios constitucionales y legales. Para conocer si las otras modificaciones ampliaron, mejoraron o redujeron la calidad de la democracia se requiere de un análisis detallado que contemple no solamente el nuevo texto constitucional, sino sobre todo su implementación (algo que es imperativo realizar).

4. Competencia política y democracia en elecciones presidenciales

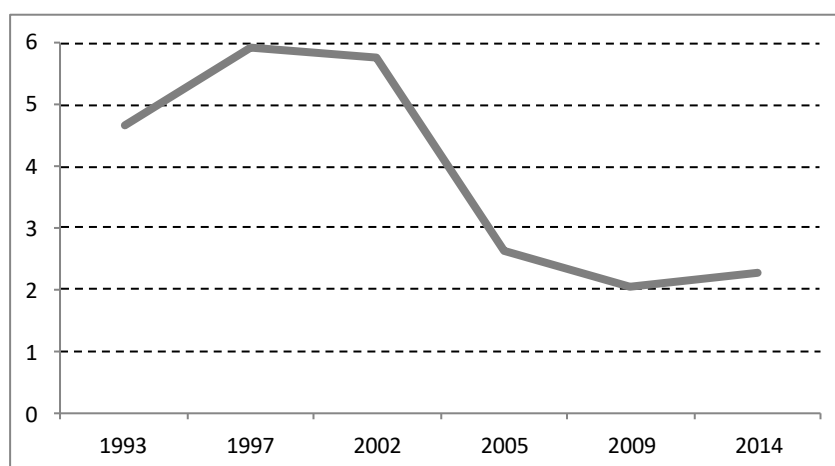
Como se mencionó al inicio de este artículo, la competencia política, entendida como la posibilidad abierta de que cualquier candidatura pueda ganar las elecciones, es utilizada por muchos autores como una variable para medir la democracia. Así, en la medida en que no exista un claro dominio de un solo partido se presume que las condiciones democráticas de los países son aceptables, ya que la población puede premiar o castigar a los políticos libremente.

Los fenómenos del mundo social pueden ser medidos de distintas formas, y usualmente alguna de ellas se convierte en la más utilizada por la comunidad científica. En el caso de la competencia política el indicador más empleado es el *Número efectivo de partidos* (NEP), construido por Laakso y Taagepera (1979), que contabiliza a los partidos participantes en una elección y a la vez los pondera por su fuerza relativa, que es el porcentaje de votos que obtienen. Cuando el valor de esta medida es igual a uno, significa que todos los votos de los electores fueron a favor de un solo candidato, con independencia de cuántos otros se hubieran presentado, situación que claramente revelaría que ese país no es una democracia (en ninguna elección justa y limpia todos los ciudadanos votarían solamente por una de las opciones políticas). En consecuencia, valores mayores y más alejados de uno reflejan más competencia política, mayor probabilidad de que algún candidato opositor pueda ganar y, por tanto, mayor probabilidad de que la democracia goce de buena salud. Dada su amplia utilización, en este artículo se empleará el NEP como indicador de competencia política.

Constituyente, activada mediante referéndum, y de que cualquier reforma parcial necesitará de un referéndum aprobatorio. Al respecto, véase Torrico (2016).

El *Número Efectivo de Partidos* ha sido muy criticado por sus insuficiencias como indicador debido a que la importancia relativa de cada partido no tendría un efecto proporcional en su cálculo y a que un mismo valor puede ser el resultado de una distribución muy diferente en los votos.⁹ En realidad, en ningún campo de las ciencias existe un solo indicador que nos proporcione toda la información necesaria o deseada. Todos ellos nos permiten conocer la realidad de forma parcial (lo mismo ocurre con los indicadores de derechos humanos). Por tanto, su utilización siempre debe ser cuidadosa. En el análisis que sigue se emplean los resultados de elecciones presidenciales entre 1993 y 2014 y de elecciones de gobernadores entre 2005 y 2015.

