

INCIDENCIA POLÍTICA, FISCAL Y TERRITORIAL DEL CENSO

Por: Fabián Yaksic¹

Los 36 días de paro en el Departamento de Santa Cruz por la demanda de la realización del empadronamiento censal para el año 2023 han develado acciones improvisadas e imposturas del Gobierno Nacional, logros simbólicos, incertidumbre en la realización del CENSO, fracturas políticas en el MAS, conducción errática del proceso por parte de la dirigencia cruceña y sobre todo la posibilidad abierta de una agenda política post censal cuyo epicentro está localizado en Santa Cruz y la necesidad de empezar a configurar un nuevo ordenamiento territorial y fiscal, en el contexto de la necesidad de una modificación cualitativa de la relación entre el Nivel Central del Estado y las Entidades Territoriales Autónomas, a continuación el desarrollo de estos tópicos.

1. **Acciones improvisadas e imposturas del Gobierno Nacional.** Con la Ley 1492 sancionada por la ALP y promulgada por Arce, son cinco normas promulgadas por el Gobierno Nacional sobre este tema en apenas un año y cuatro meses.

DS 4546 del 21 de julio de 2021. Declara “prioridad nacional la realización del Censo de Población y Vivienda – 2022”. Estableciendo que: “El empadronamiento del Censo de Población y Vivienda - 2022 será ejecutado por el INE en fecha 16 de noviembre de 2022”. El incumplimiento de ésta norma fue el origen del conflicto, pues sin un sustento técnico y ocultando información el Gobierno utilizó al Consejo Nacional de Autonomías para postergar el empadronamiento en fecha indefinida.

Ley 1405 del 1 de noviembre de 2021, de *Estadísticas Oficiales del Estado Plurinacional de Bolivia*. Que establece sobre todo los alcances de las atribuciones del INE. Si los parlamentarios, tanto de oposición como del oficialismo, no estuvieran distraídos, esta Ley podría haberse tratado mejor para regular los censos oficiales en el país e incorporar aspectos que bien podían haber servido para prever el conflicto que se avecinaba y abrir en este tiempo el escenario de deliberación sobre el censo y sus efectos en la Asamblea Legislativa Plurinacional.

DS 4760 del 13 de julio de 2022. Establece que el empadronamiento del Censo de Población y Vivienda - 2024 será ejecutado por el INE

¹ Fabián Yaksic, ha sido Viceministro de Descentralización, Diputado Nacional y tiene amplia experiencia en Gestión Pública Subnacional.

como máximo entre los meses de mayo y junio de 2024; y que, mediante Resolución Expresa, hasta el primer trimestre de la gestión 2024, establecerá la fecha específica para la ejecución del empadronamiento del Censo de Población y Vivienda - 2024.

DS 4824 del 11 de noviembre de 2022. Estipula que el empadronamiento será ejecutado por el INE el 23 de marzo de 2024; y que el Gobierno Nacional en base a resultados preliminares de población del Censo de Población y Vivienda - 2024, realizará la distribución de los recursos económicos de coparticipación en el mes de septiembre de 2024. Una nueva chambonada gubernamental, pues el 23 de marzo, al margen que es una fecha simbólica importante de recordación de nuestra reivindicación marítima con actos cívicos en todos los municipios, es sábado, lo que podría facilitar el traslado de gente a sus municipios de nacimiento, presionados por sus autoridades, por ello el empadronamiento censal normalmente se realiza en día hábil. Es posible también que los aspectos climatológicos (lluvias) puedan complicar el empadronamiento en algunos municipios especialmente en Beni y Pando.

Finalmente está la Ley 1492, de Aplicación de los Resultados del Censo de Población y Vivienda en los Ámbitos Financiero y Electoral, del 2 de diciembre de 2022. Esta Ley básicamente reitera el alcance del DS 4824 añadiendo que el INE remitirá al TSE los datos oficiales de población del Censo, para que elabore el proyecto de ley de distribución de escaños, conforme al artículo 146 de la CPE y la Legislación Electoral vigente, que se APLICARÍA en las próximas Elecciones Generales. Es decir, se coloca el verbo en condicional simple, lo que podría o no suceder.

