

LA REPRESENTACIÓN EN LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

LA REPRESENTACIÓN EN LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Estudio del sistema electoral

Carlos Cordero Carraffa



Corte
Nacional
Electoral
República de Bolivia

Primera edición, julio de 2005
Depósito legal: 4-1-175-05-P.O.

© **Corte Nacional Electoral**

Av. Sánchez Lima N° 2482 y 2440 Sopocachi
Teléfono: (591-2) 241-0330, Fax: (591-2) 242-5133
educiudadana@cne.org.bo
www.cne.org.bo
La Paz, Bolivia

Editado por:
Unidad de Análisis e Investigación
del Área de Educación Ciudadana de la CNE

Cuidado de edición: Unidad de Información Pública.
Diseño gráfico: Ernesto Azcuy Domínguez.
Diagramación: Percy Mendoza
 José Calderón
Impresión: Imprenta Weinberg.

Impreso en Bolivia
Tiraje de 2.000 ejemplares
Distribución gratuita. Prohibida su venta.

Las opiniones expresadas en este *Cuaderno de Análisis e Investigación* son de responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen la autonomía, independencia e imparcialidad de la Corte Nacional Electoral.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	11
I. ASPECTOS CONCEPTUALES	15
1. El proceso político social de construcción de la ley.....	15
2. Los temas de la controversia.....	17
3. Los efectos políticos del sistema electoral.....	21
4. Elementos constitutivos de los sistemas electorales.....	22
5. Principios de la democracia liberal y representativa.....	26
6. Discriminación positiva y negativa.....	28
II. DOS ANTEPROYECTOS DE LEY.....	31
1. Los artículos consensuados.....	35
2. Los temas pendientes.....	39
3. Las propuestas de Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente.....	44
III. ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS PROPUESTAS.....	51
1. Análisis crítico de las propuestas de Hugo San Martín y Helen Hayes.....	51
2. Análisis crítico de las propuestas de Ada Barriga, Universidad Católica y organizaciones de mujeres.....	56
3. Análisis crítico de las propuestas del MAS, CIDOB, CAIT, CSUTCB, CONAMAQ, CSCB, FNMCB-BS, CPESC, CPEMB, APG, MST- B, BOCINAB, CDTAC y CONNIOB.....	71

4. Análisis crítico de las propuestas de la mesa técnica de la Comisión Especial de Congreso para la Asamblea Constituyente (CECAC).....	81
5. Las propuestas de Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente: II Anteproyecto.....	93
5.1. Análisis crítico de las propuestas del II Anteproyecto: Opción N° 4.....	98
5.2. Análisis crítico de las propuestas del II Anteproyecto: Opción N° 5.....	102
RECOMENDACIONES FINALES.....	111
CONCLUSIÓN.....	129
BIBLIOGRAFÍA.....	131
ANEXO	
1. Anteproyecto de Ley Especial para la Convocatoria a la Asamblea Constituyente.....	135
2. Mapa circunscripción departamental uninominal.....	145
3. Mapa circunscripción especial indígena.....	149
4. Tipología general de los elementos constitutivos de los Sistemas Electorales.....	153
5. Glosario.....	157
SOBRE EL AUTOR	131

PRESENTACIÓN

La Asamblea Constituyente será el espacio de deliberación y consenso para elaborar un nuevo acuerdo para Bolivia. Este acuerdo se plasmará en el nuevo texto de la Constitución Política del Estado que sentará las bases para el diseño de un Estado más cercano a la realidad, las necesidades y las expectativas de los diversos sectores que integran el país.

El desafío y la responsabilidad que tendrán los integrantes de la Asamblea son, entonces, enormes. Por ello, uno de los temas de mayor importancia en el proceso hacia la Asamblea Constituyente es la discusión sobre el número de personas que la integrarán, la forma cómo serán postuladas, los mecanismos que permitirán su elección y las características del sufragio que las elegirá. Es decir, el conjunto de reglas y procedimientos que permitirán a todos los ciudadanos y ciudadanas habilitados elegir a sus representantes.

El carácter de estas normas y procedimientos determinará la forma cómo las diversas poblaciones, regiones y culturas del país estarán representadas en la Asamblea Constituyente. Y de esa composición dependerá, sin duda, el curso y el destino de la misma. El sexto volumen de nuestra serie editorial Cuadernos de Análisis e Investigación, titulado *La representación en la Asamblea Constituyente. Estudio del sistema electoral*, del politólogo e investigador Carlos Cordero Carraffa, está dedicado, precisamente, al estudio de ese complejo mecanismo de diseño institucional. “Las normas y procedimientos para convocar a la Asamblea Constituyente –dice el autor– van a ofrecernos más que la composición ideológica, origen regional o ubicación social de los miembros de la Asamblea; nos mostrarán las relaciones y equilibrios de poder entre los grupos, las diferentes visiones de país, del Estado y de las relaciones sociales, políticas y económicas”.

En su estudio, Cordero desarrolla, primero, los aspectos conceptuales necesarios para una discusión productiva del sistema de elección de la Asamblea Constituyente. En posesión de esos elementos, el lector puede seguir, luego, en todos sus alcances el análisis que el autor hace de los sistemas electorales propuestos tanto en el Anteproyecto como en el Proyecto de Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente elaborados por la Comisión del Congreso Nacional, así como de las distintas propuestas (de instituciones académicas, organizaciones políticas y organizaciones sociales) que sirvieron de base para la formulación de estos anteproyectos. A lo largo de su análisis, y especialmente en la parte final dedicada a las recomendaciones, Cordero presenta alternativas para lograr un sistema electoral óptimo, es decir, siguiendo sus propias palabras, un sistema que resuelva y atienda la mayor cantidad de demandas de diversos actores políticos y que, al mismo tiempo, sea un sistema relativamente simple, de fácil comprensión por parte del ciudadano y aplicación sencilla por el Estado.

Con esta nueva publicación, la Corte Nacional Electoral, a través de su Unidad de Análisis e Investigación, ratifica su compromiso con el conocimiento, el pensamiento crítico, el diálogo plural y la deliberación informada como componentes imprescindibles en la construcción de una cultura democrática. Sólo así podremos avanzar, más allá de la ritualidad del voto, hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas en Bolivia.

Lic. Roxana Ybarnegaray P.
Vocal de Educación Ciudadana
Corte Nacional Electoral

Dr. José Luis Exeni R.
Director Nacional
Educación Ciudadana
Capacitación, Análisis e Información
Corte Nacional Electoral

“En una democracia moderna debe darse una base única y sobre ella numerosas realidades plurales. La base única la forman las leyes —es decir, el elemento abstracto, convencional, pactado, revolucionario incluso— que han de ser iguales para todos y que deben resguardar los derechos humanos y determinar los correspondientes deberes. Te aclaro que las decisiones democráticas se toman por mayoría pero que la democracia no es sólo la ley de las mayorías. Aunque la mayoría decidiese que los ciudadanos de piel negra o los de religión budista no deben participar en la vida política del grupo, ésta no sería ni mucho menos una decisión democrática. Tampoco lo sería aceptar por mayoría la tortura, la discriminación por cuestiones de preferencia sexual, ni (y aquí, ya ves, me opongo a lo vigente en algunos países democráticos) la pena de muerte. Además de ser un método para tomar decisiones, la democracia, tiene unos contenidos de principio irrevocables: el respeto a las minorías, a la autonomía personal, a la dignidad y a la existencia de cada individuo.”

Fernando Savater. *Política para Amador.*

“La salud de las democracias, cualesquiera que sean su tipo y grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario. (...) Sin el apoyo de auténtico sufragio, las instituciones democráticas están en el aire.”

José Ortega y Gasset. *La rebelión de las masas.*

“La democracia sólo existe cuando los problemas sociales son reconocidos como la expresión de relaciones sociales que pueden ser transformadas mediante una intervención voluntaria de gobiernos libremente electos.”

Alain Touraine. *¿Qué es la democracia?*

INTRODUCCIÓN

Existe una corriente de opinión en el país que considera a la Asamblea Constituyente¹ (AC) un organismo temporal de representantes elegidos democráticamente, que tiene como misión única debatir y redactar una nueva Constitución Política del Estado (CPE). Una vez redactado el nuevo texto constitucional, sancionado y promulgado por la Asamblea, este organismo debería disolverse y la nueva norma entrar en vigencia. A partir de la reunión de asambleístas, el debate y la sanción de un nuevo texto jurídico constitucional, el país continuaría avanzando en la materialización de profundas transformaciones políticas y sociales en el Estado y sociedad.

El proceso de aprobación de la nueva CPE y las características y atribuciones de la AC son mucho más complejos que lo reseñado; además existen lecturas contrastantes sobre sus fines y competencias asignados y sus procedimientos para postular y elegir a las personas que conformarán dicho organismo político, bajo el rótulo de asambleístas o constituyentes.

Antes de debatir y redactar una nueva Constitución o iniciar el proceso de refundación del Estado boliviano, antes incluso de instalarse la Asamblea y tomar decisiones sobre los asuntos más diversos y complejos, se deben establecer reglas de juego de índole política a través de las cuales se determine: a) el número de constituyentes, b) la forma de postulación de los candidatos a constituyentes, c) los mecanismos de elección y d) las características del sufragio para elegir a los constituyentes; un conjunto de reglas y procedimientos que permitan a todos los ciudadanos y ciudadanas habilitados elegir a sus representantes.

¹ El último Anteproyecto de Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, hecho público en marzo de 2005, propone el 4 de diciembre como fecha probable de realización de las elecciones de asambleístas.

Las normas y procedimientos para convocar a la AC —dependiendo de su nivel de complejidad— van a ofrecernos más que la composición ideológica, origen regional o ubicación social de los miembros de la Asamblea, las relaciones y equilibrios de poder entre los grupos, las diferentes visiones de país, de Estado y de relaciones sociales y político-económicas. Esta norma de carácter previo a la Asamblea —que establece el número, la postulación y características del sufragio— tendrá una enorme influencia en las decisiones que se adopten y en el destino final tanto de la AC como de nuestro país.

Dependiendo de quiénes sean los candidatos habilitados y cómo se defina el sistema electoral, tendremos una AC que lleve adelante un proceso de reformas sustanciales en el contenido de la Constitución, en el Estado y la sociedad; en su defecto, la Asamblea podría ser el escenario revolucionario que lleve a la práctica transformaciones de corte más radical, no en términos de un proceso sino como una ruptura y refundación del Estado y de las relaciones sociales. En un momento tan peculiar de nuestra historia política contemporánea en el que las instituciones político democráticas del país se hallan acosadas por un conjunto de presiones y demandas provenientes de una pluralidad de movimientos sociales y otros actores políticos —octubre de 2003, enero de 2005— que exigen cambios y perfeccionamiento institucional, o la simple sustitución por modelos no democráticos, el sistema electoral adquiere una relevancia particular en la designación de constituyentes y funcionamiento de la AC. El sistema de elección de ciudadanos se convierte en la llave para abrir el proceso de la Asamblea y dar curso a un modelo u otro de organización y búsqueda de fines políticos. Sin la Ley de Convocatoria —sin definirse las características del sistema electoral— la Asamblea es todavía una entelequia, una aspiración de poder de diversos actores en la que se plasman múltiples visiones, muchas de ellas, por supuesto, contradictorias y enfrentadas.

Será el pleno congresal quien redacte y apruebe, luego de un necesario debate, la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente (LECAC). Precisamente, una Comisión del Congreso ha tomado a su cargo —por mandato de ambas cámaras— la tarea de elaborar un Informe de Comisión y anteproyecto de ley que se convertirá en el elemento base para el debate, reforma y promulgación del texto definitivo de la ley.

A pesar de reconocer la urgencia e importancia de sancionar dicha norma, hasta el presente (mayo de 2005), el Poder Legislativo aún no ha tomado una decisión al respecto, pues el pleno congresal no conoce oficialmente el anteproyecto de ley que circula públicamente. La Comisión Mixta de Congreso ha llevado adelante varias sesiones de debate y reflexión que han culminado en la elaboración de dos diferentes anteproyectos de ley de convocatoria, ambos publicados y difundidos mediante la colaboración de diversas instancias institucionales.² La publicación de los dos anteproyectos constituye —sin duda— un paso valioso en el largo camino hacia la aprobación de la norma, además de permitir el análisis y estudio de los distintos sistemas de representación que se conciben y proponen para convocar a la AC.

Diversos actores políticos han publicado una variedad de propuestas sobre mecanismos de elección de constituyentes a través de medios escritos y audiovisuales. Gran parte de estas propuestas son esbozos de sistemas electorales o meras opiniones sobre principios electorales y vagas referencias a fórmulas para la asignación de escaños, sin mayor consistencia teórica e incluso práctica; otras, tienen una estructura y coherencia técnica superior, por ello serán analizadas y criticadas en el presente ensayo. De igual modo, se discutirán los modelos de elección que se hallan incluidos en los dos anteproyectos de ley publicados.

El análisis y crítica de la consistencia técnica y práctica de algunas propuestas de sistemas electorales para la convocatoria a la Asamblea tienen un propósito que va más allá de la pura arqueología política; aspiran a enriquecer la discusión y diseño de un sistema electoral óptimo para las actuales circunstancias que vive el país, tomando en cuenta el contexto histórico y sociopolítico. Análisis y crítica que sirven para pensar en un sistema electoral cuyos elementos técnicos y la necesaria explicación de sus efectos políticos contribuyan a un mayor conocimiento y a una mejor decisión de quienes tengan la competencia para ello.

Este trabajo pretende —a partir del estudio en detalle del Anteproyecto de Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente (A-LECAC) publicado y del análisis del conjunto de propuestas elevadas a consideración de la Comisión Espe-

² *Anteproyecto de Ley Especial de Convocatoria para la Asamblea Constituyente*, ediciones: SUNY/PARC; Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (fBDM); Corte Nacional Electoral, Servicio de Información Pública y Unidad de Análisis e Investigación, Área de Educación Ciudadana, en dos ocasiones, diciembre 2004 y abril 2005; H. Congreso Nacional, Comisión Especial de Congreso para la Asamblea Constituyente y Fundación UNIR Bolivia, abril 2005.

cial del Congreso para la Asamblea Constituyente (CECAC)— plantear un modelo de sistema electoral alternativo que intente resolver los cinco grandes temas pendientes que dejó la norma consensuada, que serán analizados más adelante; explicar, asimismo, todos los aspectos que debe tener un sistema electoral desde una óptica eminentemente técnica y despojada de consideraciones de índole política. Se mostrarán también los efectos políticos que puede provocar el modelo alternativo que se propone, pues ningún sistema electoral está exento de producir efectos políticos y tendencias.

Lo pertinente y académicamente correcto y ético es postular tanto los aspectos favorables como los negativos y alertar sobre las virtudes o defectos del sistema electoral propuesto. Sólo a partir de este conocimiento los ciudadanos y quienes deban tomar decisiones políticas podrán desarrollar respuestas y comportamientos que contribuyan al fortalecimiento del sistema democrático y de sus instituciones.³

³ Este trabajo se sustenta en dos investigaciones de largo aliento desarrolladas desde mediados de los 90 en el marco de la cátedra Sistemas Electorales en la carrera de Ciencias Políticas de la UMSA; investigaciones que han culminado en textos de pronta publicación: *Historia electoral de medio siglo, 1952-2002*; *Historia de la representación política de medio siglo 1952-2002*. También se basa en una investigación realizada el último trimestre de 2004 sobre los sistemas de representación y sistemas electorales, para la Unidad de Coordinación de la Asamblea Constituyente (UCAC) y para la mesa técnica de la CECAC.

I. ASPECTOS CONCEPTUALES

1. El proceso político social de construcción de la ley

La norma electoral especial —que permite saber cuántos y a través de qué procedimientos se van a elegir los constituyentes— es el primer escenario de confrontación o de acuerdo político para resolver la aguda crisis política que vive el país y el Estado. Esta decisión se halla exclusivamente en manos de los partidos políticos que accedieron al poder en agosto de 2002, por efecto de las elecciones populares realizadas en junio del mismo año. Por definición constitucional, la elaboración, sanción y promulgación de la ley le corresponde exclusivamente al Poder Legislativo, sin que el Ejecutivo pueda vetarla.⁴ La convocatoria a elección de constituyentes es decisión exclusiva de una de las instancias más políticas que tiene la democracia boliviana: el Parlamento.

Han transcurrido más de 12 meses —febrero de 2004— desde la incorporación en el texto constitucional de la posibilidad de convocatoria a una AC como mecanismo de deliberación y gobierno.⁵ La norma de convocatoria cuenta hoy en día con

¹⁴ Ley N° 2650. “Artículo 232º.- La Reforma total de la Constitución Política del Estado es potestad privativa de la Asamblea Constituyente, que será convocada por Ley Especial de convocatoria, la misma que señalará las formas y modalidades de elección de los constituyentes, será sancionada por dos tercios de voto de los miembros presentes del H. Congreso Nacional y *no podrá ser vetada por el Presidente de la República.*” (Reforma CPE, 13 de abril de 2004. Énfasis del autor.)

⁵ Ley N° 2650. “Artículo. 4º.- I. El pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la *Asamblea Constituyente*, la iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum, establecidos por esta Constitución y normados por Ley.” (Reforma CPE, 13 de abril de 2004. Énfasis del autor.)

un anteproyecto de ley elaborado por la CECAC,⁶ que antes de ingresar a debate en el pleno congresal deberá ser conocido y discutido por la sociedad, según la política de información que ha adoptado dicha comisión respecto al anteproyecto.

Cabe recordar que la convocatoria y realización del referéndum del gas de 18 de julio de 2004 se hizo realidad en el marco de un Decreto Presidencial de Convocatoria, pues los partidos políticos en el Parlamento se pusieron de acuerdo sobre los alcances y características de la Ley Regulatoria del Referéndum escasas horas antes de la realización de dicha consulta popular.⁷

Algo similar, en cuanto a su demora y/o postergación, puede ocurrir con la LECAC. Las dificultades para alcanzar consensos en la aprobación de la ley no son resultado de una racionalidad conspirativa diseñada en los escritorios de las trasnacionales del poder económico o ideológico que planteen abortar la AC, creando así las condiciones de un nuevo Vietnam o unos nuevos Balcanes (para hacer referencia a una reciente guerra étnica). Son el resultado, más bien, de algo más doméstico: casi todas las propuestas que presentan soluciones electorales para viabilizar la Asamblea son fatalmente insuficientes pues no logran incluir la expectativa y demanda del “otro político”.

Cada actor político plantea y defiende su visión y propuesta de solución desde una actitud que inhibe los intereses de otros actores políticos, sean éstos movimientos sociales, estamentos, clases, regiones, agrupaciones ciudadanas o pueblos indígenas. Es así que la aprobación de la ley —por definición universal e igual para todos— se da en un escenario en el que todos los actores políticos tienen demandas y presionan por alcanzar sus objetivos, y por ello sus propuestas son poco o nada incluyentes.

6 La CECAC está presidida por el H. Carlos Sandy Antezana, senador por el departamento de Oruro del Movimiento al Socialismo (MAS). Hasta abril de 2005, la comisión estaba conformada por 72 parlamentarios, elevado número de miembros que muestra el interés y la pluralidad política entorno a la ley. Con el ánimo de establecer responsabilidad individual y política sobre la ley de convocatoria.

7 Respecto al referéndum puede consultarse “El camino del referéndum: de las primeras propuestas a su incorporación en la Constitución Política del Estado”, por Carlos Cordero en *Opiniones y Análisis* N° 68, junio 2004 y *Consultas populares y ampliación de la democracia. El referéndum en perspectiva comparada*, de H.C.F. Mansilla, Corte Nacional Electoral en *Cuaderno de Análisis e*

Resulta complicado lograr el consenso sobre el sistema electoral dadas las diferencias de criterio que tienen los distintos actores políticos, los tiempos de convocatoria y nuevos temas que se han incorporado en la agenda política nacional. El clima político se enrarece aún más con las decisiones respecto a la elección directa de prefectos⁸ y la realización de un referéndum sobre autonomías.⁹

El último anteproyecto de conocimiento público tiene 34 artículos consensuados —en su mayoría— por los miembros de la comisión. La propuesta contiene dos opciones o alternativas para el número de constituyentes y la forma de elección.

Los dos anteproyectos de ley dejan sin resolver cinco grandes temas. Esto nos da un parámetro del clima y estado de la política nacional, pues no existe acuerdo político entre el Parlamento y los partidos sobre temas de por sí conflictivos:

- a número de constituyentes,
- b forma de elección,
- c justa representación de los departamentos o regiones,
- d representación e inclusión justa de la base social indígena,
- e inclusión equitativa y justa de género.

2. Los temas de la controversia

Si bien la mayor parte de los actores políticos —Ejecutivo, partidos políticos, movimientos sociales y cívico departamentales— aceptan y reconocen la necesidad de realizar la AC como mecanismo de solución para el actual momento de crisis estatal y social, existen dos grandes temas controversiales con sus respectivas corrientes de opinión que vienen alimentando una polémica cada vez más encendida. Uno de estos temas se refiere a los límites políticos de la AC. Hay quienes argumentan que la Asamblea es un poder soberano que no puede tener límites impuestos por los actuales poderes. Por el contrario, una segunda corriente de opinión política argumenta que la Constituyente al ser convocada por un poder previamente constituido,

⁸ La realización de esta novedosa elección de prefectos concitará el interés del país y del sistema político. Es posible que a partir de este hecho la atención sobre la Asamblea continúe postergándose.

⁹ Mediante Ley N° 3015 de 8 de abril de 2005, Ley especial complementaria al Código Electoral, Ley de Partidos Políticos y Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas para la Elección y Designación de Prefectos de Departamentos se ha resuelto uno de los dos temas políticos y polémicos que vienen postergando la discusión de la ley de convocatoria a la Asamblea. El otro tema, el de referéndum autonómico, se halla en debate.

el Parlamento en ejercicio, tiene que ajustarse a los mandatos que imponen tanto la ley de convocatoria como la CPE vigente.

En el cálculo político de la primera corriente, la que considera que la Asamblea es un poder soberano y originario, existe la posibilidad de clausurar el Congreso mientras la Asamblea sesione, aprobar una Constitución Política completamente renovada que incorpore transformaciones radicales en el sistema político y de propiedad de los recursos naturales, por ejemplo, además de convocar a elecciones generales anticipadas (Congreso y Ejecutivo); en suma, la refundación revolucionaria del Estado y de sus instituciones. La segunda corriente de opinión sostiene, con argumentos más jurídicos que políticos, que la Asamblea tiene una finalidad exclusiva: reescribir la CPE, para de este modo convivir pacíficamente con los actuales poderes —Parlamento y Ejecutivo— y respetar el calendario político electoral vigente, las elecciones generales de 2007.

Si la AC es revolucionaria o reformadora depende en gran medida de:

- a** la dinámica del proceso político,
- b** la composición y distribución numérica de los miembros de la Asamblea,
- c** la adecuada representación departamental (nueve departamentos con asimetrías en cuanto a la densidad poblacional, ventajas socio estructurales y composición social y étnica), y
- d** las expectativas colmadas de los diversos actores políticos respecto de la ley de convocatoria.

En este sentido, el asunto definitivo pero también controversial lo constituyen las reglas que permitirán la elección de los constituyentes. De saber anticipadamente, observando atentos el desenvolvimiento del proceso político, quiénes serán los constituyentes y a través de qué instancias políticas serán elegidos —partidos, agrupaciones o pueblos indígenas—, podríamos inferir razonablemente qué intereses o tendencias encarnan, prever de alguna manera el curso de las decisiones de la Asamblea y vislumbrar el destino que le aguarda al país en su conjunto.

No es casual, entonces, la inexistencia de una ley de convocatoria y de visos de acuerdo sobre dicha ley. Éste es el reflejo del estado de polarización y fragmentación política que actualmente vive el país. No hay consenso sobre la ley en el Poder Legislativo porque los partidos políticos reflejan el estado de tensión y confrontación

de ideas y visiones que existen en la sociedad.¹⁰ Las dos visiones extremas sobre cómo debería ser la Asamblea —revolucionaria o reformista— están de alguna manera encarnadas en el Parlamento.

En la diversidad social se incuban y emergen movimientos sociales, organizaciones sindicales campesinas y obreras que aspiran convertir a la AC en una reminiscencia de la Asamblea Popular de principios de los años 70. Ellos trasladan estas visiones por diversos canales o partidos políticos al Parlamento. Por otra parte, existen movimientos regionales, básicamente urbanos y de clases medias que desean una Asamblea transformadora capaz de permitir cambios profundos en el Estado pero sin producir saltos revolucionarios; estas expectativas se orientan también mediante partidos, representantes regionales o individuales hacia el Congreso. El Parlamento expresa a su modo, en sus tensiones y enfrentamientos, las visiones y lecturas que nacen en la sociedad boliviana. El Parlamento es la expresión de la fragmentación social y la polaridad de ideas que hoy se encuentran en el entretejido social.

La posibilidad de que una de estas visiones extremas o lecturas menos radicalizadas políticamente tome posición en la AC —a través de la elección de constituyentes postulados por partidos, agrupaciones o pueblos indígenas— depende sustancialmente del sistema electoral, pues éste facilitará, de acuerdo a cómo estén estructuradas las circunscripciones y distribuida la población votante, que algunos partidos políticos, agrupaciones o pueblos indígenas (candidatos y propuestas políticas) se beneficien con dicha estructura y distribución.

La importancia del sistema electoral es crucial. Tiene una relevancia mayor que la ya existente en elecciones normales de representantes políticos en cada una de las cámaras legislativas. Sucede que estos representantes ejercen funciones durante cinco años, en cambio, para el caso de la Asamblea, los constituyentes definirán nuevas normas y las características del país así como del Estado para los próximos 20 ó 30 años.

¹⁰ En la nota periodística “El legislativo está dividido” (*La Razón*, A-8, de 14 de febrero de 2005), se corrobora la inédita explosión demográfica de fracciones parlamentarias (individuales y de grupo), además de las tradicionales bancadas partidarias. “Actualmente, este poder se encuentra más polarizado que nunca, debido a que todos los partidos se encuentran divididos en fracciones que apoyan la línea de la jefatura (partidaria), los que simpatizan con el ejecutivo, los transversales y los que se dicen independientes.”

Por otra parte, existen lecturas —tanto desde lo político como desde lo académico— que desvalorizan el sistema de elección de constituyentes y colocan más bien el acento en el contenido de las discusiones y transformaciones que podría llevar adelante la Asamblea. La forma de elección, desde esta perspectiva, es un procedimiento superfluo comparado con la responsabilidad de los cambios que debe encarar la AC. Lo importante —dicen— no es el número de constituyentes ni cómo elegirlos, sino qué vamos a cambiar de la CPE y de las actuales instituciones político-sociales del Estado y del país.

Se encuentran, por una parte, quienes simplificando a su mínima expresión el sistema electoral para la elección de constituyentes recurren mecánicamente a la utilización de 68 circunscripciones y a la fórmula de mayoría simple de votos para definir a los ganadores por circunscripción; por otro lado se hallan quienes conciben un sistema electoral más complejo que garantice la representación de diversos grupos políticos y sociales, combinando circunscripciones uninominales, departamentales y circunscripciones especiales de carácter étnico, utilizando en cada una de ellas fórmulas de mayoría simple y fórmulas proporcionales.¹¹

Quizás la posición de este trabajo —que pretende alertar sobre el valor e influencia del sistema de elección de futuros constituyentes— resulte algo exagerada para políticos o académicos. La visión que tiende a quitarle peso y relevancia a los sistemas electorales no es novedosa; tampoco lo es aquella que sobrestima las capacidades del conjunto de procedimientos para la elección de representantes.

La importancia del sistema electoral como factor estructurante del sistema político es uno de los temas en los que discrepan tanto politólogos como políticos. Giovanni Sartori sostiene que: “Puede ocurrir que los sistemas electorales no estén incluidos formalmente en el texto constitucional a pesar de ser, de hecho, una de las partes esenciales de los sistemas políticos. No sólo son el instrumento político más fácil de manipular sino que también conforman el sistema de partidos y afectan la amplitud de la representación.”¹² Otros —mucho más convencidos de que el destino de la democracia depende del tipo de sistema electoral aplicado— llegan a sostener

¹¹ Ambas versiones y la complejidad de estos procedimientos se estudiarán más adelante.

¹² Sartori, 1996, pp. 9 y 10.

que son el elemento más importante de la democracia representativa, éste es el caso del profesor Arend Lijphart.¹³

3. Los efectos políticos del sistema electoral

Está empíricamente comprobado —en una variedad de estudios— que los sistemas electorales influyen sobre el comportamiento y los resultados electorales.¹⁴ Para explicar esto revisemos los resultados electorales de las elecciones presidenciales 2002. La alianza entre el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y el Movimiento Bolivia Libre (MBL), obtuvo en total 47 parlamentarios, entre senadores y diputados, el 29,94% de un total de 157 representantes: 130 diputados y 27 senadores; sin embargo, sólo logró el 20,8% de los votos, 624.126. ¡Con el 20% de los votos obtuvo casi el 30% de la representación política!

Un efecto similar pero con menor diferencia numérica y porcentual lo podemos ver en el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), este partido logró el 15,1% de los votos emitidos en el país, 453.375, obteniendo 31 parlamentarios: 4 senadores y 27 diputados. Esto significa el 19,75% del total de cargos en competencia. ¡Con el 15% de la votación consiguió casi el 20% de la representación! De manera inversa, la Nueva Fuerza Republicana (NFR) logró 17,20% de los escaños, 27 parlamentarios entre senadores y diputados, con el 19,4% de los votos: 581.163. ¡Es decir que con el 19,4% de los votos, apenas logró el 17,20% de escaños!

Nótese de manera adicional que entre la NFR y el MNR existe una diferencia mínima de votos: 42.242. El MNR obtuvo 624.126 y la NFR 581.163. Sin embargo entre ambos existe una diferencia notable de representantes. Con un margen de 42.000 a favor, el MNR consiguió 20 parlamentarios más que la NFR, 47 parlamentarios, mientras que la NFR apenas obtuvo 27. Y esto no es fraude, sino efecto directo del sistema electoral.¹⁵

¹³ Lijphart, 1994, p.1.

¹⁴ Nohlen, 1995, p. 32.

¹⁵ Los dirigentes de la NFR investigaron y cuestionaron los resultados de la elección 2002 buscando infructuosamente el supuesto mecanismo fraudulento que les había escamoteado la victoria electoral. Las denuncias no pudieron ser comprobadas. La legitimidad de los resultados y de los administradores del proceso, las Cortes Electorales, se consolidó. Sin embargo, nunca fue cuestionada la estructura del sistema electoral que permitió que con un margen mínimo de votos el MNR obtenga 20 escaños por encima de la NFR.

La diferencia favorable en escaños para el MNR y el MIR —quienes con un número menor de votos obtuvieron una mayor representación— es consecuencia del sistema electoral, del tipo de circunscripciones, de las fórmulas utilizadas y de la distribución de la población en el territorio. Igualmente, la diferencia negativa en representación que consiguió la NFR, que con una mayor cantidad de votos obtuvo menor representación política, es consecuencia de dicho sistema.¹⁶

El conocimiento de los efectos que producen ciertos sistemas electorales también influye en la conducta de los electores y, por supuesto, de los partidos políticos. Los partidos diseñan estrategias que los puedan llevar a la victoria político-electoral sustentados en el conocimiento y en la manipulación de los sistemas electorales. Los ciudadanos al conocer los efectos políticos suelen votar a ganador y desechar su apoyo a partidos que en su opinión no tienen oportunidad de llevarse la victoria. Esto último suele ocurrir en sistemas electorales con circunscripciones uninominales y mayoría simple en los que el ciudadano inclina su voto por aquel partido que se muestra y tiene una mayoría evidente a pesar de no estar ideológicamente comprometido con dicho partido: lo apoya por la satisfacción y el cálculo racional de obtener un beneficio ya sea emocional o práctico.

A modo de conclusión: no deben subestimarse los efectos de los sistemas electorales, pues estos desempeñan un papel importante en el proceso de formación de la voluntad política y de las instituciones. De tal forma, el sistema electoral diseñado para la elección de constituyentes también tendrá un efecto importante tanto en la composición de la AC como en las decisiones que ésta llegue a adoptar.

4. Elementos constitutivos de los sistemas electorales

Por definición, un sistema electoral es un conjunto de normas y procedimientos relativamente complejos que deben permitir —a los ciudadanos— elegir autoridades políticas a través del sufragio, cualquiera sea la denominación de los cargos electivos y funciones que estos desempeñen: diputados, senadores, alcaldes, concejales, constituyentes o el propio Presidente de la República.¹⁷

¹⁶ Estos datos pueden corroborarse en las cifras oficiales de las elecciones 2002 (Corte Nacional Electoral), así como en *Geografía Electoral de Bolivia. Así votan los bolivianos*, de Salvador Romero Ballivián, 2003.

¹⁷ Las normas y procedimientos suelen estipularse de modo genérico y principista en la CPE y de manera específica en la ley electoral.

Las normas señalan varios elementos constitutivos que todo sistema electoral debe tener para cumplir con los propósitos señalados en la elección de autoridades. Todo sistema electoral debe establecer:

- a Número de cargos a elegirse.** La base de un sistema electoral es el número de cargos electivos, pues define las características y efectos políticos de los otros elementos de un sistema. No tiene las mismas características un sistema que busca elegir un cargo electivo (Presidente), que otro, en el que se eligen 80 cargos (una asamblea). También son distintos los rasgos y efectos políticos en una circunscripción plurinominal en la que se eligen cinco cargos o, en su defecto, 15 puestos.

En el caso de la AC se deben tomar en cuenta dos expresiones del número: el total de constituyentes y el número de candidatos a ser elegidos en las distintas circunscripciones. Los efectos serán diferentes en cada una de las circunscripciones, así como el número de puestos que se elijan en ellas.
- b Circunscripciones.** Son el ámbito territorial en el cual van a ser elegidos los cargos de constituyentes. El espacio territorial en el que se elige uno o 15 cargos constituye una circunscripción. Un sistema electoral rara vez tiene una sola circunscripción en la que se eligen todos los cargos, generalmente son varias, entre uninominales y plurinominales.

En el caso de la Asamblea se prevé la existencia de varias circunscripciones uninominales —mínimo 68— y al menos nueve plurinominales, también conocidas como departamentales. En algunos casos se proponen circunscripciones especiales de carácter étnico, en las cuales sólo votarían ciudadanos que se autoadscriben como pertenecientes a una determinada etnia. En otro caso, también se propone una circunscripción nacional.
- c Fórmulas.** Son procedimientos matemáticos para convertir los votos ciudadanos en puestos electivos que se hallan en competencia. Estas fórmulas o sistemas de decisión se diferencian en tanto son aplicadas a circunscripciones uninominales o plurinominales. Los aplicados en circunscripciones uninominales reciben el nombre de fórmulas mayoritarias; en cambio, los que se emplean en circunscripciones en las que se deben elegir varios escaños se denominan proporcionales.

Las fórmulas mayoritarias son procedimientos bastante simples. El ganador es quien reúne la mayor cantidad de votos: mayoría simple, mayoría absoluta. Las fórmulas proporcionales son más complejas y requieren cálculos matemáticos que toman en cuenta: a) el total de votos emitidos en una circunscripción (un número mayor a dos escaños), b) todos los partidos que compiten en la circunscripción, y c) procedimientos que exigen encontrar determinados cocientes para luego asignar escaños en función de éstos. La serie de números divisores naturales —D'hondt— que se encuentra en la normativa del sistema electoral boliviano para la elección de diputados plurinominales, es un ejemplo de este sistema. Se aplica este cálculo para cada una de las circunscripciones departamentales, tomando el total de votos por partido se divide entre la serie de números 1, 2, 3, 4, 5, etc., para luego establecer una tabla de cocientes con los resultados de la división anterior y asignar escaños según estos cocientes.

Para la AC, dependiendo del tipo y número de circunscripciones que se vayan a definir y del número de escaños que se elegirán en ellas, se necesitarán igual número de procedimientos matemáticos o fórmulas para convertir los votos ciudadanos en cargos denominados constituyentes. Para las uninominales se requerirá el procedimiento de mayoría simple o absoluta y para las plurinominales el D'hondt u otra fórmula, como el Sainte Lagüe cuya serie de números divisores es: 1, 3, 5, 7, 9, etc.

- d **Tipo de listas.** Entiéndase como la forma en que se presentan las listas de candidatos ante los ciudadanos para que estos voten. Las diferentes ofertas electorales —candidatos o partidos— deben presentarse gráficamente de tal manera que permitan al ciudadano identificarlas y luego seleccionarlas. Las formas más usuales son las que identifican a los candidatos por el nombre, el color, la sigla o número en un determinado campo o área en el marco de una papeleta. Existirán tantos campos como tipos de circunscripciones y número de candidatos se hallen reconocidos para competir electoralmente.

El tipo de lista, en la Constituyente, dependerá de la definición del número y tipo de circunscripciones, por supuesto, del número de candidatos a ele-

girse en cada circunscripción, así como del número de votos que el ciudadano dispondrá para ello.

- e **Sistemas de votación.** Se refiere al número de votos de que dispone el elector para elegir los cargos en competencia. Con un solo voto el ciudadano podría elegir Presidente y un número variable de senadores y diputados. En otro sistema electoral, el ciudadano dispone de tantos votos como cargos estén en competencia. En el caso del sistema electoral boliviano, el ciudadano elige dos poderes con los dos votos que se le asignan. Con un voto elige simultáneamente Presidente, dos senadores de la República y un número variable de diputados; con el otro voto elige un solo diputado uninominal. En el caso de la Asamblea, la definición del número de votos con que contará el ciudadano dependerá del tipo de circunscripciones y del número de constituyentes a elegir.
- f **Formas de postulación.** Existen formas bajo las cuales los partidos políticos pueden presentar sus listas de candidatos. Los sistemas electorales pueden permitir la postulación múltiple y simultánea de un candidato en varias y diversas circunscripciones electorales o inhibir esta posibilidad. El sistema electoral boliviano permite la postulación múltiple. Para la elección de constituyentes, la postulación múltiple es algo que por principio está negado.
- g **Sistema de representación.** Es el elemento subyacente de todo sistema electoral, esto es, qué tipo de representación política busca y espera lograr. Por definición constitucional, el sistema electoral boliviano es proporcional. Dicha definición se incorporó en la década de los 50 y ha sobrevivido desde entonces con ligeras variaciones. El propósito de este sistema es garantizar que, mediante la elección, la mayor cantidad de grupos sociales y políticos alcancen una adecuada representación política. En cambio, un sistema mayoritario contempla objetivos diferentes, pretende tener buenas condiciones para tomar decisiones rápidas (gobernabilidad); por tanto, privilegia la formación de mayorías políticas (artificiales) en los sistemas de representación. Esto es posible de acuerdo con el sistema electoral de circunscripciones uninominales y mediante el uso del sistema de mayoría simple de votos para definir al ganador.

El caso boliviano combina, a partir de las elecciones de 1997, dos tipos de circunscripciones —68 uninominales y nueve plurinominales—; es así que recurre a dos tipos de fórmulas: mayoría simple y serie de números divisores naturales D'hondt. Un sistema combinado tiende al equilibrio o atenuación de los efectos de uno y otro procedimiento. No obstante, el sistema electoral es proporcional y está orientado a garantizar que la diversidad social y política estén adecuadamente representadas —según la cantidad de votos— en el Parlamento.

En lo que se refiere a la AC se definirá el objetivo que persigue el sistema electoral a partir del tipo de circunscripciones que existan, del número de cargos a elegirse en cada una de ellas, así como el procedimiento elegido para la elección. Podría, en un caso, buscar la adecuada representación de la diversidad social, étnica o política existente en el país, o por el contrario, alcanzar la presencia de mayorías políticas —artificiales— que incorporen a la diversidad socio-cultural pero que al mismo tiempo permitan la conformación de mayorías políticas con capacidad de decisión para cumplir con los objetivos de la Asamblea.

5. Principios de la democracia liberal y representativa

Los elementos reseñados —número de cargos, circunscripciones, listas, tipos de votación, postulación y objetivos de la representación— suelen estar claramente identificados en una ley electoral. Cuando esto ocurre, cuando la elección de autoridades políticas y los cambios en esta esfera se hallan formalizados mediante leyes y éstas son estables, tenemos un sistema político con altas cuotas de transparencia, pues ha logrado construir reglas de juego que han alcanzado aceptación y legitimidad.

Un sistema con estas características es por definición un sistema democrático, pues ha institucionalizado la conquista del poder sobre la base de la competencia política entre partidos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas —en el caso reciente del sistema político boliviano— por el voto ciudadano. La competencia por el poder político en el marco democrático sólo puede darse mediante el ejercicio y respeto a principios universales (liberales) como la libertad y la pluralidad.

En la base de este sistema se halla el conjunto de ciudadanos que eligen autoridades políticas mediante el sufragio universal y no simplemente con el voto.¹⁸ El sufragio debe reunir también algunos requisitos:

- a Universal.** El acceso a la emisión del voto no debe estar restringido a los ciudadanos por criterios de condición económica, credo religioso, filiación ideológica o política, condición social, sexo o características étnicas. Lo anterior no inhibe que existan requisitos para ser votante, como la edad, residencia, nacionalidad, las capacidades jurídicas o mentales.
- b Directo.** El sufragio deber ser directo, esto significa que el ciudadano elige directamente a sus representantes y no delega la elección a ningún otro individuo o cuerpo colegiado. Sin embargo, existen sistemas políticos en los cuales el ciudadano elige colegios electorales o solamente representantes en el Parlamento, y éstos eligen a la cabeza del gobierno: primer ministro o premier. Este hecho no invalida el principio del voto directo del ciudadano eligiendo a sus autoridades.
- c Igual.** El sufragio debe ser igual, esto implica que el peso o valor de un voto ciudadano para elegir autoridades es idéntico al de otro ciudadano, sin importar diferencias socioeconómicas, culturales, de género o políticas; por tanto, deben evitarse circunstancias o condiciones que rompan esta igualdad en la representación y en el valor del voto.
- d Secreto.** El sufragio debe ser secreto. Esto quiere decir que en el momento de la emisión del sufragio —la expresión de la voluntad política— el voto ciudadano no debe ser conocido por otro, sino hasta el momento del recuento público de votos. Esto con el ánimo de preservar la libertad y las presiones ilícitas que se podrían ejercer sobre el votante.

Los ciudadanos se encuentran en posesión y en capacidad de ejercer su derecho de expresión política cuando todos estos requisitos del sufragio se hallan formalizados y garantizados mediante leyes y mecanismos administrativos para su cumplimiento.

¹⁸ Toda forma de elección que no utilice el sufragio universal es por definición no democrática, incluso aquellas que se dan por aclamación o unanimidad. Para alcanzar la condición de elección democrática, el voto debe ser: universal, directo, igual y secreto.

Para que el derecho ciudadano sea pleno y la elección verazmente democrática, debe realizarse en el contexto de un sistema de libertades que permita, por una parte, la existencia de una pluralidad de opciones de elección de varios candidatos o alternativas políticas, además de garantizar condiciones de libertad de conciencia y decisión individual para escoger sin restricciones entre las opciones políticas existentes.

Si se eligen autoridades a través del sufragio universal en condiciones de competencia —bajo un sistema de libertades y pluralidad de opciones—, podemos decir que estamos en una elección democrática. Sobre estos principios, el sistema electoral debe desarrollar y estructurar los elementos constitutivos: número, circunscripciones, fórmulas, listas, tipos de votación, mecanismos de postulación y fines que persigue la representación. Cuando todas estas condiciones están presentes, tenemos un sistema electoral democrático que puede cumplir sus funciones de manera más o menos eficiente. Todas las formas de elección que no reúnan estas condiciones mínimas y esenciales no constituyen elecciones democráticas.

6. Discriminación positiva y negativa

La elección de constituyentes y la conformación de la AC demanda un sistema electoral plenamente democrático, igual y justo; pero sucede que un sistema electoral igual y justo también puede llegar a admitir distorsiones en el principio de igualdad, con el objeto de favorecer y discriminar positivamente a minorías políticas, quienes —de acuerdo a reglas vigentes— ven limitadas sus posibilidades de competencia y acceso a puestos de representación.

