

Circunscripciones y Asambleas Departamentales

Carlos Rocabado Mejía¹

Semanario Pulso, 14 Abril 2006

La creación de las autonomías departamentales será, sin duda, uno de los temas más interesantes a ser tratado por la futura Asamblea Constituyente. Uno de los componentes de éste tema, que trataremos en parte aquí, es la composición de una nueva estructura administrativa a nivel departamental. Más exactamente, propondremos un método de elección para la constitución de los nuevos poderes legislativos departamentales. Estos nuevos poderes remplazarían a los consejos departamentales creados por la Ley de Descentralización Administrativa (LDA)² y actuarían como contrapeso frente a los distintos poderes ejecutivos departamentales liderados por los prefectos.

Entre lo nacional y lo municipal. Los métodos de elección en Bolivia varían según el nivel de gobierno al cual nos referimos. Por ejemplo, a nivel nacional, el presidente es elegido directamente si éste consigue más del 50% de los votos. En caso contrario, es el parlamento quién elige al presidente entre los dos candidatos más votados. Este parlamento bicameral está por su lado compuesto por representantes territoriales; algunos representan a sus departamentos y otros a sus circunscripciones uninominales. A nivel municipal el método es algo parecido, el alcalde es elegido directamente si obtiene 50% más uno de los votos. Si no hay mayoría absoluta, el concejo municipal decide quién de entre los dos candidatos más votados debe ser alcalde. Eso sí, los concejales que componen el concejo no representan a ningún territorio, no tienen una relación directa con los distritos municipales.

A diferencia de los dos niveles anteriores, se ha logrado introducir a nivel departamental la elección directa de la máxima autoridad, el prefecto, sea cual sea el porcentaje de su votación. Si bien ésta es una concesión hacia la democracia directa que debe ser mantenida, se puede llegar a casos como el del prefecto José Luis Paredes, elegido con 38% de los votos, o, lo que es lo mismo, no votado por el 62% del electorado del departamento de La Paz. En estos casos, y en concordancia con lo que sucede a nivel nacional y municipal, no se debe definir una figura representativa que incluya a la oposición y que actúe como contrapeso,? Más generalmente, y sin importar la cantidad de votos del prefecto, es necesario pensar en un poder que fiscalice al prefecto y que pueda legislar a nivel departamental. A esta nueva figura, para diferenciarla del parlamento nacional y de los concejos municipales, la denominaremos asamblea departamental.

Base de representación. Los consejos departamentales actuales, definidos dentro la LDA, son presididos por el prefecto, a la manera municipal, y su composición se basa en cálculos que toman como base las provincias. La asamblea departamental que proponemos en este artículo estaría separada del prefecto y de su ejecutivo, sería un poder independiente, a la manera nacional, y sería elegida directamente por los votantes de cada departamento tomando como base las circunscripciones uninominales.

¹ crocabado@yahoo.com

² Ley N. 1654 del 28/07/1995

Porque las circunscripciones uninominales y no otra base territorial existente (municipio, provincia)? Básicamente por un criterio de población y para mantener un número de asambleístas prudente. Veamos primero porque no sería conveniente utilizar municipios o provincias. Tomando como ejemplo al departamento de La Paz: si el municipio de Curva (2,213 habitantes³) tuviera un asambleísta, cuantos asambleístas corresponderían a la Ciudad de La Paz, con 793,000 hab.? Manteniendo la igualdad entre municipios: 1. Manteniendo la proporcionalidad entre habitantes: 358. Tampoco parece que una representación por provincia vaya a resolver estas disparidades; por tomar otro ejemplo, si damos un asambleísta a la provincia de Abel Iturralde, con 11,800 hab., cuantos deberíamos dar a la provincia Murillo, con 1,484,000 hab.?⁴

Veamos ahora como se utilizarían las circunscripciones uninominales. Si usamos el método, ya utilizado en el Senado y en la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, de asignar tres representantes por unidad territorial (dos al partido ganador y uno al segundo partido más votado), La Paz, con sus 15 circunscripciones, tendría una asamblea de 45 miembros. En el otro extremo, Pando, con sólo 3 circunscripciones, tendría una asamblea de 9 miembros. Estas asambleas verían modificado su tamaño en caso de que, a nivel nacional, se ajuste el número de circunscripciones y la base poblacional-territorial de éstas, debido a cambios en el censo nacional o a otros motivos (los departamentos no deberían poder modificar unilateralmente el tamaño de sus asambleas). Por lo tanto, parece apropiado pensar que la circunscripción uninominal, a pesar de no ser perfecta, es la unidad territorial que mejor se adapta para poder componer asambleas departamentales representativas y con un tamaño medio, superior al de los consejos municipales pero inferior al del parlamento nacional.