Gráfico 1. Número efectivo de partidos en elecciones presidenciales



Fuente: elaboración propia

Entre 1993 y 2002 se aprecia una intensa competencia política producto de la disminución paulatina en el apoyo a los principales partidos y de resultados electorales muy ajustados (que se vieron en la tabla 1). Así, entre el primer y el quinto lugar en términos de mayor votación en 1997 hubo una diferencia de sólo 6 puntos porcentuales, y en 2002 sólo 1,6 puntos separaron al primer del tercer lugar. Los altos valores del NEP de esos años son poco usuales de encontrar a nivel internacional, y reflejan la coexistencia de un sistema de partidos muy fragmentado y de un electorado muy dividido. En esas condiciones la posibilidad de triunfo estaba abierta para muchos candidatos y la población pudo castigar a los gobiernos por su mal desempeño, lo que se refleja en que ningún partido ganó dos veces consecutivas las

⁹ Véase Molinar (1991).

elecciones presidenciales (aunque la regla de segunda vuelta congresal hizo posible que los perdedores puedan ser parte de las coaliciones de gobierno).

Desde 2005 la competencia política disminuyó notablemente aunque no se observa una situación de dominio político que de manera automática resulte preocupante en términos democráticos. Si bien el MAS ha triunfado en las tres últimas elecciones por un amplio margen, el valor que arroja el *Número efectivo de partidos* en todas ellas es mayor a 2, resultado que es análogo al que se presentaría en un sistema bipartidista a pesar de que han habido como mínimo 5 candidatos en las mismas. Ello refleja que hay un problema de coordinación en los partidos de oposición que les perjudica notablemente, y es que si se hubieran agrupado en una sola candidatura habrían tenido serias posibilidades de arrebatarse el triunfo a Evo Morales. Es precisamente ese problema de coordinación que ha impedido que la oposición equilibre las decisiones del gobierno central.

La disminución de la competencia política que se observa a partir de 2005 implica que hay menores posibilidades de que candidatos opositores puedan ganar las elecciones presidenciales, en especial si varios de ellos aparecen en la boleta electoral. ¿Eso significa que la democracia es de menor calidad? No en automático, pero significa que hay mayores posibilidades de que la menor pluralidad política genere concentración del poder y afecte negativamente a la democracia. Es precisamente esa situación la que llevó a que Evo Morales busque nuevamente modificar la Constitución a inicios de este año para que pueda postularse a la presidencia una vez más en 2019, con lo que hubiera gobernado hasta 2025. Sin embargo, perdió el referéndum que debía aprobar esa modificación.

Antes de 2005 los presidentes designaban directamente a los prefectos, por lo que de no haber habido la alta competencia política observada en esos años la toma de decisiones hubiera sido incluso más concentrada de lo que fue. La alternancia en el poder le dio oxígeno al sistema democrático aún en condiciones muy adversas, como la extendida pobreza y la exclusión de facto que sufrieron los indígenas. La disminución en la competencia política que se vive actualmente sería problemática si el nombramiento de las mencionadas autoridades estuviera todavía en manos del presidente, aunque para tener una imagen más clara de esto se debe hacer un análisis similar en relación a las elecciones de gobernadores.