La discriminación positiva —tanto en la teoría como en los sistemas electorales reales— es de aplicación efectiva. Pero estos mecanismos, que rompen de facto la igualdad, se introducen y utilizan para favorecer a minorías de cualquier índole en un contexto en el que políticamente dominan efectivas mayorías poblacionales, étnicas, sociales o políticas. Constituyen mecanismos de inclusión estipulados en las normas electorales y en ningún caso deben producir nuevas formas de exclusión. Tampoco están orientadas a lograr equidades puras, pues significaría, para las mayorías efectivas, una ruptura de los derechos que por constituirse en mayorías reales tienen y se convertirían en las nuevas formas de exclusión. La discriminación positiva debe ayudar o mejorar la desigualdad, pero en ningún caso producir igualdad pura sino proporcionalidad.

Siguiendo un ejemplo matemático —por tanto teórico— podemos postular que se garantiza a una minoría religiosa protestante, que se calcula en 100.000 individuos, representación política en el Parlamento en la siguiente proporción: un representante político protestante por cada 10.000 individuos. Esta representación política es discriminatoria en el contexto de una sociedad que tiene una población mayoritaria católica de 2.000.000 de individuos. El parámetro de igualdad es que por cada 10.000 individuos existe un representante político, por tanto la minoría protestante tendrá 10 representantes, $100.000/10.000:10$ y los 2.000.000 de católicos alrededor de 200, $2.000.000/10.000:200$. Este es un sistema que promueve la discriminación positiva y la proporcionalidad.

Pero puede mejorarse la discriminación a favor de la minoría protestante reduciendo el parámetro de igualdad para ellos, de 10.000 a 5.000. De este modo, los protestantes subirían de 10 a 20 representantes políticos. El parámetro para los católicos se mantiene constante. En ningún caso se puede postular, a nombre de la igualdad, que el Parlamento esté conformado por 200 católicos y 200 protestantes o por 100 protestantes y 100 católicos, pues esto rompe de tal manera la igualdad y la proporcionalidad que generaría nuevas formas de exclusión, esta vez de las mayorías católicas.

La discriminación positiva o desigualdad a favor de las minorías, puede emplearse pero hasta ciertos límites tolerables. No existe —en teoría— discriminación a favor de mayorías políticas. Estos sistemas electorales que sobrerrepresentan a las mayorías políticas son simplemente oligárquicos, excluyentes y no democráticos. El poder y la representación política están concentrados de tal modo en algunos grupos que no permiten, ni siquiera reconocen, el derecho de las minorías a la representación.

En el sistema electoral boliviano, las garantías y la inclusión de las minorías políticas se incorporaron a principios de la década de los años 50, en el siglo pasado, y desde entonces se hallan reconocidas en la CPE y las leyes. La aplicación práctica de este principio es la utilización de fórmulas proporcionales que permitan la representación política en función de la cantidad de votos.

Tan sólo durante el periodo de gobierno del Gral. Av. René Barrientos Ortuño, 1966-1969, se introdujo en la Ley Electoral de 1966 el sistema mayoritario para la elección de la Cámara de Diputados; pero desde las elecciones de 1979 a la fecha (2005), se halla restituido el principio proporcional. En el año de 1997, se introdujo

el sistema de elección de diputados en circunscripciones uninominales por el mecanismo de simple mayoría de votos. A partir de entonces, el sistema electoral boliviano es proporcional de acuerdo con la definición constitucional, pero combina dos tipos de mecanismos de elección: el proporcional, con la fórmula D'hondt, serie de números divisores naturales, para las circunscripciones departamentales donde se eligen 62 diputados; y mayoría simple para las 68 circunscripciones uninominales. Como resultado de la utilización de estos dos procedimientos, la opinión pública considera mixto al sistema electoral boliviano.

La AC requiere también de la definición de un sistema de representación y de fórmulas matemáticas (principios de decisión) para la elección de sus miembros. La definición del sistema de representación es una decisión política y las fórmulas dependen de este principio y de factores como el número, tipo de circunscripción, listas, etc. En resumidas cuentas, la convocatoria a la Asamblea requiere de un sistema electoral en el cual se hagan señalamientos claros sobre los elementos constitutivos y principios electorales por ser la primera vez —desde la fundación republicana— que se llama a elecciones populares para la conformación de una Constituyente.

Las normas electorales, perfeccionadas a lo largo de los últimos 20 años de democracia (1982-2005), consideran sólo la elección del Presidente de la República, senadores, diputados, concejales y agentes municipales y, recientemente, la elección-designación de los prefectos departamentales. Por todos estos antecedentes, uno de los tantos debates en los que se halla enfrascado el país en la actualidad es si se debe diseñar un sistema electoral absolutamente renovado o, por el contrario, recoger la experiencia sobre elecciones lograda en estos últimos años para la conformación del Parlamento y, con ajustes, aplicarla a la elección de constituyentes.

La balanza está inclinándose hacia la construcción de un sistema electoral híbrido que combine las nuevas formas de representación con la experiencia. En este proceso de construcción de un sistema electoral específico se han realizado varios ejercicios de diseño, a cargo de diversos actores políticos, que de una u otra manera han quedado expresados en los dos anteproyectos de ley aprobados por la CECAC.

II. DOS ANTEPROYECTOS DE LEY

Los dos anteproyectos de Ley Especial de Convocatoria para la Asamblea Constituyente (A-LECAC) fueron elaborados y publicados por la CECAC, uno a finales de diciembre de 2004 y otro concluyendo el mes de marzo de 2005.

El primer anteproyecto (diciembre de 2005) tiene 35 artículos, algunos redactados de dos e incluso tres maneras distintas, pero tratando un mismo tema; éste es el caso del artículo referido al sistema electoral en el que existen tres opciones sobre cómo elegir a los constituyentes.

La Comisión pudo alcanzar consensos mínimos y aprobar varios artículos a partir del estudio y consideración de más de diez propuestas de ley remitidas por diversos actores sociales y políticos a la CECAC. A estas diez propuestas se añadieron tres alternativas, no de ley sino de formas de distribución de escaños entre departamentos y de elección de constituyentes, elaboradas por la mesa técnica de la Comisión.

En el banco de demandas o propuestas de ley de convocatoria que incluyen sistemas electorales para la elección de constituyentes debe mencionarse el Informe de la Comisión de Constitución 2003, presidida por Luis Morgan López B.: Informe del Proceso de Consulta Ciudadana y Procesamiento del A-LECAC. Ese documento propone que la Constituyente esté conformada por 181 miembros, elegidos de la siguiente manera: dos constituyentes en cada una de las 68 circunscripciones uninominales vigentes, por mayoría simple (para hacer un total parcial de 136), y cinco por cada una de las circunscripciones departamentales, elegidos mediante la utilización del voto preferente (para hacer un total parcial de 45). La explicación de las características, la justificación del número y de los procedimientos que se proponen son insuficientes. La elección de cinco constituyentes por departamento según el voto preferente es una curiosa innovación teórica, pues sugiere la elección de cinco

cargos en listas abiertas y aplicando el voto preferencial, otorgando a cada elector cinco votos para elegir los cinco cargos en competencia.¹⁹

En el Cuadro N° 1 se puede apreciar tanto a los parlamentarios e instituciones sociales proponentes, como el número de constituyentes que debería tener la Asamblea de acuerdo con cada una de las propuestas. Adviértase en dicho esquema las diferencias en cuanto al número de constituyentes que existen entre las propuestas, diferencias que oscilan entre 80 y 251 constituyentes. Esta es la expresión de la fragmentación de opiniones en relación a cómo debería estar conformada la AC que existe en la sociedad y en el Parlamento.

Luego, adviértase también el entusiasmo de organizaciones campesinas o de reivindicación indígena, de partidos políticos de raíz étnica y sindicatos para proponer opciones electorales: propuestas 8, 9, 10, 11 y 12 que corresponden a la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB); Movimiento al Socialismo (MAS); al Consejo de Amautas Indígenas del Tawantinsuyo (CIAT); a la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB); al Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ); a la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB); a la Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia “Bartolina Sisa” (FNMCB-BS); a la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC); a la Central de Pueblos Étnicos Mojeños del Beni (CPEMB); a la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG); al Movimiento Sin Tierra Bolivia (MST-B); al Bloque de Organizaciones Campesinas e Indígenas del Norte Amazónico de Bolivia (BOCINAB); a la Central Departamental de Trabajadores Asalariados del Campo (CDTAC); y a la Confederación Nacional de Naciones Indígenas y Originarias de Bolivia (CONNIOB).

19 La utilización de 68 circunscripciones y la elección de dos constituyentes por circunscripción es una copia del modelo electoral chileno impuesto durante la dictadura del Gral. Augusto Pinochet para garantizar que los candidatos oficialistas al Parlamento sean elegidos; por tanto, diseñaron un sistema de elección mediante el cual el primer y segundo candidato más votado por circunscripción, llegara, indefectiblemente, al Parlamento, sin importar la distancia de votos. El resultado y efecto del sistema electoral fue que el Parlamento quedó conformado por aproximadamente un 50% de candidatos oficialistas y 50% de candidatos de oposición. Puede consultarse: Ricardo Cruz-Coke, en *Historia electoral de Chile 1925-1973*, Ed. Jurídica de Chile, 1984.

Todas estas organizaciones proponen un número superior a los 200 constituyentes y la utilización de cuotas étnicas. Estas iniciativas —que provienen de las organizaciones sociales campesinas— también deben leerse como hechos políticos que han demandado una intensa movilización de la base social articulada a estas organizaciones político-gremiales. Movilizaciones pacíficas pero organizadas que se han trasladado luego al Parlamento bajo la forma de demandas políticas —propuestas— que a pesar de ser iniciativas políticas no llegan al status de iniciativas legislativas ciudadanas;²⁰ un mecanismo de la democracia directa y participativa de reciente incorporación en la legislación constitucional boliviana.

La movilización organizada y las demandas introducidas al Parlamento se efectúan antes de dar paso a la política extraparlamentaria en las calles o caminos del país, bajo la advertencia de continuar con una política de violencia si el Parlamento no aprueba dicha iniciativa política.

Una prueba de la conducta descrita es la publicación realizada en varios medios impresos de circulación nacional por ocho organizaciones campesinas.²¹ La publicación de referencia lleva el título de Resolución N° 1 del Segundo Encuentro Nacional del Pacto de Unidad. Las Naciones Originarias en Defensa de la Asamblea Constituyente y los Recursos Naturales. En la parte introductoria subrayan la siguiente demanda: “Exigimos una Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente que garantice mayoría indígena, originaria y popular.”. Luego, en la parte resolutive, los incisos 3 y 4 dicen textualmente: “3. Instruir a todas las organizaciones masificar la movilización nacional a partir del 20 de febrero, en todos los departamentos del país, entre las naciones indígenas originarias de las tierras altas y tierras bajas, campesinos, colonizadores, sin tierra, regantes, junto con los sectores populares de las ciudades. 4. Todas nuestras organizaciones comenzarán a preparar desde la fecha distintas acciones (bloqueo nacional de caminos, marchas a las capitales de

²⁰ Véase el artículo 4° de la CPE. La iniciativa legislativa ciudadana, además de requerir una ley especial que regule dicho derecho —norma que aún no ha sido elaborada y menos aprobada— establece en teoría un procedimiento complejo que exige acreditar un número mínimo de firmas ciudadanas respaldando ésta o aquella iniciativa. Las propuestas de ley para convocar a una AC, presentadas al Parlamento, son documentos firmados por algunos o todos los representantes legales de las organizaciones, pero no existe mayor prueba de que se hubieran discutido y aprobado las propuestas en los gremios, sindicatos o partidos.

²¹ *El Deber*, 4 de febrero de 2005.

departamento, toma de prefecturas, toma de pozos, cierre de válvulas y otras), hasta lograr la aprobación de nuestra propuesta de Ley de Convocatoria a Asamblea Constituyente y la inmediata aprobación de la Ley de Hidrocarburos que exige el pueblo boliviano.”²²

Volviendo al Cuadro N° 1. Tres de las propuestas de ley corresponden a parlamentarios. Son iniciativas presentadas de manera individual y no expresan la opinión de la bancada parlamentaria o partido político que los llevó al Parlamento: propuestas 1, 2 y 3. Existe también una propuesta que corresponde a un grupo de profesionales vinculados a la Universidad Católica Boliviana de la ciudad de La Paz: propuesta 4; y otra que proviene de organizaciones de mujeres: propuesta 5. Finalmente, tres de las propuestas corresponden a la mesa técnica de la CECAC: propuestas 6 y 7.

Nótese, además, en el cuadro de referencia, la ausencia de una propuesta de ley para la elección de constituyentes de las organizaciones cívicas tradicionales —comités cívicos—, especialmente del oriente boliviano.

²² Las organizaciones campesinas efectivamente han introducido una propuesta de ley de convocatoria, que establece y garantiza una mayoría de constituyentes indígenas. Demandan al Parlamento que apruebe dicha norma. En caso de no tomarse en cuenta sus peticiones anuncian llevarán adelante actos no democráticos, lindantes con la sedición violenta y disruptiva. El agravante consiste en que quien hace la propuesta es un senador nacional suplente.

CUADRO 1: Número y proponentes

Propuesta	Número de constituyentes	Proponente
1	80	Hugo San Martín A. (Diputado uninominal del departamento de La Paz).
2	110	Helen Hayes (Senadora suplente del departamento de Santa Cruz).
3	113	Ada Barriga (Diputada suplente del departamento de Santa Cruz).
4	140	Propuesta del grupo de la Universidad Católica (conjunto de analistas políticos y docentes vinculados con Maestrías para el Desarrollo).
5	181	Organizaciones de la mujer. Elaborado por representantes de las organizaciones de mujeres reunidas en el I Encuentro Nacional de Mujeres por la Asamblea Constituyente. La Paz, 28 y 29 de octubre de 2004.
6 y 7	188 *	Mesa técnica de la CECAC
8	190	Mesa técnica de la CECAC
9	204	MAS
10	204	CIDOB
11	222	CAIT
12	248	Organizaciones indígenas: CSUTCB; CONAMAQ; CSCB; FNMCB-BS; CPESC; CPMB; APG; MST-B; BOCINAB; CDTAC.
13	251	CONNIOB

* Sobre el número de constituyentes 188 existen dos propuestas diferentes de la Mesa técnica de la CECAC. Ambas propuestas se refieren a la distribución de constituyentes y elección de los mismos. No son propuestas de ley propiamente dichas.

Fuente: Elaboración propia.

1. Los artículos consensuados

Los miembros de la Comisión Mixta y Especial del Congreso aprobaron en el anteproyecto de ley los siguientes puntos:

- a **Sede.** Que la sede de la Constituyente sea la ciudad de Sucre. El argumento a favor tiene una lectura formal y otra de índole política. Al fundarse la república en Sucre, nada mejor que la refundación del Estado boliviano tenga el mismo ámbito bucólico y apto para la deliberación que la campaña de la vieja Charcas; políticamente, al sesionar en Sucre la AC, se convierte en una garantía de cristal para la continuidad de los poderes constituidos como el Parlamento. Si las sesiones se realizan en un ámbito propio y distante de la sede de gobierno, las tentaciones autoritarias o concentradoras del poder político que pudiera tener la Asamblea —como poder soberano, originario y verazmente constituyente— se neutralizarían por la distancia, permitiendo al Parlamento seguir cumpliendo con su rol constitucional, fiscalizador y regulador (artículo 3º A-LECAC, diciembre 2004. Ratificado A-LECAC, marzo 2005).

- b Tiempo de sesiones.** Que las sesiones de la AC duren como máximo un año calendario. Al fijarle término o plazos al trabajo de los constituyentes —de manera implícita— se está definiendo el carácter de la AC: un poder derivado que tiene como misión fundamental reescribir la CPE en el plazo máximo de 365 días. Con ello el poder constituido envía una clara señal a los constituyentes u otros actores políticos para que vayan despejando cualquier tentación dirigida a declarar a la Asamblea como autónoma, independiente y fundacional. La Constituyente podría, según algunas corrientes de opinión más radicales y olvidando plazos, alterar los cronogramas político-electorales previstos y adelantar la realización de elecciones generales para el año 2007. Al aprobar el lugar y tiempo de sesiones, de alguna manera se sofoca la posibilidad de que la Asamblea concentre poder (artículo 4° A-LECAC. Ratificado A-LECAC, marzo 2005).
- c Postulación.** Que la elección de constituyentes se realice a través de la postulación que efectúen los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas con personalidad jurídica reconocida por el Órgano Electoral. Este punto es concordante con las disposiciones constitucionales que establecen que la representación popular se ejerce a través de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas (artículo 5° A-LECAC. Ratificado A-LECAC, marzo 2005).²³
- d Propuestas de reforma a la CPE.** Que los postulantes a constituyentes presenten propuestas de reforma a la CPE para habilitarse como candidatos. Esto intenta cualificar la postulación y la calidad de los candidatos, pero al mismo tiempo —por la vaguedad de la exigencia— se vuelve un requisito discrecional. ¿Bastará entregar un par de artículos cambiados de la actual Constitución para que la postulación sea admitida? Los candidatos podrían presentar un proyecto elaborado por el partido político al cual directa o indirectamente estén adscritos; esto llevaría a perfilar grupos o tendencias identificados con una u otra opción ideológica o de reforma de la Constitución (artículo 5° A-LECAC. Ratificado A-LECAC, marzo 2005).
- e Día de elección.** Que las elecciones de constituyentes se efectúen el último domingo de junio de 2005. Sin embargo, el segundo anteproyecto de ley

²³ Artículos 222º, 223º y 224º, CPE.

dispone que la elección se efectúe el primer domingo de diciembre de 2005. La política en el país es dinámica y difícilmente previsible, por eso la propuesta de fecha de realización de la elección de constituyentes es cuestionada y controversial, incluso se abre la posibilidad de postergación indefinida de la AC (artículo 2º A-LECAC. Ratificado A-LECAC, marzo 2005).

- f Requisitos para ser constituyente.** En su mayor parte son similares a los exigidos para los candidatos a diputados o senadores. Lo novedoso, sobre todo para los jóvenes bolivianos, es el límite de edad de postulación que rebaja a 18 años cumplidos al día de la elección (artículo 10º A-LECAC. Ratificado A-LECAC, marzo 2005).
- g Inhabilitación.** Quienes no hayan renunciado a sus cargos hasta 90 días antes de la elección, sean estos funcionarios públicos por elección o libre nombramiento. Con esta disposición se garantiza el derecho de los actuales parlamentarios, alcaldes o concejales a convertirse en candidatos a constituyentes, previa renuncia a sus cargos públicos en los plazos estipulados. La inhabilitación también alcanza a los miembros de las FFAA, Policía y Clero que estén en servicio activo dentro de los 90 días antes de la elección (artículo 11º A-LECAC. Ratificado A-LECAC, marzo 2005).
- h Subvención.** El anteproyecto establece que no existirá subvención económica directa para los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas o los pueblos indígenas. Es una decisión bien vista por la ciudadanía, pero tiene un elemento desventajoso para las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas; los limita más que a los partidos políticos pues deben llevar adelante una campaña sin recursos, experiencia ni estructura organizativa. Afortunadamente el anteproyecto de ley establece la posibilidad de subvenciones indirectas a través de la utilización gratuita de espacios en medios de comunicación públicos y privados para difundir información sobre propuestas o candidatos (artículos 14º, 29º y 30º A-LECAC. Artículos 31º y 32º de A-LECAC, marzo 2005).
- i Inmunidad.** Las mismas prerrogativas e inmunidades reconocidas en la CPE a los miembros del Congreso Nacional (artículo 15º A-LECAC. Ratificado A-LECAC, marzo 2005).

- j **Plazo presentación de listas.** La presentación de listas de candidatos debe producirse 75 días antes de la elección. Este señalamiento de fecha corresponde al ámbito del cronograma electoral que depende de la fecha de aprobación de la norma matriz y de la definición del día de elección de constituyentes. Sin embargo, la aprobación de la norma y la fecha de elecciones son aspectos con alto grado de incertidumbre (artículo 22º A-LECAC. Artículo 15º A-LECAC, marzo 2005).
- k **Tiempo de campaña.** 30 días. El tiempo de campaña electoral del que dispondrán los partidos, las agrupaciones ciudadanas, los pueblos indígenas y candidatos es uno de los temas no definidos con claridad en el anteproyecto de ley. Este tema también está entrelazado con el calendario electoral y guarda la misma dependencia con la definición de fecha de elección. Sin embargo, en uno de los artículos consensuados se dispone que los medios de comunicación estatal “deberán otorgar espacios de participación y promoción a los candidatos de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas en forma igualitaria, gratuita en el plazo de 30 días antes de la elección”.

Asumir que con un tiempo menor de campaña electoral —30 días— se incurre en menos gastos económicos y se agobia menos al elector es un argumento que tiene gran aceptación en la población, sin embargo, resulta inexacto. Los partidos políticos tradicionales se benefician con el reducido tiempo de campaña, tiempo que perjudica notablemente a las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas, pues debido a su inexperiencia, falta de estructura organizativa y carencia de recursos económicos, aceptan el limitado tiempo de campaña y con ello se inhiben voluntariamente de informar adecuadamente a los electores sobre sus propuestas.

Llegar a la conciencia ciudadana es posible a través de la utilización intensiva de medios masivos de comunicación —esto tiene un costo elevado—, o mediante la persuasión directa, cara a cara, con el ciudadano, que es mucho menos costosa pero que exige mayor tiempo y dedicación. A menor tiempo de campaña y menores recursos, menores serán las posibilidades para las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas de alcanzar el

éxito en las campañas electorales (artículos 29º, 32º y 33º A-LECAC, marzo 2005).

2. Los temas pendientes

Ambos anteproyectos de ley han dejado pendientes:

- a Número de constituyentes.** Como se advertía en el Cuadro N° 1, existen 13 propuestas diferentes en cuanto al número. El anteproyecto de la comisión de Congreso, de diciembre 2004, no inclina la balanza por ninguna opción en particular. Enrarece más el clima al proponer tres opciones adicionales en cuanto al número de constituyentes: 188 en dos ocasiones y 190. Ninguna de estas propuestas presentadas a la Comisión o desarrolladas al interior de la misma justifican el número elegido de constituyentes, simplemente lo presentan. Tampoco explican la diferencia entre asignación de representación por departamentos (asambleístas por departamento) y la forma de elección de los constituyentes.

Como si esto no fuera suficiente, el anteproyecto de ley de marzo 2005 suprime las anteriores propuestas de número y las sustituye por dos nuevas opciones. La primera de ellas de 180 constituyentes y la segunda de 116. En ambos casos, se incorporan y utilizan circunscripciones especiales indígenas. El análisis en detalle de estas propuestas se efectuará posteriormente. Todas las propuestas de número son el resultado de un ejercicio de suma o multiplicación, lo cual es bastante discrecional y poco racional. 11 de las 13 propuestas reconocen la utilización de las 68 circunscripciones electorales vigentes para la elección de diputados y a partir de ello definen el número de constituyentes. De esta manera, el cálculo del número es un mero ejercicio de suma o multiplicación. Por ejemplo, se eligen dos constituyentes en cada circunscripción uninominal para llegar a sumar 136 (propuesta de las organizaciones de mujeres). En otras propuestas se estipula elegir tres constituyentes en cada una de las circunscripciones uninominales para alcanzar el número de 204. A estas cifras se añade, eventualmente, un número variable de constituyentes a elegir en cada una de las nueve circunscripciones departamentales.

El número total de constituyentes, resultante de la sumatoria del número departamental, nos da una idea de la presencia departamental y de las demandas e intereses regionales, de la correlación de fuerzas ideológicas y políticas de la sociedad trasladadas a la Asamblea.

El número de constituyentes se define en función de criterios técnicos y sobre todo políticos. Los criterios sociológicos —composición cultural, étnica— o económicos —ahorro, gasto o inversión— son apéndices de los criterios políticos, no a la inversa.

- b Demanda departamental.** Esta es una variable poco o nada considerada en las diferentes propuestas presentadas a la Comisión Mixta y Especial del Congreso. Las soluciones de número y forma de elección de constituyentes no reparan mayormente en este punto. El problema de la demanda regional podría sintetizarse en la siguiente pregunta: ¿cómo garantizar en la AC la presencia equitativa y justa de los diferentes departamentos que componen la unidad republicana, teniendo en cuenta que existen profundas asimetrías entre las regiones o departamentos, tanto de concentración poblacional como de características estructurales (vías de comunicación, industria, inversión, gasto, extensión territorial, etc.)?

A esto se añade el dilema de establecer si el modelo de representación en la Asamblea debe aproximarse lo más posible a las características de instituciones políticas vigentes, como la Cámara de Diputados y Senadores, o por el contrario —por ser la Constituyente una institución política casi inédita y refundadora del Estado—, debería pensarse en un modelo de organización también novedoso. Esto hace que la presencia política y la representación justa de los departamentos también se hallen en entredicho.

Desde la fundación republicana hasta el presente, la representación política en las cámaras legislativas siempre tuvo su origen electoral en circunscripciones uninominales (provincias o secciones de provincia) o plurinominales (departamentos). Los representantes electos en el ámbito local o departamental se convierten en representantes nacionales y adquieren el título de diputado nacional o senador de la República. La representación política en las cámaras hasta 1952 siempre fue provincial y departamental. Desde 1952 hasta las elecciones de 1993 fue departamental. A partir de las elecciones de

1997 y 2002, dicha representación volvió a combinar el ámbito local (68 circunscripciones uninominales) con el departamental (nueve circunscripciones departamentales con representación variable).

En los últimos 20 años de democracia, las cámaras legislativas se construyeron sobre la base de la representación estrictamente departamental o local (uninominales) añadida al ámbito departamental. Estas formas de elección generaron una cultura política de representación regionalizada y fragmentada; en este escenario la construcción de la unidad nacional y republicana se concretaba en el espacio donde se reunían los representantes: el Congreso de la República con sede en la ciudad de La Paz.

Los partidos políticos, durante este proceso, intentaron convertirse en aglutinadores de la dispersión socio-política y territorial, canalizándola en bloques ideológicos, bloques parlamentarios, coaliciones parlamentarias y de gobierno. Pero también funcionaron y se consolidaron las brigadas parlamentarias departamentales; estas brigadas legislativas regionalizadas —conformadas por senadores y diputados de diversas corrientes políticas e ideológicas— se articulaban alrededor de las grandes ciudades, del interés económico regional y de la revalorización o construcción de una cultura regional.

Ninguna de las propuestas de ley de convocatoria discute abiertamente el tema de la presencia regional. Este punto es relativamente atendido en el marco del número total de constituyentes asignado a cada región y en la utilización del número de circunscripciones vigentes (68), lo cual no es suficiente ni siquiera correcto, pues el número total de constituyentes por departamento requiere de una explicación técnica y política que esté adecuadamente acompañada de la modificación y creación de nuevas circunscripciones que le den coherencia a las propuestas. Si se consideran las nuevas realidades poblacionales y de desarrollo, sumadas a la cultura regional y política fomentada en los últimos 20 años, resulta inevitable la creación y delimitación de nuevas circunscripciones.²⁴ Las garantías de una presencia regional justa están aún pendientes.

²⁴ Mantener las 68 circunscripciones vigentes es justificar viejas condiciones y estructuras que si no se renuevan se convertirán en obstáculos para la convocatoria a la elección de constituyentes.

- c Inclusión de la base social indígena.** El concepto de inclusión es refutado por grupos vinculados a movimientos y gremios campesinos, así como por comunidades indígenas. Si bien aceptan una secular exclusión de los beneficios del progreso y del sistema de representación, no admiten la idea de que la base social indígena del país deba incorporarse a los viejos sistemas electorales y de representación vigentes. Estos grupos exigen se diseñen sistemas que reconozcan los mecanismos de exclusión seculares y al mismo tiempo se organicen sistemas de representación política justa. Lo equivocado de esta consigna y demanda de los nuevos movimientos sociales es que la representación justa es entendida como la presencia mayoritaria de los grupos sociales indígenas en la AC y en el Estado.

Desde una argumentación técnica y teórica, la representación justa es la relación convencional igual para la totalidad de los grupos de referencia. Lo convencional es definir que la representación justa es igual a 100.000/1 (por cada 100.000 habitantes concentrados en una circunscripción, igual a un representante político); pues también podría establecerse, convencionalmente hablando, la relación 80.000/1, 50.000/1. Establecer la relación proporcional dependerá del universo de habitantes votantes y de las capacidades de financiamiento y funcionamiento de las instancias de representación, pues una Asamblea de 1.000 o más constituyentes sólo es imaginable en realidades como la sociedad China o lo que fue la sociedad soviética.

En un Estado de 8.000.000 de habitantes con las limitaciones estructurales que tiene Bolivia, lo razonable sería una AC con rangos de variación entre 100 y 200 constituyentes. Veamos, si fueran 100 constituyentes, la relación proporcional resultante sería 80.000/1; y si llegarían a ser alrededor de 200, la relación proporcional ascendería a 40.000/1. Esto significa un constituyente por cada 80.000 habitantes o un constituyente por cada 40.000 habitantes.

La mitad de las propuestas elevadas a la comisión demandan la creación de circunscripciones especiales indígenas y un número variable de constituyentes a ser elegidos en cada una de éstas. En algunos casos las circunscripciones indígenas se superponen o solapan a las ya existentes (uninominales y departamentales), en otros, son diferentes y excluyentes; se

mantienen niveles territoriales de representación como el local (uninominal), el departamental (plurinominal) y se considera la creación de las circunscripciones especiales indígenas (uninominal o plurinominal), así como la creación de la circunscripción nacional (plurinominal).

Las propuestas que consideran la creación de circunscripciones indígenas para privilegiar la presencia étnica también defienden la utilización de ancestrales modos de selección y elección de autoridades políticas, denominadas genéricamente de usos y costumbres. Rechazan la utilización del sufragio universal —libre, directo, secreto, individual— y reivindican la asamblea, el cabildo, la designación, rotación, aclamación, la meritocracia sindical o agraria, las características raciales y/o culturales, etc.

La otra mitad de las propuestas de ley consideran la inclusión de la base social indígena a partir del uso tradicional de las circunscripciones y de la postulación vía partidos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas; es decir, una visión conservadora de las formas de representación utilizadas hasta el presente. Por defecto, la inclusión de la base social indígena en la AC de manera justa, sin crear nuevas formas de exclusión, se halla pendiente.

- d Inclusión de género.** Las promotoras de la equidad de género sustentan sus demandas de participación justa en los espacios de representación que ofrece la AC, a partir de datos empíricos y prácticas políticas excluyentes que han sido desarrolladas por el sistema de partidos durante los últimos 20 años. El Censo 2001 y la información de otros censos —1950, 1976 y 1992— establecen que el número de mujeres es comparativamente muy similar al género masculino, casi un 50% para cada género. Por contrapartida, la presencia de las mujeres en espacios de autoridad y poder es insignificante en relación a la presencia mayoritaria del género masculino.

En los últimos años se tomaron previsiones legales —discriminación positiva, ley de cuotas— para incrementar la presencia política de las mujeres en los espacios de decisión al interior de los partidos y de los sistemas de representación pública: Poder Legislativo, municipios. Sin embargo, la manipulación efectuada por los propios partidos en las formas de selección, postulación y otras presiones ilícitas (renuncias forzadas bajo diversas

formas de coacción y coerción), hizo que la presencia numérica efectiva de las mujeres en los espacios de representación sea muy baja.

La inclusión y representación justa de las mujeres en la AC es una demanda que tiene elementos generales y puntuales. Las promotoras de la equidad consideran que la Asamblea, independientemente del número total de constituyentes, debe estar conformada equitativamente por ambos géneros en una relación de 50% para cada uno. Sin embargo, para garantizar que efectivamente se produzca esta equidad política en la Asamblea, han llevado hasta la Comisión de Congreso un proyecto de ley que a su juicio va a permitir la elección de mujeres en condiciones de igualdad con el género masculino.

La propuesta tiene una consistencia técnica que en el marco de dichas normas y procedimientos facilita una presencia notable de mujeres en la AC. Sin embargo, como todas las propuestas de ley llevadas a la Comisión, inclusive las desarrolladas por ella misma, resuelve una demanda pero deja al descubierto otros problemas como los anteriormente mencionados: número total, asignación departamental e inclusión de la base social indígena.

3. Las propuestas de Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente

En la siguiente serie de cuadros, 2a, 2b, 2c y 2d, se expone sintéticamente el número de constituyentes que debería tener la Asamblea, de acuerdo con el nombre del individuo o la organización proponente. También se agrega el tipo de circunscripciones en las cuales deberían ser elegidos los constituyentes y una descripción breve de la forma o procedimientos de elección de los asambleístas.

La organización por grupos de propuestas se efectúa por afinidades y coincidencias generales que existen entre ellas. Así tenemos las propuestas de los parlamentarios San Martín y Hayes en el primer grupo (Cuadro 2a); las propuestas de la señora Ada Barriga, grupo Universidad Católica y organizaciones de mujeres en el segundo grupo (Cuadro 2b); las propuestas de la UCAC en el tercer grupo (Cuadro 2c); y finalmente, en el cuarto grupo las propuestas de partidos, movimientos y organizaciones campesinas o de raíz indígena (Cuadro 2d).

Posteriormente se analizará el segundo anteproyecto de ley de marzo 2005, para efectuar una reseña de otros proyectos de sistema electoral que llegaron a la CECAC.

La sistematización, el estudio y crítica que se ofrece —si bien son producto de una elaboración personal de la cual asumo total responsabilidad— contienen información primaria que corresponde a la CECAC.²⁵ En varios casos, que se mencionarán oportunamente, la información es insuficiente o confusa, ya sea que la fuente inicial, los proponentes y las propuestas elevadas presenten inconsistencias teóricas técnicamente evaluadas, o porque la información original ha sufrido distorsiones en el proceso de la primera organización de información realizada por la unidad técnica de dicha comisión.

A continuación de la serie de cuadros se efectuará un análisis crítico de cada una de las propuestas, también podría entenderse como crítica a los autores de las propuestas, sean estos individuos u organizaciones. Para ello se tomarán como parámetros de evaluación: el número; tipo de circunscripciones; fórmulas de conversión de votos en escaños; tipo de lista y postulación; sistema de votación y sistemas de representación; finalmente, los efectos políticos que se generan a partir de la estructura del sistema electoral propuesto.

La crítica excluye cualquier consideración ideológica, étnica o de género favorable o adversa. La crítica se refiere a la consistencia técnica de las propuestas que a su modo diseñan un sistema electoral para elegir constituyentes y plantean una forma de representación política. Quede claro que no se critica que las propuestas tengan una filiación ideológica, étnica o de género; es absolutamente legítimo postular y defender estas filiaciones o simpatías.

En el marco del presente trabajo se critican las consecuencias o efectos políticos de las formas de representación que se postulan; el déficit de buena parte de los proyectos de ley se corresponde con la incapacidad de prever tales consecuencias y en caso de conocerlas, éstas suelen ser contradictorias con los principios que postulan. Así tenemos que quienes formulan la integración, proponen mecanismos de elección que más bien producen desintegración, o quienes apuestan por la inclusión étnica, terminan generando nuevas formas de exclusión.

Para una mejor comprensión de los conceptos utilizados durante el análisis de los elementos teóricos y procedimientos vinculados al diseño, estructura de los sistemas electorales propuestos puede consultarse alternativamente el último capítulo

²⁵ Varios documentos de trabajo entregados a los miembros de la comisión y una sistematización de información colocada en el siguiente sitio web: <http://cecac.congreso.bo>.

de este trabajo que contiene dos partes diferenciadas y complementarias: a) el diseño de una tipología de los elementos constitutivos de los sistemas electorales; b) un glosario de cada uno de los conceptos utilizados en el esquema.²⁶

CUADRO 2a: Número, tipo de circunscripción y forma de elección

	Número y proponente	Tipo de circunscripción	Procedimiento de elección
1	80 H. San Martín	Una circunscripción nacional para elección de 70 constituyentes, a los cuales hay que añadir 10 constituyentes que se eligen según usos y costumbres. De tal forma se suman 80 (Art. 5º).	Cifra repartidora (Art. 17º).
2	110 Helen Hayes	Un constituyente por cada 100.000 habitantes, haciendo un total parcial de 83 constituyentes, a los cuales hay que añadir 27 constituyentes elegidos en nueve circunscripciones departamentales, tres constituyentes por circunscripción departamental. El total de 110 constituyentes se eligen en igual número de circunscripciones electorales que debe diseñar y delimitar la Corte Nacional Electoral (Art. 2º).	“Artículo 15º.- (Forma de voto) El elector votará, al mismo tiempo, por la lista que escoja y, facultativamente, por dos candidatos de su preferencia dentro de aquélla. Artículo 16º.- (Distribución proporcional) Para los efectos de la distribución proporcional de la representación, se aplicará el sistema de la cifra repartidora.”

Fuente: Elaboración propia. Fuente primaria CECA C.

²⁶ El texto que se incluye, denominado *Tipología de los elementos constitutivos de los Sistemas Electorales* es un extracto y versión actualizada del libro con el mismo título, editado en 2002. Este libro es una guía teórica e histórica de la materia Sistemas Político Electorales TEP 404, que se dicta en la carrera de Ciencias Políticas de la UMSA, cuyo profesor titular es autor del presente documento.

CUADRO 2b: Número, tipo de circunscripción y forma de elección

	Número y proponente	Tipo de circunscripción	Procedimiento de elección
3	113 Ada Barriga	68 constituyentes se eligen en igual número de circunscripciones uninominales, a éstos hay que añadir cinco constituyentes elegidos por cada una de las nueve circunscripciones departamentales del país, haciendo un total parcial de 45. Sumando 68 a los 45 se completa el número de 113 (Art. 5°).	"Artículo 7°.- (De la elección) La elección de asambleístas se hará mediante voto directo y secreto de la población. La instrumentación técnica y logística estará a cargo de la Corte Nacional Electoral, así como la acreditación de los Constituyentes."
4	140 Grupo Universidad Católica	68 constituyentes se eligen en igual número de circunscripciones uninominales. A los 68 hay que añadir cinco constituyentes elegidos por cada una de las nueve circunscripciones departamentales del país, haciendo un total parcial de 45. A estos 113 constituyentes se debe añadir 27 a ser elegidos en una circunscripción nacional ($68 + 45 + 27 = 140$) (Art. 4°).	No señala. Debe inferirse que en las 68 circunscripciones uninominales se elige mediante mayoría simple de votos. En las nueve plurinominales (45 constituyentes) y nacional (27), mediante el D'Hondt o algún procedimiento de proporcionalidad.
5	181 Organizaciones de mujeres	136 constituyentes se eligen en 68 circunscripciones uninominales, dos por cada circunscripción uninominal. A los 136 hay que añadir cinco constituyentes elegidos por cada una de las nueve circunscripciones departamentales del país, haciendo un total parcial de 45 ($136 + 45 = 181$) (Art. 12°).	"Artículo 19° (Sistema electoral aplicable) Para la elección de constituyentes se aplicará un sistema electoral mixto, en Circunscripción Electoral Uninominal por mayorías y en Circunscripción Electoral Departamental por proporcionalidad."

Fuente: Elaboración propia. Fuente primaria CECAC.

CUADRO 2c: Número, tipo de circunscripción y forma de elección

	Número y proponente	Tipo de circunscripción	Procedimiento de elección
6	188 Comisión Especial del Congreso	68 constituyentes se eligen en igual número de circunscripciones uninominales. A estos 68 se deben añadir 84 constituyentes elegidos en número variable en nueve circunscripciones departamentales. A este número hay que añadir 18 constituyentes elegidos en igual número de circunscripciones especiales indígenas, cuyo diseño y delimitación lo efectuará el Órgano Electoral. Finalmente se agregan 18 constituyentes elegidos en una circunscripción nacional ($68 + 84 + 18 + 18 = 188$).	En circunscripciones uninominales y especiales indígenas se elegirá por mayoría simple, y en circunscripciones departamentales y nacionales de acuerdo a un sistema de representación de la serie de números divisores naturales (documento SUNY/PARC, enero 2005).
7	188 Comisión Especial del Congreso	68 constituyentes se eligen en igual número de circunscripciones uninominales. A estos 68 se deben añadir diez, dos constituyentes elegidos, en número variable en nueve circunscripciones departamentales. A este número hay que añadir 18 constituyentes elegidos en igual número de circunscripciones especiales indígenas, cuyo diseño y delimitación lo efectuará el Órgano Electoral ($68 + 102 + 18 = 188$).	En circunscripciones uninominales y especiales indígenas se elegirá por mayoría simple y en circunscripciones departamentales y nacionales de acuerdo a un sistema de representación de la serie de números divisores naturales (documento SUNY/PARC, enero 2005).
8	190 Comisión Especial del Congreso	136 constituyentes se eligen en 68 circunscripciones uninominales, dos en cada una de ellas. A este número se añaden 36 constituyentes elegidos en nueve circunscripciones departamentales y 18 constituyentes elegidos en una circunscripción nacional ($136 + 36 + 18 = 190$).	En circunscripciones uninominales y especiales indígenas se elegirá por mayoría simple y en circunscripciones departamentales y nacionales de acuerdo a un sistema de representación de la serie de números divisores naturales (documento SUNY/PARC, enero 2005).

Fuente: Elaboración propia. Fuente primaria CECAC.

CUADRO 2d: Número, tipo de circunscripción y forma de elección

	Número y proponente	Tipo de circunscripción	Procedimiento de elección
9	204 MAS	204 constituyentes en 68 circunscripciones uninominales, tres constituyentes en cada una de ellas ($68 \times 3 = 204$).	Mayorías y minorías. Los constituyentes serán elegidos uno por mayoría y dos por minoría (el segundo y el tercer constituyente), en cada una de las 68 circunscripciones uninominales de la república (documento SUNY/PARC, enero 2005).
10	204 CDOB	136 constituyentes se eligen en 68 circunscripciones uninominales, dos en cada una de ellas. A los 136 se deben añadir 34 constituyentes elegidos en circunscripciones delimitadas en los territorios denominados tierras altas (zona andina) y 34 en circunscripciones denominadas de tierras bajas (oriente, chaco, amazonía), haciendo un total de 68 ($136 + 34 + 34 = 204$).	En las circunscripciones étnicas, los constituyentes serán elegidos de acuerdo a normas, usos y costumbres de cada pueblo indígena. En las 136 circunscripciones uninominales se aplicará el Sistema Electoral de Mayoría (SIC) (documento SUNY/PARC, enero 2005).
11	222 CAIT	204 constituyentes en 68 circunscripciones uninominales, tres constituyentes en cada una de ellas. A este número hay que añadir 18 constituyentes elegidos en nueve circunscripciones departamentales, dos en cada departamento ($204 + 18 = 222$).	Para la elección de constituyentes se aplicará un sistema electoral mixto, de mayorías y minorías, en circunscripción electoral uninominal y en circunscripción electoral departamental, guardando la debida proporcionalidad (documento SUNY/PARC, enero 2005).
12	248 Organizaciones indígenas	204 constituyentes en 68 circunscripciones uninominales, tres constituyentes en cada una de ellas, a los cuales hay que añadir 44 constituyentes elegidos en diferentes circunscripciones de carácter étnico, más 248 suplentes ($204 + 44 = 248$; $248 + 248 = 496$). Un total de 496 constituyentes entre titulares y suplentes.	Se aplicará el sistema electoral de mayorías simples en las circunscripciones locales, especiales étnicas y departamentales. Se elegirán constituyentes por voto preferencial. Se podrá votar al mismo tiempo por la lista completa de candidatos o por los candidatos de su preferencia en distintas listas. En la representación directa por usos y costumbres, el procedimiento será definido en reglamento (documento SUNY/PARC, enero 2005).
13	251 CONIOB	204 constituyentes en 68 circunscripciones uninominales, tres constituyentes en cada una de ellas. A este número hay que añadir 20 constituyentes en circunscripciones indígenas a delimitar, elegidos según usos y costumbres. Finalmente, se eligen 27 constituyentes, tres en cada departamento ($204 + 20 + 27 = 251$).	El sistema electoral aplicable es el que manda y ordena nuestra carta magna, mediante la Corte Nacional Electoral, desde organice, administrar y ejecutar (documento SUNY/PARC, enero 2005). Se infiere que en las 68 uninominales se elegirán por mayoría simple; los tres constituyentes departamentales, dos a la primera mayoría y uno por minoría, los 20 restantes según usos y costumbres.

Fuente: Elaboración propia. Fuente primaria: ECAC.

III. ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS PROPUESTAS

1. Análisis crítico de las propuestas de Hugo San Martín y Helen Hayes

Número, forma de elección, circunscripciones y efectos políticos

Para la definición del número de constituyentes en la elaboración de proyectos se han agrupado en cuatro tendencias las posiciones teóricas-políticas: purismo técnico teórico, extremo político técnico, posición ideológica y la posición ecléctica o sincrética.