Simulación de resultados. Veamos ahora como estarían compuestas las distintas asambleas departamentales utilizando el método que acabamos de proponer y los resultados de las elecciones de prefectos de diciembre de 2005.

Cuadro 1. Asambleas departamentales en base a resultados prefecturales por circunscripción

	MAS	Pdms	APB	AUN	CC	A3	MNR	CR	UN	MIP	MOP	AVE	Total
Chuq.	10	8											18
La Paz	24	18								3			45
Cbba.	16			14									30
Oruro	8	7											15
Potosí	13	8									3		24
Tarija	2				8			5					15
S. Cruz	7		24			8							39
Beni		8					6					1	15
Pando		6							3				9

³ Ésta y las subsiguientes cifras poblacionales provienen del *Atlas Estadístico de Municipios 2005* (INE-PNUD), que toma datos del censo del 2001.

⁴ Desde la promulgación de la Ley de Participación Popular y la instauración del régimen municipal cabe cuestionarse sobre la utilidad de provincias, secciones de provincia y cantones. El *desordenamiento territorial* boliviano es otro tema más pendiente.

En siete de los nueve departamentos del país, los prefectos elegidos de manera directa controlarían también sus respectivas asambleas departamentales. Pero los partidos y agrupaciones ciudadanas que no resultaron ganadores también tendrían representación dentro de estas asambleas. Tomemos el caso de Santa Cruz: la agrupación ciudadana APB de Rubén Costas tendría 24 asambleístas (representantes en las 13 circunscripciones cruceñas) y controlaría sin problemas la asamblea cruceña. Pero la oposición también estaría presente: MNR-A3 tendría 8 representantes y el MAS tendría 7 provenientes de las 5 circunscripciones donde H. Salvatierra fue el primero o el segundo más votado. La coalición CR (Tarija) y las agrupaciones ciudadanas MOP (Potosí) y AVE (Beni) también tendrían representación dentro de sus respectivas asambleas.

Los dos departamentos donde los prefectos no tendrían mayoría serían La Paz y Cochabamba, hecho significativo ya que es en estos departamentos donde, exceptuando Pando, las diferencias entre el primer y el segundo candidato a prefecto fueron las menores — Podemos ganó en La Paz con una diferencia de 4,18% sobre el MAS, y en Cochabamba, AUN superó al MAS por 4,55%—. Esto significa que no bastaría con ganar en el total de votos departamentales para dominar la asamblea departamental; también habría que buscar ganar en el mayor número de circunscripciones, incluyendo las predominantemente rurales que suelen tener menos habitantes⁵.

Otro dato interesante sería el resultado de los dos partidos 'nacionales' UN y MNR. En realidad, UN tendría representantes únicamente en Pando, y el MNR sólo en Beni y Santa Cruz (a través de su alianza con A3); esto significa que no lograron ser ni siquiera segundos en las circunscripciones del resto de los departamentos. Hay además casos especiales como el MIP en La Paz, donde obtendría 3 asambleístas pero, tal como ha sucedido, perdería su personería. En este caso se debería pensar en modificar la Ley de Partidos: aquel partido que obtuviese un porcentaje mínimo a nivel departamental podría seguir existiendo como partido regional — se normaría la creación de esta figura —, eliminando el requisito de un mínimo a nivel nacional.

Comentarios finales. Con la constitución de las asambleas, los representantes de cada circunscripción serían los encargados de velar por los intereses de la población a la que representan, por lo que, adentrándonos un poco en el poder ejecutivo, cabría cuestionarnos sobre la existencia de los subprefectos. Si el prefecto ya no es designado por el poder ejecutivo nacional, ¿por qué deben seguir existiendo representantes designados a dedo (subprefectos, corregidores) por los poderes ejecutivos departamentales, que sólo generan burocracia y, sobre todo, conflictos en las regiones donde el prefecto no ha sido el candidato más votado y donde le es más difícil imponer sus representantes. Este es un ejemplo entre otros de la necesidad de repensar a su vez los poderes ejecutivos departamentales.

Volviendo a nuestro tema, es legítimo pensar que si ahora elegimos congresistas nacionales y concejales municipales, también deberíamos poder elegir asambleístas a nivel departamental. La manera de constituir las asambleas departamentales, y la decisión de

⁵ Como ejemplo, en la circunscripción n. 8 de La Paz se emitieron 100,000 votos; en cambio, en la circunscripción n. 18 se emitieron sólo 36,000 votos.

conformarlas o no en base a las circunscripciones uninominales, son algunos de los varios temas que deberán ser abordados por la futura Asamblea Constituyente.