5. Competencia política en elecciones para gobernadores

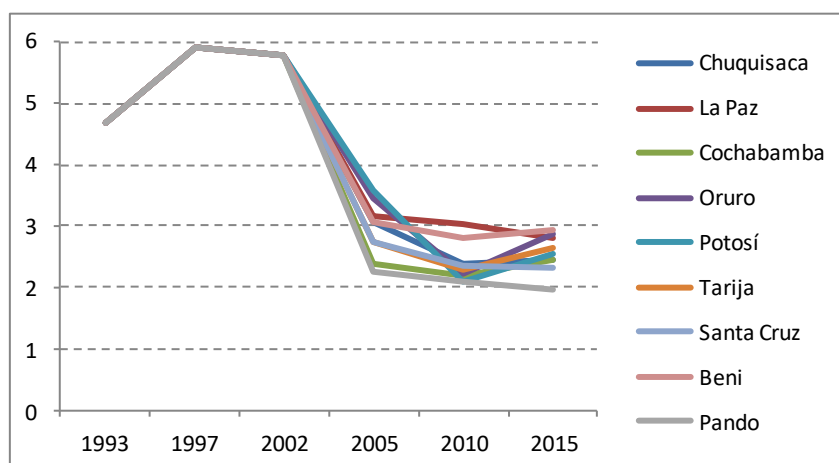
En plena crisis política, el presidente Carlos Mesa, que había sustituido a Gonzalo Sánchez de Lozada tras su renuncia y autoexilio en EEUU, emitió en 2005



el Decreto Supremo 27988 que convocaba a elecciones para la selección de prefectos en todos los departamentos del país. En sus consideraciones, el mencionado decreto señalaba: “Bolivia está viviendo un proceso de transición histórica (...) es necesario avanzar con medidas concretas que acerquen al ciudadano a la toma de decisiones en el ámbito Departamental”. Esa frase refleja que en el gobierno había plena consciencia del déficit de legitimidad por el que atravesaba el sistema político en ese momento.

Para hacer posibles las elecciones de prefectos se autorizó el registro de partidos de alcance departamental, lo que redujo los costos de presentar candidatos subnacionales. Esto se verifica en que en 2005, 2010 y 2015 sólo el Movimiento al Socialismo presentó candidatos en todos los departamentos, y que en esas tres elecciones ha habido en promedio 15 agrupaciones que no han presentado candidatura en más de uno de ellos. Eso refleja que el MAS es el único partido de alcance verdaderamente nacional y que la oposición está muy fragmentada (algo que se ha mencionado previamente), pero también que el panorama político subnacional puede ser más dinámico y competido que el nacional. Los gráficos a continuación muestran el NEP obtenido en las tres elecciones para cada departamento.¹⁰

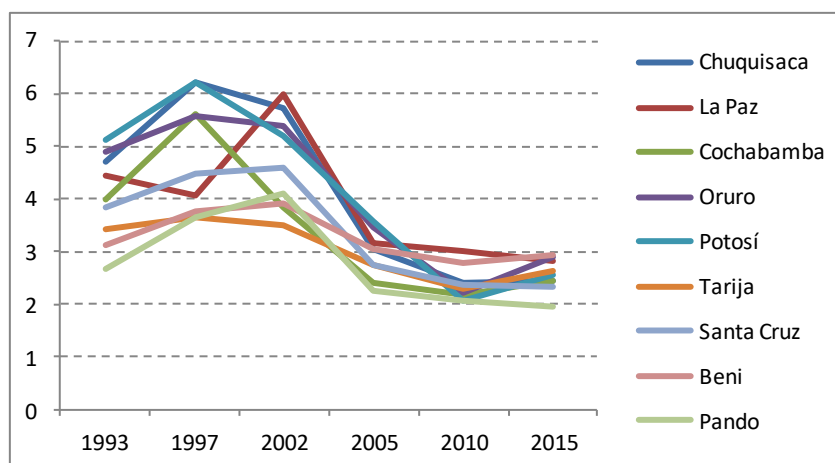
Gráfico 2. Número efectivo de partidos en elecciones de gobernador, por departamento*



* Los valores de 1993, 1997 y 2002 corresponden al NEP nacional de la elección presidencial. Fuente: elaboración propia.

¹⁰ Resulta imposible distinguir claramente la línea correspondiente a cada departamento, pero las tendencias son muy claras.

Gráfico 3. Número efectivo de partidos en elecciones de gobernador, por departamento*



* Los valores de 1993, 1997 y 2002 corresponden al NEP departamental de la elección presidencial.

Fuente: elaboración propia.