El número debe ser el resultado de una combinación de principios y procedimientos técnico teóricos así como de consideraciones políticas, sustentadas en la historia y cultura política boliviana (visión ecléctica). Combinando ambos parámetros, principios técnicos y políticos, se debería alcanzar un número de constituyentes que añadidos al tipo y número de circunscripciones, formas de elección, votación y postulación configuren un sistema electoral óptimo y adecuado.

Para definir el número de constituyentes se debe procurar el equilibrio entre criterios políticos y técnicos. Los criterios sólo técnicos (purismo técnico teórico) se tornan en una solución inflexible por la dureza de sus postulados, políticamente inviables en un momento crucial como el que actualmente vive el país. Por otra parte, existen criterios solamente políticos que suelen sustentarse en elementos técnicos, dando por resultado formulaciones técnicamente coherentes, pero que en realidad son propuestas interesadas en defender posiciones y visiones de grupo, esto es, reivindicaciones particulares que no toman en cuenta los intereses y las preocupaciones de otros grupos, de las mayorías y minorías políticas, étnicas, de género, de clase o estamentales. También las propuestas estrictamente políticas son inviables por la resistencia que generan en determinados círculos sociales cuyos intereses de presencia política en la Constituyente se ven amenazados (extremo político técnico).

El sincretismo —otra de las posiciones— suele ser atacado porque intenta producir equilibrios que no benefician a ningún grupo en la medida de sus expectativas. La propuesta sincrética intenta dar respuesta a todas las demandas y por supuesto no lo logra a cabalidad. Ni es técnico ni es político, es ambas cosas a la vez; por lo tanto es desvalorizado por los puristas y los políticos extremos.

La propuesta sincrética no tiene entusiastas aliados políticos en ningún ámbito, excepto en aquellos espacios donde se impone la racionalidad de lo técnico y la razón de lo político que se traduce —por ejemplo— en lograr equilibrio entre las siguientes demandas: dar representación política a Pando (cinco u ocho representantes) a pesar de no tener población suficiente para ello; dar representación política a Potosí por su contribución histórica al desarrollo económico del país, en función de su base social rural e indígena; ser justos con departamentos como Santa Cruz, La Paz o Cochabamba por su alta densidad poblacional, capacidad económica y compleja combinación social, urbana, rural y étnica.

Existe otra posición frente a las tres brevemente reseñadas, la posición ideológica de quienes fungen circunstancialmente como analistas políticos o instituciones (ONG) preocupadas por el momento político que —mal preparados o peor asesorados— realizan planteamientos que se reclaman a sí mismos como técnicos, despojados de telones o paraguas políticos. Propuestas que son las que más desorden introducen en el debate en razón a que están técnica y teóricamente mal sustentadas, además de no defender explícitamente criterios de orden político. Son, por tanto, las más contradictorias y confusas.

En esta postura hay quienes plantean cuotas étnicas para favorecer a mayorías étnicas, en nuestro caso los pueblos indígenas, originarios, comunidades, etc. Estos planteamientos están influidos por la raíz étnica o por su sensibilidad a estos grupos humanos, por tanto proponen sistemas que son coherentes con dichas raíces o sensibilidades.

Estos analistas “imparciales” o instituciones hacen inferencias falaces del siguiente tipo: el 62% del país se autoidentifica como perteneciente a una etnia, por tanto, la Asamblea debe estar conformada por una mayoría étnica elegida según usos y costumbres y no mediante sufragio universal. Por otra parte, argumentan que el 38% son blancos o mestizos, asimismo la AC debe tener el mismo porcentaje de candidatos elegidos según el sufragio (modos tradicionales de elección de autoridad de

estas clases opresoras). Esta corriente sostiene que se deben utilizar las 68 circunscripciones vigentes actualmente, para que en cada una de ellas las organizaciones sindicales, gremiales, profesionales, juntas vecinales, pueblos originarios, partidos, agrupaciones ciudadanas, etc., puedan elegir uno o varios representantes de acuerdo con criterios democráticos, participativos y equitativos.²⁷

Como podemos advertir, la última corriente es un galimatías o una suma de elementos que se contradicen mutuamente, pero barnizados por principios teóricos —mecanismos técnicos y políticos— que sorprenden a los televidentes o circunstanciales lectores de publicaciones de prensa por la complejidad aparente de lo expuesto y la inteligencia también aparente de la combinación de estos elementos.

Retomando el análisis de dos de las 13 propuestas efectuadas —San Martín (80) y Hayes (113)— vemos que son novedosas en cuanto al número de constituyentes. Lo destacable de la cifra baja son los beneficios económico políticos: menos gasto para el Estado en cuanto a su manutención durante el lapso en el que sesione la AC; y la posibilidad —teórica— de lograr acuerdos con mayor facilidad en función del número reducido de constituyentes.

Los números bajos son bastante populares en la opinión pública, pero en cuanto a los efectos habría que mencionar que existe en la propia sociedad una importante expectativa de participación política y regional que se inhibe en razón de las cifras bajas propuestas. Todos quieren estar presentes en la AC. La expectativa de mayor participación es contradictoria con un número reducido de constituyentes. El voto y la representación no son suficientes, la presencia es lo importante.

San Martín propone una circunscripción nacional para elegir 70 constituyentes. La propuesta de Hayes es de 110 circunscripciones uninominales para elegir un constituyente en cada una de ellas. Ambas propuestas son novedosas también por el tipo de ámbitos territoriales que proponen.

San Martín es el único proyectista que propone la utilización de una circunscripción nacional para la elección de los constituyentes. Por tanto, se aparta del uso de las

²⁷ Las 68 circunscripciones no se delimitaron a partir de consideraciones étnicas o de clase sino estrictamente estadísticas y poblacionales (Censo 1992), por tanto, utilizar este número de circunscripciones para levantar el edificio de la discriminación étnica (indígenas eligen indígenas y blancos eligen blancos) es cuando menos gracioso. Lo coherente sería diseñar nuevas circunscripciones sobre bases étnico-territoriales para ambos grandes grupos humanos y en cada una de ellas utilizar también mecanismos diferenciados de elección.

circunscripciones uninominales y departamentales.²⁸ En esta única circunscripción se eligen 70 constituyentes según una fórmula denominada “cifra repartidora”.²⁹ El procedimiento de la cifra repartidora demanda complejos pasos matemáticos para la asignación de escaños.³⁰ La complejidad del procedimiento recomendado se equilibra por el tamaño electoral³¹ de la circunscripción y con la equidad en la asignación de escaños de acuerdo a la cantidad de votos obtenidos por partidos, agrupaciones o pueblos indígenas; lo que convierte a esta propuesta en un sistema altamente proporcional, del tipo proporcional puro.³²

La desventaja de utilizar lista única y un método proporcional puro, como el sugerido, es que se produciría una representación política mayoritaria de las zonas urbanizadas en desmedro de las zonas con menor densidad poblacional, generalmente las zonas rurales del país. A mayor número de electores mayor número de representantes. Si las ciudades capitales concentran el 70% de la población, se estila que los candidatos elegidos representen luego a estos ámbitos urbanos con todo lo que ello conlleva. Se produce, por tanto, una desventaja de las zonas rurales con menor densidad poblacional. Este efecto a favor de las ciudades, en un país que tiene el mito de mayorías étnicas ubicadas en las zonas rurales, es una aberración. Esta propuesta es equitativa técnicamente hablando: es justa con la densidad poblacional, pero es políticamente vulnerable frente a los mitos.

28 Lo cual constituye un giro de 180 grados en su visión teórica y práctica de los sistemas electorales. En 1993, publicó un breve documento auspiciado por la Fundación Milenio, titulado *Sistemas Electorales. Adaptación del doble voto alemán al caso boliviano*, en el cual realiza una cerrada defensa del uso e inclusión de las circunscripciones uninominales en el sistema electoral boliviano, hasta entonces un sistema proporcional puro.

29 Ver glosario, además de las diferencias que existen con la utilización del concepto en la historia política y electoral contemporánea.

30 La cifra repartidora que sugiere San Martín utiliza el sistema de números divisores naturales D'hondt para encontrar un cociente (cifra repartidora), de acuerdo con este cociente se asignan escaños en una segunda operación por la cual se divide el total de votos válidos por partido entre el cociente hallado. Este procedimiento se utilizó recientemente en el sistema electoral ecuatoriano para las elecciones presidenciales.

31 Ver en glosario el concepto: Tamaño de la circunscripción.

32 Sobre los tipos de sistemas electorales puede consultarse: “Elecciones y sistemas electorales”, Dieter Nohlen, Fundación Friedrich Ebert en *Nueva Sociedad*, 1995, p. 94 a 111. Véase también el glosario y tipología en la parte final de este trabajo.

Otro aspecto cuestionable de la propuesta de San Martín es que él, como proyectista, conoce estos efectos e introduce su balance añadiendo a la elección democrática —mediante el sufragio universal de 70 constituyentes— la designación de diez asambleístas representantes de sectores sociales según procedimientos “de amplia participación y democráticos”.³³ Según este procedimiento podría existir amplia participación social; pero de acuerdo con una visión principista de la democracia representativa, si es por designación no es democrático. El modelo de San Martín es razonable mientras conserve su pureza técnica, pero cuando combina representación (procedimiento democrático) y designación (procedimiento no democrático) distorsiona su propio modelo.

La propuesta de Helen Hayes consiste en el rediseño de las circunscripciones electorales para crear un total de 110. Se llega a este número por la aplicación rigurosa de un principio poblacional: utilizando los datos del Censo 2001 se obtiene un escaño por cada 100.000 habitantes, haciendo un total de 83 escaños; a estos se añaden 27, tres por cada departamento, para hacer el total de 110; luego se establecen y delimitan 110 circunscripciones y se elige un constituyente de cada una de ellas. El método de elección es sencillo, pues se utiliza la mayoría simple de votos por circunscripción.³⁴

Los 83 escaños obtenidos por la aplicación proporcional de población —en el modelo de Hayes— es un número razonable de constituyentes, pero este número es tan sólo una abstracción. Para que puedan efectivamente elegirse como constituyentes se debe señalar el modo de elección y el territorio donde se los va a elegir. Si 83 constituyentes se eligieran en una circunscripción nacional los efectos políticos serían muy parecidos al modo sugerido por San Martín. La diferencia de la propuesta de Hayes es que ella añade a estos 83 constituyentes asignados poblacionalmente, 27 designados territorialmente, para formar un total global de 110 asambleístas. Con la adición territorial se busca atenuar la tendencia de que durante la elección se favorezca a las zonas urbanas, pero estos 27 escaños no cambian tal tendencia ya que igualmente resultarían favorecidos los ámbitos, sean urbanos o rurales, donde se

³³ Artículo 10º de la propuesta de San Martín.

³⁴ Sin embargo, la propuesta es confusa, pues establece la utilización de un sistema de listas de candidatos y voto preferente, además del procedimiento de la “cifra repartidora” al igual que San Martín, pero sin llegar a explicarlo (Art. 15º y 16º).

halle asentada la población. Por tanto, la tendencia sólo se revierte por el diseño y el tipo de circunscripciones que se vaya a utilizar.

2. Análisis crítico de las propuestas de Ada Barriga, Universidad Católica y organizaciones de mujeres

Número, forma de elección, circunscripción y efectos políticos

Al primer grupo —de una Asamblea reducida en el número de constituyentes— hay que incluir la propuesta de Ada Barriga, la tercera del Cuadro 2b, quien propone 113 constituyentes. Podría pensarse que el análisis efectuado anteriormente es aplicable para esta última propuesta, pero la diferencia más resaltante es que al igual que las restantes propuestas —grupo Universidad Católica, organizaciones de mujeres, organizaciones de raíz étnica, gremial, campesina y de la comisión de Congreso, reseñados en los Cuadros 2b, 2c y 2d— utiliza como ámbito de elección de constituyentes 68 circunscripciones.

Las dos primeras propuestas, San Martín y Hayes, utilizan circunscripción nacional única o 110 circunscripciones uninominales. Todas las demás propuestas toman como base de elección 68 circunscripciones y es precisamente éste el mayor error en el que incurrén.

La utilización de 68 circunscripciones es incorrecta técnicamente y constituye una velada forma de manipulación política. Hay quienes tienen conocimiento técnico y empírico del modo en que es posible la manipulación de las 68 circunscripciones vigentes para conservar o generar fines políticos; también hay quienes, de un modo ingenuo, defienden las 68 circunscripciones sin percatarse de que están sirviendo a determinados intereses de índole político. Taimados e ingenuos proponen utilizar 68 circunscripciones y construir a partir de ello el sistema electoral para la AC. Diferentes organizaciones sociales y políticas, partiendo de un mismo número de circunscripciones, construyen también diferentes estructuras de representación.

Utilizar las 68 circunscripciones es técnicamente incorrecto y una forma de manipulación política porque su diseño corresponde a una vieja realidad social y política retratada en el Censo de 1992. Desde entonces han transcurrido 13 años y tanto la realidad social como política han variado sustantivamente. Entre el Censo 1992 y el Censo 2001 se ha producido un crecimiento poblacional de 2.000.000 de habitantes y un proceso de distribución en el territorio de la población que trastoca el

escenario político. Utilizar circunscripciones cuyo diseño y delimitación se efectuó con datos de una década atrás es técnicamente incorrecto, sobre todo si se dispone de una nueva información censal (Censo 2001).

De tal forma, si se utilizan las 68 circunscripciones se deja sin representación justa a 2.000.000 de habitantes. Por defecto, adicionalmente, se perjudica y castiga deliberadamente a departamentos que se constituyen en los receptores de dicha población. Políticamente, esto resulta beneficioso para algunas corrientes y perjudicial para otras, pero sobre todo es negativo para aquellos bolivianos que podrían quedarse sin representación política y para los departamentos que cobijan a estos ciudadanos.

Estas circunscripciones fueron diseñadas en 1996 de acuerdo con los resultados del Censo 1992. Por efecto de modificaciones en la CPE (1994) quedaron plasmadas en las leyes electorales de la época (1996). El proceso de creación de las circunscripciones fue complejo y de alta conflictividad política, pues no sólo consistió en la delimitación de nuevos ámbitos territoriales para la asignación de escaños, sino que exigió modificaciones en tales asignaciones por departamento. La reasignación de representación y la reconfiguración de la institucionalidad política vía creación de diputados uninominales fue la crisis de más difícil solución que atravesó Bolivia en la década de los años 90: escenario de conflicto y recomposición política que podría repetirse a propósito de la convocatoria a la AC, por ello es importante no sólo su recapitulación sino su comprensión para recoger lecciones útiles de cara al futuro.³⁵

La Carta Magna aprobada en 1967 se había mantenido relativamente vigente por casi 30 años. En 1994 se produce en el país la primera reforma de la CPE desde la fundación republicana; para ello se siguieron procedimientos legales estipulados en la propia Constitución³⁶ que modificarían la representación política cambiando el origen político electoral de la mitad de los representantes en la Cámara de Diputados. Hasta entonces y desde la década de los años 50, la representación en esta cámara siempre había sido departamental: los diputados se elegían en circunscripciones departamentales.

³⁵ La información sobre el comportamiento y las características de la representación política en las Cámaras de Diputados y Senadores, tienen su fundamento en un trabajo inédito, titulado *Historia de la representación política de medio siglo: 1952-2002* de Carlos Cordero, 2004.

³⁶ Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución Política del Estado: Ley N° 1473, de 1 de abril de 1993; Ley de Reforma a la Constitución Política del Estado: Ley N° 1585, de 12 de agosto de 1994.

Desde las elecciones de 1980 hasta las elecciones de 1997, la Cámara de Diputados llegó a tener 130 representantes asignados y elegidos departamentalmente de la siguiente manera (Cuadro N° 3):

CUADRO 3: Distribución departamental de diputados, 1980-2005

Departamento									
CHU	LP	CBBA	OR	PSI	TJA	SCZ	BN	PND	TOTAL
13	28	18	10	19	9	17	9	7	130

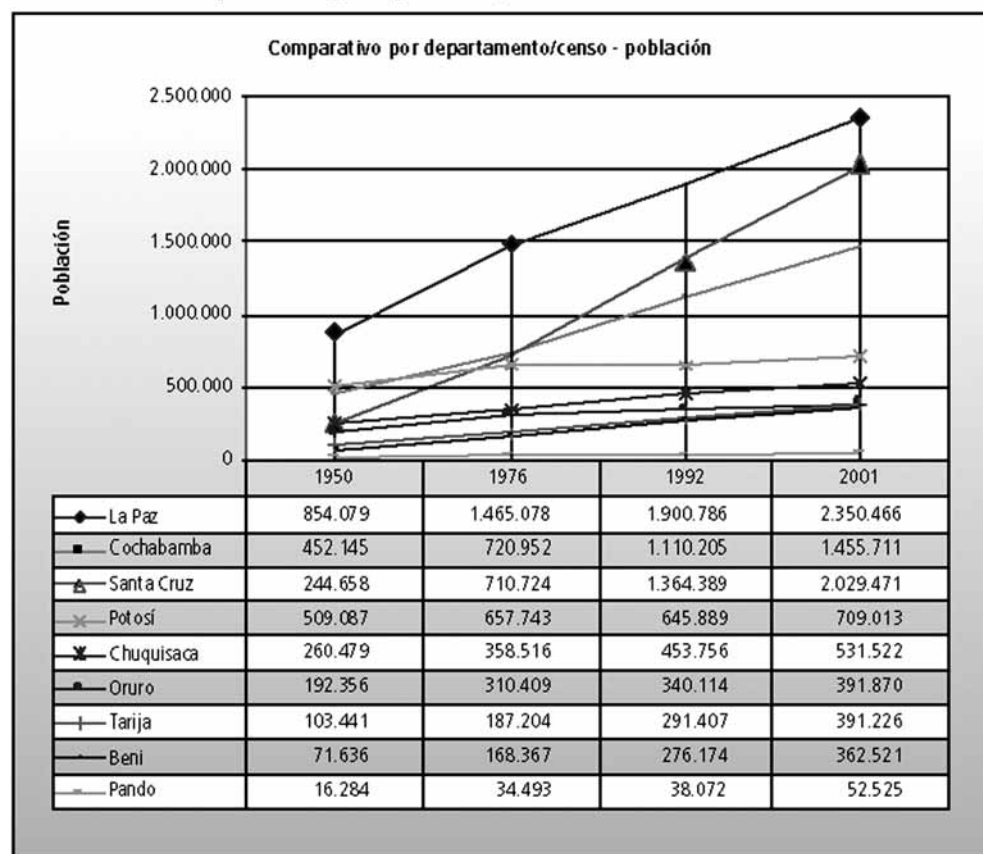
Fuente: Elaboración propia. Información primaria Ley Electoral de 1980.

La distribución y elección de diputados por departamento, señalada en el Cuadro N° 3, se calculó sobre la base de los resultados del Censo 1976. La legitimidad de la representación política departamental tuvo una vigencia de casi 20 años. En 1994 —reforma constitucional— surge el problema de la pérdida de vigencia de los resultados del Censo 1976, pues se había realizado el Censo de 1992, cuyos resultados mostraban una nueva composición demográfica que incidiría, por supuesto, en la decisión de modificar la representación política asignada a cada departamento.

Al mismo tiempo que se modificaba el origen de la representación política se producía —por presiones de Santa Cruz y La Paz— una reasignación de dicha representación por departamentos. La nueva distribución de población en el territorio, corroborada por los datos de los Censos 1976 y 1992, obligó al sistema político a quitar representación política a algunos departamentos que no habían tenido el ritmo acelerado de crecimiento poblacional y a otorgar mayor representación política en número de diputados a aquellos departamentos que sí exhibían notables tasas de crecimiento.

Todas estas consideraciones sobre el crecimiento de la población así como su distribución territorial, pueden observarse en el Gráfico 1.

GRÁFICO 1: Densidad poblacional por departamento, Censos 1950-2001



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo del Instituto Nacional de Estadística. Bolivia: Distribución de la población, abril de 2002.

Es así que la representación política en la Cámara de Diputados, luego de producida la reasignación departamental, quedó del modo que señala el Cuadro N° 4:

CUADRO 4: Composición representación Cámara de Diputados por departamentos, 1980-2005

	Departamento									
Legislatura	CHU	LP	CBBA	OR	PSI	TJA	SCZ	BN	PND	TOTAL
1982-1997	13	28	18	10	19	9	17	9	7	130
1997-2007	11	31	18	10	15	9	22	9	5	130
Incremento neto	(-) 2	3	0	0	(-) 4	0	5	0	(-) 2	

Fuente: Elaboración propia. Información primaria Ley Electoral 1980 y Reforma Ley Electoral 1996 (Ley N° 1704).

La reasignación de la representación política produjo los siguientes cambios: Potosí pierde cuatro representantes; Chuquisaca y Pando pierden dos diputados cada uno; Santa Cruz, en cambio obtiene cinco y La Paz logra tres diputados adicionales; Cochabamba, Oruro, Tarija y el departamento del Beni mantienen la representación política asignada desde las elecciones de 1980.

Este proceso de reasignación de representación política generó una airada reacción de aquellas regiones que vieron disminuida su representación en la Cámara de Diputados. Algunos de ellos, como Potosí y Pando, amenazaron con disgregar el territorio nacional y buscar su anexión a las repúblicas de Chile y Brasil; todo ello acompañado de movilizaciones y huelgas de hambre impulsadas y protagonizadas por organizaciones cívicas como de diputados en el propio hemiciclo parlamentario.

De todos estos procesos hay que obtener lecciones: las regiones ejercerán presión y demandarán mantener su representación política o incrementarla y reaccionarán con mucho vigor ante la posibilidad de ver disminuida su representación política en cualquier espacio de deliberación, incluida la AC.

Una vez consumada la decisión política de reasignar representación a cada departamento —mantener, aumentar o disminuir representación— en función de los nuevos datos demográficos, quedaba la tarea de delimitar nuevas circunscripciones electorales. Este segundo proceso, igualmente complejo técnicamente hablando, tuvo menores niveles de conflictividad.

Resumiendo el proceso político vivido en los primeros años de la democracia, con relación a la asignación de representación por departamento y densidad poblacional hasta el día de hoy, tenemos:

- a La representación política por departamentos —vigente desde 1980 y construida a partir del Censo 1976— se modifica por efecto de los datos del Censo 1992, produciéndose una nueva composición político departamental

en la cámara: Santa Cruz y La Paz obtienen más representantes, Potosí, Chuquisaca y Pando pierden representación, el resto de los departamentos conservan el número.

- b** Una vez configurada la nueva realidad política de la Cámara de Diputados se procede a cambiar el origen electoral de la representación mediante la creación de circunscripciones uninominales. La mitad de los 130 diputados —elegidos anteriormente en nueve circunscripciones departamentales— deberán ser elegidos en 68 circunscripciones uninominales y la otra mitad, los 62 diputados restantes, en número variable de cada circunscripción departamental.

Esta segunda fase de delimitación de las 68 circunscripciones uninominales quedó bajo la responsabilidad de la Corte Nacional Electoral, delimitación ajustada a varios parámetros señalados en la Ley Electoral de 1996.³⁷

En el Cuadro N° 5 puede observarse la composición global de la representación —antes y ahora—, la composición desagregada por departamentos y la estructura de distribución por diputados uninominales y aquellos que se eligen en circunscripciones plurinominales.

CUADRO 5: Número y distribución de circunscripciones

Departamento	Antes: 1980-1997 Circunscripciones departamentales	Ahora: 1997-2002		Total
		Uninominal	Plurinominal	
La Paz	28	16	15	31
Santa Cruz	17	11	11	22
Cochabamba	18	9	9	18
Potosí	19	8	7	15
Chuquisaca	13	6	5	11
Oruro	10	5	5	10
Tarija	9	5	4	9
Beni	9	5	4	9
Pando	7	3	2	5
Bolivia	130	68	62	130

Fuente: Elaboración propia. Información primaria Ley N° 1704.

37 El 2 de agosto del 1996 el H. Congreso Nacional sancionó la Ley N° 1704 de Reforma a la Ley Electoral de aplicación del Art. 60° de la Constitución Política del Estado. Dicha ley disponía en su Art. 3°, la creación de 68 circunscripciones uninominales.

Once de las 13 propuestas de Ley para la Convocatoria a la AC, elevadas a consideración de la CECAC y las tres desarrolladas al interior de la misma, recurren a la utilización de las 68 circunscripciones diseñadas en 1996. Este es el caso de las propuestas de: Ada Barriga, grupo Universidad Católica, organizaciones de mujeres, la UCAC y finalmente las propuestas de los partidos, movimientos y organizaciones campesinas o de raíz indígena.

Afirmaba líneas atrás, que la utilización de 68 circunscripciones es incorrecta técnicamente, pues constituye una velada forma de manipulación política que abiertamente perjudica a algunas regiones y favorece a otras. Según los datos del Censo 2001 —reseñados en el Gráfico N° 1— existen dos grupos de departamentos que tienen un crecimiento poblacional dramáticamente diferente. El primero lo componen departamentos con alta concentración y crecimiento poblacional: Santa Cruz, La Paz y Cochabamba; y el segundo, departamentos de menor concentración poblacional: Potosí, Chuquisaca, Oruro, Tarija, Beni y Pando.

Utilizar las 68 circunscripciones vigentes para conformar la AC significa para Santa Cruz, La Paz y Cochabamba un notable perjuicio político; contrariamente, para los otros departamentos se constituye en un beneficio. Este dilema político se debe resolver, atenuando los extremos de quienes se benefician y de quienes se perjudican.

Los departamentos de Santa Cruz, La Paz y Cochabamba concentran el 70,52% (5.835.648 habitantes) de la población total del país (8.274.325 habitantes) y los seis departamentos restantes: Potosí, Chuquisaca, Oruro, Tarija y Pando, el 29,47% (2.438.677 habitantes) del total de la población boliviana. El primer grupo, con el 70,52% de la población, tiene actualmente en la Cámara de Diputados el 54,61% del total de la representación política (71 diputados de 130); en cambio, el segundo grupo, con el 29,47% de la población, obtiene el 45,38% de la representación política (59 diputados de 130). Es evidente la asimetría que existe entre población, ubicación en el territorio y representación política en la Cámara de Diputados.

De añadir a las cifras y asimetrías anteriores la representación territorial de la Cámara de Senadores —tres representantes por departamento— vemos que el problema se agudiza. Si a los 71 diputados que en conjunto tiene asignado el primer grupo de departamentos con mayor concentración poblacional, les añadimos los nueve que según disposiciones legales les corresponde, tenemos que este grupo, con

el 70,52% de la población, obtiene el 50,95% de la representación total del Parlamento. En cambio, si al grupo de departamentos con menor densidad poblacional y 59 diputados, se le añaden los 18 que por ley le corresponde, tenemos 77 parlamentarios, el 49,04% de la representación total del Parlamento. Este último grupo, con el 29,47% de la población total del país obtendría el 49,04% de la representación total del Parlamento. Esto quiere decir que con un tercio de la población se obtiene la mitad de la representación política, en cambio, dos tercios de la población, apenas obtienen la otra mitad de representación en el Parlamento.

Estas asimetrías —vigentes en la actualidad— están, de algún modo, admitidas, pero no quiere decir que deban utilizarse para convocar a la AC. Utilizar 68 circunscripciones uninominales no es otra cosa que admitir tales asimetrías.

Si los tres departamentos con mayor concentración poblacional consintieran en reproducir la asimetría a favor de los departamentos con menor desarrollo y concentración de población, no habría mayor problema para utilizar las 68 circunscripciones y convocar a la AC. Pero sucede que estos tres departamentos tienen presiones internas y esperan una representación relativamente similar a su densidad poblacional para obtener un peso político acorde en la AC. Por ello, cuando el anteproyecto de ley propone las 68 circunscripciones va a contrapelo de las expectativas departamentales de Santa Cruz, Cochabamba y La Paz, alejando la posibilidad de convocar a la Asamblea, pues estas regiones —advertidas de estas asimetrías y desventajas— se muestran renuentes a aprobar una convocatoria con tales características.

A modo de conclusión, todas las propuestas de ley que recurren y reivindican la utilización de 68 circunscripciones están proponiendo mantener asimetrías a favor de seis departamentos con menor densidad poblacional. Están proponiendo que departamentos de alta concentración urbana admitan favorecer y sobre representar políticamente a regiones de baja concentración poblacional y fuerte raíz étnica, asentados en ámbitos rurales. El tema étnico es otro factor que añade conflictividad al tema del número y tipo de circunscripciones, factor que se estudiará más adelante.

Otro denominador común que surge de la utilización de 68 circunscripciones y que también provoca efectos políticos perversos se refiere a la utilización de los procedimientos matemáticos para elegir a los representantes. Las circunscripciones uninominales exigen la aplicación de procedimientos de elección denominados de mayoría, procedimiento en el que obtiene la victoria el candidato que reúne la mayor

cantidad de votos. Esta forma de elección tiene aspectos tanto positivos como negativos para el proceso de participación e igualdad.

Los elementos positivos son un mecanismo simple de fácil aplicación y comprensión por parte del ciudadano, pues en una circunscripción gana el candidato que obtenga un voto más a favor. La tendencia negativa es que en sociedades fragmentadas por diversos motivos —sociales, políticos, étnicos— se presentan igual número de postulantes y casi todos tienen un apoyo electoral relativamente importante, por tanto, se produce una votación muy homogénea a favor de todos los candidatos. Es así que en unos casos, el ganador en la circunscripción suele lograr una diferencia en votos mínima con relación a otros candidatos. Esta diferencia mínima genera competencia y frustración. Los perdedores no aceptan de buen talante la derrota. La suma de los votos de los candidatos perdedores suele ser significativamente mayor que los votos del candidato ganador. En otros casos, la diferencia en votos entre el primer candidato y el inmediato competidor suele ser muy amplia. Entonces, el ganador tiene una ventaja tan notable que su victoria no admite cuestionamiento por parte de los candidatos menos favorecidos electoralmente.

El conjunto de estos comportamientos sociales se denomina legitimidad o pérdida de legitimidad. Quien gana con un buen margen de votos tiene adicionalmente una gran legitimidad, pero la pierde quien obtiene el triunfo con un mínimo margen, más aún si existe homogeneidad en la votación. Este déficit de legitimidad que suele presentarse en varias o muchas circunscripciones provoca tensión política.

Otro factor que también es un efecto de la utilización de circunscripciones uninominales y el procedimiento mayoritario de elección, es el referido a la creación de mayorías políticas artificiales en los espacios de representación política. Si un partido político promociona candidatos que obtienen victorias mínimas —en varias o muchas circunscripciones—, el Parlamento se conforma sobre la base de estos representantes que en su conjunto tienen pocos votos en relación con la suma de los obtenidos por los candidatos perdedores. Entonces, un partido con votación mínima puede tener varios escaños y de manera inversa muchos partidos con elevada votación pueden tener pocos escaños o ninguno.

Este comportamiento en términos porcentuales se explica de la siguiente manera: con el 20% del total de votos válidos emitidos en todas las circunscripciones un partido obtiene el 60% del total de cargos en competencia; de manera inversa,

con el 80% de los votos totales varios partidos obtienen el 40% de la representación política. Esa diferencia a favor del primer partido es una mayoría política artificial en el Parlamento, pues tiene una desproporcionada cantidad de escaños en relación a la que la justicia electoral indica.

Por tanto, la utilización de circunscripciones uninominales y procedimientos matemáticos de mayorías conlleva a generar efectos políticos como la legitimidad, la pérdida de legitimidad y la creación de mayorías artificiales.

Si los efectos políticos reseñados son conocidos y defendidos por quienes postulan la utilización de circunscripciones uninominales no hay nada reprochable en ello, pues están buscando ganar escaños con una mínima votación en un escenario fragmentado con muchas opciones electorales. Lo criticable es que los sesgos descritos (falta de legitimidad y construcción de mayorías artificiales) son desconocidos por la gran mayoría de los ciudadanos y por buena parte de quienes ingresan en la competencia electoral por primera vez de la mano de las agrupaciones ciudadanas o los pueblos indígenas.

Quienes tienen el conocimiento sobre los efectos políticos de los sistemas uninominales y mayoritarios, además de promocionar este sistema y de intentar aplicarlo en la convocatoria a la AC, no difunden ni comparten el conocimiento con la sociedad ni con la posible competencia. Esperan ganar escaños, lisa y llanamente; por eso la desinformación y los efectos políticos deseados son parte de estrategias políticas lícitas. Esto genera frustración en la gran mayoría de ciudadanos desinformados que luego deslegitiman a los ganadores y descalifican al sistema democrático.

El resultado global es una Asamblea cuyos miembros son cuestionados por su legitimidad; un ámbito de deliberación con mayorías políticas artificiales y una clara inclinación de grupo, ideológica, que alberga tensiones de origen pero que cuenta a la vez con capacidad suficiente para tomar decisiones. Si bien en las asambleas participan mayorías socialmente ficticias, suelen ser mayorías políticas eficientes. Este es el comportamiento típico de sistemas políticos parlamentarios como el británico o español.

Precisamente la utilización de la mayoría simple y de 68 circunscripciones uninominales, permite vislumbrar un futuro ambiguo en el comportamiento y tipo de decisiones que vaya a tomar la AC. Este escenario podría aclararse desde el conoci-

miento de otros elementos del sistema electoral que reforzarán la tendencia a crear y consolidar mayorías políticas por encima de las mayorías sociales.

Once de las 13 versiones de proyectos de ley reivindican la utilización de 68 circunscripciones uninominales. Estas versiones impulsan y probablemente conocen los efectos políticos señalados. Para descargo de académicos y políticos que sí conocen tales consecuencias, corresponde hablar de las propuestas del grupo de la Universidad Católica y de las organizaciones de mujeres.

Propuesta de la Universidad Católica

Las propuestas de la Universidad Católica (140) y de las organizaciones de mujeres (181) pueden catalogarse como intermedias —en cuanto al número de constituyentes— pues hay quienes proponen entre 80 y más de 200 assembleístas. Es muy difícil y arriesgado afirmar que las expectativas de participación social de la sociedad boliviana se cumplen o no con 140 ó 181 constituyentes; son cifras muy próximas, incluso mayores que el número de representantes diputados: 130. ¿La ciudadanía se siente representada y sus expectativas de participación política se cumplen con 130 diputados? Factores como la identidad o semejanza sociológica, la identidad ideológica entre ciudadano y partido son decisivos en el tema de la representatividad, el número no cobra la misma relevancia. Lo más destacado de las propuestas no es el número sino la forma de elección así como el tipo de circunscripciones en los cuales se elegirían a los assembleístas de la Constituyente.

Los 140 constituyentes propuestos por la Universidad Católica responden a dos criterios. El primero, la utilización de tres tipos de circunscripciones: 68 uninominales, nueve plurinominales y una circunscripción nacional; el segundo criterio: equilibrar los efectos políticos que se generan por la utilización exclusiva de circunscripciones uninominales. Los equilibrios buscados pueden ser la expresión de un mediano conocimiento de la teoría y experiencia electoral boliviana. De tal forma que la propuesta de la Universidad Católica reproduce, con ciertas modificaciones, la estructura del actual sistema electoral. En cuanto a los efectos, si bien es cierto que la utilización de circunscripciones plurinominales neutraliza las tendencias negativas de las circunscripciones uninominales, el número asignado por el grupo de la Universidad Católica a cada una de las nueve circunscripciones plurinominales —

cinco por cada circunscripción departamental— es insuficiente. Por tanto, el buscado equilibrio no se produce.

En la teoría electoral se ha desarrollado y demostrado ampliamente que el tamaño de las circunscripciones electorales influye en la proporcionalidad. Es así que en las circunscripciones de hasta cinco escaños —pequeñas según una clasificación que se construye sobre los efectos proporcionales de las circunscripciones plurinominales— la proporcionalidad es casi nula. En consecuencia, la utilización de 68 uninominales y los efectos anotados —la tendencia a la formación de mayorías artificiales y eliminación de las minorías políticas— no se compensan con la utilización de nueve circunscripciones pequeñas con cinco constituyentes. Los efectos generados en las circunscripciones plurinominales pequeñas son muy similares a los efectos que producen las circunscripciones uninominales.

Con relación a la circunscripción nacional única, la Universidad Católica propone la elección de 27 constituyentes. Contrariamente a una circunscripción pequeña, la circunscripción única sí es altamente proporcional, pero evaluadas en conjunto, las 68 uninominales de efectos mayoritarios y 45 plurinominales pequeñas de efectos no proporcionales, contrarrestan los altos efectos proporcionales de la circunscripción única nacional (27 escaños) hasta volver insignificante su virtud proporcional.

La circunscripción única nacional es altamente proporcional por el número elevado de escaños que se asignan en dicho ámbito territorial (27). También porque asigna escaños en una relación más o menos equilibrada con la cantidad de votos que obtienen los partidos políticos en el ámbito nacional y porque no elimina a las minorías políticas de la representación, sino que llega a otorgarles escaños según el caudal de votos que logran. El resultado global, sin embargo, es que estos escaños tienden a recaer en los partidos que tienen una presencia política o que son capaces de realizar una campaña electoral en todo el territorio nacional.

Dadas las condiciones de fragmentación social y política que vive el país, la circunscripción nacional favorecería a los partidos políticos con presencia electoral territorial nacional. Por defecto, dichos escaños no serían ganados por las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas que tienen un implante político localizado en los departamentos o en algunas circunscripciones uninominales.

La aplicación de la circunscripción única nacional, en el contexto político actual, compensará con representación política a las regiones o departamentos con mayor concentración poblacional —La Paz, Santa Cruz y Cochabamba—, por las características de la postulación de candidatos y de las listas de votación. Los partidos políticos tienden a proponer y colocar candidatos oriundos de las regiones mencionadas por un mero cálculo político electoral, en lo que se denomina franja de seguridad. Si un partido cuenta con información sobre la intención de voto —vía encuestas— sus expectativas políticas de triunfo se traducen en lograr, por ejemplo, seis escaños de los 27 que se hallan en competencia, éstos constituyen la franja de seguridad al ser el número mínimo de escaños a lograr; el partido coloca en la lista de candidatos, en los primeros seis puestos, a personas oriundas de una región particular o candidatos con determinado perfil político. Si estos partidos se hacen acreedores a la confianza ciudadana vía votos, de acuerdo con las previsiones electorales conocidas mediante encuestas, habrán salido ganadores los seis candidatos ubicados en la franja de seguridad de un perfil determinado o de una región en particular.

Lo importante para que se favorezca a las regiones con mayor concentración poblacional es cómo se confecciona la lista de candidatos y su relación con la ubicación geográfica del voto. Las regiones tienden a votar por los representantes oriundos o afincados y conocidos en sus regiones. Es así que el efecto global sobre la representación política por la aplicación de una circunscripción nacional se dará en función de la densidad poblacional. Los departamentos con mayor población —La Paz, Santa Cruz, Cochabamba— captarán o inclinarán la representación política a su favor.

Sin embargo, estos últimos efectos descritos al favorecer a las regiones densamente pobladas y a los partidos con presencia política nacional, se equilibran y pierden peso si los comparamos con los efectos de las 68 circunscripciones uninominales y nueve plurinominales departamentales donde se eligen 45 escaños. Los 68 escaños uninominales representan el 48,6% del total de la representación; 45 escaños plurinominales representan el 32,2%. Ambos tienen un peso específico de 80,8% del total de 140 escaños. Los 27 escaños de la circunscripción nacional tienen un peso específico de 19,2% del total de 140 representantes. Se imponen los efectos mayoritarios de los 102 escaños sobre los efectos proporcionales de 27 escaños.

Como conclusión final sobre la propuesta del grupo de la Universidad Católica, se puede decir que es un proyecto de alta coherencia técnica, pero que genera efec-

tos opuestos a principios que se deben conservar, como son la justa representación de las regiones, el equilibrio entre las diferentes densidades poblacionales y la ubicación de la población sobre el territorio, la inclusión de partidos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas. Debilidades que afectan la viabilidad política de una propuesta técnica. Si los aspectos políticos no son adecuadamente atendidos por la solución técnica, la coherencia técnica no es suficiente para convertirse en una apropiada respuesta a la demanda de representación política. Los efectos técnico políticos de esta propuesta reproducen tendencias mayoritarias, por una parte, y por otra, circunscripciones pequeñas que impiden una representación política proporcional, equilibrada, justa e inclusiva.

Propuesta organizaciones de mujeres

La propuesta de las organizaciones de mujeres coloca verdadero énfasis en garantizar una AC que esté conformada por al menos 50% de representantes del género femenino. De tal forma que otros factores como la representación de la base social indígena o la representación de las regiones son secundarios y se subordinan al elemento central que es una cuota especial de representación política para el sector femenino.

El argumento utilizado es inobjetable, las mujeres constituyen el 50% del total de la población del país. Por tanto, las diferencias culturales, étnicas, de ubicación en el territorio o de densidad poblacional, tendrán su justa representación —sostienen— en el marco de establecer, aplicar y garantizar el primer parámetro de igualdad, la igualdad entre géneros.

Para ello nos proponen utilizar dos tipos de circunscripciones: uninominales y plurinominales departamentales. Reproduciendo en parte las características del actual sistema de elección de representantes que conforman el Poder Legislativo, salvo algunas diferencias, se utilizarían 68 circunscripciones uninominales y se elegirían dos candidatos en cada una de ellas, un hombre y una mujer, haciendo un total de 136 constituyentes, de los cuales 68 (50%) serían mujeres. Adicionalmente, se elegirían cinco constituyentes en cada una de las nueve circunscripciones departamentales guardando la debida alternabilidad de género en las listas de postulación: mujer-hombre-mujer, etc., o viceversa. De esta forma también se intentaría garanti-

zar la presencia del 50% de mujeres en la AC por la utilización de circunscripciones plurinominales y listas cerradas y bloqueadas.

La coherencia técnica de esta propuesta favorece y cumple exitosamente con el objetivo primordial de asegurar el 50% de los representantes femeninos en la Asamblea, pero no resuelve otros problemas como son la justa representación de las regiones o la garantía de efectos políticos equilibrados. La utilización de circunscripciones bi-nominales (68) y nueve circunscripciones plurinominales pequeñas conlleva los mismos efectos y defectos anotados en la propuesta del grupo de la Universidad Católica.

Utilizar las 68 circunscripciones es un error técnico y político. Resulta inequitativo con regiones de alta densidad poblacional como el departamento de Santa Cruz, pues sólo garantiza a esta región la presencia en la Asamblea de 22 representantes elegidos en circunscripción bi-nominal, 11 varones y 11 mujeres. Estos 22 constituyentes, representan a 2.000.000 de habitantes. Para contrastar la inequidad de esta propuesta con la justa representación y presencia de algunas regiones, tomemos el caso del departamento de La Paz que con igual número de habitantes al departamento de Santa Cruz, 2.000.000, enviaría 32 representantes a la Asamblea por tener 16 circunscripciones uninominales.

¡Con una población que es numéricamente igual, La Paz enviaría diez representantes más que Santa Cruz! La Paz estaría sobrerepresentada con diez constituyentes y Santa Cruz subrepresentada con menos diez asambleístas. Esto es política y técnicamente inaceptable para la región de Santa Cruz. Por tanto, si se desea utilizar las circunscripciones uninominales como bi-nominales, resulta inevitable, en aras de la justicia y la equidad con algunos departamentos y con la población que se encuentra allí, modificar los límites de las circunscripciones uninominales e incrementar el número de éstas. En consecuencia, la propuesta de las organizaciones de mujeres se invalida o al menos pierde vigor en lo que se refiere a la utilización de circunscripciones bi-nominales y departamentales pequeñas.

Utilizar las mismas 68 uninominales para elegir dos asambleístas (bi-nominal) o tres (tri-nominal), según sea el caso, simplemente agrava los efectos injustos. Santa Cruz, por tener 11 circunscripciones asignadas enviaría a la AC 33 representantes elegidos en circunscripción tri-nominal; éstos representarían a 2.000.000 de habitantes. El departamento de La Paz, con igual número de habitantes, enviaría 48

representantes a la AC, por tener 16 circunscripciones uninominales. ¡Con una población que es numéricamente igual, La Paz enviaría 15 representantes más que Santa Cruz! La Paz estaría sobrerrepresentada con 15 constituyentes y Santa Cruz subrepresentada con menos 15 asambleístas. Esto es política y técnicamente inaceptable.

Esta tendencia a distorsionar la representación política justa de las regiones en la AC es uno de los efectos más notables y perversos de las propuestas de las organizaciones indígenas, propuestas que se analizan a continuación.

3. Análisis crítico de las propuestas del MAS, CIDOB, CAIT, CSUTCB, CONAMAQ, CSCB, FNMCB-BS, CPESC, CPEMB, APG, MST-B, BOCINAB, CDTAC Y CONNIOB

Número, forma de elección, circunscripciones y efectos políticos

El elemento característico de todas estas propuestas —agrupadas bajo el rótulo de partidos y organizaciones sindicales campesinas— es la coincidencia en el número de 204 constituyentes a elegirse para la Asamblea, la utilización de 68 circunscripciones uninominales y la tendencia a favorecer la presencia étnica mediante la creación de circunscripciones especiales indígenas, en unos casos, o a través de la sobrerrepresentación de la base social indígena en los mecanismos de postulación de candidatos.

El sistema electoral más sencillo de todos y que al mismo tiempo reúne los tres factores anteriormente citados corresponde al MAS (Cuadro N° 2d). Su propuesta radica en la utilización de 68 circunscripciones uninominales para la elección de igual número de diputados uninominales, pero convertidas en circunscripciones trinominales. En estas circunscripciones, de límites territoriales ya definidos, se elegirían tres constituyentes: un hombre, una mujer y un indígena. De multiplicarse las 68 circunscripciones por los tres cargos resultarían 204 constituyentes. El modo de elección es la simple mayoría de votos: ganan la elección los tres candidatos más votados en cada una de las circunscripciones.

La propuesta de CIDOB (propuesta N° 10 del Cuadro N° 2d) coincide en la utilización de las 68 circunscripciones pero difiere en la forma de elección. CIDOB propone elegir dos constituyentes en cada una de las 68 circunscripciones, es decir, un primer total de 136 constituyentes que se elegirían según el procedimiento de

simple mayoría. A este número inicial de 136 se deben añadir 68 constituyentes elegidos en circunscripciones de carácter étnico: 34 en territorios denominados tierras altas y 34 elegidos en tierras bajas. El total de constituyentes es de 204: 136 elegidos en circunscripciones según procedimientos tradicionales (sufragio universal y mayoría simple) y 68 en nuevas circunscripciones según usos y costumbres (designación, aclamación, rotación, etc.).

El CAIT (propuesta N° 11, Cuadro N° 2d) combina a su modo algunas de las características de las propuestas del MAS y de CIDOB. Propone elegir 204 constituyentes en 68 circunscripciones, tres asambleístas en cada una de ellas. A este número se deben añadir 18 constituyentes elegidos en nueve circunscripciones departamentales. Los 204 constituyentes se elegirían siguiendo el procedimiento de simple mayoría de votos; en cambio, los 18 constituyentes adicionales por el sistema proporcional.

La CONNIOB (propuesta 13, Cuadro N° 2d) propone elegir, además de los 204 constituyentes en 68 circunscripciones uninominales a tres asambleístas en cada una de ellas y a 20 constituyentes en circunscripciones indígenas según sus propias costumbres para la elección de autoridades, finalmente, 27 cargos más a razón de tres por cada uno de los nueve departamentos. Esto hace un total de 251 constituyentes.

Otras Organizaciones Indígenas (propuesta N° 12, Cuadro N° 2d) sugieren elegir 204 constituyentes en las conocidas 68 circunscripciones, a éstos habría que añadir 44 asambleístas elegidos en diferentes circunscripciones de carácter étnico. En total se elegirían 248 constituyentes más 248 suplentes.

Uno de los denominadores comunes de las propuestas indígenas es la idea de garantizar en la AC la presencia mayoritaria y dominante de la base social indígena respecto a otros grupos sociales. Esta propuesta hay que entenderla como algo más que la simple sugerencia de diseño de sistema electoral para conformar la Constituyente, para luego evaluarla como demanda política al Estado boliviano. La crítica a estas propuestas no debe limitarse a las características de la forma de elección de asambleístas (usos y costumbres versus sufragio universal) o al tipo de circunscripciones —circunscripciones uninominales convertidas en tri-nominales o creación de circunscripciones étnicas—, sino a los fuertes elementos subyacentes

de crítica al orden social y a las características de las relaciones políticas imperantes en el Estado.

Utilizar las 68 circunscripciones uninominales para hacer realidad una demanda étnica no debe verse en este caso como un error técnico, sino como la utilización de los recursos de la democracia representativa para avanzar en un proceso de cambio social e inversión de las relaciones de poder existentes. Si recurrir a las 68 uninominales provoca asimetrías en la representación política entre departamentos con mayor y menor densidad poblacional, utilizar dichas circunscripciones como ámbitos de carácter tri-nominal —donde uno de los tres cargos a elegirse sea expresa y declaradamente un representante de la base social indígena del país— es asegurar, de principio, una cuota étnica del 30% del total de la representación política en la AC. Todas las organizaciones políticas que postulen candidatos independientemente de su filiación ideológica de origen indígena o no, se hallarían obligadas a postular un 30% de candidatos de origen indígena. Por tanto, estaría garantizada la presencia indígena en la Asamblea con por lo menos un tercio de representantes: 68 asambleístas.

Gracias a la presencia de tres factores: el mecanismo de postulación de candidatos, la existencia efectiva de una mayoría social indígena asentada preferentemente en el territorio sur y centro occidental del país y la competencia electoral propiamente dicha, las organizaciones políticas de filiación campesina tienen la posibilidad de obtener al menos un 50% del resto de escaños en competencia, es decir otros 68 escaños que hacen un total aproximado de 136 escaños. Desde otro punto de vista, dos tercios de la Asamblea estarían potencialmente controlados por organizaciones políticas que representan a la base social indígena; un tercio de la Asamblea se distribuiría entre otros grupos políticos y sociales.

Si a la clara intencionalidad de tener presencia política y control étnico mayoritario de la Asamblea se le añade la demanda de crear circunscripciones especiales indígenas en número variable de 20, 44 ó 68 puestos —planteamientos realizados por CIDOB, CONNIOB, CSUTCB, CONAMAQ, CSCB, FNMCB-BS, CPESC, CPEMB, APG, BOCINAB, MST-B y CDTAC— donde se designarían como constituyentes a representantes de comunidades originarias o pueblos indígenas, según usos y costumbres, tenemos plenamente confirmada la idea de que la AC podría convertirse en el ámbito político que refleje no la diversidad social y política del país, sino la hegemonía étnica aymara y quechua.

La utilización de las tradicionales 68 circunscripciones uninominales genera una fuerte asimetría a favor de las zonas mayoritariamente aymara-quechuas del país —La Paz, Oruro, Potosí, Chuquisaca y Cochabamba— y un perjuicio en la representación de la región oriental —los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando—. El primer grupo de departamentos dispone de 44 circunscripciones uninominales que al multiplicarse por tres obtiene un total de 132 cargos; en cambio, la región oriental, a la cual se le añade las circunscripciones del departamento de Tarija, apenas tienen 24 circunscripciones uninominales que al multiplicarse por los tres cargos propuestos llega a 72 asambleístas en total.

Lo anterior expresa la ventaja de la zona andina-central sobre la zona oriental del país. Si comparamos la densidad poblacional de estas regiones, la primera concentra al 65,72% de la población del país, en cambio, Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija concentran al 34,27% de la población de Bolivia. En términos de representación política en la AC, la zona centro-occidental del país tendría el 65,72% de la población y el 64% de la representación política; la zona oriental y sur del país, el 34,27% de la población y el 35,29% de la representación política en la Asamblea.

Si bien existe una fuerte aproximación entre población y representación política en la AC por la utilización de 68 circunscripciones uninominales, se debe resaltar la idea de garantizar la presencia étnica-territorial mayoritaria de los pueblos aymara-quechua. Si a esta lectura se suma la creación de circunscripciones de carácter exclusivamente étnico, tenemos como resultado que la Asamblea no sólo tendría una presencia importante y mayoritaria de la base social indígena del país, sino que además estaría sobrerrepresentada. Por tanto, la AC estaría conformada por una mayoría social con representación política adicional y artificial.

Si interpretamos que la demanda de la base social étnica es la búsqueda de igualdad de oportunidades para obtener representación política igualitaria en la AC, advertimos que las soluciones técnicas que proponen —la utilización de 68 circunscripciones convertidas en tri-nominales y circunscripciones especiales indígenas— vulneran la búsqueda y establecimiento de igualdad y más bien se orientan a formar una composición política desigual, obviamente a favor de la base social étnica-territorial de Bolivia. Entonces, debe quedar claramente establecido que las propuestas de los grupos sociales y partidos políticos de filiación étnica conciben el instrumento técnico, el sistema electoral para la AC, como medio para invertir las relaciones de

poder; entendiendo a los recursos de la democracia representativa —el sistema electoral y la competencia político democrática— como una competencia étnica y oportunidad para privilegiar lo étnico cultural sobre lo político-ideológico.

Cabe concluir que el proceso electoral para la elección de constituyentes no tiene las tradicionales características de competencia política entre organizaciones de diversa índole —pluralismo ideológico político—. Emerge en el horizonte de la democracia liberal y representativa un nuevo y perturbador elemento: la competencia étnico-cultural. Elemento perturbador porque cambia la lógica competitiva de la democracia liberal y representativa; lógica que por su novedad trae consigo una enorme incertidumbre y riesgos de que dicha competencia étnica no se resuelva en el plano democrático de la lucha por la preferencia electoral sino en otros escenarios teñidos de violencia interétnica y territorial.

La AC no sólo es —desde la visión de los movimientos, organizaciones campesinas y partidos de raíz indígena— una competencia por tener un número mayor de asambleístas que conformen una corriente de opinión ideológica y política, sino que se convierte en escenario de competencia étnica. Escenario donde lo étnico es lo ideológico y político.

La mayor parte de la sociedad boliviana entiende y se enfrasca en la idea de que el proceso y el sistema electoral de la AC es un escenario de competencia electoral y no de competencia racial o interétnica. Este desencuentro podría provocar —de hecho así viene ocurriendo— una postergación en las fechas de convocatoria a elecciones y obviamente en la efectiva realización de dicha Asamblea.³⁸ Postergar la fecha de elecciones no es solamente consecuencia de una agenda completa y burocratizada del Parlamento boliviano, institución que debe promulgar la Ley de Convocatoria y que no puede salir de la enredada madeja de la Ley de Hidrocarburos,³⁹ sino también de la

³⁸ El segundo anteproyecto propone el mes de diciembre de 2005 como fecha para la realización de la AC.

³⁹ Hasta el 5 de mayo de 2005, la Cámara de Senadores había aprobado y reformado la Ley de Hidrocarburos remitida por la Cámara de Diputados para su revisión. La modificación de 62 artículos provocó un nuevo debate en la cámara de origen; esto hizo prever la realización de un Congreso Extraordinario para la aprobación definitiva de la ley. “De las 62 modificaciones efectuadas por la Cámara de Senadores al proyecto de Ley de Hidrocarburos, cinco dividieron y enfrentaron a los 110 diputados que asistieron a la sesión 108; donde el debate político se entrelazó con insultos y mediciones de fuerzas regionales, e intereses y presiones de sectores sociales, de municipios y universidades.” *La Prensa*, 10 de mayo de 2005.

demanda étnica que —por su novedad y fuerza con que se incorpora en el proceso político— viene produciendo temor y desconcierto en las élites políticas que optan por dilatar o por no considerar un tema cuyas consecuencias no pueden prever: la LECAC.

Si bien el pleno del Congreso de la República no considera aún la ley y por tanto no se produce el debate sobre la demanda indígena, la CECAC —por presiones de la base social indígena— substituyó el primer anteproyecto de ley por otro, admitiendo y dando lugar a la creación de cuotas étnicas a través de las circunscripciones especiales indígenas.

La tendencia a sobredimensionar la presencia étnica en la AC también se ve apoyada por la aplicación de dos procedimientos para la asignación de escaños. En todos los proyectos presentados por las organizaciones políticas de raíz sindical campesina o étnica se estipula la mayoría simple de votos para determinar a los ganadores por circunscripción. Anteriormente se argumentaba que el procedimiento de la mayoría simple tendía a la creación de mayorías artificiales, pero sobre todo fomentaba la conformación de una Asamblea con presencia de tan sólo tres corrientes ideológico políticas, produciéndose la eliminación de otras opciones. En suma, este procedimiento tiende a la eliminación de la pluralidad política y la sustituye por la polaridad étnica. Este efecto se conoce como el efecto reductor del sistema electoral. Analicemos este efecto en detalle:

En una circunscripción tri-nominal podrían postularse diez opciones políticas ya sea de partidos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas; esto hace un mínimo de 30 candidatos a constituyentes. Dado que existe un número variable de circunscripciones uninominales dentro de los límites departamentales (16 uninominales en La Paz; 11 en Santa Cruz; nueve en Cochabamba; cinco en Oruro; ocho en Potosí; seis en Chuquisaca; tres en Pando; cinco en Beni y cinco en Tarija) es altamente probable que en cada departamento surjan organizaciones políticas propias, diferentes unas de otras. Es así que, según cálculos conservadores, en el país tendríamos unas 30 organizaciones políticas compitiendo en 68 circunscripciones.

El punto es que en cada circunscripción sólo puede obtener la victoria una organización política. Esto significa que un ciudadano con su voto elegiría simultáneamente tres cargos: un hombre, una mujer y un indígena. Entonces, si en una circunscripción se presentan diez candidaturas, sólo una de ellas obtendría la victoria y

nueve candidaturas se quedarían sin representación política. En esto consiste el efecto reductor del sistema electoral del tipo mayoritario.

Si en el país se presentan 30 organizaciones políticas —hay quienes consideran que podrían existir más de 50 agrupaciones compitiendo por cargos en la Asamblea—, en el mejor de los casos sólo diez de estas 30 organizaciones obtendrían representación política y 20 organizaciones participarían pero indefectiblemente quedarían fuera de la representación. El sistema electoral de acuerdo al sistema de recompensas, uno por circunscripción, reduce la oferta política de 10 a 1 y de 30 a 10. Por tanto, el sistema de simple mayoría tendería a reducir el número de competidores políticos. En un contexto político social que se ufana de ser multicultural y heterogéneo, diversidad que incluso es reconocida legalmente por las leyes y la CPE,⁴⁰ resulta contradictorio optar por un sistema electoral mayoritario o de simple mayoría que niega la diversidad y la reduce a su mínima expresión.

También existe el efecto concentrador del sistema electoral de tipo mayoritario, complementario al anteriormente descrito. Por una parte, el sistema de mayoría reduce el número de organizaciones políticas con opciones reales de lograr representación (efecto reductor) y por otra parte tiende a concentrar la representación en una o dos, exagerando en tres opciones (efecto concentrador). Veamos, en una circunscripción departamental donde existen 16 circunscripciones uninominales, el caso de La Paz, el efecto concentrador sostiene que si se presentan en cada circunscripción diez alternativas políticas, la victoria se concentra en dos o tres opciones cuando mucho. Si se proyecta este comportamiento a todas las circunscripciones es bastante probable que tres o cinco organizaciones políticas concentren toda la representación política de la Asamblea. Esto sucedería siempre y cuando se utilice sólo el sistema de mayoría para la elección de constituyentes.

Un sistema de mayoría en circunscripciones uninominales que genera efectos reductores o concentradores tiende a configurar —a mediano plazo— un sistema bipartidista. Este es el caso de la democracia inglesa.

Lo paradójico de utilizar en Bolivia un sistema de asignación de escaños de mayoría en circunscripciones uninominales —convertidas en bi o tri-nominales— nace de las propuestas de organizaciones políticas que aparecen en el horizonte polí-

40 “I. Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural constituida en República Unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática (...)” Artículo 1° CPE.

tico del país como reflejo de la diversidad étnica y cultural, en oposición a la hegemonía ejercida por los partidos políticos tradicionales que, supuestamente, negaban la diversidad; las organizaciones políticas —partidos, organizaciones sindicales, gremiales, indígenas y campesinas— que constituyen la expresión de la multiculturalidad. Lo anterior confirma la tesis de que la pugna y conflicto en el marco de la convocatoria a la AC es de carácter étnico: se busca la presencia mayoritaria de grupos sociales de perfil y contenido étnico-cultural, desplazando la competencia político electoral e ideológica a un segundo plano.

Finalmente, el tipo de sistema electoral que se vaya a utilizar para convocar a la AC tiene una enorme posibilidad de convertirse en el modelo que se implante para elegir los espacios tradicionales de representación política en el futuro. Esto quiere decir que el próximo Congreso (suponiendo que luego de la deliberación y reforma de la CPE se mantenga la actual estructura bicameral del Poder Legislativo) se conformaría con el mismo sistema que permita la organización de la AC.

Nótese que todas las propuestas (anteproyectos de ley, incluyendo las propuestas de agrupaciones indígenas) son innovadoras en cuanto a su diseño y no se sujetan puntualmente a los procedimientos tradicionales de elección de representantes señalados en la CPE y el Código Electoral. Todas sugieren nuevas circunscripciones, nuevos mecanismos de conversión de votos en escaños y prácticamente eliminan la posibilidad de elegir representantes utilizando sistemas proporcionales. El sistema electoral boliviano, desde 1952 hasta la fecha fue y es —por definición de la Constitución y leyes vigentes— un sistema de representación proporcional.⁴¹

Todas las propuestas, al privilegiar los procedimientos de elección de mayoría (formas de conversión de votos) y sugerir la utilización de circunscripciones uninominales, en los hechos están propugnando la sustitución del sistema de representación proporcional por un sistema de representación mayoritario. En términos estrictamente político-electorales, las propuestas están buscando sustituir los efectos de un sistema proporcional por los efectos de un sistema mayoritario. Con la materializa-

41 “Artículo 219º. El sufragio constituye la base del régimen democrático representativo y se funda en el voto universal, directo e igual, individual y secreto, libre y obligatorio; en el escrutinio público y en el *sistema de representación proporcional*.” CPE. “Artículo 6º. (Principios del Sufragio). Son principios del sufragio: (...) c) *El sistema de representación proporcional*, para Diputados y Concejales, el sistema de mayorías y minorías para el caso de Senadores, a efecto de garantizar los derechos de las mayorías y minorías.” Código Electoral. (Énfasis del autor).

ción de este cambio se persiguen fines políticos que tienden a favorecer a algunas organizaciones políticas en desmedro de otras.

Analizando el sistema electoral para la AC desde una perspectiva jurídico-legal, podemos constatar que las propuestas están propiciando cambios que —a juicio de expertos juristas— incurren en el vicio de inconstitucionalidad. Por tanto, el debate en el pleno Congresal del anteproyecto no girará en torno al contenido de las propuestas, sino que estará centrado en la fidelidad o trasgresión de la CPE. Ante la eventual aprobación de la ley de convocatoria observada en su legalidad constitucional, se prevé que la norma podría ser recurrida por inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

Las organizaciones políticas que sugieren o diseñan propuestas innovadoras de sistemas electorales, como las múltiples organizaciones sindical campesinas, argumentan que lo que dispone la Constitución respecto a la elección de autoridades políticas se aplica para los poderes constituidos y en funcionamiento —Presidente de la República, Parlamento, municipios— y no así para la elección de nuevos representantes como es el caso de la AC. En consecuencia, estas organizaciones consideran que existiría un margen de acción e indefinición jurídica que permitiría concebir un nuevo sistema electoral para la elección de constituyentes.⁴² Sobre la base de este argumento se han ido traspasando varios límites constitucionales; uno de ellos es la creación de circunscripciones especiales indígenas y designación de constituyentes según usos y costumbres.

Las circunscripciones uninominales, bi-nominales o tri-nominales son legales y constitucionales. Recuértese que las circunscripciones departamentales para la elección de senadores de la República operan como circunscripciones tri-nominales y tienen un sistema de recompensa de dos cargos para la primera mayoría y uno para la segunda mayoría. Existen propuestas que despiertan justas críticas de inconstitucionalidad, por ejemplo: a) las que establecen que en las circunscripciones tri-nominales se postulen y —sobre todo— se obligue al elector a votar por candidatos per-

42 El presente trabajo no tiene como eje de reflexión y análisis la juridicidad de los sistemas electorales y proyectos de ley propuestos. Su eje de análisis es eminentemente politológico. Sin embargo, no se debe ignorar que un tema crucial y de debate en el pleno congresal, que tratará el A-LECAC, será si la norma se ajusta o no a lo dispuesto por la CPE y en qué medida se la puede transgredir, teniendo en cuenta que se trata de convocar a una entidad política que podría dar lugar a la fundación de un nuevo sistema político.

tenecientes a determinadas etnias pues uno de tres candidatos debe ser indígena; b) propuestas que exigen que se dé lugar a la creación de circunscripciones especiales indígenas y que en ellas se elija un número variable de cargos según usos y costumbres, prescindiendo del sufragio universal y de la competencia electoral.

Las circunscripciones especiales indígenas son legales y no podrían ser recurridas de inconstitucionalidad en tanto y cuanto se organice un padrón electoral indígena y circuitos de votación en los que se participe voluntariamente sin propiciar segregación alguna, recurriendo para la elección de cargos al sufragio libre, directo y secreto. Se volverían inconstitucionales o susceptibles de ser recurridas por inconstitucionalidad si los electores de las circunscripciones indígenas tuvieran doble voto, uno para elegir representantes indígenas a la Asamblea y otro para sufragar simultáneamente en la circunscripción electoral —departamental o uninominal— y elegir constituyentes; esto daría lugar a un privilegio como es el voto plural, lo cual llevaría a vulnerar un principio del derecho electoral como es el sufragio igual⁴³ y a violar de manera flagrante el artículo 219º de la CPE. Los ciudadanos que no se hallen inscritos en los padrones indígenas no dispondrían del voto plural, por lo tanto se estaría quebrando un derecho político y constitucional. En consecuencia, no es la circunscripción indígena lo cuestionable sino el doble voto.

Demandar el privilegio del doble voto es un error en el que incurren las propuestas de los partidos y las organizaciones sindicales indígenas. No sólo piden votar en las tradicionales circunscripciones uninominales y departamentales sino votar simultáneamente en las circunscripciones especiales indígenas. Tales circunscripciones serán analizadas más adelante, juntamente con la evaluación de las propuestas del segundo anteproyecto de ley.

43 El profesor D. Nohlen, sobre el sufragio igual dice que: “Este principio implica que la influencia del voto de todos los electores es igual, y no debe ser diferenciado en razón de propiedad, ingresos, capacidad impositiva, educación, religión, raza, sexo u orientación política. Se postula bajo este principio de igualdad de sufragio, la igualdad cuantitativa de los votos de los electores. El principio de sufragio igual es incompatible con todas las formas de voto plural, de clase o de casta: 1) en el voto de clase o de casta se subdivide el universo electoral en grupos de marcada diferenciación numérica, que eligen un número fijo de diputados. 2) En el voto plural se diferencia la cantidad de votos de que dispone cada elector mediante el otorgamiento de votos adicionales a determinados grupos de personas (...)” *Sistemas electorales y partidos políticos*, pág. 21, 1995.

A manera de conclusión: los diseños de sistema electoral de las organizaciones con filiación indígena para la AC constituyen proyectos políticos de transformación profunda del sistema de representación y del Estado. Los diseños de sistema electoral —cómo elegir a los constituyentes— son un pretexto para transmitir una demanda al Estado boliviano para lograr una presencia mayoritaria en la AC mediante la creación de circunscripciones especiales y voto plural. Técnicamente incurren en el error de utilizar las 68 circunscripciones uninominales diseñadas sobre la base del Censo 1992; otro error técnico es convertir a las circunscripciones uninominales en tri-nominales, obligando a las organizaciones políticas a postular candidatos mediante cuotas. Uno de cada tres candidatos debe pertenecer a una etnia en particular, vulnerando con ello normas de derecho electoral y principios constitucionales. La trasgresión a la normativa constitucional no es algo que intimide y preocupe a las organizaciones políticas indígenas que realizan propuestas para la conformación de la AC.

4. Análisis crítico de las propuestas de la mesa técnica de la Comisión Especial de Congreso para la Asamblea Constituyente CECAC

Número, forma de elección, circunscripciones y efectos políticos

La mesa técnica —equipo de profesionales y asesores de la comisión de Congreso— elaboró tres opciones diferentes de sistema electoral para la conformación de la Asamblea, sobre la base de las distintas propuestas presentadas a la comisión. Este conjunto de propuestas se dieron a conocer al público bajo el rótulo de Anteproyecto de Ley de Convocatoria para la AC, que de alguna manera reflejaban y sintetizaban las múltiples visiones y demandas sobre cómo elegir constituyentes que se llevaron a consideración de la comisión de Congreso.

En cuanto a la estructura y características de las opciones diseñadas, las mismas intentaron plasmar una visión técnica despojada de consideraciones o elementos de índole política; éste es el elemento más destacable del trabajo, pero al mismo tiempo el más susceptible de crítica pues el eclecticismo intentado produjo diseños técnicamente contradictorios y confusos. Esta inconsistencia provocó que como propuestas técnicas tuvieran una vida muy corta, pues al cabo de dos meses de ser publicado el anteproyecto (diciembre, 2004), dichas opciones fueron dese-

chadas y sustituidas por otros diseños totalmente diferentes, plasmados en un nuevo anteproyecto (abril, 2005).

Los nuevos diseños insertos en el segundo anteproyecto —los cuales se discutirán en detalle en el apartado que corresponde— son propuestas para elegir constituyentes con una inobjetable carga política y no técnica. Por ello, los tres escenarios diseñados por la mesa técnica y convertidos en la propuesta oficial de la comisión de Congreso, si bien son criticables en algunos aspectos, tienen un valor intrínseco pues cada una de estas opciones intenta dar respuesta a múltiples demandas políticas. Esta búsqueda de equilibrio que consistía en el diseño de un sistema electoral que diera satisfacción a las expectativas de varios actores políticos de manera simultánea, se convirtió a la postre en su debilidad y en la razón por la cual se los desechó.

En cuanto al número, la mesa técnica sugería que la Asamblea estuviera conformada por 188 ó por 190 miembros. En cuanto al tipo de circunscripciones, proponía la utilización de las tradicionales nueve circunscripciones departamentales y 68 uninominales a las cuales añadía circunscripciones especiales indígenas y una circunscripción nacional. Cada una de las opciones difiere en el modo de elección de los constituyentes, por ello amerita su análisis. Hasta acá, nótese que el diseñar un sistema electoral con cuatro tipos de circunscripciones —nacional, departamentales, uninominales y especiales indígenas— y aplicar en cada uno de ellos un modo de elección diferente, constituye la prueba del eclecticismo y al mismo tiempo hace evidente la dificultad técnica de conciliar elementos diversos en una sola estructura.

Otro déficit de las propuestas de la mesa técnica radica en la insuficiente explicación de las características de cada opción a la ciudadanía. El diseño del sistema electoral dejaba enormes interrogantes que no eran absueltas en ninguna parte del articulado del anteproyecto de ley. Tanto el número total de miembros de la AC (188 o 190) como el número de constituyentes por departamento no fueron explicados adecuadamente, lo que despertó sospechas en la ciudadanía y dudas acerca de los motivos o argumentos por los cuales —por ejemplo— a Tarija se le otorgaban 10 constituyentes en una opción y 12 en otra; a La Paz 35 en unos casos y 37 en otro. Esta omisión de información u omisión en la justificación del porqué se proponían dichas diferencias en cuanto al número de constituyentes a elegirse, redundó en el desenlace indicado, su pronta sustitución.

La confusión se hizo más evidente debido a que las publicaciones del primer anteproyecto de ley diferían unas de otras en los diseños gráficos de cada una de las opciones. Lo cual establece que los modelos de la mesa técnica eran susceptibles de interpretación variada y por lo mismo terreno fértil para la confusión.

La primera opción de sistema electoral señala la elección de 188 constituyentes desagregados de la siguiente manera: 68 elegidos en igual número de circunscripciones uninominales; número al que se deben añadir 84 constituyentes elegidos, en número variable, en nueve circunscripciones departamentales; sobre esta cifra deben sumarse 18 constituyentes elegidos en una circunscripción especial indígena, cuyo diseño y delimitación será efectuado por el Órgano Electoral; finalmente se agregan 18 constituyentes elegidos en una circunscripción nacional (Cuadro N° 6).

La segunda opción de la mesa técnica (Cuadro N° 7) señala la elección de 188 constituyentes desagregados de la siguiente manera: 68 se eligen en igual número de circunscripciones uninominales; a estos 68 se deben añadir 102 constituyentes elegidos, en número variable, en nueve circunscripciones departamentales; cifra a la que se deben sumar 18 constituyentes a elegirse en una circunscripción especial indígena, cuyo diseño y delimitación sería efectuado por el Órgano Electoral.

Finalmente, la tercera opción de la mesa técnica señala la elección de 190 constituyentes: 136 se eligen en 68 circunscripciones; a este número se deben añadir 36 constituyentes elegibles, en número variable, en nueve circunscripciones departamentales; sobre esta cifra deben sumarse 18 constituyentes elegidos en una circunscripción nacional (Cuadro N° 8).

CUADRO 6: Opción 1, Mesa Técnica CECAC

Departamento	Circunscripción				
	Uninominal	Departamental	Especial indígena	Nacional	Total
Chuquisaca	6	6			12
La Paz	16	19			35
Santa Cruz	11	20			31
Cochabamba	9	15			24
Potosí	8	6			14
Oruro	5	5			10
Tarija	5	5			10
Beni	5	5			10
Pando	3	3			6
Total	68	84	18	18	188

Fuente: Elaboración propia. Información primaria A-LECAC

CUADRO 7: Opción 2, Mesa Técnica CECAC

Departamento	Circunscripción			
	Uninominal	Departamental	Especial indígena	Total
Chuquisaca	6	8		14
La Paz	16	21		37
Santa Cruz	11	22		33
Cochabamba	9	17		26
Potosí	8	8		16
Oruro	5	7		12
Tarija	5	7		12
Beni	5	7		12
Pando	3	5		8
Total	68	102	18	188

Fuente: Elaboración propia. Información primaria A-LECAC

CUADRO 8: Opción 3, Mesa Técnica CECAC

Departamento	Circunscripción			
	Uninominal	Departamental	Nacional	Total
Chuquisaca	10	2		14
La Paz	32	5		37
Santa Cruz	22	11		33
Cochabamba	18	8		26
Potosí	16	2		18
Oruro	10	2		12
Tarija	10	2		12
Beni	10	2		12
Pando	6	2		8
Total	136	36	18	190

Fuente: Elaboración propia. Información primaria A-LECAC

Las tres alternativas concebidas parten utilizando las tradicionales 68 circunscripciones uninominales diseñadas según los parámetros del Censo 1992. En dos casos, las 68 circunscripciones se utilizan como ámbitos uninominales, esto es, para elegir a un constituyente (Cuadro N° 6 Opción 1 y Cuadro N° 7 Opción 2). En el tercer caso, las 68 circunscripciones uninominales se utilizan como ámbito bi-nominal para elegir a dos constituyentes por circunscripción (Cuadro N° 8 Opción 3). Convertir las circunscripciones uninominales en bi-nominales tiene como propósito dar atención a las demandas de las organizaciones de mujeres que proponen elegir en cada circunscripción uninominal a dos candidatos, un hombre y una mujer.

Luego, en las tres opciones se utilizan nueve circunscripciones departamentales como circunscripciones plurinominales de número de escaños variable. Por ejemplo, el departamento de La Paz tiene en el primer caso 19 escaños en circunscripción departamental, en el segundo 21 y en el tercer caso 5 escaños. Todos los departamentos exhiben un comportamiento variable similar. Cochabamba tiene 15, 17 y 8 asambleístas a elegir; Pando tiene 3, 5 y 2 asambleístas asignados. Estas variaciones no fueron explicadas adecuadamente en ningún momento del proceso informativo, ni en ningún artículo del anteproyecto.

En dos casos (Opciones 1 y 2) se utilizan circunscripciones especiales indígenas para la elección de 18 constituyentes: 12 en el occidente, centro y sur del país y seis en la zona oriental, centro y norte de Bolivia. De este modo, la CECAC, al crear circunscripciones indígenas comienza a otorgar legalidad a la demanda de la base social indígena y de partidos políticos de raíz sindical campesina, para crear cuotas étnicas y otorgar el privilegio del voto plural.

Anteriormente se explicó de manera exhaustiva que en los sistemas electorales se crean cuotas para beneficiar a minorías políticas y no para sobrerrepresentar a mayorías étnicas o políticas. Las circunscripciones diferenciadas, de carácter étnico, tendrán carta de ciudadanía definitiva en el segundo anteproyecto de ley. Estas cuotas y privilegios serán luego férreamente defendidas en el pleno Congresal, en el momento de la discusión y aprobación definitiva del anteproyecto.

La primera y tercera opción utilizan o crean la circunscripción única nacional en la que se elige a 18 constituyentes. El argumento para la creación de una circunscripción nacional y la elección de constituyentes, en éste ámbito territorial, se sustenta en la idea de que la Asamblea debe deliberar sobre asuntos e intereses que con-

ciernen a la totalidad de las naciones que se encuentran incluidas en el Estado boliviano. Sin embargo, esta opinión no encontró suficiente eco y receptividad, siendo eliminada de los modelos consignados en el segundo anteproyecto de ley. Es poco probable que esta idea y sugerencia —circunscripción nacional única— recobre fuerza en el debate de aprobación de la ley.

Finalmente, las tres opciones de la mesa técnica incluyen en cada cuadro una columna final en la que se establece el número total de asambleístas que se elegirían por departamento; cifras totales que varían según sea el número de asambleístas asignados en cada circunscripción uninominal y departamental. La sumatoria de los asambleístas en cada circunscripción determina el número total por departamento.

Como se puede advertir, las tres opciones combinan una serie de elementos de la forma más diversa y creativa, con el claro propósito de atender las presiones y propuestas de los actores políticos interesados en el tema de la conformación de la AC. A la presión de la base social indígena se responde con la creación de circunscripciones especiales indígenas; a la demanda de equidad y género se atiende con la conversión de circunscripciones uninominales en bi-nominales; a la sugerencia de entender a la Asamblea como un ámbito de reflexión de temas nacionales y no solamente sectoriales, se atiende dando lugar a la creación de una circunscripción nacional.

Finalmente, a la demanda generalizada en sentido de que los departamentos tengan una mayor representación, se responde incrementando el número de posibles asambleístas por departamento; incremento mayor a la representación otorgada para la conformación de la Cámara de Diputados y Senadores. Por ejemplo, La Paz que en la actualidad tiene 31 diputados ve incrementada su representación a 35 ó 37; Santa Cruz sube de 22 a 31 ó 32; Tarija, de los actuales 9 diputados, incrementa su representación en 1 ó 3, hasta lograr 10 ó 12, según sea el caso. De esta manera, todos los departamentos aumentan su representación y por ello se llega a 188 o 190 constituyentes, según sea la opción que se maneje.

La Comisión Técnica del Congreso entendió que el número total de asambleístas debería ser proporcional a la población por departamento y no una simple aplicación mecánica del número, ya sea por suma o multiplicación de las 68 circunscripciones uninominales convertidas en bi o tri-nominales. Sin embargo, cometió un error de aplicación pues —al no contar con información actualizada de la Corte Nacional Electoral— consideró que la modificación de los límites de las circunscripciones uni-

nominales llevaría entre cinco o seis meses como mínimo, impidiendo con ello la realización de la AC. Por ello, optó por mantener las 68 circunscripciones uninominales y variar el número de asambleístas por departamento. De acuerdo con estas consideraciones técnicas, en algunos casos acertada y en otras cometiendo graves errores de apreciación, la comisión mantuvo —en las opciones de sistemas electorales que diseñó— las 68 circunscripciones uninominales y departamentales, creó además circunscripciones especiales indígenas y la circunscripción nacional única.

Cabe recordar que la asignación de escaños por departamento para la conformación de la Cámara de Diputados se produce en función de dos criterios: territorial y poblacional. Para la conformación de la Cámara de Senadores se utiliza solamente el criterio de asignación territorial: se otorgan tres representantes por cada uno de los departamentos y se alcanza de este modo a 27 representantes que conforman el Senado Nacional. Para la Cámara de Diputados se otorga cinco representantes de base a cada departamento (criterio territorial) y se adiciona un representante por cada 80.000 habitantes (criterio poblacional). Obsérvese que en el Cuadro N° 9 se hace evidente esta forma de distribución y asignación de escaños por departamento; distribución ajustada a disposiciones constitucionales y legales.

CUADRO 9: Asignación de escaños por departamento, Censo 1992

Departamento	Censo 1992	Base fija	Diputados adicionales por población	Total
Chuquisaca	453.756	5	6	11
La Paz	1.900.786	5	26	31
Cochabamba	1.110.205	5	13	18
Oruro	340.114	5	5	10
Potosí	645.889	5	10	15
Tarija	291.407	5	4	9
Santa Cruz	1.364.389	5	17	22
Beni	276.174	5	4	9
Pando	38.072	5	0	5
Bolivia	6.420.792	45	85	130

Fuente: Elaboración propia. Información primaria INE, CPE y Ley Electoral 1996.

Siguiendo la lógica de asignación por territorio (base fija) y población (un representante por cada 80.000 habitantes) se produce la siguiente asignación de escaños totales por departamento:

CUADRO 10: Asignación de escaños por departamento, Censo 2001

Departamento	Censo 2001	Base fija	Constituyentes por población	Total
Chuquisaca	531.522	8	6	14
La Paz	2.350.466	8	29	37
Santa Cruz	2.029.471	8	25	33
Cochabamba	1.455.711	8	18	26
Potosí	709.013	8	8	16
Oruro	391.870	8	4	12
Tarija	391.226	8	4	12
Beni	362.521	8	4	12
Pando	52.525	8		8
Bolivia	8.274,325	72	98	170

Fuente: Elaboración propia. Información primaria INE.

Nótese la plena coincidencia que existe entre la columna última del anterior Cuadro (total de constituyentes por departamento) con las columnas de números totales por departamento de las Opciones 2 y 3, preparadas por la comisión técnica. Obsérvese también que la asignación se realiza en función de los datos del Censo 2001.

La primera de las observaciones que se puede hacer a los modelos de sistema electoral diseñados por la mesa técnica de la CECAC se refiere a la utilización de las 68 circunscripciones ya sea en el formato uninominal o bi-nominal. La segunda mirada se aplica a la variación y asimetrías en el número de circunscripciones por departamento.

Utilizar 68 circunscripciones para elegir 68 ó 136 constituyentes es un error técnico que al ser parte de una propuesta de la comisión de Congreso se convierte en un error político. En varias oportunidades de este ensayo se argumentó suficientemente que el diseño de las 68 circunscripciones se realiza de acuerdo a dos criterios: a) según los resultados del Censo 1992; y b) por la realidad poblacional de cada departamento. Así lo establece con precisión la CPE en su artículo 60º, párrafo VI: “La distribución del total de escaños entre los departamentos se

determina por Ley, en base al número de habitantes de cada uno de ellos, de acuerdo al último Censo Nacional”.⁴⁴

En sujeción a la disposición constitucional señalada, La Paz tiene 16 uninominales y Santa Cruz 11: diferencia dada en función de la variación en la densidad poblacional. Pero la asignación anterior era justa según los datos del censo realizado a principios de la década de los 90 y en la actualidad el país dispone de los datos oficiales de un último censo. Además de la diferencia de diez años entre uno y otro censo también existe una intensa dinámica poblacional entre departamentos. En consideración a los resultados del Censo 2001, Santa Cruz reclama que se le otorgue un número de escaños mayor en razón a su acelerado crecimiento poblacional. En números totales, según las tres opciones diseñadas por la mesa técnica, si Santa Cruz recibe representación igual a su densidad poblacional, sube de 22 constituyentes a 31 ó 33, según sea el caso.

Siguiendo con el ejemplo de Santa Cruz y aplicando una estricta racionalidad técnica, las circunscripciones uninominales de este departamento deberían modificarse para tener por lo menos seis nuevas circunscripciones uninominales. En todas las opciones diseñadas por la mesa técnica, Santa Cruz mantiene sus 11 circunscripciones uninominales, eligiendo en un caso 22 constituyentes si la circunscripción uninominal se torna en bi-nominal. Pero surge un problema de interpretación y la sospecha de que la mesa técnica o el Congreso estarían manipulando las circunscripciones y modificando el número de escaños por departamento en función a intereses políticos y no a criterios técnicos.

Si las circunscripciones uninominales se utilizan como bi-nominales, las asimetrías negativas para Santa Cruz son más evidentes. En 11 circunscripciones uninominales Santa Cruz elige 22 constituyentes con 2.000.000 de habitantes en su territorio. Oruro y Potosí sólo reúnen a 1.000.000 de habitantes y eligen juntos a 26 constituyentes: cuatro constituyentes más que Santa Cruz con 1.000.000 de habitan-

44 Artículo 60º. Parágrafo VI. “La distribución del total de escaños entre los departamentos se determina por Ley, en base al número de habitantes de cada uno de ellos, de acuerdo al último Censo Nacional. Por equidad la Ley asignará un número de escaños mínimo para 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.”

tes menos. Esta es una asimetría políticamente inaceptable en la percepción y lectura de los ciudadanos cruceños.

El problema de las asimetrías y las percepciones equivocadas de la población hubieran quedado plenamente despejadas si en los diseños de la mesa técnica el número de escaños por departamento hubiera sido distribuido equilibradamente. Debe quedar claro que en el sistema de elección de representantes para la conformación de la Cámara de Diputados, la asignación de escaños por departamento (total) y la forma de elección constituyen dos procedimientos diferentes. De acuerdo con la densidad poblacional se asigna la representación a cada departamento y según el tipo de circunscripción aplicada (uninominal o plurinominal) se elige a los representantes. El departamento de Chuquisaca —a manera de ejemplo— tiene asignado un total de 11 representantes, pero seis de estos se eligen en circunscripción uninominal y cinco en circunscripción plurinominal (departamental).

Veamos estas características en el siguiente cuadro:

CUADRO 11: Distribución de escaños por circunscripción uninominal y plurinominal

Departamento	Uninominal	Plurinominal	Total
Chuquisaca	6	5	11
La Paz	16	15	31
Santa Cruz	11	11	22
Cochabamba	9	9	18
Potosí	8	7	15
Oruro	5	5	10
Tarija	5	4	9
Beni	5	4	9
Pando	3	2	5
Bolivia	68	62	130

Fuente: Ley Electoral N° 1704.

Para el caso del diseño del sistema electoral para la AC y de las opciones diseñadas por la comisión del Congreso, hubiera sido menos engorroso y susceptible a la interpretación si la asignación de escaños por departamento se hubiera presentado de la siguiente manera:

CUADRO 12: Distribución de escaños equitativa por circunscripción uninominal y plurinominal

Departamento	Uninominal	Plurinominal	Total
Chuquisaca	7	7	14
La Paz	19	18	37
Santa Cruz	17	16	33
Cochabamba	13	13	26
Potosí	8	8	16
Oruro	6	6	12
Tarija	6	6	12
Beni	6	6	12
Pando	4	4	8
Bolivia	86	84	170

Fuente: Elaboración propia. Información primaria A-LECAC.

En lugar del siguiente diseño, que corresponde a la tercera opción de la Mesa técnica de la CECAC:

CUADRO 13: Distribución de escaños por circunscripción uninominal y plurinominal, Opción 3 Mesa Técnica CECAC

Departamento	Circunscripción			Total
	Uninominal	Departamental	Nacional	
Chuquisaca	12	2		14
La Paz	32	5		37
Santa Cruz	22	11		33
Cochabamba	18	8		26
Potosí	16	2		18
Oruro	10	2		12
Tarija	10	2		12
Beni	10	2		12
Pando	6	2		8
Total	136	36	18	190

Fuente: A-LECAC.

La tercera observación a las opciones de sistema electoral y forma de elección de los constituyentes diseñadas por la mesa técnica de la Comisión se refiere a la creación de circunscripciones especiales indígenas. Técnicamente es posible crear circunscripciones especiales y políticamente también es posible desarrollar argumentos históricos o culturales, que justifiquen la creación de estos ámbitos especiales para elegir representantes. El punto es que la Comisión de Congreso —cuando propone la creación de circunscripciones especiales indígenas— no desarrolla argumentos técni-

cos ni políticos; simplemente cede a la presión política de la base social indígena y sobre todo a la que ejercen los partidos políticos con filiación sindical o campesina presentes en el Parlamento.