Con fines comparativos, ambos gráficos incluyen el *Número efectivo de partidos* en las elecciones presidenciales de 1993, 1997 y 2002. Puesto que en esos años resultaba irrelevante la distribución departamental de votos debido a que el presidente electo designaba a los prefectos con independencia del porcentaje electoral obtenido por su partido o por los otros miembros de la coalición de gobierno en cada departamento, el gráfico 2 incluye para las tres elecciones mencionadas el NEP nacional (que en esos años es el mismo que el observado en el gráfico 1). Lo que se destaca es que en ningún caso entre 2005 y 2015 la competencia política departamental siquiera se acercó a los niveles nacionales observados en el pasado. Si bien hay variaciones entre departamentos, en todos ellos el *número efectivo de partidos* oscila entre 2 y 3. Es decir, más allá de que en un lugar pueda ganar el MAS u otro partido, los niveles de competencia son similares y estables en el tiempo.

El gráfico 3 incluye para 1993, 1997 y 2002 el *Número efectivo de partidos* de la elección presidencial, pero a nivel departamental. En él se puede observar que en esos años había más variación entre departamentos en la distribución de votos que en el periodo más reciente. Es decir, con el avance del tiempo no sólo se redujo la competencia política en todos ellos, sino que también ésta tendió a converger. Sin embargo, aún no tenemos claro si, en términos generales, hay mayor competencia a escala departamental o a escala país. Para ello en la

tabla 2 se realiza la siguiente operación de resta: NEP nacional de elecciones presidenciales - NEP departamental de elecciones para gobernadores. Un resultado positivo indicaría que hay más competencia en elecciones nacionales presidenciales, y un resultado negativo mostraría lo contrario. En esa operación se comparan los resultados de los procesos electorales más próximos entre sí.

Tabla 2. NEP nacional en elecciones presidenciales - NEP departamental en elecciones de gobernadores*

Departamento	2005	2009-2010	2014-2015
Chuquisaca	-0,434	-0,339	-0,178
La Paz	-0,543	-0,960	-0,543
Cochabamba	0,225	-0,123	-0,195
Oruro	-0,830	-0,172	-0,622
Potosí	-0,946	-0,024	-0,290
Tarija	-0,116	-0,224	-0,380
Santa Cruz	-0,111	-0,293	-0,053
Beni	-0,425	-0,738	-0,656
Pando	0,378	-0,020	0,299

* Las elecciones presidenciales fueron en 2005, 2009 y 2014. Las elecciones para gobernadores fueron en 2005, 2010 y 2015.

Fuente: elaboración propia.

Los resultados de la tabla 2 muestran que hay más competencia política en elecciones para gobernador que en elecciones presidenciales. En 2005 sólo hubo 2 departamentos en que el NEP nacional/presidencial fue mayor al NEP departamental de gobernadores, en 2009-2010 no hubo ningún caso similar y en 2014-2015 esa situación únicamente se presentó en un departamento. Esta situación indica que hay más pluralidad política a nivel subnacional que a nivel país, con lo que es más probable que el poder y la toma de decisiones en los departamentos esté menos concentrado y que la democracia departamental goce de mejor salud que la nacional.

6. Tensiones entre los niveles nacional y subnacional de la democracia boliviana

Cuando se analiza la democracia de un país en sus niveles nacional y subnacional, no puede ignorarse las tensiones que hay entre ambos. Dado que este artículo se concentra en estudiar la competencia política, en este apartado se examinan las tensiones que tienen que ver con la misma.