Por otra parte, la mesa técnica se inclina por la creación de circunscripciones electorales indígenas sobre la base de información, comportamiento electoral y percepciones sobre intencionalidad de voto —geografía electoral, sondeos de opinión— y no sobre información actualizada y elaborada acerca de la composición sociodemográfica étnica, su ubicación en el territorio y, fundamentalmente, la migración de esta información a formatos para la elección de representantes.

Esta falta de información y coherencia técnica se hace evidente en el anteproyecto de ley. Al respecto, la serie de preguntas sin respuesta son las siguientes: ¿Por qué 18 asambleístas indígenas? ¿Por qué 12 para las tierras altas y 6 para las tierras bajas? No existe ninguna investigación o argumento que afirme o demuestre que existe una relación de dos indígenas en occidente por cada indígena en oriente; tampoco existe una relación entre 12 ó 18. El número de asambleístas es un cálculo generoso o mezquino, nada más. Bien podría ser de 48 a 24 ó 16 para las tierras altas y 10 para las tierras bajas. Este último cálculo, absolutamente arbitrario, quedará luego en el segundo anteproyecto de ley.

La cuarta observación se refiere a las fórmulas o los procedimientos matemáticos para la elección de asambleístas y el tipo de listas a utilizarse. Dependiendo del tipo de circunscripción se utiliza también un tipo diferente de procedimiento de conversión de votos en escaños y listas. En las 68 circunscripciones uninominales el procedimiento de elección es de mayoría simple y listas unipersonales. Si las 68 circunscripciones funcionan como bi-nominales, se utiliza igualmente el procedimiento de mayoría simple para elegir a un hombre y a una mujer mediante voto preferente: listas abiertas. Este tipo de listas presentan un inconveniente, el ciudadano puede hacer uso del voto cruzado y votar más de una vez, lo cual trae problemas en la pedagogía del voto, en la contabilización y en la preferencia de votar por candidatos de un mismo género y no necesariamente por un hombre y una mujer.

En las circunscripciones plurinominales se utiliza la serie de números divisores naturales D'hondt. Acá surge el siguiente problema: cuando el número de escaños por circunscripción es muy bajo, menor a cinco escaños, la proporcionalidad es nula; cuando los escaños por circunscripción son menores a diez, los efectos de propor-

cionalidad son bajos. Por tanto, en las opciones formuladas por la mesa técnica la proporcionalidad es muy baja.

En las circunscripciones especiales indígenas se utiliza la mayoría simple y la lista unipersonal. La utilización de mayoría simple es una confirmación de la incoherencia de los modelos propuestos: ¿Todos los ciudadanos, sin discriminación alguna, votarán en circunscripción uninominal, departamental, nacional e indígena? Los ciudadanos que se adscriban voluntariamente como pertenecientes a una etnia, ¿tendrán cinco votos para elegir a un candidato hombre, a una mujer, un tercero para las listas de la circunscripción plurinominal, un cuarto voto para la nacional y, finalmente, un voto para la especial indígena? Los ciudadanos que no se adscriban a una etnia en particular, ¿sólo votarán en la bi-nominal (dos votos), en la departamental (tercer voto) o nacional (cuarto voto)?

A manera de conclusión: el principal problema de las opciones de sistema electoral —elaboradas por la mesa técnica de la CECAC— es de racionalidad y coherencia técnica. Estos problemas se pueden resumir en: a) el uso de circunscripciones uninominales y departamentales sin equilibrio en cuanto al número, lo que produce asimetrías en los efectos políticos y confusiones; b) el empleo de circunscripciones indígenas cuyo número (18) es totalmente arbitrario; c) la utilización de circunscripciones plurinominales, cuyo número de constituyentes es menor a diez escaños, lo que las vuelve circunscripciones de proporcionalidad baja; d) la creación de cuotas étnicas y voto plural; e) el uso de listas abiertas, lo que permite el voto cruzado; f) el empleo de procedimientos técnicos —fórmulas matemáticas y circunscripciones— que no se ajustan a la CPE y podrían ser recurridas de inconstitucionalidad.

5. Las propuestas de Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente: II Anteproyecto

El segundo anteproyecto de ley es cualitativamente diferente del primero. La diferencia más notable se refiere a las opciones o alternativas diseñadas para la elección de constituyentes. En el primer anteproyecto existían tres opciones que se elaboraron sobre la base de diez propuestas hechas por diversos actores políticos —parlamentarios, partidos y otras organizaciones— que fueron entregadas a la CECAC. En el segundo caso se sustituyen las tres opciones señaladas por otras dos, de características significativamente novedosas.

Entre la publicación del primer anteproyecto (diciembre de 2004) y el segundo (abril de 2005), apenas transcurrieron 90 días, sin embargo, durante este corto tiempo la comisión de Congreso recibió y conoció oficialmente nuevos proyectos sobre sistemas electorales y formas de elegir a constituyentes. Estas nuevas propuestas incrementan el número original de proyectos de diez a más de 20. En muchos casos, dichas propuestas no pasan de ser simples notas respaldadas por firmas pidiendo o exigiendo a la comisión de Congreso, representación política mediante el sistema de cuotas para gremios o corporaciones. Este es el caso de la Federación de Cooperativas Mineras (FENCOMIN), Asociación de Gremiales de Bolivia o la Policía Nacional. Ver Cuadro N° 14 y Cuadro N° 15.

CUADRO 14: Número y proponentes. Nuevas propuestas

Propuesta	Número de constituyentes	Proponente
14	272	Consejo de Amautas del Qullasuyu (CONSAQ).
15	Representación corporativa delegada a la Corte Nacional Electoral.	Confederación de Chóferes de Bolivia.
16	136	Profesionales cruceños.
17	158	Policía Nacional.
18	181	Asamblea Permanente de Derechos Humanos (APDH).
19	296	FENCOMIN
20	181	Equipo técnico de la Comisión de Congreso.
21	172	Equipo técnico de la Comisión de Congreso.
22	158	Equipo técnico de la Comisión de Congreso.

Fuente: Elaboración propia. Información primaria CECAC.

CUADRO 15: Número, tipo de circunscripciones y forma de elección, nuevas propuestas

	Número y proponente	Tipo de circunscripción	Procedimiento de elección
14	272 CONSAQ	68 circunscripciones bi-nominales en las que se elige a 136 asambleístas (hombre y mujer). A estas circunscripciones hay que añadir otros 136 cargos (2 por circunscripción), haciendo un total de 272 ($136 + 136 = 272$).	Para los primeros 136 asambleístas, simple mayoría. A estos se suman 136 elegidos según usos y costumbres.
15	Delegada a la CNE Confederación de Chóferes de Bolivia	Representación corporativa.	Delegada a la CNE.
16	136 Profesionales cruceños	82 asambleístas se eligen en circunscripciones uninominales. En 9 circunscripciones departamentales se eligen 54 asambleístas, haciendo un total de 136 ($82 + 54 = 136$).	En las circunscripciones departamentales se elige cuatro asambleístas por mayoría y dos por minoría. En las circunscripciones uninominales por simple mayoría de sufragio, también se eligen suplentes.
17	Alternativa A: 172 a 181 constituyentes; Alternativa B: 158 Policía Nacional	Alternativa A: 136 elegidos en 68 circunscripciones uninominales; 36 ó 45 se eligen en circunscripciones departamentales ($136 + 36 = 172$) ($136 + 45 = 181$) Alternativa B: 90 en circunscripción departamental y 68 en circunscripción uninominal ($90 + 68 = 158$).	No establece. Sin embargo señala que las instituciones fundamentales (Policía y Fuerzas Armadas) acreditarán representantes a constituyentes.
18	181 APDH	18 en circunscripción departamental; 136 en 68 uninominales (bi-nominales); 9 en circunscripción étnica especial: tierras bajas; 1 por la comunidad Afro; 16 por usos y costumbres; 1 representante por discapacitados	No establece. Sin embargo se infiere que será por simple mayoría y por usos y costumbres.
19	296 FENCOMIN	No establece. Sin embargo plantea la elección de 184 constituyentes denominados indígenas o comunarios, a los cuales se debe agregar la elección de 112 no indígenas, haciendo un total de 296 constituyentes.	Plantea la elección corporativa, elegidos por sus estatutos y reglamentos.
20	181 Equipo técnico de la Comisión de Congreso	45 en circunscripción departamental y 136 en circunscripción bi-nominal. Para hacer un total de 181 constituyentes.	No establece. Aunque se puede inferir que los 136 son elegidos mediante mayoría simple y los 45 mediante fórmulas proporcionales (D'hondt).
21	172 Equipo técnico de la Comisión de Congreso	36 en circunscripción departamental y 136 en circunscripción bi-nominal. Para hacer un total de 172 constituyentes.	No establece. Aunque se puede inferir que los 136 son elegidos mediante mayoría simple y los 36 mediante fórmulas proporcionales (D'hondt).
22	158 Equipo técnico de la Comisión de Congreso	90 en circunscripción departamental y 68 en circunscripción uninominal. Para hacer un total de 158 constituyentes.	No establece. Aunque se puede inferir que los 90 son en circunscripciones departamentales (10 por cada departamento) y 68 mediante mayoría simple.

Fuente: Elaboración propia. Información primaria CECAC.

Pocas opciones constituyen proyectos más elaborados, resultado de procesos de consulta y movilización de la sociedad —realización de talleres, seminarios y otras formas de participación social— que culminan en textos de mayor consistencia jurídica y técnica. Este es el caso de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia (APDHB) y del documento que hace público, resultado de un intenso como amplio debate social que se realizó en diversas ciudades del país.

Las opciones en este segundo anteproyecto son dos, a diferencia de las tres del primer documento. También cambia el sistema electoral tanto en el número como en el tipo de circunscripciones y en la forma de elegir constituyentes. Si bien son intrínsecamente diferentes respecto de los primeros diseños de sistema electoral, existen algunos elementos que tienen su origen en el primer anteproyecto y que no sólo se conservan en el segundo documento, sino que han adquirido —gracias a ello— legalidad, legitimidad y una presencia casi inmodificable en el escenario político nacional. Esto sucede con las circunscripciones especiales indígenas, en las cuales se elige según usos y costumbres. Lo mismo ocurre con la forma de votar y elegir constituyentes en circunscripciones uninominales y plurinominales, a través de la mayoría simple de votos. La utilización del procedimiento de mayoría viene a sustituir y a erradicar el sistema de representación proporcional de la cultura y de la normativa constitucional y legal del país.

Los nuevos modelos de sistema electoral —consignados en el segundo anteproyecto— no constituyen diseños técnicos puros; son elaboraciones que tienen mayores connotaciones políticas que las primeras opciones evaluadas en el presente ensayo. Las primeras tres opciones, con las debilidades y virtudes que se observaron, son el resultado —desde un punto de vista más académico— de un trabajo de consulta, gabinete y debate más prolongado y riguroso.

En cambio, los segundos modelos de sistema electoral, recogidos en el anteproyecto de ley de abril de 2005, son el producto de pronunciamientos y presiones de la base social indígena y de algunos liderazgos políticos de pequeños y grandes departamentos del país —en términos de población y extensión territorial—; son también el producto de la presión política ejercida a través de las movilizaciones campesinas y los bloqueos de caminos que encontraron eco y repercusión en algu-

nos partidos políticos que forman parte de la CECAC.⁴⁵ Estas presiones fueron determinantes para que se ratifiquen las circunscripciones especiales indígenas y se incremente el número de representantes a elegirse en dichos ámbitos territoriales y políticos: de 18 a 26 constituyentes.

Las presiones políticas si bien condujeron a una nueva normativa y a dos nuevos modelos de sistema electoral, no por ello incorporaron mejoras en cuanto a la calidad técnica de los proyectos, más bien elevaron su politización, incrementaron los riesgos y elementos que sustentarían una demanda de inconstitucionalidad y dieran lugar a nuevos efectos políticos. Efectos que nos detendremos a analizar.

Un primer común denominador de las dos nuevas opciones (Cuadros N° 16 y 17) es la utilización de circunscripciones especiales indígenas, el número de cargos a elegirse en dichos ámbitos —26 desagregados en 16 para las tierras altas y 10 para las tierras bajas— y la aplicación de los usos y costumbres de los pueblos indígenas y originarios para la elección de constituyentes. El segundo elemento, común en ambas opciones, es la indefinición acerca de la existencia del voto plural para los pueblos o personas que voten en dichas circunscripciones. Un tercer elemento común es la delimitación territorial de las circunscripciones indígenas (tarea que queda delegada a la CNE sobre la base de confusos parámetros indicados en el anteproyecto) y la obligación a la que están sometidos los pueblos indígenas y originarios: inscribirse en un padrón especial indígena.

Podría pensarse que los efectos políticos esperados en las Opciones 4 y 5 son similares por la existencia de varios elementos comunes, sin embargo, debido a que cada una de las opciones incluye también elementos diferentes —tipo de circunscripción, número de constituyentes a elegirse y forma de elección—, los resultados que a la postre generen dichas alternativas, son diametralmente distintos. La exis-

⁴⁵ El segundo anteproyecto es el resultado de tres jornadas de trabajo que se realizaron en la localidad de Katalla, próxima a la ciudad de Sucre en el departamento de Chuquisaca. Organizaciones políticas campesinas y de filiación sindical-campesina anoticiadas de la reunión oficial de senadores y diputados miembros de la comisión de Congreso se hicieron presentes en dicha reunión e intervinieron en ella. No sólo participaron haciendo conocer sus puntos de vista —hecho absolutamente irregular para una reunión de Comisión Legislativa— sino que estuvieron apoyados por grupos de campesinos que bloquearon los accesos y salidas al lugar de reunión. Si bien el bloqueo duró pocas horas, fue suficiente para ejercer presión, intimidar a los parlamentarios y lograr la ratificación de las circunscripciones indígenas, así como el incremento en el número de asambleístas a elegirse según usos y costumbres.

tencia y aplicación de circunscripciones especiales indígenas en ambas opciones, en el contexto de elementos constitutivos diferentes, no garantiza los mismos resultados, por el contrario, permite el surgimiento de nuevos efectos, la atenuación de algunos y la profundización de los efectos beneficiosos o negativos de otros.

En lo referido al sistema electoral, el texto del A-LECAC no ayuda a su comprensión ni al esclarecimiento de los efectos negativos o positivos de ambas opciones. Deja, en cambio, una serie de interrogantes sin absolver, dudas que se convierten en otro denominador común. En el siguiente apartado se tratarán los aspectos comunes y diferentes de las Opciones 4 y 5. Antes, sin embargo, se describen de manea puntual todas las características de los modelos diseñados y propuestos por la CECAC.

5.1. Análisis crítico de las propuestas del II Anteproyecto: Opción N° 4

Número, forma de elección, circunscripciones y efectos políticos

Para esta opción el número de constituyentes a elegirse es de 180 asambleístas que se desagregan de la siguiente manera: 18 se eligen en nueve circunscripciones departamentales, 2 constituyentes en cada una de ellas; 136 se eligen en 68 circunscripciones uninominales, finalmente, 26 se eligen en circunscripciones especiales indígenas, haciendo el total de 180. Ver el Cuadro N° 16.

CUADRO 16: Opción 4, II Anteproyecto CECAC

Departamento	Circunscripción			
	Binominal	Departamental	Especial indígena	Total
Chquisaca	12	2		14
La Paz	32	2		34
Santa Cruz	22	2		24
Cochabamba	18	2		20
Potosí	16	2		18
Oruro	10	2		12
Tarija	10	2		12
Beni	10	2		12
Pando	6	2		8
Total	136	18	26	180

Fuente: Elaboración propia. Información primaria A-CECAC II.

Este primer modelo genera mayores asimetrías en la representación de constituyentes por departamento. Estas asimetrías se traducen en fuertes desventajas en tér-

minos de representación política para regiones como Santa Cruz y notables ventajas para varios departamentos ubicados en la zona occidental del país. Utilizar las 68 circunscripciones uninominales vigentes para convertirlas luego en circunscripciones bi-nominales implica redoblar las condiciones de desventaja para Santa Cruz y las ventajas para departamentos ubicados en el extremo occidental del país y de su base social y política.

Santa Cruz y sus legítimos intereses departamentales estarían representados en la Constituyente —según el primer modelo de sistema electoral— con 24 asambleístas: 22 en bi-nominal y dos en departamental. Santa Cruz tiene una población de 2.050.000 habitantes (Censo 2001) y tendría de acuerdo a estos datos 24 constituyentes. Si comparamos estos datos con información de La Paz, Oruro y Potosí, departamentos de la zona occidental del país, vemos que se hacen evidentes las asimetrías y profundas desigualdades en la representación.

Oruro y Potosí concentran —juntos— una población de 1.100.883 habitantes —Potosí 709.013 y Oruro 391.870— y tendrían en razón de esta densidad poblacional 30 constituyentes: 18 y 12 respectivamente. Es decir, estos departamentos, con 1.000.000 de habitantes menos, tendrían en la Asamblea seis constituyentes más que el departamento de Santa Cruz. ¿Están conscientes los parlamentarios que forman parte de la comisión de Congreso, especialmente los de la Brigada Parlamentaria Cruceña, de las profundas asimetrías y desventajas que este primer modelo genera para Santa Cruz?

En el departamento de La Paz radican de manera permanente 2.350.466 habitantes. En función de esta densidad le corresponderían 34 constituyentes, según la Opción 4; esto significa que La Paz, con una diferencia a su favor de apenas 300.000 habitantes con relación al departamento de Santa Cruz, tendría una ventaja comparativa en la AC de 10 representantes. A manera de recordatorio, en las tres primeras opciones incluidas en el primer anteproyecto de ley, la diferencia entre La Paz y Santa Cruz era tan sólo de cuatro asambleístas. ¿Por qué ahora se incrementa de cuatro a diez? ¿Cuál es el argumento técnico que justifica esta diferencia?

Si agregamos la representación política de los departamentos de La Paz (34), Oruro (12) y Potosí (18), tenemos que estos tres departamentos llevarían a la Asamblea 64 constituyentes. En cambio, Santa Cruz (24), Beni (18) y Pando (12) sumarían 44 constituyentes. Si se llegara a consolidar un bloque de occidente y otro de

oriente, la ventaja sería notable para la zona andina, con 20 asambleístas más. ¿Por qué se propician estas profundas asimetrías?

Cochabamba es otro de los departamentos notablemente afectado por la distribución de escaños según esta opción. Al concentrar 1.455.711 de habitantes dentro de sus límites territoriales, la CECAC le asigna 20 representantes, 18 en bi-nominal y dos en circunscripción departamental. El departamento de Potosí, con la mitad de población que Cochabamba, tiene asignados a 18 constituyentes, 16 en circunscripción bi-nominal y dos en circunscripción departamental. Entre Potosí y Cochabamba existe una diferencia de dos constituyentes y una diferencia positiva de 700.000 habitantes a favor de Cochabamba. Estas profundas asimetrías y desigualdades se agravan cuando comparamos la asignación de escaños entre Potosí y Chuquisaca.

Potosí aventaja en población al departamento de Chuquisaca —la sede prevista de la AC— en 200.000 habitantes; de acuerdo con esta diferencia se le asigna a Potosí 18 constituyentes y a Chuquisaca 14. Existe una diferencia a favor de Potosí de cuatro constituyentes. En cambio, para Cochabamba, que tiene 1.455.711 habitantes —el doble de habitantes que Potosí—, la diferencia en asambleístas a favor es apenas de dos constituyentes.

El criterio para la asignación de escaños por departamento es la aplicación mecánica e irreflexiva de las 68 circunscripciones uninominales vigentes. ¿Por qué se tornan en bi-nominales? Simplemente para congraciarse con las demandas de las organizaciones de mujeres que presionan para elegir constituyentes en condiciones de paridad de género: por cada hombre una mujer constituyente. A partir de lo anterior, la comisión de Congreso resuelve una demanda y profundiza un problema.

La utilización de nueve circunscripciones departamentales y la asignación de dos escaños en cada una de ellas provoca efectos nulos; a cada departamento se le otorga igual número de escaños, por tanto los mecanismos de compensación se equilibran y anulan. Esto implica que las circunscripciones departamentales —en el diseño de la comisión de Congreso— funcionarán del mismo modo que una circunscripción uninominal convertida en bi-nominal, con la diferencia de que la circunscripción departamental tiene un territorio mucho más amplio. Se genera un problema absurdo en términos de contabilidad de votos. Precisamente por el mal planteamiento técnico deja de ser un problema de racionalidad electoral para convertirse en un problema absurdo.

Para la contabilidad de votos en las circunscripciones uninominales sólo basta saber la cantidad de votos que cada candidatura ha obtenido para determinar el ganador por la vía de mayoría simple: el que tiene un voto más gana. Recordemos que en las capitales de departamento, dentro de los límites urbanos, por ejemplo La Paz o Santa Cruz, se han diseñado seis circunscripciones uninominales en las que se elegirán 12 constituyentes, dos en cada una, a través de la contabilización de los votos. En cambio, en las circunscripciones departamentales se tendrían que contabilizar los votos emitidos en todo el territorio departamental, por tanto, contabilizar los votos de todas las circunscripciones uninominales por departamento. En el caso de La Paz se deberían sumar los votos emitidos en las papeletas de las 16 circunscripciones uninominales convertidas en bi-nominales —incluidas, por supuesto, las circunscripciones urbanas—; en el caso de Santa Cruz se tendrían que sumar los votos de las 11 uninominales convertidas en bi-nominales.

En síntesis, en cada departamento existen circunscripciones bi-nominales cuyo ámbito territorial es pequeño (las circunscripciones en los límites urbanos) y también existe una circunscripción cuyo ámbito territorial es todo el departamento. En ambos casos se eligen a dos constituyentes por simple mayoría de votos, con la diferencia de que para las circunscripciones departamentales se deben contar los votos de todo el departamento para elegir el mismo número de constituyentes. Un absurdo del tamaño de cada territorio departamental multiplicado por nueve departamentos.

Al margen de los efectos producidos por el tipo de circunscripción y el número de escaños por circunscripción que se vaya a elegir, emerge otro efecto político del modelo (Cuadro N° 16, Opción N° 4) que despierta sospechas sobre la constitucionalidad del diseño. Al utilizar 68 circunscripciones bi-nominales y nueve departamentales, también bi-nominales, y elegir a los asambleístas según el procedimiento de “un voto más y gana”, se está confirmando que el sistema electoral para la Asamblea es un sistema eminentemente mayoritario, de mayoría simple. El sistema de representación proporcional ha desaparecido; se vulnera por tanto el artículo 219º, que sostiene que el sufragio —además de constituir la base del régimen democrático representativo— se funda en el sistema de representación proporcional. Si esto no es suficiente, debería leerse detenidamente el artículo 229º de la CPE, que a la letra dice: “Los principios, garantías y derechos reconocidos por esta constitución *no*

pueden ser alterados por las leyes que regulen su ejercicio ni necesitan de reglamentación previa para su cumplimiento” (énfasis del autor).

La Ley de convocatoria, al eliminar el sistema de representación proporcional, ¿está alterando principios electorales reconocidos en la CPE? Surgen aún más preguntas: ¿El sistema de representación proporcional es un derecho? ¿La garantía de que los ciudadanos puedan acceder a representación política en proporción a su caudal electoral está siendo violada? ¿Cómo se pronunciará el Tribunal Constitucional de la República si la ley es recurrida por dudas en su constitucionalidad? Lo cierto es que si la ley es recurrida, todo el proceso electoral se detiene y la fecha de elección necesariamente se posterga.

5.2. Análisis de las propuestas del II Anteproyecto: Opción N° 5

Número, forma de elección, circunscripciones y efectos políticos

En este modelo u opción, el número de constituyentes a elegirse es de 116, desagregados de la siguiente manera: 90 asambleístas elegidos en nueve circunscripciones departamentales, 10 constituyentes en cada una de ellas; finalmente, 26 en circunscripciones especiales indígenas, haciendo el total de 116. Ver Cuadro N° 17 Opción N° 5.

CUADRO 17: Opción 5, II Anteproyecto CECAC

Departamento	Circunscripción		
	Departamental	Especial Indígena	Total
Chuquisaca	10		10
La Paz	10		10
Santa Cruz	10		10
Cochabamba	10		10
Potosí	10		10
Oruro	10		10
Tarija	10		10
Beni	10		10
Pando	10		10
Total	90	26	116

Fuente: Elaboración propia. Información primaria A-CECAC II.

Este segundo modelo, Opción 5, exhibe algunas características que lo tornan muy atractivo, pero que generan al mismo tiempo problemas y efectos de otra índole

si son comparados con las anteriores opciones ya evaluadas. Este modelo tiene una aparente virtud: su sencillez, que provoca en algunos ciudadanos y sobre todo en dirigentes políticos la ilusión de igualdad política entre los distintos departamentos de la República; la segunda aparente virtud es su aplicabilidad como mecanismo para elegir constituyentes que conformen la AC.

En realidad, ambas características son insuficientes —sencillez y fácil aplicabilidad— porque un sistema electoral debe responder y resolver adecuadamente las demandas de participación y representación política justa de los diversos sectores socio-culturales, políticos y económicos que conviven en el país. La experiencia política y académica nos dice que se presenta un efecto inversamente proporcional al deseado cuando se busca simultáneamente simplicidad y representación justa. En un caso, se inhibe la representación política justa de diversos sectores cuando se impone un sistema electoral simple. Nada más transparente y fácil de comprender que un sistema electoral de circunscripciones uninominales delimitadas por población (100.000 habitantes por circunscripción) en el que se elige un representante mediante la mayoría simple. En este tipo de sistemas simples el efecto reductor y la negación de la representación política justa es notable: de 10 postulantes sólo uno gana.

Una sociedad fragmentada y heterogénea —social y políticamente hablando— se ve reflejada en el comportamiento electoral. Candidatos o partidos que tengan votos y porcentajes muy cercanos al primero no tendrán representación política, simplemente se los eliminará. Por ello no es un sistema de representación justa, pues un candidato con el 30% de los votos no tendrá representación si el ganador obtiene, simplemente, un voto más.

Por otra parte, cuando se busca y se obtiene representación política justa, el sistema electoral pierde en sencillez. Un sistema que otorga representación según la cantidad de votos logrados tiene que recurrir a cálculos y procedimientos complejos para garantizar la representación justa. De 10 candidaturas, cinco o seis tienen la oportunidad de lograr representación según el caudal de votos que obtengan. Si es una sociedad fragmentada y heterogénea, dicha fragmentación estará reflejada en la circunscripción, no sólo en el momento de votar sino en los espacios de representación política con representación política justa, igual a la cantidad de votos que obtuvo.

El modelo propuesto, al distribuir y asignar 10 asambleístas por cada uno de los departamentos del país, establece un patrón inobjetable de igualdad entre ellos. Las diferencias socio-estructurales entre los departamentos —desarrollo, inversión, gasto, etc.— desaparecen. Esta igualdad virtual entusiasma a muchos grupos y actores políticos, sobre todo a los seis departamentos de Bolivia con menor desarrollo relativo: Pando, Beni, Oruro, Potosí, Chuquisaca y Tarija pues los pone en igualdad de condiciones con los tres departamentos del eje: La Paz, Cochabamba, Santa Cruz. El argumento emotivo que sustenta a este modelo es la solidaridad que debe existir entre departamentos que son iguales ante la ley e iguales al interior de la República; mensaje y demanda que es muy fácil de asimilar.

Pero este principio de igualdad, 10 para todos sin distinción, genera al mismo tiempo una fuerte asimetría e insatisfacción en todos los departamentos, pues la supuesta igualdad confirma y reproduce la existencia de profundas desigualdades entre ellos. Tres departamentos denominados del eje central: Santa Cruz, Cochabamba y La Paz concentran el 70% de la población total del país (5.835.648) y —según la Opción 5 y el modelo de sistema electoral diseñado— recibirían, en función de la igualdad, 30 escaños; es decir el 33,33% de la representación en la Asamblea. En cambio, seis pequeños departamentos que concentran menos del 30% de la población del país (2.438.677) obtendrían, en conjunto, 60 representantes en la Asamblea.

En síntesis, 5.835.648 ciudadanos bolivianos de todas las clases sociales, raíces étnicas e inclinaciones ideológicas tendrían 30 representantes constituyentes: 200.000 habitantes por representante. En cambio, 2.500.000 ciudadanos bolivianos obtendrían 60 representantes constituyentes: 42.000 habitantes por representante. El 70% de la población conseguiría el 33% de la representación y el 30% de la población obtendría el 67%. Esta asimetría es inaceptable, no por los departamentos sino por los propios ciudadanos que no lograrían una representación política justa. El problema no es de las regiones, ni de los liderazgos de las agrupaciones políticas en cada uno de los departamentos, es de la gente, pues esta representación se hallaría concentrada en regiones con baja densidad poblacional.

La búsqueda de igualdad entre departamentos genera una profunda brecha en los ciudadanos del país. El peso o valor del voto sería significativamente mayor en

las zonas urbanas y rurales de seis departamentos y notoriamente más baja en tres departamentos del país.

La desigualdad entre ciudadanos podría impedir que esta propuesta se aplique como sistema electoral para la elección de constituyentes. Cuando los ciudadanos entiendan que prácticamente quedarán sin representación en la Constituyente, esto les provocará una gran insatisfacción y —por lo tanto— un claro rechazo.

El sistema para elegir a los constituyentes en las circunscripciones departamentales de igual número es de lista abierta, de tal forma que el elector dispone de tantos votos como escaños se encuentran en competencia. En una circunscripción donde hay 10 candidatos existirán 10 votos por ciudadano. El sistema de listas abiertas es de características y efectos totalmente diferentes al de las listas cerradas y bloqueadas. Para simplificar: con un voto el ciudadano elige 10 puestos; el orden y los nombres de los candidatos los coloca el partido que postula, por ello son bloqueadas y cerradas. En cambio, en las listas abiertas el orden de los candidatos es importante pero no decisivo, pues el ciudadano vota 10 veces y vota por los candidatos que conoce: la decisión le corresponde al ciudadano y no al partido; la organización política puede postular y proponer un orden —alternancia y paridad—, pero será el individuo quien decidirá por quién votar entre todas las listas que se le presenten.

Las listas abiertas plantean los siguientes problemas y comportamientos: a) el ciudadano debe votar 10 veces —según el modelo propuesto por la comisión de Congreso—, pudiendo elegir sólo candidatos hombres o sólo candidatos mujeres;⁴⁶ b) el ciudadano no está obligado a votar por una sola lista, puede elegir candidatos de todas las listas; c) puede votar más de diez veces y, por tanto, anular su voto; d) la contabilidad de los votos se hace compleja y los resultados electorales se demoran en conocer; e) se multiplica por 10 el total de votos válidos, no existiendo el cálculo simple de un ciudadano un voto, sino un ciudadano 10 votos, por tanto, los 3.000.000 de votantes se convierten en 30.000.000 de votos; f) los resultados electo-

⁴⁶ Las expectativas de las organizaciones de mujeres para lograr el 50% de representación política se pueden diluir ya que el comportamiento electoral de los bolivianos podría decirnos que el ciudadano y ciudadana no votan por orientación de género sino por grado de conocimiento o influencia de la organización política: sólo hombres, sólo indígenas, sólo alteños, sólo radicales o sólo conservadores, etc. La libertad y el secreto del voto, sumado al comportamiento electoral —por quién y cómo votan—, de difícil predictibilidad, hace que la idea de lograr la mitad de los constituyentes mediante listas abiertas sea un camino incierto e irreal.

rales sufren una distorsión notable pues podrían existir candidatos ganadores con cientos de votos o cientos de miles.

En el sistema de postulación, votación y cantidad de votos se aplica el criterio de simplicidad y aplicabilidad. Las listas abiertas son un procedimiento complejo y de difícil aplicación desde el punto de vista del ciudadano, pues se debe educar en la pedagogía de los 10 votos, conociendo al menos 10 nombres de candidatos. También es complejo desde el punto de vista del Órgano Electoral, pues éste tiene que realizar la contabilidad del voto en las mesas de sufragio, confiando en las capacidades matemáticas —mínimas— para contabilizar adecuadamente los votos de 200 papeletas (como promedio) multiplicadas por el número de postulaciones, total multiplicado a su vez por 10 votos por ciudadano. Luego, no olvidemos que se debe realizar el cómputo en las Cortes Departamentales. ¿Existirá el tiempo suficiente y los recursos económicos necesarios para desarrollar una educación ciudadana orientada al empleo de las listas abiertas? ¿Se admitirá con cierta tolerancia la lentitud y la complejidad en la contabilidad del voto? ¿Se admitirán los resultados electorales basados en comportamientos políticos de difícil o imposible predicción?

Finalmente, en el análisis de las circunscripciones especiales indígenas asociadas a las departamentales de número igual (10 para todos), los juicios sobre la pertinencia de circunscripciones de carácter étnico, el fomento de cuotas y creación del voto plural —voto que es totalmente diferente del número de votos por ciudadano en listas abiertas— se mantienen. Por tanto, sería reiterativo hablar de los muchos problemas que genera, de las desigualdades que provoca y de la ninguna virtud que posee, excepto fomentar la división étnica en Bolivia, generar nuevas formas de exclusión y segregación, así como privilegios de casta que suponíamos abolidos.

Sin embargo, debe quedar claro que pueden convivir perfectamente circunscripciones plurinominales de elección por mayoría simple⁴⁷ y circunscripciones especiales étnicas. Los efectos políticos de unas y otras se juntan y, eventualmente, dependiendo de las características de las circunscripciones, sobre todo el número y forma de elección, pueden producir equilibrios o profundizar asimetrías y desigual-

⁴⁷ La propuesta de circunscripciones departamentales de número igual —10 escaños por circunscripción y elección por mayoría simple— es tan novedosa que no se halla consignada en la Tipología de los Elementos Constitutivos de los Sistemas Electorales, texto independiente que se halla al final de este ensayo sobre la representación política y sistema electoral para la AC.

dades. Para el caso estudiado, las circunscripciones indígenas unidas a las plurinominales iguales y mayoritarias, generan groseras diferencias ya sea en su aplicación, en la estructura del sistema electoral y en la pedagogía del voto.

Por un lado, de 116 cargos se eligen 90 en plurinominales y 26 en circunscripciones especiales indígenas. Los 90 plurinominales tienen una complejidad elevada en cuanto a su contabilidad y requieren de cierta pedagogía orientada al tipo de voto. En cambio, las especiales indígenas son relativamente sencillas en su aplicación, según usos y costumbres. El problema radica en determinar: ¿a qué usos y costumbres nos referimos?, ¿de cuáles comunidades estamos hablando? Si las comunidades o pueblos indígenas poseen un sistema de información y decisión común que les permita conocer con anticipación a la fecha de realización de elecciones, ¿cuáles usos y costumbres se van a utilizar para la designación de representantes?, ¿existe compatibilidad y acuerdo previo en las comunidades y pueblos originarios sobre determinadas reglas —usos y costumbres— para designar representantes? El problema no es la existencia o inexistencia de las reglas, el problema es la aceptación de la regla de una comunidad respecto de la otra.

Este escenario tan complicado y conflictivo no se resuelve con la redacción del artículo del anteproyecto de ley por el cual se delega la responsabilidad de la elección a la Corte Nacional Electoral. El artículo 17° dice en la parte sustantiva: “En las circunscripciones Especiales Indígenas-Originarias se elegirán Constituyentes de acuerdo a los usos y costumbres de los pueblos indígenas y originarios, *la Corte Nacional Electoral verificará que el proceso de elección se realice en condiciones normales respetando los principios constitucionales.*” (Énfasis del autor).

A partir de lo anterior surgen una serie de cuestionamientos: ¿Qué debe entenderse por verificar el proceso electoral, supervisar, dar conformidad y atestiguar? ¿De surgir controversias o problemas acerca de los cuales haya que dirimir, la Corte Electoral tendrá jurisdicción y competencia para resolverlos? ¿Qué significa “condiciones normales”? ¿Cuáles son las condiciones anormales? ¿Si existe una condición anormal, la Corte tiene autoridad para suspender, repetir y/o declarar ganadores? ¿Qué significa respetar principios constitucionales? ¿Cuáles principios: derecho a la organización, libre tránsito, expresión; el sufragio universal, directo, igual y secreto;

la democracia representativa y participativa?⁴⁸ ¿Cómo se definen y entienden los principios representativos y participativos? ¿Cómo conciliarlos con los usos y costumbres? ¿Cuáles usos y costumbres? ¿El sufragio utilizado en cinco elecciones generales y ocho municipales, en los últimos 20 años, es ya una costumbre? ¿El sufragio universal, instituido mediante Decreto N° 3128 de 21 de julio de 1952, luego de 50 años de aplicación, es ya una costumbre?

Para finalizar estas consideraciones sobre circunscripciones especiales étnicas y circunscripciones plurinominales de mayoría simple, habría que hacer notar que la existencia y aplicación simultánea de mecanismos de elección complejos —en apariencia simples— introduce un nuevo factor de conflictividad: los ciudadanos realizarán comparaciones entre las circunscripciones en las cuales votan y entre los procedimientos para la votación, así como en el número de representantes que posean.

Debe quedar claramente establecido, entonces, que las circunscripciones especiales indígenas son incompatibles con las circunscripciones plurinominales por la existencia de un padrón indígena y la negación del voto plural. Por tanto, quienes se inscriban en un padrón y voten en una circunscripción indígena no podrán votar en la circunscripción plurinomial; lo propio a la inversa, quienes estén inscritos y voten en una circunscripción plurinomial no podrán hacerlo en una circunscripción indígena. Lo anterior se produce porque los ciudadanos estarán inscritos en padrones diferentes.

El efecto final. En la circunscripción que comprende a todo el territorio de La Paz se votará mediante sufragio universal, directo, igual y secreto por 10 constituyentes. En una porción de territorio menor —circunscripción indígena— se elegirá a un número significativamente menor de constituyentes mediante usos y costumbres (rotación y turno, aclamación, designación, sorteo, etc.), a lo sumo cuatro representantes, pues 16 constituyentes indígenas asignados a las tierras altas deben distribuirse entre los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, parte de Chuquisaca y parte de Cochabamba.⁴⁹ ¿Queda claro para la base social indígena y las organizaciones políticas de vinculación sindical-campesina que el anteproyecto de ley no establece

⁴⁸ “I. Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural constituida en República Unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa y participativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos.” Artículo 1º, parágrafo I, CPE.

⁴⁹ Ver mapa de circunscripciones especiales indígenas en Anexo.

el voto plural para la base social étnica del país? El miembro de una comunidad indígena inscrito en un padrón también indígena no tendrá 10 votos y una papeleta electoral, para elegir —según usos y costumbres— a su representante. Del mismo modo, quienes quieran votar en papeleta y también designar, no podrán hacerlo porque la Corte tendrá mecanismos de depuración de dobles inscripciones. ¿La Corte Nacional tendrá los recursos económicos y humanos para desarrollar y aplicar estos mecanismos de depuración?

En este tipo de sistemas de listas abiertas, usos y costumbres, la paridad, alternancia y equidad de género pueden establecerse como normas y procedimientos pero no se puede asegurar su cumplimiento, pues dependen de la libertad del ciudadano para elegir y de los usos y costumbres. Si el uso y la costumbre es segregar a la mujer, ¿una norma electoral permitirá su inclusión?

Los ciudadanos inscritos en padrones diferentes realizarán una comparación entre los usos y costumbres versus 10 votos otorgados a los ciudadanos. ¿Cuáles serán las expectativas de cada grupo? ¿La Asamblea ganará legitimidad o la perderá? En conclusión: la aparente sencillez e igualdad virtual entre departamentos que provee el sistema electoral (Opción 5), genera desigualdad entre los ciudadanos —en el número de votos, en la de representantes y en las formas de elección—, provocando tantos problemas y resolviendo tan pocos que su incorporación como mecanismo de elección de constituyentes tiene un largo y empinado camino que transitar: convencer a los ciudadanos —afectados en sus intereses de representación justa, equitativa, igual, paritaria— de las aparentes virtudes de su aplicación. En suma, el problema es cómo hacer legítimo un sistema electoral que vulnera los intereses de los ciudadanos, cuando son los ciudadanos quienes tienen que legitimar el sistema.

RECOMENDACIONES FINALES

El presente ensayo tenía como propósito y eje de reflexión el estudio de las características del sistema de representación y sistema electoral óptimo para la AC. Para ello se analizaron un conjunto de propuestas de sistemas electorales orientados a la elección de constituyentes —número, tipo de circunscripción, etc.—, diseñados por diversos actores políticos, individuales y colectivos. Tomando en cuenta estos parámetros se estudió de manera especial los dos anteproyectos de ley de convocatoria que elaboró la CECAC. El análisis de estos documentos se concentró en la estructura y características del diseño de sistema electoral para convocar y permitir la realización de la AC.

Para realizar el estudio crítico de estos elementos se utilizó un enfoque que permitiera determinar los efectos políticos y consecuencias de dichas estructuras sobre el comportamiento ciudadano y —fundamentalmente— sobre la configuración política de la Asamblea. Para ello se recogieron y estudiaron una serie de principios (pluralidad, libertad, sufragio, etc.), que forman parte de la democracia representativa y que permiten el funcionamiento de las instituciones democráticas vigentes.

En alguna medida, el estudio fue comparativo y politológico. Comparativo porque se contrastaron estructuras, principios y procedimientos utilizados para la construcción del poder (Legislativo y Ejecutivo) mediante elecciones competitivas y utilización del sufragio universal, directo, secreto e igual; politológico porque se privilegió el estudio de los efectos políticos de los diversos elementos que conforman un sistema electoral, antes que el estudio de las instituciones, en este particular caso, de la AC.

Si bien la referencia a los autores de los sistemas electorales —individuos o instituciones— fue obligada, en ningún caso se criticó su filiación ideológica, sus valo-

res o su pertenencia a determinado grupo social o étnico; la crítica tuvo una orientación y preocupación estrictamente académica, pues se ocupó de la racionalidad técnica y de la coherencia de las propuestas.

Lo anterior tiene el propósito de plantear un problema de la ciencia en general y de la ciencia política en particular: ¿El conocimiento científico —conocimiento politológico— tiene un fin práctico que va más allá de la crítica y el cuestionamiento de modelos, normas y procedimientos que pretenden construir el poder político democrático?, ¿el conocimiento científico puede ayudar a conformar instituciones representativas utilizando creativamente herramientas teóricas, conceptuales y técnicas de la ciencia social, aplicadas a los sistemas electorales o la construcción política del poder es un atributo exclusivo y excluyente de los decisores políticos y de los ciudadanos, escenario en que la academia sólo cumple el rol de testigo de los procesos políticos?

Sin que exista ningún elemento de arrogancia en esta afirmación —sino una visión positiva y optimista de la ciencia— considero que el conocimiento científico político tiene el deber ético de contribuir a perfeccionar las instituciones políticas.

La contribución de la ciencia debe exceder la crítica y la evaluación, debe incluso superar los modelos; el conocimiento debe aplicarse de manera puntual sobre las realidades institucionales. En razón de todos estos argumentos relacionados con el rol del conocimiento científico y político, a continuación se plantea una serie de aspectos teóricos e históricos orientados a la construcción de un sistema electoral óptimo para la AC. No se trata de un modelo aplicable, sino de un conjunto de recomendaciones a tener en cuenta para la configuración del sistema electoral de una institución política en la que el pueblo de Bolivia ha puesto mucha esperanza:

- a Número de cargos a elegirse.** ¿Cuántos constituyentes deben conformar la AC? Se debe tomar en cuenta dos expresiones del número: el total de constituyentes y aquellos que se elegirán en las distintas circunscripciones (uninominales, plurinominales, nacional, especiales, etc.). El número total de constituyentes debe ser el resultado de la asignación de cargos por departamento. La sumatoria de los cargos departamentales debería darnos el número total de los constituyentes.

Este sencillo procedimiento se viene aplicando en el sistema político desde mediados de la década de los años 50.⁵⁰ El mecanismo de asignación de escaños por departamento para conformar instituciones como la Cámara de Diputados se ha convertido, por su aplicación constante en la historia política del país, en una norma constitucional.⁵¹ Además de hallarse institucionalizada como regla jurídica, ha demostrado que es un mecanismo político que ha resuelto los problemas de representación política durante las últimas cinco décadas.

Partiendo del principio de sujeción estricta a la norma constitucional vigente y aplicando este parámetro jurídico para la conformación de la AC, el número de asambleístas debería ser el resultado de la distribución de escaños por departamento, en base a dos criterios:

- i de acuerdo a la densidad poblacional de cada departamento tomando en cuenta el último Censo Nacional;
- ii de acuerdo con la asignación de un número mínimo para los departamentos con menor población y menor grado de desarrollo económico.

Recurriendo a los criterios mencionados, la distribución de escaños totales y por departamento, tendría las siguientes características:

⁵⁰ El artículo 131º del Estatuto Electoral de 1956 dispone que: “Cada departamento de la República, elegirá cuatro diputados, como base fija y un diputado más por cada cien mil habitantes o fracción que exceda de cincuenta mil.” Decreto Supremo N° 4315, de 9 de febrero de 1956.

⁵¹ El párrafo VI del artículo 60º, de la CPE, vigente, señala que: “La distribución del total de escaños entre los departamentos se determina por Ley en base al número de habitantes de cada uno de ellos, de acuerdo al último Censo Nacional. Por equidad la ley asignará un número de escaños mínimo para los departamentos con menor población y menor grado de desarrollo económico.”.

CUADRO 18: Solución al número: base 10 y 1/80.000 (total 188 constituyentes)

Departamento	Censo 2001	Base fija	Constituyentes por población	Total
Chuquisaca	531.522	10	6	16
La Paz	2.350.466	10	29	39
Cochabamba	1.455.711	10	18	28
Oruro	391.870	10	4	14
Potosí	709.013	10	8	18
Tarija	391.226	10	4	14
Santa Cruz	2.029.471	10	25	35
Beni	362.521	10	4	14
Pando	52.525	10	-	10
Bolivia	8.274.325	90	98 *	188
		47,88 %	52,12 %	100 %

* No se toman en cuenta los decimales

Fuente: Elaboración propia. Información primaria INE.

Con la anterior distribución de escaños por departamento se incorporan a la configuración de la AC dos criterios de igualdad:

- i un número igual de 10 escaños por departamento (la base podría bajar a 8);
- ii un número igual de un escaño por cada 80.000 habitantes (la relación podría subir a 100.000:1).

Si comparamos el número de escaños asignados a cada departamento para la conformación actual del Congreso de la República (Cámara de Diputados y Senadores) resulta que:

- i se utiliza el Censo de 1992;
- ii se aplica la base fija de cinco diputados por departamento;
- iii a la base fija se agregan representantes de acuerdo con la densidad poblacional por departamento. La relación aproximada aplicada es de un representante por cada 80.000 habitantes. La relación 1:80.000 rep/hab para obtener diputados adicionales por población no se cumple de manera exacta; existen diferencias que favorecen a algunos departamentos. Por ejemplo, Potosí debería tener solamente ocho diputados, sin embargo, recibe dos de manera adicional para hacer un total de 10. Lo mismo ocurre con el departamento de La Paz, al que le correspon-

den 24 representantes, sin embargo, recibe dos adicionales para llegar a un total de 26;

- iv mediante la suma de los diputados asignados según el mecanismo de la base fija con los diputados adicionales por población se establece el total de representantes que en la actualidad conforman la Cámara de Diputados.

CUADRO 19: Asignación de escaños vigente por departamento

Dpto.	Censo 1992	Diputados base fija	Diputados adicionales por población	Total	Senado	Total
Chquisaca	453.756	5	6	11	3	14
La Paz	1.900.786	5	26	31	3	33
Cochabamba	1.110.205	5	13	18	3	21
Oruro	340.114	5	5	10	3	13
Potosí	645.889	5	10	15	3	18
Tarija	291.407	5	4	9	3	12
Santa Cruz	1.364.389	5	17	22	3	25
Beni	276.174	5	4	9	3	12
Pando	38.072	5	0	5	3	8
Bolivia	6.420.792	45	85 *	130	27	157
		28,66 %	54,15 %	82,81 %	17,19 %	100 %

* La asignación es 1:80.000, más ajustes de índole política.

Fuente: Elaboración propia. Información primaria INE, Código Electoral.

Si al número total de diputados asignados por departamento se añade el número de senadores por departamento se obtiene el total de representantes departamentales. La cifra total de cada uno de los departamentos y la cifra total de representantes (157) son idénticas al número de escaños que conforman el Congreso Nacional. Lo anterior permite inferir que la base fija departamental aplicada en Bolivia es de ocho representantes por departamento. En el Cuadro siguiente se puede observar una forma diferente de presentar el número de representantes por departamento.

CUADRO 20: Base fija de ocho representantes por departamento y diputados adicionales por población

Departamento	Censo 1992	Base fija, 5 diputados 3 senadores por departamento	Diputados adicionales por población	Total
Chuquisaca	453.756	8	6	14
La Paz	1.900.786	8	26	33
Cochabamba	1.110.205	8	13	21
Oruro	340.114	8	5	13
Potosí	645.889	8	10	18
Tarija	291.407	8	4	12
Santa Cruz	1.364.389	8	17	25
Beni	276.174	8	4	12
Pando	38.072	8	0	8
Bolivia	6.420.792	72	85	157
		45,85 %	54,15 %	100 %

Fuente: Elaboración propia.

Si se comparan los Cuadros N° 18 y N° 20 puede observarse las siguientes diferencias y similitudes. En el Cuadro N° 18 se aplica el Censo 2001 y la base por departamento de 10 constituyentes. En el Cuadro N° 20 se aplica el Censo 1992 y la base por departamento de ocho representantes. Si bien los datos censales varían, en ambos casos se aplica la relación 1: 80.000 habitantes. El número de escaños por departamento varía del mismo modo que el número total de representantes.

Nótese, sin embargo, que el peso (porcentaje) de los escaños de base fija y el peso (porcentaje) de los escaños por población muestran una interesante relación. El porcentaje de los escaños fijos se incrementa cuando se utiliza el Censo 2001 de 45,85% a 47,88% y el porcentaje de los escaños por población disminuye de 54,15% a 52,12%. Esta variación nos indica que utilizando el Censo 2001, aplicando la relación 1:80.000 y ajustándonos a principios constitucionales, el valor de los escaños fijos o de compensación a los departamentos con menor desarrollo relativo se incrementa y que, además, el valor de los escaños por población disminuye.

La variación registrada es importante porque demuestra que aplicando mecanismos de número igual para todos los departamentos, simultáneamente a la aplicación del Censo 2001, se logra un punto de equilibrio próximo al 50% para los constituyentes por base fija y para los constituyentes por población, es decir, un beneficio homogéneo para todos los departa-

mentos. De tal forma que los departamentos con mayor densidad poblacional —La Paz, Cochabamba y Santa Cruz—obtienen escaños, mientras que los departamentos con menor densidad poblacional —Chuquisaca, Oruro, Potosí, Tarija, Beni y Pando— mantienen o disminuyen ligeramente el número de escaños por población.

Este equilibrio logrado, próximo al 50%, es importante como argumento político para convencer a los departamentos con menor desarrollo relativo de que no pierden escaños y a los departamentos con mayor densidad poblacional de que obtienen escaños en una proporción justa sin afectar significativamente a los demás.

Una vez resuelto el problema del número total de escaños se debe definir el tipo de circunscripciones en las cuales se va a elegir a los constituyentes (escaños asignados por departamento).

- b Circunscripciones.** ¿Cuántas circunscripciones y de qué tipo se deben utilizar para conformar la AC? Para resolver la anterior cuestión se puede adoptar un parámetro constitucional, además de la experiencia política acumulada hasta el presente. Ambos criterios se ajustan a disposiciones constitucionales con lo que se evita el riesgo latente de inconstitucionalidad y establecen procedimientos eficaces que resolvieron demandas políticas de los departamentos de la República.

En este sentido, debería utilizarse circunscripciones uninominales y plurinominales. Tantas plurinominales como existen en la actualidad para elegir a diputados y senadores, es decir, nueve, y un número de circunscripciones uninominales que conserve el principio establecido en la CPE para la distribución de escaños uninominales y plurinominales. La Constitución en el artículo 60° dispone que “en cada departamento, la mitad de los diputados se eligen en circunscripciones uninominales. La otra mitad en circunscripciones plurinominales departamentales”. Cambiando lo cambiable, el número de 188 asambleístas asignados por departamento deberían elegirse la mitad en circunscripciones uninominales (94) y la otra mitad en circunscripciones plurinominales departamentales (94). Si la distribución de escaños para cualquier departamento resultase impar “se dará preferencia a la asignación de escaños uninominales” (artículo 60°, párrafo VI, CPE). La

configuración de las circunscripciones quedaría como se indica en el cuadro siguiente:

CUADRO 21: Número y distribución de circunscripciones

Departamento	Total	Uninominal	Departamental plurinominal
Chuquisaca	16	8	8
La Paz	39	20	19
Cochabamba	28	14	14
Oruro	14	7	7
Potosí	18	9	9
Tarija	14	7	7
Santa Cruz	35	18	17
Beni	14	7	7
Pando	10	5	5
Bolivia	188	95	93
	100 %	50,53 %	49,46 %

Fuente: Elaboración propia.

- c Fórmulas.** Definido el número de constituyentes, las características y el número de circunscripciones a aplicarse, corresponde determinar los procedimientos matemáticos o fórmulas a utilizarse para la elección de los miembros de la AC.

Una vez más corresponde ajustarse a lo que dispone la CPE. Esta norma superior establece que “los diputados son elegidos en votación universal, directa y secreta. En las circunscripciones uninominales por simple mayoría de sufragios. En las circunscripciones plurinominales mediante el sistema de representación que establece la Ley” (artículo 60º, parágrafo IV). Por otra parte, dispone que “el sufragio constituye la base del régimen democrático representativo y se funda en el voto universal, directo e igual, individual y secreto, libre y obligatorio; en el escrutinio público y en el sistema de representación proporcional” (artículo 219º CPE).

El Código Electoral vigente dispone que “en las circunscripciones departamentales (...) se elegirán a los diputados por circunscripción plurinominal, siguiendo el procedimiento descrito en el artículo 90º del presente Código”.

El procedimiento no es otro que la serie de números divisores naturales (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, etc.) o sistema D'hondt.

De acuerdo a la aplicación de las disposiciones legales y constitucionales señaladas (cambiando lo cambiable), en las circunscripciones uninominales se debería utilizar la mayoría simple de votos y en las circunscripciones departamentales el sistema D'hondt.

- d Tipo de listas.** En las 95 circunscripciones uninominales las listas son unipersonales; en cambio, en las circunscripciones departamentales plurinominales, las listas son pluripersonales.
- e Sistemas de votación.** El ciudadano dispondrá de dos votos para la elección de constituyentes: uno para elegir a los candidatos en las circunscripciones uninominales y otro voto para elegir asambleístas en las circunscripciones departamentales.
- f Formas de postulación.** En teoría cualquier ciudadano que desee ser constituyente puede postularse en una o dos circunscripciones uninominales y también formar parte de la lista de candidatos en las circunscripciones departamentales. Sin embargo, la postulación múltiple es algo que por principio está negada, pues se supone y al mismo tiempo se exige que la representación política que ejerce un constituyente esté fuertemente vinculada a un territorio y a una población incluida dentro de algunos límites territoriales. La doble postulación hace difusa la representación política y diluye la relación territorio-ciudadanos-representación.
- g Sistema de representación.** Es el elemento subyacente de todo sistema electoral, esto es, qué tipo de representación política busca y espera lograr el sistema electoral. Por definición constitucional, el sistema electoral boliviano es proporcional. Dicha definición se incorporó en el sistema electoral en la década de los 50 y ha sobrevivido desde entonces con ligeras variaciones. El propósito de este sistema es garantizar que, mediante la elección, la mayor cantidad de grupos sociales y políticos alcance una adecuada representación política. En cambio, un sistema mayoritario tiene objetivos diferentes, pretende alcanzar buenas condiciones para tomar decisiones rápidas (gobernabilidad). Este sistema privilegia la formación de mayorías políticas (artificiales) en los sistemas de representación. Esto es posible de

acuerdo con el sistema electoral de circunscripciones uninominales y mediante el uso de la mayoría simple de votos para definir al ganador.

El caso boliviano combina, a partir de las elecciones de 1997, dos tipos de circunscripciones: 68 uninominales y 9 plurinominales, también denominadas departamentales. Recurre a dos tipos de fórmulas: la mayoría simple y la serie de números divisores naturales D'hondt. Los efectos de este sistema combinado tienden al equilibrio o atenuación de los efectos de uno y otro procedimiento. No obstante, el sistema electoral es proporcional y está orientado a garantizar que la diversidad social y política esté adecuadamente representada, según la cantidad de votos en el Parlamento.

Para el caso del presente diseño se ha optado por combinar circunscripciones uninominales y circunscripciones departamentales plurinominales. También se utilizan fórmulas matemáticas de mayoría simple, óptimas para el caso de las circunscripciones uninominales y fórmulas del sistema de divisores de la serie de números naturales (D'hondt) para las circunscripciones plurinominales. Para la elección de constituyentes se otorga dos votos al ciudadano, uno por cada circunscripción o lista de candidatos. Se utilizan listas unipersonales para las circunscripciones uninominales y listas pluripersonales para las circunscripciones departamentales. Finalmente, la postulación es única, desechándose la postulación simultánea en dos o más circunscripciones.

En el Cuadro N° 22 se puede observar la estructura del sistema electoral vigente para la elección de diputados y senadores. Seguidamente, Cuadro N° 23, se encuentra la estructura del sistema electoral sugerido para la elección de constituyentes. Efectuando una comparación entre ambas estructuras pueden apreciarse las semejanzas que existen entre ellas (cambiando lo cambiable).

CUADRO 22: Sistema electoral vigente para la elección de diputados y senadores

Cargos	Nº	Circunscripción	Fórmula	Listas	Votos
Diputado uninominal	68	Uninominal	Mayoría simple	Unipersonales	1
Diputado plurinominal	62	Departamental	D'hondt	Pluripersonal	1
Senador	27	Departamental	Mayoría y minoría	Incompletas	
Total	157	2 tipos	2 fórmulas	3 tipos	2 votos

Fuente: Elaboración propia. Información primaria Código Electoral.

CUADRO 23: Sistema electoral sugerido para la Asamblea Constituyente

Cargos	Nº	Circunscripción	Fórmula	Listas	Votos
Constituyente uninominal	95	Uninominal	Mayoría simple	Unipersonal	1
Constituyente plurinominal	93	Departamental	D'hondt	Pluripersonal	1
Total	188	2 tipos	2 fórmulas	2 tipos	2 votos

Fuente: Elaboración propia.

A simple vista se puede observar una enorme similitud entre ambas estructuras. La diferencia más notable tiene que ver con el número total de constituyentes (157 en un caso y 188 en otro) y con la fusión de los cargos electivos de senadores (27) con el número de constituyentes uninominales (10 asambleístas para cada departamento, asignados como base). En otros aspectos se mantiene el tipo de circunscripciones (uninominales y departamentales), las fórmulas (mayoría simple), el tipo de listas (unipersonales y pluripersonales) y la cantidad de votos asignados por ciudadano.

De manera subyacente a los elementos descritos, existen otras diferencias que son necesarias exponer a objeto de reflexionar sobre los efectos políticos que genera el diseño propuesto y los problemas de índole política que resuelve o deja sin resolver. En los Cuadros N° 22 y N° 23 se compara el número de circunscripciones uninominales por departamento (escaños) del sistema electoral para la elección de diputados con el número de circunscripciones uninominales del sistema propuesto para la elección de constituyentes.

CUADRO 24: Comparativo circunscripciones uninominales

Departamento	Uninominales Sistema electoral vigente	Uninominales Sistema electoral constituyente	Incremento neto
Chuquisaca	6	8	2
La Paz	16	20	4
Cochabamba	9	14	5
Oruro	5	7	2
Potosí	8	9	1
Tarija	5	7	2
Santa Cruz	11	18	7
Beni	5	7	2
Pando	3	5	2
Total	68	95	27

Fuente: Elaboración propia.

El hecho más notable —resultado de la comparación— es que se incrementa en 27 el número de circunscripciones uninominales (pasa de 68 a 95). También se modifica el número de circunscripciones uninominales por departamento: el rango de variación es de uno a siete circunscripciones. La consecuencia inmediata del incremento es la necesidad de modificar el actual número de circunscripciones por departamento y de rediseñar los límites geográficos de las circunscripciones uninominales vigentes. Los efectos políticos, producto del incremento del número de circunscripciones, se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- i Disminuye el tamaño territorial de las circunscripciones vigentes, por tanto, existe la tendencia a mejorar la relación entre candidatos y ciudadanos. Este efecto político-electoral se conoce como disminución de la distancia partido-elector. El partido y candidato incrementan sus oportunidades de diálogo, mutuo conocimiento y debate mejorando así la calidad de la representación.
- ii Las menores dimensiones territoriales de las circunscripciones ayudan también a superar las limitaciones de transporte y comunicación.
- iii La creación de circunscripciones nuevas puede contribuir a disminuir la presión que se produce en los departamentos y a lograr mayor y mejor representación política en atención al crecimiento poblacional, migratorio o económico. Aunque también se incrementan las necesidades logísticas (libros, mesas electorales, jurados, etc.), la presencia

del Estado o del Órgano Electoral contribuye al fortalecimiento de valores y de instituciones democráticas.

En el Cuadro N° 25 se realiza una comparación entre el número de escaños a elegirse en circunscripciones plurinominales (departamentales) para la elección de diputados del sistema electoral vigente con el número de cargos a elegirse en el mismo tipo de circunscripciones en el marco del sistema electoral propuesto.

CUADRO 25: Comparativo circunscripciones plurinominales

Departamento	Plurinominales Sistema electoral vigente	Plurinominales Sistema electoral constituyente	Incremento neto
Chquisaca	5	8	3
La Paz	15	19	4
Cochabamba	9	14	5
Oruro	5	7	2
Potosí	7	9	2
Tarija	4	7	3
Santa Cruz	11	17	6
Beni	4	7	3
Pando	2	5	3
Total	62	93	31

Fuente: Elaboración propia.

El hecho más notable —resultado de la comparación— es que se incrementa en 31 el número de escaños por circunscripción departamental, de 62 a 93. También se modifica el número de escaños por departamento; el rango de variación es de dos a seis escaños. La consecuencia del incremento de escaños, a diferencia de las circunscripciones uninominales, es que los límites departamentales no se modifican. Los efectos políticos, producto del incremento del número de escaños, se pueden sintetizar de la siguiente manera: a) A mayor número de escaños por circunscripción se produce el efecto político-electoral conocido como incremento de la proporcionalidad entre votos y escaños, por tanto, se produce la tendencia a mejorar las oportunidades de representación de minorías políticas en la AC. b) El efecto reductor del número de organizaciones políticas con representación política efectiva tiende a moderarse. La inclinación a reducir el número de partidos con representación política a causa del reducido número de escaños (dos partidos se dividen cinco escaños en competencia y

otras cinco organizaciones políticas quedan sin lograr representación política alguna) cambia por efecto del incremento del número de escaños. Un mayor número de organizaciones o partidos políticos logrará representación política, garantizándose con ello una mayor pluralidad y la percepción de mayor participación.

En el Cuadro N° 26 se realiza una comparación entre el número total de escaños por departamento, del sistema electoral vigente para la elección de diputados, con el número total de cargos a elegirse en el marco del sistema electoral propuesto. El hecho más notable es el incremento de escaños por departamento, lo que ofrece la construcción de la percepción de que todos los departamentos del país ganan o mejoran su representación política y que ninguno pierde. El rango de variación por departamento es de tres a 12 escaños, el que menos gana es Potosí con tres escaños y el que más beneficio logra es Santa Cruz con 12 escaños. No son asimetrías gratuitas o perjudiciales para los departamentos con menor desarrollo económico relativo, sino que más bien muestran el necesario y legítimo ajuste de la representación por la variación e incremento de la densidad poblacional. El departamento que mantenía una relación más injusta y desproporcional a su crecimiento en términos de población (migración, tasa de natalidad) obtiene mayor recompensa en términos de escaños. Los departamentos con crecimiento moderado o estable, si bien no logran representación por su densidad, obtienen representación en función de un criterio de solidaridad y equidad.

CUADRO 26: Comparativo circunscripciones plurinominales

Departamento	Escaños asignados Cámara de Diputados	Escaños asignados Asamblea Constituyente	Incremento neto
Chuquisaca	11	16	5
La Paz	31	39	8
Cochabamba	18	28	10
Oruro	10	14	4
Potosí	15	18	3
Tarija	9	14	5
Santa Cruz	22	35	13
Beni	9	14	5
Pando	5	10	5
Total	130	188	58

Fuente: Elaboración propia.

Con 188 constituyentes, las modificaciones en el número de circunscripciones uninominales y el incremento del número de escaños por departamento se logra resolver de manera adecuada la demanda de participación y representación política justa de algunos departamentos del país (Santa Cruz, Cochabamba y La Paz). También se atiende la preocupación y demanda de otros departamentos (Potosí y Oruro) en sentido de no perder representación política en la AC a causa del flujo migratorio que sufren y como reconocimiento a su contribución histórica al desarrollo económico y social del Estado desde antes de la fundación republicana. Con la asignación y distribución de escaños incrementada que se propone, departamentos como Chuquisaca y Tarija obtienen mayor representación política en reconocimiento a su contribución histórica pero también en función del potencial económico que hoy exhiben. Finalmente, y no menos importante, departamentos como Beni y Pando no pierden representación política sino que la incrementan, por principios de solidaridad y equidad como departamentos de un mismo Estado.

Con la estructura diseñada —número y reasignación de escaños en función del Censo 2001— además de respetar y ajustarse a lo dispuesto en la CPE y las leyes vigentes, se ha resuelto un grupo de problemas, sin embargo quedan pendientes los siguientes: a) inclusión y representación política justa de la base social indígena, y b) inclusión y equidad de género.

Manteniendo la estructura de los factores electorales hasta ahora considerados —número, circunscripciones, fórmulas para la asignación de escaños— la inclusión y representación política justa de la base social étnica del país no puede alcanzarse mediante procedimientos técnicamente racionales y complementarios a la estructura diseñada. Manteniéndose además los principios, valores y las instituciones democráticas. La representación política justa de la base social indígena no se logra mediante la creación de circunscripciones especiales indígenas ni por la admisión de cuotas étnico-corporativas; contrariamente a lo que se supone, estos mecanismos mencionados generan nuevas formas de exclusión, nuevas asimetrías y formas de desigualdad que son totalmente contrarias a la idea de representación justa. Dicha representación debe lograrse en función a su densidad poblacional, respetando sus valores culturales y no a partir de sus características étnico culturales, pasando por alto el número y ubicación territorial de dicha población.

Para lograr una representación política justa y respetando las características culturales de la base social étnica del país (diversa, plural, multilingüe) se sugiere reconocer usos y costumbres para la selección de candidatos de las distintas comunidades y pueblos originarios. En este sentido, el Estado materializa electoralmente derechos reconocidos por la CPE.⁵² Por otra parte, compatibiliza —o debe compatibilizar— estos derechos, principios, valores y procedimientos democráticos, también establecidos por la Constitución, como la postulación y elección de candidatos mediante la utilización del sufragio universal. El Estado reconoce los usos y costumbres de los pueblos indígenas para *seleccionar* candidatos, pero estos se seleccionan, por ejemplo, en el marco de los límites territoriales de las circunscripciones municipales (327).

De este modo, las comunidades o pueblos indígenas que se encuentren en los límites de la sección municipal (una necesaria referencia geográfica) y demanden representación política con contenido étnico, independientemente de la variedad de pueblos o comunidades indígenas existentes en el país, pueden seleccionar de entre sus miembros candidatos según usos y costumbres. Una vez seleccionados, los candidatos son postulados —o deben serlo— en las 95 circunscripciones uninominales diseñadas para el efecto o en las listas de las nueve circunscripciones departamentales (93 cargos plurinominales). Postulación que debe efectuarse mediante los partidos políticos de orientación étnica-sindical, las agrupaciones ciudadanas o los pueblos indígenas.

La postulación de candidatos tanto en listas unipersonales como pluripersonales, en el marco de las circunscripciones uninominales y departamentales, obliga a que todos los candidatos —independientemente si son postulados por los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas o los pueblos indígenas— sean elegidos por el voto

52 “Artículo 171º I. Se reconocen, se respetan y protegen en el marco de la Ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas, costumbres, e instituciones. II. El Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos. III. Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes. La Ley compatibilizará estas funciones con las atribuciones de los Poderes del Estado”.

ciudadano mediante sufragio universal, individual, secreto, libre y directo. De este modo, se puede lograr dos niveles de participación diferenciados y complementarios. El primero, sin ningún tipo de restricciones, excepto las que prescriban los usos y costumbres para la selección de candidatos; y el segundo nivel con las exigencias y previsiones que utilizan las democracias representativas. En ningún caso se vulneran principios o derechos constitucionales, más bien, se los ejerce y aplica.

Mediante la utilización de la participación diferenciada y complementaria se amplían las posibilidades de los pueblos indígenas para lograr mayor participación y representación étnica, también conocida como representación sociológica en el ámbito académico electoral. Si el postulado de que la base social étnica del país es mayoritaria, y se dan las condiciones para la participación política, además de la adecuada postulación de candidatos de raíz o vinculación étnica, la posibilidad de elección para los cargos en la AC se incrementa. No se garantiza que sean electos, como no se garantiza a ningún candidato la victoria electoral por el sólo hecho de postularse. Lo que favorece a las comunidades y pueblos indígenas es el doble sistema de movilización y participación política. Con el procedimiento sugerido y de acuerdo con el sistema electoral propuesto se evita el diseño e incorporación de circunscripciones indígenas, con todas las implicaciones que conlleva la creación o confirmación de territorios indígenas liberados, en los que las leyes del Estado boliviano no operan.

Para garantizar que la equidad de género, incorporada en la estructura del sistema electoral diseñado, permita o dé como resultado una representación política justa del género femenino, que vaya más allá del enunciado constitucional o legal vigente que obliga a la postulación de candidatas mujeres con una cuota mínima del 30%, se propone el siguiente procedimiento: a) se debe incorporar en el texto de la LECAC la obligación de los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas a “presentar listas de candidatos con el 50% de postulaciones de género (mujeres) en el total de circunscripciones uninominales y departamentales. Si el número de postulaciones es impar, se deberá dar preferencia a candidatas mujeres.” Con dicha previsión legal, una organización política que presente candidatos en siete circunscripciones uninominales, deberá postular necesariamente a cuatro mujeres; si presenta un sólo candidato, la preferencia por el sexo femenino obligará a que la postulación sea para una mujer. De este modo, se hace efectiva la discriminación positiva.

A las postulaciones equitativas (50% para cada género) y de preferencia por el sexo femenino (impares) que se aplica a las circunscripciones uninominales, se añade la postulación de candidatas mujeres de acuerdo con el principio de equidad y alternabilidad en las listas pluripersonales (circunscripciones departamentales). A esas circunscripciones también se debería aplicar la norma del 50% de postulación equitativa y preferencial para mujeres. Es decir, si un partido presenta listas de candidatos en tres departamentos del país, en dos de ellos la primera postulación corresponde a una candidata mujer, en el tercero la primera postulación a un candidato hombre; a partir de la primera postulación se aplica el procedimiento de la alternabilidad de género.

El procedimiento de la postulación equitativa y preferencial, tanto en circunscripciones uninominales como plurinominales, es obligatorio para todas las agrupaciones políticas que postulen candidatos; además motiva a dichas organizaciones a postular candidatos competitivos inducidos por una norma general. Con este doble procedimiento se evita: a) la utilización de circunscripciones uninominales como bi-nominales; y b) la utilización del voto bi-nominal en las circunscripciones departamentales. Si se utilizan 68 circunscripciones uninominales como bi-nominales se incurre en el error de continuar con el uso de los datos del Censo 1992. Además, se profundizan las asimetrías en la representación producto de la densidad poblacional y su ubicación en el territorio. Potosí con ocho circunscripciones uninominales y Oruro con cinco uninominales, reuniendo ambos un 1.000.000 de habitantes logran 26 representantes, precisamente por utilizar estas circunscripciones uninominales como bi-nominales. En cambio, Santa Cruz, con 2.000.000 de habitantes, logra solamente 22 representantes (tiene sólo 11 uninominales).

En otra situación, si se actualizaran las circunscripciones uninominales a los datos del Censo 2001, se debería utilizar 95 uninominales y éstas deberían volverse bi-nominales, en consecuencia, tendríamos que elegir 190 escaños. Por efecto del número se tendría que eliminar de hecho las circunscripciones departamentales. Si se eliminan las circunscripciones departamentales, se incumple un precepto constitucional y se distorsiona el principio de representación proporcional. Del mismo modo se omite la utilización de las fórmulas matemáticas proporcionales, tornando el sistema electoral proporcional en uno mayoritario, con todos los efectos y consecuencias que ello acarrea.

CONCLUSIÓN

El sistema electoral óptimo es un sistema que resuelve y atiende la mayor cantidad de demandas de diversos actores políticos y al mismo tiempo es un sistema relativamente simple, de fácil comprensión por parte del ciudadano y aplicación sencilla por el Estado. La mayor demanda de los actores políticos es: a) representación política justa de las regiones en la AC; b) igualdad de oportunidades en la representación para todos los actores o grupos sociales del país (inclusión de la base social indígena en igualdad de condiciones que otros grupos humanos); y c) equidad de género. El sistema electoral propuesto intenta resolver todas las demandas planteadas de la mejor manera posible y con la mayor sencillez posible. Es esencialmente un sistema que busca equilibrio entre demandas que se presentan como exigencias de representación política, antagónicas y excluyentes. Un sistema electoral que busca simultáneamente varios objetivos tiende necesariamente a tornarse complejo y confuso. Los mecanismos se confunden y los procedimientos se solapan. El presente diseño, si bien busca varios objetivos, intenta que éstos se logren en el marco de una estructura y organización de los elementos constitutivos (circunscripciones, fórmulas, listas, etc.), de manera sencilla.

Finalmente, un criterio para evaluar los sistemas electorales es su potencial para dividir o unir al país. Un sistema electoral que produzca insatisfacción en grupos políticos o sociales y profundice las diferencias existentes no es un sistema electoral óptimo. Un sistema electoral que a pesar de las diferencias estructurales, sociales o ideológicas que existen en un país no motiva a la insatisfacción social ni conduce a la ruptura de la integridad territorial y estatal es un sistema óptimo. Claro está que no existe un sistema electoral perfecto.

Todos los sistemas electorales son construcciones sociales (de índole política) desarrollados en el marco de determinados contextos históricos; deben su organización a intereses políticos, a las lecturas de los futuros escenarios de poder y a las expectativas de lograr poder político de manera pacífica y competitiva. Las democracias necesitan sistemas electorales —a veces complejos— por la simultaneidad de objetivos que están obligados a conseguir. Los modelos autoritarios de gobierno no requieren sistemas electorales —ni siquiera simples y sencillos—, gobiernan sin participación ni control social. El sistema electoral boliviano para la AC puede ser mucho más complejo que el diseñado para la elección de representantes que conforman el Poder Legislativo, dadas las condiciones y el escenario complejo para su implantación en el escenario político, en el que se cuestiona la legitimidad del Estado y de las actuales formas de relacionamiento social. Por ello, se hace necesaria la construcción de un sistema electoral no pretendidamente perfecto sino óptimo para las actuales circunstancias que vive el país.

El objetivo superior de un sistema electoral óptimo es mantener la unidad del Estado y del territorio, además de una representación igual, justa y equitativa de todos los grupos humanos, independientemente de su ubicación en el espacio geográfico, manteniendo principios y valores democráticos. Todo ello como una manera de hacer realidad la siguiente definición constitucional: “Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa y participativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos. Es un Estado Social y Democrático de Derecho que sostiene como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la igualdad y la justicia”.

BIBLIOGRAFÍA

Anteproyecto de Ley Especial de Convocatoria para la Asamblea Constituyente. Ediciones: SUNY/PARC, Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (fBDM), Corte Nacional Electoral; Servicio de Información Pública y Unidad de Análisis e Investigación del Área de Educación Ciudadana. Diciembre 2004 y abril 2005; H. Congreso Nacional-Comisión Especial de Congreso para la Asamblea Constituyente (CECAC) y Fundación UNIR Bolivia. Abril 2005.

Constitución Política del Estado. Ley N° 2650. Reforma constitucional. Publicada el 13 de abril de 2004.

Cordero, Carlos H. “El camino del referéndum: de las primeras propuestas a su incorporación en la Constitución Política del Estado”, en *Opiniones y Análisis* N° 68. La Paz. Junio 2004.
— “Consideraciones teórico políticas para el diseño del sistema electoral de la Asamblea Constituyente”, en *En el ojo de la tormenta: la Asamblea Constituyente en debate. Temas de reflexión y debate* N° 7. Ed. Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (fBDM). 2005.
— *Tipología de los elementos constitutivos de los sistemas electorales. El sistema de representación y elección en el sistema electoral boliviano 1956-2002*, mimeo. 2002.
— *Historia de la representación política de medio siglo 1952-2002*. Obra inédita.
— *Historia normativa-electoral de medio siglo, 1952-2002*. Obra inédita.

Cruz-Coke, Ricardo. *Historia electoral de Chile 1925-1973*. Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile. 1994.

Decreto Supremo N° 4315. Publicado el 9 de febrero de 1956.

Decreto Supremo N° 27449. Publicado el 13 de abril de 2004.

Informe del Proceso de Consulta Ciudadana y Procesamiento del Anteproyecto de Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente. Informe de la Comisión de Constitución. 2003.

Jackisch, Carlota. *Sistemas electorales y sus consecuencias políticas*. Argentina, Ed. CIEDLA (Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano). 1997.

Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución Política del Estado N° 1473. Publicada el 1 de abril de 1993.

Ley de Reforma a la Constitución Política del Estado N° 1585. Publicada el 12 de agosto de 1994.

Ley del Referéndum. Publicada el 6 de julio de 2004.

Ley Especial complementaria al Código Electoral, a la Ley de Partidos Políticos y a la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas para la elección y designación de Prefectos de Departamentos. Ley N° 3015. Publicada el 8 de abril de 2005.

Lijphart, Arend. *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*. Barcelona, Editorial Ariel. 1998.

Mansilla, H. C. F. *Consultas populares y ampliación de la democracia. El referéndum en perspectiva comparada*, en *Cuaderno de Análisis e Investigación N° 1*. Corte Nacional Electoral. Julio 2004.

Nohlen, Dieter. *Elecciones y sistemas electorales*. Ed. Nueva Sociedad - Fundación Friedrich Ebert. Tercera edición. 1995.

— *La reforma electoral*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Primera edición. Costa Rica. 1987.

— *Sistemas Electorales de América Latina*. Ed. Fundación Friedrich Ebert. Primera edición. 1993.

— *Sistemas Electorales y partidos políticos*. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México-Fondo de Cultura Económica. México. 1994.

— *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica. Primera edición. 1998.

Reforma a la Ley Electoral de aplicación del Art. 60° de la Constitución Política del Estado. Ley N° 1704. Publicada el 2 de agosto de 1994.

Romero Ballivián, Salvador. *Geografía electoral de Bolivia*. La Paz, Bolivia, Ed. Fundemos-Fundación Hanns Seidel. 2003.

San Martín, Hugo. *Sistemas Electorales. Adaptación del doble voto alemán al caso boliviano*. La Paz, Fundación Milenio. 1993.

Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. México, Fondo de Cultura Económica. 1996.

— *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, Alianza Editorial. 1994.

— *Teoría de la Democracia, Tomo I y II*. Argentina, Editorial REI. 1987.

Sitios web:

<http://cecac.congreso.bo>

ANEXOS

Nota: Los Anexos 1, 2 y 3 (Anteproyecto de Ley Especial para la Convocatoria a la Asamblea Constituyente, Mapa Circunscripción Departamental Uninominal y Mapa Circunscripción Especial Indígena) han sido elaborados por el Área de Educación Ciudadana de la Corte Nacional Electoral.

ANEXO 1

PROYECTO DE LEY ESPECIAL DE CONVOCATORIA A LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

CAPÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- (OBJETO Y ALCANCE DE LA LEY)

La presente Ley tiene por objeto convocar a la Asamblea Constituyente en los términos establecidos por el Art. 232° de la Constitución Política del Estado.

Artículo 2.- (CONVOCATORIA)

Convócase por la presente Ley a elección de Constituyentes para conformar la Asamblea Constituyente, a efectuarse el domingo 4 de diciembre del año 2005.

Artículo 3.- (SEDE)

La Asamblea Constituyente tendrá como sede la Capital de la República, Sucre.

Artículo 4.- (DURACIÓN)

La Asamblea Constituyente sesionará por un tiempo máximo de un año calendario a partir de su instalación.

CAPÍTULO SEGUNDO DE LA REPRESENTACIÓN POPULAR

Artículo 5.- (INSTRUMENTOS DE REPRESENTACIÓN)

La representación popular en la elección de Constituyentes se ejerce a través de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas con personalidad jurídica vigente, de conformidad a lo establecido en los artículos 222°, 223° y 224° de la Constitución Política del Estado; cumpliendo además con el siguiente requisito:

a Presentar una propuesta de reforma constitucional.

Cumplidos los requisitos, la Corte Nacional Electoral publicará la nómina de organizaciones y la lista de candidatos.

Artículo 6.- (VALIDACIÓN DE FIRMAS)

Las agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas con personalidad jurídica vigente podrán utilizar el número de firmas acreditadas para la elección Municipal 2004, con fines de ampliación de jurisdicción electoral a las Circunscripciones Uninominal y Departamental.

Artículo 7.- (CANTIDAD MÍNIMA DE FIRMAS)

Sólo para el caso de la elección de Constituyentes, los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas que no tengan su personería jurídica vigente deberán acreditar ante el Órgano Electoral en las Circunscripciones Departamental y Uninominal como mínimo el registro de firmas equivalente al dos por ciento (2%) del total de votos válidos de la última elección general.

Artículo 8.- (ALIANZAS)

Los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas podrán establecer alianzas para las postulaciones a Constituyentes sin ninguna restricción, las mismas que deberán ser fundamentada en una acta que se hará conocer al Órgano Electoral.

CAPÍTULO TERCERO DE LOS CONSTITUYENTES

ALTERNATIVAS PRIMERA OPCIÓN

Artículo 9.- (NÚMERO DE CONSTITUYENTES)

La Asamblea Constituyente estará conformada por 180 Constituyentes. Se elegirán 18 por Circunscripción Departamental, 2 por cada departamento; 2 por cada Circunscripción Uninominal haciendo un total de 136; otorgando sobre la base de los principios de discriminación positiva, equidad e inclusión 26 Circunscripciones Especiales Indígenas-Originarias, 16 para Tierras Altas del Occidente y 10 para Tierras Bajas del Oriente.

SEGUNDA OPCIÓN

Artículo 9.- (NÚMERO DE CONSTITUYENTES)

La Asamblea Constituyente estará conformada por 116 Constituyentes. Se elegirán 90 Constituyentes en las 9 Circunscripciones Departamentales, 10 por cada una; sobre la base de los principios de discriminación positiva, equidad e inclusión se elegirán 26 Constituyentes en Circunscripciones Especiales Indígenas-Originarias, 16 en las Tierras Altas del Occidente y 10 en las Tierras Bajas del Oriente.

Artículo 10.- (REQUISITOS PARA SER CONSTITUYENTE)

Para ser Constituyente se requiere:

- a** Ser boliviano o boliviana de origen.
- b** Los hombres haber cumplido los deberes militares.
- c** Tener cumplidos los dieciocho años de edad al día de la elección.
- d** Estar inscrito en el Registro Electoral.
- e** Ser postulado por un partido político, agrupación ciudadana o pueblo indígena con personalidad jurídica reconocida por el Órgano Electoral.
- f** Presentar aceptación escrita y personal de su postulación para la habilitación a una Circunscripción.

- g No haber sido condenado a pena corporal, salvo rehabilitación concedida por el Senado; ni tener pliego de cargo, ni sentencia condenatoria ejecutoriada; no estar comprendido en los casos de exclusión y de incompatibilidad establecidos por esta Ley.

Artículo 11.- (INHABILITACIÓN)

No podrán ser candidatos ni elegidos Constituyentes:

- a Los que no cumplan con los requisitos establecidos por el Art. 10° de la presente Ley Especial.
- b Todos los funcionarios públicos por elección y libre nombramiento que no hayan renunciado a sus cargos por lo menos noventa días antes de la elección.
- c Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional; los del Clero y los ministros de cualquier culto religioso que se encuentren en servicio activo dentro de los noventa días antes de la elección.

Artículo 12.- (INCOMPATIBILIDAD)

El ejercicio de la función de Constituyente es de dedicación exclusiva y tiempo completo, por lo tanto es incompatible con cualquier otra actividad pública remunerada o no.

Artículo 13.- (CESACIÓN Y PÉRDIDA DE MANDATO)

Los Constituyentes cesarán en sus funciones por muerte, renuncia o impedimento permanente, y perderán su mandato los que tengan pliego de cargo ejecutoriado o sentencia condenatoria ejecutoriada en materia penal.

Artículo 14.- (REMUNERACIÓN)

Los Constituyentes percibirán una remuneración mensual igual a la de los Diputados Nacionales.

Artículo 15.- (INMUNIDAD)

Los Constituyentes gozarán de las mismas prerrogativas e inmunidades reconocidas a los miembros del Congreso Nacional en la Constitución Política del Estado.

CAPÍTULO CUARTO DEL SISTEMA ELECTORAL

ALTERNATIVAS

PRIMERA OPCIÓN (Tomando en cuenta 180 Constituyentes)

Artículo 16.- (DIVISIÓN TERRITORIAL)

Para efecto de la elección de la Asamblea Constituyente se divide el territorio de la República en las siguientes Circunscripciones electorales: 9 Departamentales, 68 Uninominales y 26 Circunscripciones Especiales Indígenas-Originarias.

Artículo 17.- (SISTEMA DE ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS)

En las Circunscripciones Uninominales y Departamentales se elegirán por mayoría simple a los dos candidatos más votados.

En las Circunscripciones Especiales Indígenas-Originarias se elegirán Constituyentes de acuerdo a los usos y costumbres de los pueblos indígenas y originarios, la Corte Nacional Electoral verificará que el proceso de elección se realice en condiciones normales respetando los derechos y principios constitucionales.

Artículo 18.- (LIBROS EN CIRCUNSCRIPCIÓN INDÍGENA-ORIGINARIA)

La Corte Nacional Electoral abrirá libros para la inscripción de personas que deseen elegir a los Constituyentes en una Circunscripción Especial Indígena-Originaria, en los mismos se consignará la comunidad o pueblo indígena u originario al que pertenece la persona y el lugar donde se halle su domicilio real.

Artículo 19.- (DELIMITACIÓN DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES ESPECIALES INDÍGENAS-ORIGINARIAS)

Las Circunscripciones Especiales Indígenas-Originarias de Tierras Bajas se dividirán de acuerdo a los siguientes criterios de división político-administrativa.

- 1 Región Chaco: Provincia Cordillera del departamento de Santa Cruz, provincias Hernando Siles y Luis Calvo del departamento de Chuquisaca y provincias Gran Chaco, Burnet O'Connor del departamento de Tarija. Se elegirán 3 Constituyentes.
- 2 Región Chiquitanía: Provincias Nuflo de Chávez, Velasco, Chiquitos, Guarayos, Ángel Sandoval y Germán Busch del departamento de Santa Cruz. Se elegirán 3 Constituyentes.
- 3 Región Amazonía Sur: Provincias Cercado, Moxos, Gral. José Ballivián y Yacuma del departamento del Beni. Se elegirán 2 Constituyentes.
- 4 Región Amazonía Norte: Provincias Vaca Díez, Marbán, Iténez, Mamoré del departamento de Beni, provincias Manuripi y Nicolás Suárez del departamento de Pando, provincias Abel Iturralde, Franz Tamayo, Nor Yungas y Sur Yungas del departamento de La Paz. Se elegirán 2 Constituyentes; uno de los cuales representará a la comunidad afrodescendiente y será elegido en las provincias Nor Yungas y Sur Yungas del departamento de La Paz.

Las Circunscripciones Especiales Indígenas-Originarias de Tierras Altas se dividirán de acuerdo a los siguientes criterios de división político administrativa y se elegirá a un Constituyente por cada una.