En las páginas previas se ha mostrado que la competencia política en elecciones presidenciales se ha reducido notablemente a partir de 2005. Si bien dicha competencia

también es menor en elecciones para gobernadores respecto al periodo 1993-2002, resulta más dinámica y reñida que la anterior. Este rasgo ha significado que el MAS tenga serios inconvenientes para lograr que sus candidatos a gobernadores triunfen. Por ejemplo, a pesar del holgado triunfo de Evo Morales en 2005 y de que la elección prefectural fue simultánea a la presidencial, su partido sólo pudo ganar tres de las nueve prefecturas, lo que abrió un periodo de conflicto entre el nuevo presidente y las autoridades opositoras que no pertenecían al Movimiento al Socialismo. Ante esa situación, la estrategia del gobierno nacional consistió en buscar la manera de destituir a los prefectos opositores y sustituirlos por gente afín al partido oficialista. En la tabla 3 se observa si el prefecto o gobernador triunfador en cada departamento pertenecía al MAS y si pudo concluir su periodo en funciones.

Tabla 3. Candidaturas ganadoras en elecciones de prefectos/gobernadores

Departamento	2005-2010		2010-2015		2015-	
	¿Prefecto del MAS?	¿Finalizó el periodo?	¿Gobernador del MAS?	¿Finalizó el periodo?	¿Gobernador del MAS?	¿Aún en funciones?
Chuquisaca	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
La Paz	No	No	Sí	Sí	No	Sí
Cochabamba	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Oruro	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Potosí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Tarija	No	Sí	No	No	No	Sí
Santa Cruz	No	Sí	No	Sí	No	Sí
Beni	No	Sí	No	No	Sí	Sí
Pando	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: elaboración propia.

En la tabla 3 se aprecian dos tendencias. En primer lugar, el MAS ha aumentado sus triunfos en elecciones de prefectos/gobernadores en el tiempo (en 2010 y 2015 sólo perdió en tres departamentos), y en segundo lugar, las autoridades departamentales que no pertenecen al Movimiento al Socialismo enfrentan la seria posibilidad de no finalizar su periodo en funciones. Así, cinco de los seis prefectos o gobernadores que fueron destituidos después de 2005 pertenecían a partidos de la oposición. Esa estrategia le dio frutos positivos al partido de gobierno, ya que en la elección inmediata posterior en cuatro de esos cinco departamentos logró el triunfo. Al parecer la mayor competencia subnacional en elecciones de gobernadores entra en tensión con la menor competencia en elecciones presidenciales, y el gobierno de Evo Morales busca disminuir la anterior. Hasta el momento no lo ha logrado

ya que, si bien sus triunfos electorales departamentales han aumentado, dichas elecciones han estado más equilibradas que la presidencial. Será importante que en el futuro el gobierno central cambie esa estrategia, ya que la competencia política subnacional puede ser la que proporcione oxígeno a la democracia boliviana en el futuro cercano.

7. Conclusiones

La permanencia en el gobierno boliviano de Evo Morales por más de diez años ha llamado la atención de los académicos y de la prensa internacional. Si bien dicho líder ha ganado con comodidad las últimas tres elecciones presidenciales, en Bolivia no existe una situación de dominio político que de manera indiscutible ponga en peligro a la democracia. Aunque la competencia política nacional ha disminuido, el *número efectivo de partidos* obtenido en los procesos electorales más recientes es similar al que se observa en sistemas democráticos consolidados en que impera el bipartidismo. Aunque la fragmentación de la oposición actual puede propiciar la concentración del poder y de la toma de decisiones del gobierno central (algo que diversos actores políticos han venido denunciando en la prensa en los últimos años), este no es un resultado lógico ni inevitable de los menores niveles de competencia política observados desde 2005.

Los cambios normativos y constitucionales que permitieron la elección popular de gobernadores a nivel departamental generaron un efecto positivo en la democracia boliviana ya que dinamizaron la competencia política a nivel subnacional, la cual es hoy en día mayor que la que se observa en elecciones presidenciales. Cuando hay autoridades locales de partidos diferentes al que se encuentra en el gobierno nacional, el poder se dispersa y las decisiones son menos unilaterales, lo que resulta de beneficio para la democracia. Si no se hubieran producido esos cambios en 2005 y en la Constitución de 2009, actualmente la menor competencia política nacional sería problemática, ya que en más de diez años no hubiera habido pluralidad en los gobiernos departamentales.