- 1 Jach'a Karangas: Provincias Sajama, Litoral, Atahualpa, Tomás Barrón, Sur Carangas, Nor Carangas, Totorá, Mejillones del departamento de Oruro.
- 2 Jatun Killakas Asanajaqis-Aransaya: Qaqachacas, K'ultas, Condos, Quillacas y Challapata de la provincia Abaroa del departamento de Oruro.
- 3 Jatun Killakas Asanajaqis-Urinsaya: Aullagas Uruquillas, Salina de Garcí Mendoza, Aroma, Ucumasi de la provincia Ladislao Cabrera y Huari de la provincia Sebastián Pagador del departamento de Oruro.
- 4 Urus: Muratos, Chipayas, Iruitus en territorio discontinuo: Provincias Poopó, Cercado Sur, Saucari Este, Sur Carangas y Nor Este, Abaroa Oeste y Sebastián Pagador Oeste del departamento de Oruro.
- 5 Chichas: Provincias Nor Chichas, Sur Chichas, Omiste del departamento de Potosí.
- 6 Lipez: Provincias Nor Lipez y Sud Lipez, Enrique Valdivieso, Daniel Campos del departamento de Potosí.
- 7 Killakas, Karangas, Qhara Qhara: Provincias Antonio Quijarro, Tomás Frías, Linares, Cornelio Saavedra del departamento de Potosí.
- 8 Charca: Provincias Charcas, Rafael Bustillos, Alonso de Ibáñez y Bilbao Rioja del departamento de Potosí.
- 9 Qhara Qhara-Aransaya: Provincia Chayanta del departamento de Potosí.
- 10 Qhara Qhara-Urinsaya: Provincias Yamparaez, Zudáñez y Tomina del departamento de Chuquisaca.
- 11 Killakas, Qhara Qhara (Liquina): Provincias Oropeza, Nor Cinti y Azurduy del departamento de Chuquisaca.

- 12 Soras-Aransaya: Provincias Saucari, Cercado, Poopó y Dalence del departamento de Oruro.
- 13 Soras-Urinsaya y Chuwis: Provincias Bolívar, Arque, Tapacarí, Ayopaya y Quillacollo del departamento de Cochabamba.
- 14 Pakajaqis-Aransaya: Provincias Pacajes, Gualberto Villarroel, Gral. José Manuel Pando, Ingavi, Aroma, Inquisivi y Loayza del departamento de La Paz.
- 15 Pakajaqis-Urinsaya: Provincias Omasuyus, Los Andes, Murillo, Camacho y Manco Kapac del departamento de La Paz.
- 16 Kallawayá: Provincias Bautista Saavedra, Muñecas, Franz Tamayo y el norte de la provincia Camacho del departamento de La Paz.

Artículo 20.- (CIRCUNSCRIPCIÓN UNINOMINAL)

En las Circunscripciones Uninominales se votará en listas unipersonales y se procederá de la siguiente manera:

- a Todos los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas deberán presentar dos candidatos, un hombre y una mujer, para cada Circunscripción.
- b La elección de los Constituyentes se hará mediante voto preferente de mayoría simple.
- c Serán Constituyentes los dos candidatos más votados.

Artículo 21.- (CIRCUNSCRIPCIONES DEPARTAMENTALES)

Se establecen 9 Circunscripciones Departamentales, una por cada departamento, de acuerdo a lo estipulado en el Art. 9 de la presente Ley Especial. En cada Circunscripción Departamental se votará de forma directa, y se procederá de la siguiente manera:

- a Los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas deberán presentar dos candidatos, un hombre y una mujer, para cada Circunscripción Departamental.
- b Las listas proporcionadas por los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas deberán respetar el principio de alternancia, si el primero es hombre la segunda deberá ser mujer o viceversa, es competencia de la Corte Nacional Electoral velar por su cumplimiento.
- c El elector podrá escoger dos candidatos de una misma lista o de forma cruzada en la Circunscripción Departamental correspondiente.
- d Serán Constituyentes los candidatos más votados.

Artículo 22.- (PARIDAD Y ALTERNANCIA)

Los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas establecerán una cuota no menor al cincuenta por ciento (50%) para las mujeres en la lista para Constituyentes en las Circunscripciones Electorales Uninominal y Especial Indígena-Originaria guardando la debida paridad.

En la Circunscripción Electoral Departamental las listas deberán guardar la debida alternancia, si el primero es hombre la segunda necesariamente tiene que ser mujer o viceversa.

Artículo 23.- (PAPELETA DE ELECCIÓN)

La papeleta única de sufragio será multicolor y multisigno.

Para la elección de Constituyentes, la papeleta de sufragio tendrá las siguientes características:

- a Estará dividida horizontalmente en dos partes iguales, que contendrán franjas de igual dimensión para cada partido político, agrupación ciudadana, pueblo indígena o alianza que participe en la elección. Llevarán los colores, símbolos, el nombre de cada partido, agrupación ciudadana, pueblo indígena o alianza.

- b** Las franjas de la mitad superior llevarán los nombres y las fotografías de los candidatos por Circunscripción Departamental por cada partido político, agrupación ciudadana, pueblo indígena o alianza. Las franjas de la mitad inferior llevarán los nombres y las fotografías de los candidatos por la Circunscripción Uninominal.
- c** En caso de que algún partido político, agrupación ciudadana, pueblo indígena o alianza no presentara candidatos en la Circunscripción Departamental o Uninominal, la franja correspondiente quedará en blanco.
- d** En el reverso de la papeleta constará la Circunscripción y el número de mesa a que corresponda.
- e** La Corte Nacional Electoral convocará, en acto público, a un único sorteo para la asignación del orden de ubicación de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas, pueblos indígenas o alianzas en la papeleta de sufragio. Ese mismo orden será respetado en la mitad correspondiente a los candidatos por Circunscripción Uninominal para todo el país.

SEGUNDA OPCIÓN (Tomando en cuenta 116 Constituyentes)

Artículo 16.- (DIVISIÓN TERRITORIAL)

Para efecto de la elección de la Asamblea Constituyente se divide el territorio de la República en las siguientes Circunscripciones electorales: 9 Departamentales y 26 Circunscripciones Especiales Indígenas-Originarias.

Artículo 17.- (SISTEMA DE ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS)

En las Circunscripciones Departamentales se elegirán, por mayoría simple, los diez candidatos más votados por el sistema de voto preferente. La Corte Nacional Electoral, una vez concluido el cómputo nacional, procederá a la asignación de escaños en cada Circunscripción Departamental.

En las Circunscripciones Especiales Indígenas-Originarias se elegirán Constituyentes de acuerdo a los usos y costumbres de los pueblos indígenas y originarios, la Corte Nacional Electoral verificará que el proceso de elección se realice en condiciones normales respetando los principios constitucionales.

Artículo 18.- (CIRCUNSCRIPCIONES DEPARTAMENTALES)

Se establecen 9 Circunscripciones Departamentales, una por cada departamento, de acuerdo a lo estipulado en el Art. 9º de la presente Ley Especial. En cada Circunscripción Departamental se votará en forma directa, y se procederá de la siguiente manera:

- a** Los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas deberán proporcionar una lista de 10 candidatos para cada Circunscripción Departamental.
- b** Las listas proporcionadas por los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas deberán respetar el principio de alternancia entre hombres y mujeres y es competencia de la Corte Nacional Electoral velar por su cumplimiento.
- c** Se podrá escoger dos candidatos de una misma lista o podrá el elector votar en forma cruzada por dos candidatos de su preferencia.
- d** Serán asignados por orden de votación aquellos 10 candidatos hombres y mujeres que hayan obtenido mayor número de votos.

Artículo 19.- (LIBROS PARA CIRCUNSCRIPCIÓN ESPECIAL INDÍGENA-ORIGINARIA)

La Corte Nacional Electoral abrirá libros especiales para la inscripción de personas que deseen elegir a los Constituyentes en una Circunscripción Especial Indígena-Originaria, en

los mismos se consignará la comunidad o pueblo indígena u originario al que pertenece la persona y el lugar donde se halle su domicilio real.

Artículo 20.- (DELIMITACIÓN DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES ESPECIALES INDÍGENAS-ORIGINARIAS)

Las Circunscripciones Especiales Indígenas-Originarias de Tierras Bajas se dividirán de acuerdo a los siguientes criterios de división político-administrativa.

- 1 Región Chaco: Provincias Cordillera del departamento de Santa Cruz, provincias Hernando Siles y Luis Calvo del departamento de Chuquisaca y provincias Gran Chaco, Burnet O'Connor del departamento de Tarija. Se elegirán 3 Constituyentes.
- 2 Región Chiquitanía: Provincias Ñuflo de Chávez, Velasco, Chiquitos, Guarayos, Ángel Sandoval y Germán Busch del departamento de Santa Cruz. Se elegirán 3 Constituyentes.
- 3 Región Amazonía Sur: Provincias Cercado, Moxos, Gral. José Ballivián y Yacuma del departamento del Beni. Se elegirán 2 Constituyentes.
- 4 Región Amazonía Norte: Provincias Vaca Díez, Marbán, Iténez, Mamoré del departamento de Beni, provincias Manuripi y Nicolás Suárez del departamento de Pando, provincias Abel Iturralde, Franz Tamayo, Nor Yungas y Sur Yungas del departamento de La Paz. Se elegirán 2 Constituyentes; uno de los cuales representará a la comunidad afrodescendiente y será elegido en las provincias Nor Yungas y Sur Yungas del departamento de La Paz.

Las Circunscripciones Especiales Indígenas-Originarias de Tierras Altas se dividirán de acuerdo a los siguientes criterios de división político administrativa y se elegirá a un Constituyente por cada una.

- 1 Jach'a Karangas: Provincias Sajama, Litoral, Atahualpa, Tomás Barrón, Sur Carangas, Nor Carangas, Totorá, Mejillones del departamento de Oruro.
- 2 Jatun Killakas Asanajaqis-Aransaya: Qaqachacas, K'ultas, Condos, Quillacas y Challapata de la provincia Abaroa del departamento de Oruro.
- 3 Jatun Killakas Asanajaqis-Urinsaya: Aullagas Uruquillas, Salina de Garcí Mendoza, Aroma, Ucumasi de la provincia Ladislao Cabrera y Huarí de la provincia Sebastián Pagador del departamento de Oruro.
- 4 Urus: Muratos, Chipayas, Iruitus en territorio discontinuo: Provincias Poopó, Cercado Sur, Saucari Este, Sur Carangas y Nor Este, Abaroa Oeste y Sebastián Pagador Oeste del departamento de Oruro.
- 5 Chichas: Provincias Nor Chichas, Sur Chichas, Omiste del departamento de Potosí.
- 6 Lipez: Provincias Nor Lipez y Sud Lipez, Enrique Valdivieso, Daniel Campos del departamento de Potosí.
- 7 Killakas, Karangas, Qhara Qhara: Provincias Antonio Quijarro, Tomás Frías, Linares, Cornelio Saavedra del departamento de Potosí.
- 8 Charca: Provincias Charcas, Rafael Bustillos, Alonso de Ibáñez y Bilbao Rioja del departamento de Potosí.
- 9 Qhara Qhara-Aransaya: Provincia Chayanta del departamento de Potosí.
- 10 Qhara Qhara-Urinsaya: Provincias Yamparaez, Zudáñez y Tomina del departamento de Chuquisaca.
- 11 Killakas, Qhara Qhara (Liquina): Provincias Oropeza, Nor Cinti y Azurduy del departamento de Chuquisaca.
- 12 Soras-Aransaya: Provincias Saucari, Cercado, Poopó y Dalence del departamento de Oruro.
- 13 Soras-Urinsaya y Chuwis: Provincias Bolívar, Arque, Tapacarí, Ayopaya y Quillacollo del departamento de Cochabamba.

- 14 Pakajakis-Aransaya: Provincias Pacajes, Gualberto Villarroel, Gral. José Manuel Pando, Ingavi, Aroma, Inquisivi y Loayza del departamento de La Paz.
- 15 Pakajakis-Urinsaya: Provincias Omasuyus, Los Andes, Murillo, Camacho y Manco Kapac del departamento de La Paz.
- 16 Kallawayas: Provincias Bautista Saavedra, Muñecas, Franz Tamayo y el norte de la provincia Camacho del departamento de La Paz.

Artículo 21.- (PARIDAD Y ALTERNANCIA)

Los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas establecerán una cuota no menor al cincuenta por ciento (50%) para las mujeres en la lista para Constituyentes en las Circunscripciones Departamental y Especial Indígena-Originaria guardando la debida alternancia, si el primero es hombre la segunda necesariamente tiene que ser mujer o viceversa.

Artículo 22.- (PAPELETA DE ELECCIÓN)

La papeleta única de sufragio será multicolor y multisigno.

Para la elección de Constituyentes, la papeleta de sufragio tendrá las siguientes características:

- a Contendrá franjas de igual dimensión para cada partido político, agrupación ciudadana, pueblo indígena o alianza que participe en la elección. Cada franja llevará los colores, símbolos, el nombre de cada partido, agrupación ciudadana, pueblo indígena o alianza.
- b Todas las franjas consignarán la lista de los nombres de los diez candidatos, hombres y mujeres por Circunscripción Departamental por cada partido político, agrupación ciudadana, pueblo indígena o alianza.
- c En el reverso de la papeleta constará la Circunscripción y el número de mesa a que corresponda.
- d La Corte Nacional Electoral convocará, en acto público, a un único sorteo para la asignación del orden de ubicación de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas, pueblos indígenas o alianzas en la papeleta de sufragio. Ese mismo orden será respetado en la mitad correspondiente a los candidatos por Circunscripción Uninominal para todo el país. En el mismo acto se llevará a cabo el sorteo para la asignación del primer lugar en la lista de candidatos, es decir, si será hombre o será mujer.

Artículo 23.- (COMPETENCIA)

Corresponde al Órgano Electoral organizar, administrar y ejecutar la elección de los Constituyentes. En caso de vacío legal en cuanto a la aplicación de esta norma, en forma supletoria se aplicará, el Código Electoral, la Ley de Partidos Políticos y la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas.

Artículo 24.- (DIFUSIÓN MASIVA)

Corresponde al Órgano Electoral en el marco de sus competencias realizar una campaña masiva de información, difusión y educación del proceso de elección de los Constituyentes.

CAPÍTULO QUINTO DE LA INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS

Artículo 25.- (PRESENTACIÓN DE LISTAS)

Los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas que concurran al proceso electoral deberán presentar candidatos 75 días antes del día de la elección.

Artículo 26.- (MODIFICACIÓN DE LISTAS)

Las listas de Constituyentes registradas ante el Órgano Electoral podrán modificarse o alterarse sólo en los siguientes casos:

- a** POR RENUNCIA, que deberá ser presentada ante el Órgano Electoral por el interesado o su apoderado legal, en formulario especial proporcionado por el Órgano Electoral. Toda renuncia será comunicada al delegado del partido político, agrupación ciudadana o pueblo indígena.
- b** POR MUERTE, mediante la presentación del certificado de defunción por el delegado del partido político, agrupación ciudadana o pueblo indígena acreditado ante el Órgano Electoral.
- c** POR INHABILITACIÓN, previa resolución emitida por el Órgano Electoral.
- d** La solicitud de sustitución de Constituyentes por renuncia, muerte o inhabilitación la realizarán los delegados del partido político, agrupación ciudadana o pueblo indígena acreditados ante el Órgano Electoral, respetando el orden de la lista original. La solicitud de sustitución por muerte o inhabilitación se presentará hasta setenta y dos horas antes de las elecciones. Por renuncia hasta cuarenta y cinco días antes de las elecciones.
- e** En el caso de cambios de candidatos por renuncia o inhabilitación no se podrá consignar nuevamente el nombre del renunciante o inhabilitado, ni reubicarlo en otro lugar.

Artículo 27.- (DOBLE POSTULACIÓN)

La doble postulación será anulada en los siguientes casos:

- a** Cuando los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas o pueblos indígenas postulen a un candidato a más de una Circunscripción electoral, y
- b** Cuando un candidato sea postulado a la vez por más de un partido político, agrupación ciudadana o pueblo indígena.

Artículo 28.- (DELEGADOS PERMANENTES)

Los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, con personería jurídica vigente, tendrán derecho a acreditar dos delegados, uno permanente y uno alterno, con derecho a voz ante el Órgano Electoral. La inasistencia de estos delegados a reuniones a las que hayan sido citados, no invalida las determinaciones del Órgano Electoral.

CAPÍTULO SEXTO DEL FINANCIAMIENTO

Artículo 29.- (FINANCIAMIENTO)

El Tesoro General de la Nación deberá consignar un presupuesto en la partida correspondiente destinado al proceso de elección de los Constituyentes. El Órgano Electoral elaborará el presupuesto que será presentado al Ministerio de Hacienda.

Artículo 30.- (SUPRESIÓN DE FINANCIAMIENTO)

Para el proceso eleccionario de Constituyentes, el Tesoro General de la Nación no otorgará recursos económicos ni subvención a los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas.

Artículo 31.- (MEDIOS DE COMUNICACIÓN ESTATAL)

Los medios de comunicación estatal deberán otorgar espacios de participación y promoción a los candidatos de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas en

forma igualitaria, gratuita, en el plazo de 30 días antes de la elección. El orden de presentación será sorteado.

Artículo 32.- (MEDIOS DE COMUNICACIÓN PRIVADOS)

Los medios de comunicación privados en el marco del servicio público que prestan, la función social que norma la Constitución Política del Estado y el interés general que funda la instalación de la Asamblea Constituyente, deberán otorgar espacios de participación y promoción en forma igualitaria a los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas que serán subvencionados por el Órgano Electoral en base a la tarifa de concesión promedio del último año.

Los espacios en medios audiovisuales y radiales deberán ser máximo de 90 segundos por hora, cada día, por el plazo de 30 días antes de la elección; estos espacios serán acumulados de acuerdo a las horas reales de transmisión de los medios y transmitidos en los horarios de mayor audiencia en concordancia con lo establecido por los artículos 66 y 67 de la Ley de Telecomunicaciones N° 1632.

Los espacios en medios de comunicación escritos deberán tener el mismo tratamiento y otorgar un máximo de 5% del total del espacio útil en todas las páginas.

El orden de presentación de los espacios destinado a los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas será sorteado, el cumplimiento y la reglamentación de esta disposición estará a cargo del Órgano Electoral.

Artículo 33.- (ESPACIOS MÁXIMOS DE PROPAGANDA)

La propaganda electoral estará limitada, para cada partido político, agrupación ciudadana y pueblo indígena o alianza a no más de cuatro semanales por periódico de circulación nacional o departamental.

En los medios audiovisuales de comunicación el tiempo será de un máximo de 10 minutos diarios en los canales y emisoras nacionales. Adicionalmente podrán usar un máximo de cinco minutos diarios, en los medios o programas departamentales o locales.

En caso de comprobarse el incumplimiento del tiempo y espacio determinados en el presente artículo el Órgano Electoral sancionará al medio de comunicación, con la multa equivalente al monto de la tarifa por el tiempo y espacio utilizados en exceso.

Artículo 34.- (DEL CONTROL)

El Órgano Electoral deberá controlar, asignar los espacios y dar cumplimiento a las determinaciones de los artículos precedentes dirigidos a los medios de comunicación en forma efectiva y oportuna.

DISPOSICIONES FINALES

PRIMERA.- (INSTALACIÓN)

Una vez entregadas las credenciales a los Constituyentes elegidos, la Asamblea Constituyente se instalará el lunes 8 de enero del año 2006.

SEGUNDA.- (REGLAMENTO)

La Asamblea Constituyente aprobará su reglamento, en el que establecerá su organización y funcionamiento.

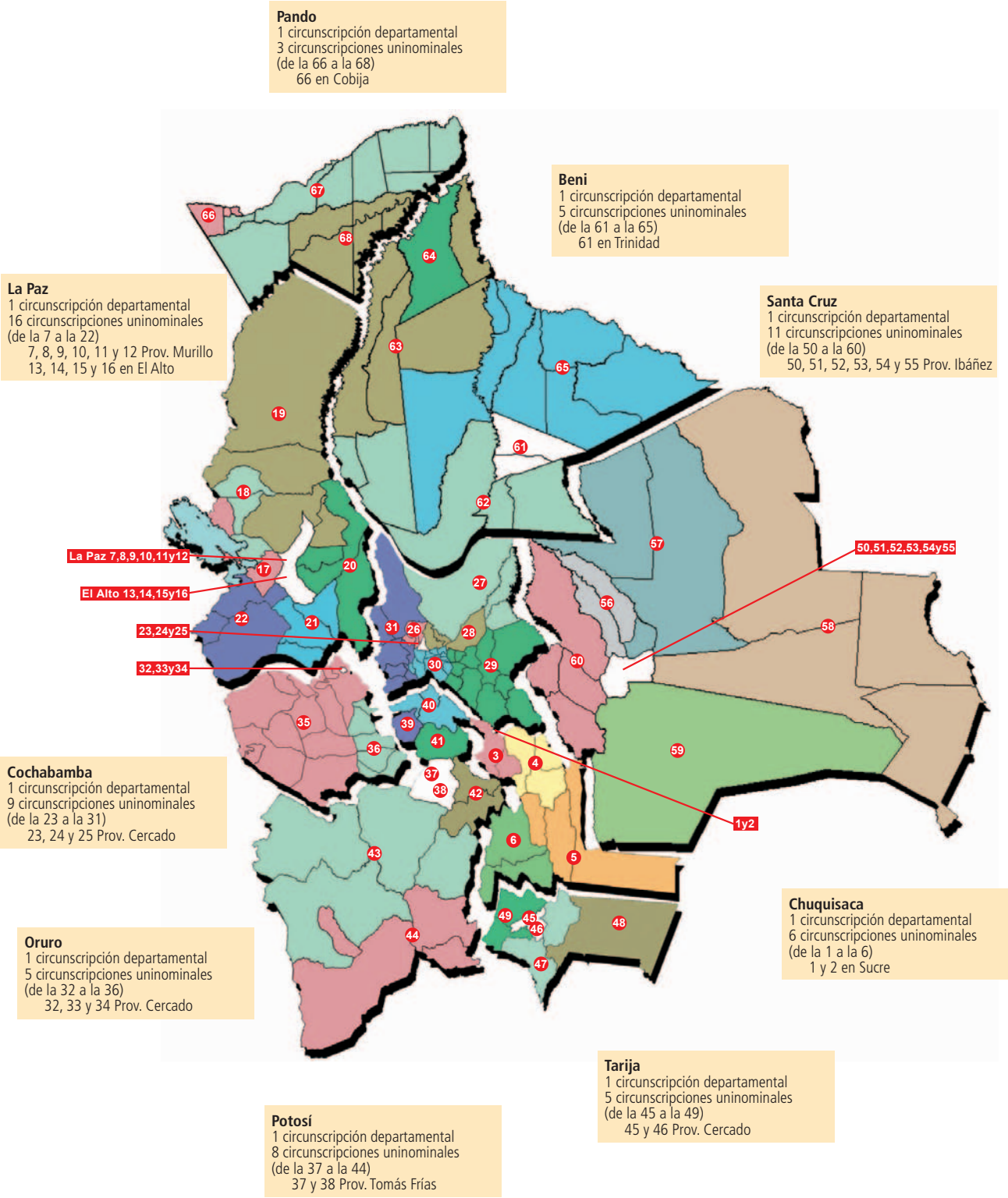
TERCERA.- (FINANCIAMIENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO)

El Tesoro General de Nación deberá prever las fuentes de financiamiento de la Asamblea Constituyente.

ANEXO 2*

CIRCUNSCRIPCIONES DEPARTAMENTALES Y UNINOMINALES

Departamentales (9) y Uninominales (68)

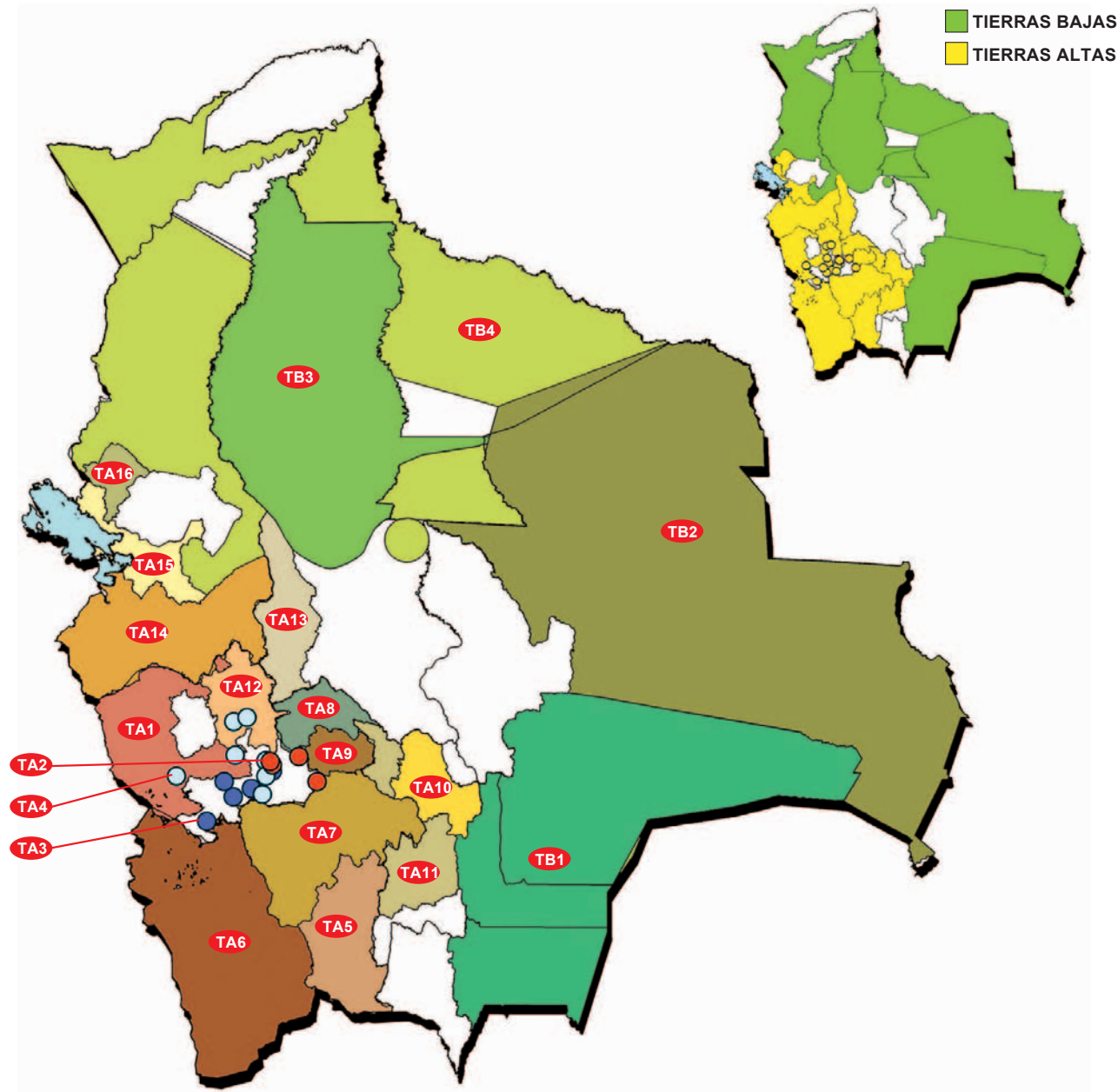


* Mapa elaborado por el Área de Educación Ciudadana de laCNE.

ANEXO 3*

CIRCUNSCRIPCIONES ESPECIALES INDÍGENAS-ORIGINARIAS

Especiales Indígenas-Originarias (4 Tierras Bajas, 16 Tierras Altas)



TIERRAS BAJAS	TA 5. Chichas: Provincias Nor Chichas, Sur Chichas y Omiste (Potosí).
TB 1. Región Chaco: Provincia Cordillera (Santa Cruz), provincias Hernando Siles y Luis Calvo (Chuquisaca) y provincias Gran Chaco, Burnet O'Connor (Tarija).	TA 6. Lípez: Provincias Nor Lípez y Sud Lípez, Enrique Valdivieso y Daniel Campos (Potosí).
TB 2. Región Chiquitania: Provincias Nuflo de Chávez, Velasco, Chiquitos, Guarayos, Ángel Sandóval y Germán Busch (Santa Cruz).	TA 7. Killakas, Karangas, Qhara Qhara: Provincias Antonio Quijarro, Tomás Frías, Linares y Cornelio Saavedra (Potosí).
TB 3. Región Amazonía Sur: Provincias Cercado, Moxos, Gral. José Ballivián y Yacuma (Beni).	TA 8. Charca: Provincias Charcas, Rafael Bustillos, Alonso de Ibáñez y Bilbao Rioja (Potosí).
TB 4. Región Amazonía Norte: Provincias Vaca Díez, Marbán, Iténez, Mamoré (Beni), provincias Manuripi y Nicolás Suárez (Pando), provincias Abel Iturralde, Franz Tamayo, Nor Yungas y Sur Yungas (La Paz).	TA 9. Qhara Qhara-Aransaya: Provincia Chayanta (Potosí).
TIERRAS ALTAS	TA10. Qhara Qhara-Urinsaya: Provincias Yampareez, Zudáñez y Tomina (Chuquisaca).
TA 1. Jach'a Karangas: Provincias Sajama, Litoral, Atahualpa, Tomás Barrón, Sur Carangas, Nor Carangas, Totora y Mejillones (Oruro).	TA11. Killakas, Qhara Qhara (Liquina): Provincias Oropeza, Nor Cinti y Azurduy (Chuquisaca).
TA 2. Jatun Killakas Asanajaqis-Aransaya: Qaqachacas, K'ultas, Condos, Quillacas y Challapata de la provincia Abaroa (Oruro).	TA12. Soras-Aransaya: Provincias Saucari, Cercado, Poopó y Dalence (Oruro).
TA 3. Jatun Killakas Asanajaqis-Urinsaya: Aullagas Uruquillas, Salina de Garcí Mendoza, Aroma, Ucumasi de la provincia Ladislao Cabrera y Huari de la provincia Sebastián Pagador (Oruro).	TA13. Soras-Urinsaya y Chuvis: Provincias Bolívar, Arque, Tapacarí, Ayopaya y Quillacollo (Cochabamba).
TA 4. Urus: Muratos, Chipayas, Iruitus en territorio discontinuo: Provincias Poopó, Cercado Sur, Saucari Este, Sur Carangas y Noreste, Abaroa Oeste y Sebastián Pagador Oeste (Oruro).	TA14. Pakajaqis-Aransaya: Provincias Pacajes, Gualberto Villarroel, Gral. José Manuel Pando, Ingavi, Aroma, Inquisivi y Loayza (La Paz).
	TA15. Pakajaqis-Urinsaya: Provincias Omasuyus, Los Andes, Murillo, Camacho y Manco Kapac (La Paz).
	TA16. Kallawaya: Provincias Bautista Saavedra, Muñecas, Franz Tamayo y el norte de la provincia Camacho (La Paz).
	NOTA: Mapa no oficial, aproximado, elaborado de acuerdo a los artículos 19º (primera opción) y 20º (segunda opción) del Proyecto de Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente.

* Mapa elaborado por el Área de Educación Ciudadana de laCNE.

ANEXO 4

TIPOLOGÍA GENERAL DE LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

Sistemas de representación

A. Clasificación según el tipo de representación política

- a Sistemas de representación proporcional (SRP)
- b Sistemas de representación mayoritaria (SRM)

Sistemas de conversión de votos en escaños

A. Clasificación según procedimiento de cálculo.

- 1 En el marco de los sistemas de decisión proporcional (SDP)

Sistema de cocientes doble cociente simple
 doble cociente compuesto
 cociente simple (cifra repartidora)
 cociente hagenbach bischoff (H-B)
 cociente modificado

Sistema de divisores sistema de números divisores naturales (D'hondt)
 sistema de números divisores impares (Saint Lagüe)
 sistema de números divisores impares modificado
 (Saint Lagüe modificado)

- 2 En el marco de los sistemas de decisión mayoritario

Mayoría simple (mayoría relativa)

Mayoría absoluta con segunda vuelta electoral
 con segunda vuelta congresal

Mayorías y minorías (formador de mayorías)

Sistema de circunscripciones

A. Clasificación de las circunscripciones según el número

- a **Sistema de circunscripciones uninominales**
uninominales simples y compuestas
- b **Sistema de circunscripciones plurinominales**
binominal simple y compuesta
trinominal simple y compuesta
fijas
variables

B. Clasificación de las circunscripciones según el tamaño

- a Circunscripciones pequeñas (hasta 5 escaños)
- b Circunscripciones medianas (6 a 10 escaños)
- c Circunscripciones grandes (11 o más escaños)

C. Clasificación de las circunscripciones según la aplicación de barrera

- a Circunscripciones que operan como barrera natural
Circunscripciones pequeñas (2 a 5 escaños)
Circunscripciones medianas (6 a 10 escaños)
- b Circunscripciones con barrera artificial o legal
 - rango** nacional
departamental o local
 - altura** baja (hasta 3% a nivel nacional)
mediana (a partir de 3% hasta 5% a nivel nacional)
alta (a partir de 5% a 12% a nivel nacional)

D. Clasificación de las circunscripciones según la forma de delimitación

- a Circunscripciones de límites fijos y escaños variables
- b Circunscripciones de límites flexibles y escaños fijos

E. Clasificación de las circunscripciones según los efectos políticos

- a Circunscripciones variables que actúan como bastiones electorales
- b Circunscripciones variables con electorados mezclados
- c Circunscripciones variables tipo salamandra

Sistema de listas

A. Clasificación de listas según el número

- a** Sistema de listas unipersonales
- b** Sistema de listas pluripersonales
 - listas cerradas y bloqueadas
 - listas semiabiertas/cerradas y no bloqueadas
 - listas abiertas/no cerradas ni bloqueadas

Sistema de votación

A. Clasificación según oportunidad de votación

- a** Sistema de voto simple (uninominal)
- b** Sistema de voto múltiple (plurinominal)
 - voto múltiple bloqueado
 - voto múltiple no bloqueado
 - voto múltiple acumulativo

Sistema de postulación

A. Clasificación según la oportunidad de postulación

- a** Sistema de postulación única
- b** Sistema de postulación múltiple
 - postulación múltiple en un mismo poder
 - postulación simultánea y múltiple en dos poderes del Estado

Tipos de sistemas electorales

A. Clasificación según el sistema de representación y decisión

- a** Sistemas Electorales Proporcionales (SEP)
- b** Sistemas Electorales Mayoritarios (SEM)
- c** Sistemas Electorales Mixtos (SEMIX)

B. Clasificación según el poder público que se constituye

- a** Sistemas Electorales Presidenciales o de gobiernos centrales (SEPRE)
- b** Sistemas Electorales Legislativos o de cuerpos colegiados (SELE)
- c** Sistemas Electorales de Gobiernos Intermedios (SEGOI)
- d** Sistemas Electorales de Gobiernos Locales (SEGLO)

C. Clasificación según la combinación de elementos constitutivos

- 1** En el marco de los sistemas de representación mayoritaria
 - a** Sistema de mayoría relativa (PD) en circunscripciones uninominales (TC)
 - b** Sistema de mayoría absoluta (PD) en circunscripciones uninominales (TC)
 - c** Sistema formador de mayorías (PD) en circunscripciones plurinominales pequeñas (TC)
 - d** Sistema de mayoría con lista proporcional adicional (PD)
- 2** En el marco de los sistemas de representación proporcional con o sin barrera legal y combinando principios de decisión
 - a** Sistema de Representación Proporcional Pura, sin barrera legal ni natural (SRPP)
 - b** Sistema de Representación Proporcional Impura, sin barrera legal (SRPI)
 - c** Sistema de Representación Proporcional con Barrera Legal en el Nivel Nacional (SRPBL)
 - d** Sistema de Representación Proporcional Personalizado (SRPP)
 - e** Sistema Proporcional Compensatorio (SPC)
 - f** Sistema Proporcional Segmentado (SPS)

ANEXO 5

GLOSARIO

A

Altura: (III Sistema de Circunscripciones) Es la cantidad mínima de votos necesarios para participar en el proceso de asignación de escaños, dicha cantidad se expresa generalmente de manera porcentual. En el proceso de asignación de escaños, la altura se aplica a circunscripciones en las que previamente se ha dispuesto la utilización de barrera legal o también denominada barrera artificial. De manera también simultánea, se determina el rango de aplicación de la altura. La altura puede clasificarse en baja (hasta 3% a nivel nacional), mediana (a partir de 3% hasta el 5% a nivel nacional) y alta (a partir de 5% a 12% a nivel nacional).

B

Barrera Legal: (Artificial): (III Sistema de Circunscripciones) Cantidad mínima de votos exigida a los partidos políticos para participar en la asignación de escaños expresada de manera porcentual y según el ámbito de aplicación. La barrera legal expresada y exigida en términos porcentuales puede variar desde el 1% al 12%, según la normativa o sistema político estudiado. La barrera legal expresada y exigida según el ámbito geográfico de aplicación se refiere al tipo de circunscripción en el que rige dicha restricción. De acuerdo a esto último la barrera legal puede ser de aplicación en circunscripción nacional o en circunscripción departamental. Si la barrera es nacional, los partidos políticos pueden participar en la asignación de escaños siempre y cuando reúnan una cantidad mínima de votos (expresada porcentualmente) que resulta de la sumatoria de votos obtenidos en todas las circunscripciones que forman la circunscripción nacional. En cambio si la aplicación de la barrera es departamental, la cantidad mínima de votos será la suma de los votos emitidos y obtenidos en las circunscripciones más pequeñas que forman la circunscripción departamental. Ambas formas de la barrera se presentan generalmente juntas en los sistemas electorales. Véase los conceptos de rango y altura.

Barrera Natural: (III Sistema de Circunscripciones) Es la denominación asignada a la tendencia no proporcional que exhiben las circunscripciones electorales plurinominales pequeñas (de 2 a 5 escaños) y mediana (de 6 a 10 escaños), en el proceso de asignación de escaños. Es una tendencia que exhiben algunos sistemas electorales que restringe la participación de los partidos políticos en la obtención de escaños. La diferencia con la barrera artificial radica en que ésta se expresa claramente en la normativa electoral, en cambio la barrera natural, se manifiesta en el tamaño de las circunscripciones (número de escaños para asignar) que opera como barrera que restringe la intervención de los partidos políticos en la asignación de escaños. La tendencia restrictiva de la barrera natural se manifiesta con mayor claridad en las circunscripciones pequeñas y medianas. Véase los conceptos de rango y altura.

Barrera: Cantidad mínima de votos del total de votos válidos emitidos, exigida a los partidos políticos que se establece mediante normativa electoral para participar en la asignación de escaños. La barrera electoral tiene como objetivo evitar la excesiva fragmentación del sistema político de partidos y tiende a favorecer con ello la concentración de la votación en un número limitado de partidos. Véase los conceptos de rango y altura.

Bastión electoral: Baluarte. Se dice de la circunscripción electoral, región o territorio en el que un partido político mantiene cierta hegemonía, en términos de votos, sobre otros frentes o partidos, durante varios procesos electorales.

C

Cifra Repartidora: (II Sistema de Conversión de Votos en Escaños) Con el nombre de cifra repartidora se conoce, en la normativa electoral boliviana, al procedimiento matemático desarrollado en la teoría general de los sistemas electorales conocido como cociente simple. Para la asignación de escaños a través del procedimiento de cifra repartidora se divide el total de votos válidos por circunscripción entre el número de escaños a asignar, el cociente que resulta se utilizará para la asignación de escaños. Para ello se divide el total de votos de cada partido político entre el cociente hallado o cifra repartidora. Existe una gran similitud entre la cifra repartidora y el cociente simple, la diferencia entre ambos radica en que para el primero de los procedimientos de asignación (CR) se divide el total de votos válidos que obtuvieron cada uno de los partidos políticos entre la cifra repartidora; los nuevos cocientes que resultan de esta división son ordenados en orden decreciente de mayor a menor y se utilizarán los primeros y segundos dígitos para la asignación de escaños. Para el caso del cociente simple, se verifica cuantas veces cabe o contiene el cociente hallado (que resulta de dividir el total de votos por circunscripción entre el número de escaños) en el total de votos por partido. Son dos elementos, entonces, que diferencian a la cifra repartidora del cociente simple: los cocientes de la segunda operación y la forma de asignación de escaños a partir de los residuos. Estos residuos sirven para asignar los escaños restantes que no se lograron asignar en la primera operación. El procedimiento para la asignación de escaños denominado “cifra repartidora”, se utilizó en el sistema electoral boliviano para las elecciones de 1979, 1980 y 1985. Véase los conceptos cociente simple, doble cociente simple y compuesto, cifra repartidora, cociente hagenbasch-bischoff, cociente modificado. También los que corresponden al sistema de divisores.

Circunscripción binominal compuesta: (III Sistema de Circunscripciones) Espacio geográfico electoral en el que se eligen dos puestos electivos con sus respectivos suplentes. La binominalidad, el número de escaños en número de dos, convierte a la circunscripción electoral en una circunscripción plurinominal.

Circunscripción binominal simple: (III Sistema de Circunscripciones) Espacio geográfico electoral en el que se eligen dos puestos electivos sin hacer mención explícita a la elección de suplentes para los cargos elegidos. Véase circunscripción binominal compuesta.

Circunscripción grande: (III Sistema de Circunscripciones) Espacio geográfico electoral en el que se eligen once o más escaños. Este tipo de circunscripción, en relación a la proporcionalidad (relación votos/escaños) en el proceso de asignación de escaños, es altamente proporcional. Véase los conceptos de barrera y altura.

Circunscripción mediana: (III Sistema de Circunscripciones) Espacio geográfico electoral en el que se eligen entre seis y diez escaños. Este tipo de circunscripción, en relación a la proporcionalidad (relación votos/escaños) en el proceso de asignación de escaños opera como barrera natural, sin embargo es tendencialmente un poco más proporcional que una circunscripción pequeña. Véase los conceptos de barrera y altura.

Circunscripción pequeña: (III Sistema de Circunscripciones) Espacio geográfico electoral en el que se eligen hasta un máximo de cinco escaños. Este tipo de circunscripción, en relación a la proporcionalidad (relación votos/escaños) en el proceso de asignación de escaños opera como barrera natural, es menos proporcional que una circunscripción mediana. Véase los conceptos de barrera y altura.

Circunscripción plurinominal: (III Sistema de Circunscripciones) Espacio geográfico electoral en el que se postulan y eligen dos o más puestos electivos.

Circunscripción trinominal compuesta: (III Sistema de Circunscripciones) Espacio geográfico electoral en el que se postulan y eligen tres puestos electivos con los respectivos suplentes.

Circunscripción trinominal simple: (III Sistema de Circunscripciones) Espacio geográfico electoral en el que se eligen tres puestos electivos sin hacer referencia explícita a la elección de suplentes.

Circunscripción uninominal (Uninominales): (III Sistema de Circunscripciones) Espacio geográfico electoral en el que se postula y elige un candidato para un puesto electivo. Este concepto se puede ampliar a circunscripciones uninominales simples y compuestas, que serían aquellas en las que se postula y elige a un candidato con la elección simultánea de suplente. Por lo tanto, en la uninominal simple no se elige suplentes y en la compuesta sí.

Circunscripciones de límites fijos y escaños variables: (III Sistema de Circunscripciones) Este concepto corresponde a una técnica utilizada para la delimitación de las circunscripciones electorales; se aplica a aquellos espacios geográfico electorales en los cuales se ha producido un incremento poblacional significativo y ello demanda modificaciones en la relación: escaños por circunscripción. En el presente caso, frente al aumento de la población, la solución técnica consiste en mantener fijos los límites geográficos de la circunscripción y aumentar el número de escaños a elegirse en dicho espacio.

Circunscripciones de límites flexibles y escaños fijos: (III Sistema de Circunscripciones) Este concepto corresponde a una técnica utilizada para la delimitación de las circunscripciones electorales; se aplica a aquellos espacios geográfico electorales en los cuales se ha producido un incremento poblacional significativo y ello demanda modificaciones en la relación: escaños por circunscripción. En el presente caso, frente al aumento de la población, la solución técnica consiste en la modificación de los límites geográficos de la circunscripción y simultáneamente mantener invariable el número de escaños a elegirse, en cada una de las nuevas circunscripciones.

Circunscripciones plurinominales fijas: (III Sistema de Circunscripciones) Espacios geográfico electorales en los que se eligen dos o más puestos electivos, pero simultáneamente se eligen el mismo número de cargos en todas las circunscripciones electorales que se hubieran

dispuesto y funcionen en un sistema electoral para elecciones específicas. Si existen diez circunscripciones, en todas ellas se eligen tres escaños.

Circunscripciones plurinominales variables: (III Sistema de Circunscripciones) Espacios geográfico electorales en los que se eligen dos o más puestos electivos y, simultáneamente, se eligen un número distinto y variable de cargos en todas las circunscripciones electorales que se hubieran dispuesto y funcionen en un sistema electoral para elecciones específicas. Si existen diez circunscripciones, en ellas se eligen escaños de número variable: 5, 7, 9, 9, 10, 15, 15, 15, etc., dependiendo de la cantidad de población o ciudadanos existentes en cada circunscripción.

Circunscripciones variables con electorados mezclados: (III Sistema de Circunscripciones) Este concepto corresponde a las técnicas de manipulación de los límites de las circunscripciones para influir en los resultados electorales, es opuesto a la idea de los bastiones electorales. Esta técnica consiste en dispersar un electorado potencialmente favorable a un partido político o candidatura en dos o más circunscripciones electorales; esta dispersión forzada del electorado potencial disminuye las posibilidades electorales de un partido político y se traduce en la pérdida de oportunidades para lograr representación política. Véase el concepto de bastión electoral.

Circunscripciones variables que actúan como bastiones electorales: (III Sistema de Circunscripciones) Este concepto se aplica a aquellas circunscripciones en las que un partido político, a través de varios procesos electivos, exhibe un dominio o presencia política dominante, que se traduce en resultados electorales relativamente constantes que lo convierten en el ganador de una parte importante o de la totalidad de los escaños en disputa. Este espacio electoral, en estas condiciones, se convierte en un bastión electoral para el partido ganador. También corresponde a una técnica de manipulación de las circunscripciones electorales, por medio de la cual se modifican los límites de algunas circunscripciones electorales con el objeto de concentrar un electorado potencialmente favorable a un partido político o candidatura; dicha concentración forzada puede garantizar la obtención de una victoria electoral que se traduzca en escaños o representación política.

Circunscripciones variables tipo salamandra: (III Sistema de Circunscripciones) Este concepto se refiere a la forma de la delimitación de las circunscripciones y a los propios límites de la circunscripción en la cual se elegirán uno o varios escaños. Esta técnica se basa en un conocimiento previo del comportamiento electoral o de las características socioculturales de la población, a partir de ello se establece el límite de la circunscripción siguiendo ciertos límites geográficos o culturales, incluyendo a la población electoralmente favorable a un partido o que presenta homogeneidad étnica o cultural, de manera tal que la representación política que se obtenga estará fuertemente asociada a las características dominantes en la circunscripción, sean éstas políticas o sociales. Con esta técnica, de aplicación legal en algunos sistemas políticos, se intenta favorecer a las minorías políticas en la obtención de representación política; en otros ámbitos políticos puede utilizarse como una forma de manipulación a favor de un candidato o partido político.

Clasificación (de los sistemas electorales) según la combinación de elementos constitutivos: (VII Tipos de Sistemas Electorales) Tipología que permite ordenar y sistematizar los sistemas electorales empíricos, de acuerdo a los elementos propios de los sistemas electorales denominados

constitutivos, que les dan una estructura, forma y generan además efectos políticos específicos en razón de las variaciones en la combinación de estos factores. Esta tipología establece dos subcategorías: a) sistemas electorales de representación mayoritaria que combinan principios de decisión mayoritarios (fórmulas) y tipos de circunscripciones; b) sistemas electorales de representación proporcional que combinan principios de decisión proporcional (fórmulas), tipos de barrera electoral y principios de decisión proporcional (fórmulas).

Clasificación (Sistema de Conversión de votos) según procedimiento de cálculo: (II Sistema de Conversión de Votos en Escaños) Criterio de clasificación de los diferentes procedimientos matemáticos diseñados y utilizados para la asignación de puestos electivos entre partidos políticos, en sistemas electorales competitivos. Estas fórmulas matemáticas se dividen en proporcionales y mayoritarios. En el marco de los sistemas de cálculo proporcionales tenemos los procedimientos del cociente y del divisor. Como fórmulas del sistema de cocientes tenemos: doble cociente simple y compuesto; cociente simple (cifra repartidora), cociente hagenbach-bischoff, cociente modificado. Como fórmulas del sistema de divisores tenemos: sistema de números divisores naturales (D'hondt), sistema de números divisores impares (Sainte Lague), sistema de números divisores modificado (Sainte Lague modificado). En el marco de los sistemas de cálculo mayoritarios tenemos a la mayoría simple, mayoría absoluta y formador de mayorías; éste último también conocido como de mayorías y minorías.

Clasificación (Sistema de Votación) según oportunidad de votación: (V Sistema de Votación) Criterio de clasificación de las diferentes formas de votación, de acuerdo a la variación en el número de veces o votos con los que cuenta el elector en el momento de la votación. De tal forma que el sistema se clasifica en: voto simple y voto múltiple.

Clasificación (Sistemas de postulación) según la oportunidad de postulación: (VI Sistema de postulación) Criterio de clasificación de las diferentes formas de postulación de candidatos a puestos electivos, de acuerdo a las posibilidades que ofrece y permite la normativa electoral. Estas pueden ser postulaciones únicas o postulaciones múltiples.

Clasificación (Sistemas de Representación) según el tipo de representación política: (I Sistemas de Representación) Tipología de las diferentes formas de representación política o delegación de autoridad que se adoptan en sistemas electorales competitivos para constituir cuerpos colegiados o Parlamentos; estas formas de representación pueden ser proporcionales o mayoritarias y la diferencia radica en los objetivos políticos que persiguen dichas formas de representación. La representación proporcional busca la participación de las minorías de manera casi coincidente con la cantidad obtenida de votos; en cambio, la representación mayoritaria busca la conformación de mayorías políticas en el Parlamento sin dar mayor consideración a la cantidad de votos sino a la victoria electoral por una pluralidad simple de votos.

Clasificación (Sistemas Electorales) según el poder público que se constituye: (VII Tipos de Sistemas Electorales) Criterio de clasificación de los sistemas electorales tomando en consideración el poder político que conforman. Estos sistemas pueden ser: sistemas electorales presidenciales que permiten la constitución de los poderes ejecutivos; legislativos, los que constituyen el poder legislativo; de gobiernos intermedios, pues permiten la conformación de los gobiernos regionales o aquellos poderes que se encuentran entre los gobiernos locales

y el poder ejecutivo; y finalmente, de gobiernos locales, pues permiten la conformación de los alcaldes y concejos municipales.

Clasificación (Sistemas Electorales) según el sistema de representación y decisión: (VII Tipos de Sistemas Electorales) Criterio de clasificación y diferenciación de los sistemas electorales para lo cual se toma en cuenta si éstos combinan o no combinan principios de representación y decisión para la conformación de los cuerpos electivos. Estos pueden ser: sistemas electorales proporcionales, mayoritarios o mixtos.

Clasificación de las circunscripciones según el número, el tamaño, la aplicación de barrera, forma de delimitación y según los efectos políticos: (III Sistema de Circunscripciones) Criterio de clasificación de los espacios geográfico electorales, circunscripciones, en los cuales se postulan y eligen candidatos a puestos electivos. Esta tipología intenta reflejar las diferentes características que adoptan o que se asignan a las circunscripciones uninominales y plurinominales de los sistemas electorales competitivos.

Clasificación de listas según el número: (IV Sistema de Listas) Criterio de clasificación de las diferentes formas de listas de votación, de acuerdo a la variación en el número de postulantes por lista, éstas pueden ser unipersonales o pluripersonales.

Cociente Hagenbach Bischoff (H-B): (II Sistema de Conversión de Votos en Escaños) Para la asignación de escaños, utilizando la presente fórmula, primeramente se suma el total de votos por partido, luego se divide esta cifra entre el número de escaños por asignar, más uno. A manera de ejemplo, si se tienen que asignar 11 escaños en la circunscripción, se añade a éste número el uno, de tal manera que el divisor ahora será 12. Realizando esta operación de suma de los votos válidos en la circunscripción y división entre el número de escaños más uno, se determina un cociente (cociente hallado), para luego determinar cuantas veces “cabe” o contiene el cociente hallado en el número de votos obtenido por partido. Se asignan escaños a los partidos políticos según el número de veces que “cabe” el cociente hallado en el total de votos obtenidos. En los procedimientos del cociente es altamente probable que no todos los escaños se asignen en la primera operación por lo tanto se debe recurrir a un segundo procedimiento denominado de escaños restantes, para el presente caso, si quedan escaños sobrantes se asignan éstos según el residuo que queda, luego de descontar las veces que cabe el cociente hallado en el total de votos por partido. Los procedimientos H-B y Cociente modificado a cuyos divisores se añade un dígito tienen la finalidad de disminuir el cociente, resultado de la división, de tal manera que muchos más partidos tengan la oportunidad de obtener escaños. El procedimiento para la asignación de escaños denominado “cociente hagenbach-bischoff”, no se utilizó en el sistema electoral boliviano. Véase los conceptos cociente simple, doble cociente simple y compuesto, cifra repartidora, cociente modificado. También los que corresponden al sistema de divisores.

Cociente modificado: (II Sistema de Conversión de Votos en Escaños) Para la asignación de escaños utilizando la presente fórmula, primeramente se suma el total de votos válidos por partido de una circunscripción, luego se divide esta cifra entre el número de escaños por asignar, más dos. A manera de ejemplo, si se tienen que asignar 11 escaños en la circunscripción, se añade a este número el dos, de tal manera que el divisor ahora será 13. Realizando esta operación de suma de votos y división se determina un cociente (cociente hallado), luego se determina cuantas veces “cabe” o contiene el cociente hallado en el número de votos obtenido

por partido. Se asignan escaños a los partidos políticos según el número de veces que “cabe” el cociente hallado en el total de votos obtenidos, si quedan escaños sobrantes se asignan éstos según el residuo que queda. La particularidad de este procedimiento, muy similar al cociente simple, radica en que cuando se divide el total de votos válidos por circunscripción entre el número de escaños por circunscripción se debe añadir el dígito dos. Los procedimientos H-B y cociente modificado a cuyos divisores se añade un dígito tienen la finalidad de disminuir el cociente, resultado de la división, de tal manera que muchos más partidos tengan la oportunidad de obtener escaños. El procedimiento para la asignación de escaños denominado “cociente modificado”, no se utilizó en el sistema electoral boliviano. Véase los conceptos cociente simple, doble cociente simple y compuesto, cifra repartidora, cociente hagenbasch-bischoff. También los que corresponden al sistema de divisores.

Cociente simple: (II Sistema de Conversión de Votos en Escaños) Para la asignación de escaños utilizando la presente fórmula primeramente se suma el total de votos por partido emitidos en una circunscripción, luego se divide esta cifra entre el número de escaños por asignar. De esta manera se determina un cociente, el cociente simple, luego se determina cuantas veces “cabe” o contiene el cociente hallado en el número de votos obtenido por partido. Se asignan escaños a los partidos políticos según el número de veces que cabe el cociente en el total de votos, si quedan escaños sobrantes se asignan según el residuo que queda luego de descontar las veces que cabe el cociente en el total de votos. Esta operación se repite para todos los partidos políticos. El “cociente simple”, se utilizó en el sistema electoral boliviano para las elecciones de 1962 (Legislativas), 1964 (Generales). Véase los conceptos cifra repartidora, doble cociente simple y compuesto, cifra repartidora, cociente hagenbasch-bischoff, cociente modificado. También los que corresponden al sistema de divisores.

D

Doble cociente compuesto: (II Sistema de Conversión de Votos en Escaños) El doble cociente compuesto es un sistema de asignación de escaños que guarda enormes semejanzas con el cociente simple, la diferencia radica en que se deben determinar dos cocientes, uno de participación y otro de distribución. Primero se suma el total de votos por partido, emitidos en una circunscripción, luego se divide esta cifra entre el número de escaños por asignar, este será el primer cociente que se denominará de participación pues se convertirá en parámetro para determinar quiénes ingresarán en el proceso de asignación de escaños. Los partidos que hubieran alcanzado una votación igual o superior a este cociente tienen derecho a la asignación de escaños y aquellos que tuvieran una votación menor quedan excluidos. Luego de determinar el primer cociente de participación y definir qué partidos siguen en carrera, se procede a hallar el segundo cociente, el cual se determina sumando los votos de aquellos partidos que hubieran superado el primer cociente, esta cifra se divide entre el número de escaños a asignar por circunscripción, lo que permitirá encontrar un segundo cociente al que se denominará cociente de distribución, pues será en función de este último que se realiza la asignación de escaños. Será doble cociente compuesto, en razón de dos factores, primero porque hay que determinar dos cocientes y segundo por incorporar en los votos válidos por circunscripción a los votos blancos y nulos. Acá se evidencia la presencia de dos “llaves de paso” para excluir a partidos con escasa votación de la distribución de escaños. Un tercer factor puede intervenir para marcar la diferencia entre cociente doble simple y cociente doble compuesto y es que en el primero de los casos se toma en cuenta los residuos de los partidos que no hubieren ingresado en la primera asignación; en cambio en el segundo de los casos (doble cociente compuesto)

se excluye de manera definitiva a los residuos de los partidos que no hubieran alcanzado el primer cociente. El “doble cociente” se utilizó en la normativa electoral boliviana para las elecciones de 1956, 1960 y 1989. Véase los conceptos cifra repartidora, doble cociente simple, cociente hagenbasch-bischoff, cociente modificado. También los que corresponden al sistema de divisores.

Doble cociente simple: (II Sistema de Conversión de Votos en Escaños) El doble cociente simple consiste en determinar dos cocientes, uno de participación y otro de distribución, los escaños se distribuyen en función del segundo cociente. Primeramente se determina el cociente de participación que se halla sumando los votos válidos por partido emitidos en una circunscripción y dividiendo esta cifra entre el número de escaños asignados a la circunscripción. Sobre la base de esta cifra se determina cuáles partidos políticos han obtenido una votación igual o mayor al primer cociente. Una vez identificados los partidos políticos que cumplen con el anterior requisito se procede a determinar un segundo cociente tomando en cuenta solamente los votos de estos partidos políticos, dividiendo esta cifra entre el número de escaños a distribuir. Este nuevo cociente será el cociente de asignación o distribución. El “doble cociente” se utilizó en el sistema electoral boliviano bajo la denominación cociente proporcional de participación y cociente proporcional de asignación para las elecciones de 1956, 1960 y 1989. Es “doble cociente simple” porque sólo toma en cuenta los votos emitidos válidos por circunscripción. Será “doble cociente compuesto”, en razón de incorporar en los votos válidos por circunscripción a los votos blancos y nulos, además, en el primero de los casos se toma en cuenta los residuos de los partidos que no hubiesen ingresado en la primera asignación, en cambio en el segundo de los casos se excluye de manera definitiva a los partidos o residuos de los partidos que no hubieran alcanzado el primer cociente. Véase los conceptos cifra repartidora, doble cociente compuesto, cifra repartidora, cociente hagenbasch-bischoff, cociente modificado. También los que corresponden al sistema de divisores.

F

Fórmula de decisión: (II Sistema de Conversión de Votos en Escaños) Procedimiento matemático para efectuar la conversión de votos en escaños. Estas pueden ser fórmulas proporcionales o mayoritarias.

Fórmulas de decisión mayoritaria: (II Sistema de Conversión de Votos en Escaños) Procedimiento matemático que sirve para calcular la representación política sobre la base de establecer un rango de votación exigida (mayoría simple) o cantidad mínima de votos expresada porcentualmente (mayoría absoluta, en la mayoría de los casos el 50% de los votos más uno). También se incluye en esta categoría el procedimiento denominado de mayorías y minorías o también conocido como formador de mayorías. Este último procedimiento consiste en un sistema de recompensas a los ganadores de una elección que incrementa y asigna artificialmente los escaños en competencia. Tal es el caso de una circunscripción en la que se asignan tres escaños y dos son para la primera mayoría y uno para la segunda mayoría. Según este sistema de recompensas, en el primer caso se asigna artificialmente dos escaños al ganador.

Fórmulas de decisión proporcional: (II Sistema de Conversión de Votos en Escaños) Procedimiento matemático que sirve para calcular la representación política sobre la base de encontrar un cociente y distribuir los escaños en función de dicho cociente (sistema de cocientes). También comprende a procedimientos en los que se debe establecer un cuadro de cocientes que será el resultado de dividir la votación de cada uno de los partidos políticos

entre una serie de números divisores; luego, la asignación de escaños se realiza en función de los cocientes mayores ordenados hasta coincidir con el número de escaños por asignar. Asignándose los escaños en estricto orden decreciente de mayor a menor.

L

Listas abiertas, no cerradas ni bloqueadas: (IV Sistema de Listas) Forma de organización de listas para la postulación y elección de uno o más puestos electivos, en ellas los electores pueden elaborar una lista de votación o votar sobre la base de las propuestas efectuadas por los partidos, modificando el orden de los candidatos (lista no bloqueada), y también importando e incorporando nombres de las diferentes listas de candidatos (lista no cerrada).

Listas cerradas y bloqueadas: (IV Sistema de Listas) Forma de organización de listas para la postulación y elección de uno o más puestos de representación, el orden y los nombres de los candidatos son propuestos por los partidos políticos y los electores no pueden modificar ni el orden (lista bloqueada) ni los nombres (lista cerrada).

Listas pluripersonales: (IV Sistema de Listas) Forma de organización de listas de votación en las cuales se postulan dos o más candidatos a igual número de cargos electivos o escaños. El concepto inverso a las listas pluripersonales es el de las listas unipersonales. El sistema de listas está fuertemente asociado al sistema de votación.

Listas semiabiertas, cerradas y no bloqueadas: (IV Sistema de Listas) Forma de organización de listas para la elección de uno o más puestos electivos, el orden y los nombres de los candidatos son propuestos por los partidos políticos y los electores pueden modificar el orden (lista no bloqueada), pero no pueden incluir nombres de otras listas partidarias (lista cerrada).

Listas unipersonales: (IV Sistema de Listas) Listas de votación en las cuales se establece una sola postulación a un cargo electivo o escaño. El concepto inverso a las listas unipersonales es el de las listas pluripersonales. El sistema de listas está fuertemente asociado al sistema de votación.

M

Mayoría absoluta con segunda vuelta congresal: (II Sistema de Conversión de Votos en Escaños) Esta clasificación corresponde a dos sistemas electorales diferentes, los sistemas electorales parlamentarios mayoritarios y sistemas electorales presidenciales, los cuales suelen establecer como mayoría requerida para obtener escaños la mayoría absoluta, esto es, el 50% de los votos más uno. Por la dificultad que conlleva obtener esta mayoría de votos se prevé la designación del ganador recurriendo a una elección que se realiza en un colegio electoral. Este colegio puede estar conformado por los representantes que conforman el cuerpo legislativo recientemente elegido o por delegados expresamente designados para dirimir y designar al candidato ganador. La fórmula de designación en el colegio electoral puede variar según el sistema político. Este procedimiento de elección y de fórmula de conversión de escaños de mayoría absoluta con segunda vuelta congresal (colegio electoral) corresponde a los sistemas presidenciales y puede citarse como ejemplos a los Estados Unidos y Bolivia. Véase el concepto de mayoría absoluta con segunda vuelta electoral. También los que corresponden al sistema de mayorías, mayorías y minorías.

Mayoría absoluta con segunda vuelta electoral: (II Sistema de Conversión de Votos en Escaños) Esta clasificación corresponde a dos sistemas electorales diferentes, los sistemas electorales parlamentarios mayoritarios y sistemas electorales presidenciales, los cuales suelen establecer como mayoría requerida para obtener escaños la mayoría absoluta, esto es, el 50% de los votos más uno. Por la dificultad que conlleva obtener esta mayoría de votos se prevé la realización de una segunda elección para el caso en que ninguna lista de candidatos obtenga la mayoría exigida. Este segundo acto electoral se conoce como segunda vuelta o *ballotage*, donde compiten por la nominación las dos o tres opciones más votadas en la primera consulta electoral. Para la segunda vuelta electoral y para dirimir al ganador, la normativa puede establecer una nueva mayoría requerida que puede consistir en exigir de manera invariable la mayoría absoluta o cambiarla por la simple mayoría de votos. Por estos motivos, algunas fórmulas de conversión de votos pueden clasificarse como sistemas de mayoría absoluta con segunda vuelta electoral. Véase el concepto de mayoría absoluta con segunda vuelta congresal. También los que corresponden al sistema de mayorías, mayorías y minorías.

Mayoría Absoluta: (II Sistema de Conversión de Votos en Escaños) Es la cantidad mínima de votos necesarios para obtener un escaño. Equivale al 50% más uno de los votos válidos emitidos; dicha cantidad porcentual puede variar de un sistema electoral a otro, desde un 30% hasta un 40%; también puede entenderse como mayoría absoluta la distancia de diez puntos porcentuales entre el primero y el segundo de los candidatos o listas. Esta restricción, la de obtener el 50% de los votos, suele ser de difícil cumplimiento, por lo que generalmente se recurre al mecanismo de la segunda vuelta electoral (*ballotage*) o en su defecto a un colegio electoral cuando no se ha alcanzado esta mayoría exigida, es decir, se procede a una nueva elección entre los dos o tres candidatos más votados. Véase el concepto de mayoría absoluta con segunda vuelta electoral y congresal. También los que corresponden al sistema de mayorías, mayorías y minorías.

Mayoría simple (mayoría relativa): (II Sistema de Conversión de Votos en Escaños) Es la cantidad suficiente de votos obtenidos en una competencia electoral por un cargo o escaño. En términos numéricos equivale al logro de un voto ó más por encima del inmediato competidor lo que significa ganar la elección. También se conoce a la mayoría simple como mayoría relativa. Véase los conceptos de mayoría absoluta y mayorías/minorías (formador de mayorías).

Mayorías y minorías (formador de mayorías): (II Sistema de Conversión de Votos en Escaños) La fórmula o procedimiento de mayorías y minorías es un sistema de recompensas en el proceso de conversión de votos y asignación de escaños. El principio de mayorías y minorías establece una distribución fija y desigual de escaños a los partidos políticos o frentes que reúnan las primeras mayorías relativas en una circunscripción. El número de escaños a asignarse puede variar entre tres a cinco y la distribución puede hacerse de acuerdo a las siguientes relaciones: 2 y 1, si se deben distribuir tres escaños; 3 y 2 ó 3, 1 y 1, si se trata de cinco escaños. El propósito de este sistema de recompensas es garantizar que se puedan conformar mayorías con la distribución adicional de escaños al partido ganador, esto con la finalidad de alentar la conformación de una mayoría política que sea capaz de imponer decisiones a los partidos de oposición o minoritarios. Al mismo tiempo intenta garantizar que las minorías políticas también estén representadas, por ello se asignan escaños a aquellos partidos que tengan una segunda o tercera mayoría de votos. Véase los conceptos de mayoría absoluta y mayoría simple.

P

Postulación múltiple en un mismo poder del Estado: (VI Sistema de Postulación) Es la nominación de un candidato a dos o más puestos electivos, en circunscripciones diferentes (uninominal y plurinominal), pero en el marco de un mismo poder estatal, esto es, el legislativo.

Postulación múltiple: (VI Sistema de Postulación) Es la nominación de un candidato a un puesto electivo en dos o más circunscripciones electorales. Este concepto es opuesto a la postulación única. En el marco de la postulación múltiple se pueden ordenar las posibilidades en: postulación múltiple en un mismo poder del Estado, por una parte, y postulación simultánea y en dos poderes.

Postulación simultánea en dos poderes del Estado: (VI Sistema de Postulación) Corresponde a la posibilidad de nominación de un candidato a varios puestos electivos, en circunscripciones diferentes (uninominal y plurinominal), para alcanzar escaños en el poder legislativo y al mismo tiempo postular como candidato a Presidente.

Postulación única: (VI Sistema de Postulación) Corresponde a la nominación de un candidato a un puesto electivo en una sola circunscripción electoral. Este concepto es opuesto a la postulación múltiple.

R

Rango: (III Sistema de Circunscripciones) Es el ámbito de aplicación de la barrera legal o artificial, el cual puede ser de aplicación nacional o departamental. Una vez determinado el ámbito de aplicación de la barrera legal, nacional o local, se aplica de manera simultánea la altura de la barrera, la cual podrá ser alta, mediana o baja. Véase el concepto altura.

S

Sistema (Electoral) de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales: (VII Tipos de Sistemas Electorales) Los escaños se asignan en circunscripciones uninominales y según el procedimiento de mayoría absoluta con segunda vuelta electoral. Se trata del sistema mayoritario clásico de segunda vuelta (ballotage) que se aplica en Francia. Este sistema permite la tendencia a favorecer a partidos políticos grandes y consolidar un sistema de partidos bipartidista. Es un sistema que tiene efectos no proporcionales que se incrementan en razón de la segunda vuelta.

Sistema (Electoral) de mayoría con lista proporcional adicional: (VII Tipos de Sistemas Electorales) Los escaños se asignan en circunscripciones uninominales en los que se utilizan una fórmula de asignación mayoritaria (simple mayoría) y se incorpora un sistema de votación que permite votar por listas electorales de manera adicional o complementaria a las listas uninominales. Entonces es un sistema de voto múltiple por diputados uninominales y por lista. Este sistema se utiliza en sistemas de partido dominante para contrabalancear la independencia de los candidatos frente al partido y para fortalecer a los partidos políticos a través de la lista.

Sistema (Electoral) de mayoría relativa en circunscripciones uninominales: (VII Tipos de Sistemas Electorales) Los escaños se asignan en circunscripciones uninominales y según el procedimiento de mayoría simple. Se trata del sistema mayoritario clásico que se aplica en Gran Bretaña y en el mundo bajo la influencia político-cultural anglosajona. Este sistema permite la tendencia a favorecer a partidos políticos grandes y consolidar un sistema de partidos bipartidista. Es un sistema que tiene efectos no proporcionales.

Sistema (Electoral) formador de mayorías en circunscripciones plurinominales pequeñas: (VII Tipos de Sistemas Electorales) Los escaños se asignan en circunscripciones plurinominales variables que tienen entre dos o cinco escaños por asignar y según fórmulas de decisión mayoritaria, aunque no de manera exclusiva, pudiendo en este último caso utilizar fórmulas proporcionales de asignación de escaños pero que en razón del tamaño de la circunscripción opera como un sistema de decisión mayoritario. Estas circunscripciones se denominan pequeñas y tienen un efecto desproporcional o permiten la tendencia a favorecer a los partidos políticos grandes y consolidar un sistema de partidos bipartidista o plural limitado. Las fórmulas mayoritarias utilizadas en circunscripciones plurinominales pequeñas también reciben el nombre de formador de mayorías.

Sistema de circunscripciones: (III Sistemas de Circunscripciones) Tipología de las diferentes formas de clasificar las circunscripciones electorales en sistemas electorales competitivos de acuerdo al número, tamaño, aplicación de barrera electoral, formas de delimitación de las circunscripciones y según los efectos políticos.

Sistema de cocientes: (II Sistema de Conversión de Votos en Escaños) Los procedimientos del cociente son fórmulas matemáticas utilizadas en el marco de los sistemas electorales proporcionales y se caracterizan por dos aspectos centrales, por la sencillez de la fórmula matemática que utilizan para asignar los primeros escaños a distribuir y porque en general, no todos los escaños en competencia se alcanzan a distribuir con esta primera operación. Para cubrir dicha insuficiencia es necesario recurrir a un segundo procedimiento denominado de asignación de escaños restantes. Véase los conceptos cociente simple, doble cociente simple y compuesto, cifra repartidora. También véase el concepto de sistema de divisores.

Sistema de divisores: (II Sistema de Conversión de Votos en Escaños) El sistema de divisores es otro procedimiento matemático utilizado por los sistemas electorales proporcionales para convertir votos en escaños. Se denomina así porque los votos obtenidos por un partido político en una circunscripción deben dividirse entre series de números divisores. El resultado de estas operaciones será otra serie de cocientes que colocados de manera decreciente, de mayor a menor, permitirán la asignación de escaños. Véase los conceptos: sistema de números divisores naturales, impares y modificado. También véase el concepto de sistema de cocientes.

Sistema de listas: (IV Sistema de Listas) Tipología de las diferentes formas de organizar las listas de votación en sistemas electorales competitivos.

Sistema de números divisores impares (Saint Lagüe): (II Sistema de Conversión de Votos en Escaños) Este procedimiento corresponde al sistema de números divisores en el marco de los sistemas electorales proporcionales. Se toma el total de votos válidos por partido y se divide entre una serie de números divisores impares (1, 3, 5, 7, 9, etc.). Esta operación se repite para todos los partidos políticos, luego se ordenan los cocientes de mayor a menor y se asignan escaños en función de estos cocientes. Véase los conceptos: Sistema de divisores, sistema de números divisores naturales, impares, divisores naturales modificado. También véase el concepto de sistemas de cocientes.

Sistema de números divisores impares modificado (Saint Lagüe modificado): (II Sistema de Conversión de Votos en Escaños) Corresponde al sistema de números divisores. Se toma el total de votos válidos por partido y se divide entre una serie de números divisores impares

(1.4, 3, 5, 7, 9, etc.). Esta operación se repite para todos los partidos políticos, luego se ordenan los cocientes de mayor a menor y se asignan escaños en función de estos cocientes. La diferencia en este procedimiento estriba en el primer número de la serie de divisores: 1.4. Véase los conceptos sistema de divisores, sistema de números divisores impares, divisores naturales. También véase el concepto de sistemas de cocientes.

Sistema de números divisores naturales (D'hondt): (II Sistema de Conversión de Votos en Escaños) El sistema de divisores es otro procedimiento matemático para convertir votos en escaños utilizado por los sistemas electorales proporcionales. Se toma el total de votos válidos por partido y se divide entre una serie de números divisores naturales (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, etc.). Esta operación se repite para todos los partidos políticos, luego se ordenan los cocientes de mayor a menor y se asignan escaños en función de estos cocientes. Véase los conceptos Sistema de divisores, sistema de números divisores impares, impares modificado. También véase el concepto de sistemas de cocientes.

Sistema de postulación: (VI Sistema de Postulación) Tipología de las diferentes formas de postulación de candidatos a puestos electivos que realizan los partidos políticos en sistemas electorales competitivos.

Sistema de representación mayoritario: (I Sistema de Representación) Sistema de decisión complejo que permite la elección de representantes en el Parlamento a partir de un rango de votación o cantidad mínima de votos (mayoría simple, absoluta o mayorías y minorías), que facilita la formación de mayorías políticas y fortalece la capacidad de decisión y dominio de éstas en el Parlamento.

Sistema de Representación Proporcional con Barrera Legal en el Nivel Nacional: (VII Tipos de Sistemas Electorales) Los escaños se asignan en circunscripciones plurinominales variables que incorporan el uso de barreras legales según fórmulas proporcionales. El uso de barreras legales tiende a la exclusión de los partidos que no alcancen la cantidad mínima de votos exigida (a nivel nacional) y sin embargo la distribución de escaños tiende a ser altamente proporcional entre los partidos que superan la barrera. Se citan como ejemplos de estos sistemas a Alemania y Suecia.

Sistema de Representación Proporcional Impura, sin barrera legal (SRPI): (VII Tipos de Sistemas Electorales) Los escaños se asignan en circunscripciones plurinominales variables de media mayor, es decir, de tamaño mediano y grande, que constituyen una barrera natural para obtener representación política no tan alta como para cuestionar el carácter proporcional del sistema. Sin embargo puede llegar a producir una importante desproporcionalidad entre votos obtenidos y escaños asignados a los partidos en razón del tamaño de la circunscripción mediana. Se suele indicar como ejemplo de este comportamiento a los sistemas electorales de España y Portugal. Los sistemas impuros también se conocen como sistemas electorales proporcionales en circunscripciones plurinominales variables medianas y grandes.

Sistema de representación proporcional personalizado (PR/PD): (VII Tipos de Sistemas Electorales) Los escaños se asignan tanto en circunscripciones plurinominales variables como en circunscripciones uninominales para la conformación de una sola Cámara parlamentaria. El sistema electoral es básicamente de representación proporcional que incorpora circunscripciones uninominales y principios de decisión mayoritarios (fórmulas de mayoría simple). Con la incorporación de listas

uninominales se busca disminuir la distancia entre elector/candidato, personalizándose de ésta manera el voto. El número de escaños en circunscripciones plurinominales variables elegibles según procedimientos proporcionales y escaños uninominales puede ser igual. En el sistema de representación proporcional personalizado también se puede incluir el uso de barrera electoral, lo que lo acerca al sistema proporcional en circunscripciones plurinominales con barrera legal a nivel nacional. Se cita como un caso típico de este sistema proporcional personalizado a Alemania.

Sistema de Representación Proporcional Pura, sin barrera legal ni natural (SRPP): (VII Tipos de Sistemas Electorales) Los escaños se asignan en circunscripciones plurinominales variables grandes que excluyen el uso de barreras naturales o legales. Si permiten barreras legales éstas suelen ser de altura muy baja con el propósito de no cuestionar la proporcionalidad del sistema. Como ejemplos de estos sistemas se citan a Israel y los Países Bajos.

Sistema de representación proporcional: (I Sistema de Representación) Sistema de decisión complejo que permite la elección de representantes en el Parlamento de manera proporcional a los votos obtenidos y que busca asegurar la representación justa de minorías políticas en los Parlamentos.

Sistema de votación: (V. Sistema de Votación) Tipología de las diferentes formas de organizar el voto de los electores en sistemas electorales competitivos.

Sistema Proporcional Compensatorio (SPC): (VII Tipos de Sistemas Electorales) Los escaños se asignan tanto en circunscripciones uninominales como plurinominales variables. La diferencia radica en que el mayor número de escaños se asigna en las circunscripciones uninominales. Por lo tanto, el sistema es básicamente mayoritario pues incorpora, a manera de compensación por los efectos desproporcionales que produce la uninominalidad, escaños elegidos según un sistema proporcional (fórmula proporcional). Se cita como un caso típico de este sistema proporcional compensatorio a Italia.

Sistema Proporcional Segmentado (SPS): (VII Tipos de Sistemas Electorales) Los escaños se asignan tanto en circunscripciones uninominales como plurinominales para la conformación de una misma Cámara legislativa (Cámara de Diputados) y se utiliza otro procedimiento para la conformación de la Cámara de Senadores. La diferencia o característica de este sistema radica en que un número de escaños para la conformación de la Cámara de Diputados se asigna en circunscripciones uninominales (mayoría simple) y una cantidad igual de candidatos plurinominales mediante listas cerradas y bloqueadas; además de utilizar una barrera de altura baja y fórmulas proporcionales. Por lo tanto, el sistema, por el número de escaños que se asignan mediante una y otra fórmula, no alcanza a ser mayoritario ni proporcional a secas. Se cita como un caso típico de este sistema proporcional segmentado a México, con la salvedad para este caso de que el número de diputados uninominales es mayor a los diputados de circunscripciones elegidos mediante fórmulas proporcionales.

Sistemas de conversión de votos en escaños: (II Sistema de Conversión de Votos en Escaños) Tipología de las diferentes formas de calcular la asignación de escaños o puestos electivos por circunscripción, entre partidos políticos, en sistemas electorales competitivos.

Sistemas de representación: (I Sistema de Representación) Sistema de decisión complejo que define la modalidad de la representación y participación política ciudadana en el Parlamento

a través de elecciones competitivas y sufragio universal. El modo de la representación puede facilitar la presencia de minorías políticas en el Parlamento (sistema de representación proporcional) o la formación de mayorías políticas artificiales en el mismo (sistema de representación mayoritario).

Sistemas Electorales de Gobiernos Intermedios (SEGOI): (VII Tipos de Sistemas Electorales) Se denominan así a los sistemas electorales cuya normativa y elementos constitutivos (sistemas de representación, decisión, circunscripciones, listas, votación, postulación) permiten la elección de un solo cargo o puesto de decisión, que recibe como denominación el de gobernador o prefecto. Estos sistemas además suelen incluir en su normativa la presencia de elementos electorales que permiten la designación de cuerpos colegiados de carácter intermedio, denominados asambleas legislativas regionales o departamentales.

Sistemas Electorales de Gobiernos Locales (SEGLO): (VII Tipos de Sistemas Electorales) Se denominan así a los sistemas electorales cuya normativa y elementos constitutivos (sistemas de representación, decisión, circunscripciones, listas, votación y postulación) permiten la elección de un solo cargo o puesto de decisión, generalmente denominado alcalde. Estos sistemas además suelen incluir en su normativa la presencia de elementos electorales que permiten la designación de cuerpos colegiados de carácter local, denominados concejos municipales, o asambleas legislativas municipales.

Sistemas Electorales Legislativos o de cuerpos colegiados (SELE): (VII Tipos de Sistemas Electorales) Se denominan así a los sistemas electorales cuya normativa y elementos constitutivos (sistemas de representación, decisión, circunscripciones, listas, votación y postulación) permiten la elección de una pluralidad de miembros, denominados genéricamente representantes. Estos puestos o cargos de representación pueden encontrarse en los legislativos nacionales, legislativos regionales o locales.

Sistemas Electorales Mayoritarios (SEM): (VII Tipos de Sistemas Electorales) Se denominan de esta manera genérica a los sistemas electorales que privilegian o utilizan como principio de representación el concepto mayoritario y como principio de decisión (fórmulas para la conversión de votos en escaños) utilizan preferentemente fórmulas mayoritarias. En consecuencia, estos sistemas electorales tienen como objetivo político o privilegian la conformación de mayorías políticas en los cuerpos colegiados o Parlamentos; a diferencia de otros sistemas electorales que tienen otros objetivos, como ser la presencia de las minorías en los espacios de representación.

Sistemas Electorales Mixtos (SEMIX): (VII Tipos de Sistemas Electorales) Se denominan de manera genérica a los sistemas electorales que utilizan indistintamente, como principio de representación, la representación proporcional o mayoritaria, al mismo tiempo que para la elección de representantes combinan fórmulas proporcionales y mayoritarias para el aspecto técnico de conversión de votos en escaños. En consecuencia estos sistemas electorales tienen como objetivo político una mezcla compleja de los objetivos propios de los sistemas electorales proporcionales y mayoritarios. Estos sistemas mixtos combinan los efectos políticos y las limitaciones de ambos principios de decisión (proporcionales o mayoritarios).

Sistemas Electorales Presidenciales o de gobiernos centrales (SEPRE): (VII Tipos de Sistemas Electorales) Se denominan así a los sistemas electorales cuya normativa y elementos

constitutivos (sistemas de representación, decisión, circunscripciones, listas, votación y postulación) permiten la elección de un solo cargo, en este caso el Ejecutivo. No debe confundirse con los sistemas electorales que permiten la elección de puestos uninominales. Esta clasificación de sistemas electorales presidenciales, parlamentarios, de gobiernos intermedios y gobiernos locales, debe considerarse como complementaria pero diferente de los esquemas tradicionales que ordenan los sistemas electorales en proporcionales, mayoritarios o mixtos. La diferencia radica en que los primeros, los sistemas electorales SEPRE, SELE, SEGOI, SEGLO, deben su clasificación a que se toma en cuenta la mayor cantidad de elementos constitutivos y la normativa electoral que los regula; en cambio, para clasificar los sistemas electorales SEP, SEM y SEMIX se toman en cuenta los objetivos políticos de la representación y decisión, que pueden ser la mayor representatividad (presencia de las minorías en el Parlamento: sistemas proporcionales) o la mayor gobernabilidad (capacidad de decisión: mayorías estables en el Parlamento).

Sistemas Electorales Proporcionales (SEP): (VII Tipos de Sistemas Electorales) Se denominan de manera genérica a los sistemas electorales que privilegian o utilizan como principio de representación el concepto de proporcionalidad y como principio de decisión utilizan preferentemente fórmulas proporcionales. En consecuencia tienen como objetivo la mayor representatividad o lo que es lo mismo privilegian la presencia de minorías en los espacios de representación, de manera proporcional a la cantidad de votos logrados por las diferentes agrupaciones políticas.

T

Tamaño de la circunscripción: Es la cantidad o número de puestos electivos que se elegirán por circunscripción. Suele confundirse con el tamaño geográfico o espacio territorial de la circunscripción, lo cual es correcto si se toma como criterio las dimensiones de la circunscripción; en cambio, desde el enfoque conceptual de los sistemas electorales, tamaño de la circunscripción es el número de escaños por asignar. El tamaño (número de escaños) no necesariamente guarda correspondencia con las dimensiones geográficas sino con la concentración de población.

Tipología de los Elementos Constitutivos de los Sistemas Electorales: Forma de clasificación o sistematización de los complejos elementos que conforman la estructura de los sistemas electorales reales, los cuales operan de acuerdo a estos elementos constitutivos. Las múltiples combinaciones y variaciones de los elementos constitutivos que empíricamente es posible apreciar en la realidad política contemporánea de los sistemas de representación, vienen demandando la creación de nuevos parámetros de estudio o de ordenamiento y sistematización para explicar dicha diversidad o complejidad de los sistemas electorales. La diversidad empírica en cuanto a los sistemas electorales y la complejidad que alcanzan dichos sistemas también se presentan en relación a los efectos políticos de los mismos. La “Tipología de los elementos constitutivos de los sistemas electorales” es un intento conceptual y metodológico de aclarar y ordenar los diversos criterios existentes en una parte de la ciencia política, la cual estudia las características y funciones de los sistemas electorales.

Tipos de Sistemas Electorales: (VII Tipos de Sistemas Electorales) Tipología de las diferentes formas de clasificar los sistemas electorales: a) de acuerdo a los principios de representación y decisión que incorporan para la asignación de escaños; b) de acuerdo al poder político que conforman; c) de acuerdo a la combinación de algunos elementos constitutivos.

V

Voto múltiple acumulativo: (V. Sistema de Votación) Es la emisión de tantos votos como puestos electivos se encuentren en competencia pero con la posibilidad de acumular dicha cantidad de votos posibles a favor de una o más candidaturas.

Voto múltiple bloqueado: (V. Sistema de Votación) Es la emisión de tantos votos como puestos electivos se encuentren en competencia pero sin modificar el orden de postulación propuesto por el partido político.

Voto múltiple no bloqueado: (V. Sistema de Votación) Es la emisión de tantos votos como puestos electivos se encuentren en competencia con la posibilidad de modificar el orden de postulación propuesto por el partido político.

Voto múltiple: (V. Sistema de Votación) Es la emisión de tantos votos como escaños o puestos electivos se encuentren en competencia en una determinada circunscripción. El elector puede votar tantas veces lo permita la normativa electoral y el tipo de lista. Este tipo de votación se aplica asociado a las listas pluripersonales, abiertas y semiabiertas.

Voto simple: (V. Sistema de Votación) Es la emisión de un voto a favor de una lista partidaria o de un solo candidato. Suele utilizarse como sinónimo de voto único. A pesar de que la lista pudiera contener la postulación de dos o más candidatos, el elector sólo puede emitir un voto. Este tipo de lista es aplicable a circunscripciones plurinominales y uninominales.

SOBRE EL AUTOR

CARLOS H. CORDERO CARRAFFA es cientista político e investigador, autor de textos y ensayos sobre sistemas electorales, historia política y legislativa. Graduado de la Universidad Central de Venezuela, con cursos de postgrado y maestría en Ciencias Políticas en universidades de España y Bolivia. Catedrático titular de las materias Sistemas Electorales y Marketing Político en la Universidad Mayor de San Andrés. Docente invitado de la Universidad Andina Simón Bolívar. Coautor de *El Vicepresidente ¿la sombra del poder?* (2003); *Estudio y compilación de los reglamentos históricos del Poder Legislativo 1831-1884* (2002); y *Digesto. Normas del sistema político boliviano* (2002). Autor de “Consideraciones teórico políticas para el diseño del sistema electoral de la Asamblea Constituyente” (2005); “Las instituciones políticas españolas: ¿un modelo para imitar?” (2005); “El nacimiento de las agrupaciones ciudadanas: ¿grandes éxitos y muchos fracasos?” (2005); “El camino del referéndum: de las primeras propuestas a su incorporación en la Constitución Política del Estado” (2004); “Tipología de los elementos constitutivos de los sistemas electorales” (2002); “Transparencia y gobernabilidad en sistemas electorales competitivos” (2000); “Doctrina parlamentaria: visión histórica del rol del Senado” (2000) y “Los mecanismos de construcción del poder político. El sistema electoral boliviano (1952-1991)” (1998).