A largo plazo resulta imperativo que el gobierno nacional, con independencia del líder y del partido que lo encabece, respete la autonomía de la democracia subnacional. La estrategia desplegada por el MAS de buscar la manera de destituir a los gobernadores electos de otros partidos, si bien fue exitosa para los intereses del oficialismo, resulta altamente perjudicial para la democracia boliviana en su conjunto. De mantenerse los menores niveles de competencia política en elecciones presidenciales observados desde 2005, el avance

democrático en Bolivia dependerá en buena medida de que la democracia subnacional, que es más dinámica y competitiva, goce de buena salud.

Referencias

Aidt, Toke S. y Dalibor S. Eterovic (2007). "Give and Take: Political Competition, Participation and Public Finance in 20th Century Latin America", *Cambridge Working Papers in Economics* Vol. 714, Facultad de Economía, Universidad de Cambridge.

Bolivia. *Decreto Supremo 27988*, de 28 de enero de 2005. Disponible en <http://anterior.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>

Cornelius, Wayne A. (1999). "Subnational Politics and Democratization: Tensions between Center and Periphery in the Mexican Political System", en Cornelius, Wayne A.; Todd A. Eisenstadt y Jane Hindley (eds.), *Subnational Politics and Democratization in Mexico*. La Jolla, California: University of California, Center for U.S.-Mexican Studies.

Corporación Latinobarómetro (2005). *Banco de Datos*. Disponible en <http://www.latinobarometro.org>

Dahl, Robert A. (1989). *La Poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.

Gervasoni, Carlos (2011). "Democracia, Autoritarismo e Hibridez en las Provincias Argentinas: La Medición y Causas de los Regímenes Subnacionales", *Journal of Democracy en Español*, Vol. 3, pp. 75-93.

Giraudy, Agustina (2010). "The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico". *Journal of Politics in Latin America* Vol. 2, Núm 2, pp. 53-84.

Laakso, Markku y Rein Taagepera (1979). "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies* Vol.12, Núm. 1, pp. 3-27.

Lozada, Blithz y Marco Saavedra (1998). *Democracia, pactos y élites. Genealogía de la gobernabilidad en el neoliberalismo*. La Paz: UMSA.

MAS (2005) *Programa de gobierno. Bolivia digna, soberana y productiva*. Disponible en www.cne.org.bo

Molinar, Juan (1991). "Counting the number of parties: an alternative index", *The American Political Science Review*, Vol. 85, Núm. 4, pp. 1383-1391.

Riker, William H. (1982). *Liberalism against populism*. Illinois, USA: Waveland.

Schumpeter, Joseph A. (1983). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Orbis.

Powell, Bingham G. (1982). *Contemporary Democracies. Participation, Stability, and Violence*. Cambridge: Harvard University Press.

Przeworski, Adam (1995). *Democracia y mercado*. Cambridge: Cambridge University Press.
— (1999). "Minimalist Conception of Democracy: A Defense", en Shapiro, Ian y Casiano Hacker-Cordón (eds.), *Democracy's Value*. Cambridge: Cambridge University Press.

Przeworski, Adam et al. (2000). *Democracy and development*. Nueva York: Cambridge University Press.

Torrigo, Mario (2014). "Bolivia: nuevo sistema electoral presidencial y coordinación política de los partidos", *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 22 Núm. 43, pp. 77-102.

— (2016). "Una década de Evo Morales en el poder: lecciones pasadas y necesidades futuras de la democracia boliviana", *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 16 Núm. 3, pp. 36-46.

Vanhanen, Tatu (2000). "A new dataset for measuring democracy, 1810-1998", *Journal of Peace Research*, Vol. 37, Núm. 22, pp. 251-265.

— (2003). *Democratization: A Comparative Analysis of 170 Countries*. Londres: Routledge.