Entre las imposturas gubernamentales, tenemos que el 23 de junio del 2022, en la interpelación en la ALP, el Ministro de Planificación Sergio Cusicanqui ratifica y garantiza la realización del Censo el 16 noviembre del 2022.

La exministra de Planificación del Desarrollo, Gabriela Mendoza, declaró que: “La postergación del censo, es una determinación del Consejo Nacional de Autonomías. El censo es un trabajo que estaba completamente encaminado, considero que aún está encaminado, mientras exista un marco normativo que respalde su ejecución. También considero que hubo una muy mala intencionalidad y una ‘mano negra’, por no decir otra cosa, que, al interior, seguramente por

un interés personal, lo único que ha hecho es causar un daño al país al volver el foco de atención sobre un tema que hasta ese momento estaba totalmente encaminado y que creo que continúa en ejecución” (ERBOL, 3 de noviembre de 2022). Es decir, la decisión del Consejo Nacional de Autonomías de sugerir la postergación del censo fue política sin ningún tipo de sustento técnico.

Si bien se han convocado a varios escenarios de “diálogo” como en el seno del Consejo Nacional de Autonomías, “reuniones técnicas” por separado con Universidades y Municipios, cumbre en Cochabamba de autoridades electas y la instalación de una “comisión técnica” en Trinidad, todos han sido diálogos dilatorios, aparentes e infructuosos.

2. **Logro simbólico pero significativo del paro indefinido.** Los 36 días del paro cívico cruceño no consiguió que el empadronamiento censal se realice el 2023, y por tanto se mantiene vigente el DS 4824 del 11 de noviembre del 2022 que establece para el 23 de marzo del 2024 la fecha de realización del empadronamiento censal y en base a los resultados preliminares del CNPV 2024 los recursos de coparticipación tributaria se distribuirán en el mes de septiembre del 2024.

Al final la movilización consiguió que los gobernantes aprueben la Ley 1492 de “Aplicación de los Resultados del Censo de Población y Vivienda en los Ámbitos Financieros y Electoral”, con un artículo único y dos párrafos cortos.

La Ley más que su contenido tiene un significado simbólico que le sirvió al Gobierno y al Comité Interinstitucional Cruceño para suspender el paro y “resolver el conflicto” cuya duración estaba desgastando a ambos.

3. **Incertidumbre en la entrega del informe final y completo del INE sobre los resultados del CNPV.** Los datos oficiales que se entregarán en septiembre 2024 corresponderán a datos oficiales preliminares, quedando en la incertidumbre la fecha del informe final con la base de datos desagregada al menos por Departamento y Municipio. Dada la experiencia negativa del CNPV 2012 cuya fecha del empadronamiento fue el 21 de noviembre del 2012, el INE dio a conocer la versión final ajustada de la base de datos del CNPV 2012 el 30 de junio de 2014, es decir, un año y siete meses después del empadronamiento. De mantenerse este mismo cronograma, el INE se podría tomar hasta octubre del año 2025 para entregar la versión final del CNPV de marzo 2024, lo que sería contraproducente dado que las

elecciones generales estarían previstas para ese mismo mes y se desperdiciaría la oportunidad de conocer los datos completos del CNPV para que los mismos puedan servir, por un lado para contrastar los mismos con el Padrón y Geografía Electoral; y por otro lado tener la oportunidad de conocer las propuestas electorales programáticas de los (as) candidatos (as) en las elecciones generales del 2025 en base a la realidad económica y social de la población y vivienda que reflejen los datos censales.

4. **Vigilancia institucional y social sobre el INE.** La movilización cruceña por el CENSO 2023 ha servido para visibilizar y sensibilizar a las instituciones y ciudadanía en general sobre la importancia del censo; por ello es fundamental que el mismo sea altamente vigilado, para no permitir que sea un nuevo fracaso como el CNPV 2012 donde, entre otras cosas, no se hizo una actualización cartográfica (como lo reconoció el propio Presidente Luis Arce Catacora). Frente a esta “confesión de parte y relevo de prueba” presidencial, debería establecerse responsabilidades por ésta grave omisión de las autoridades del INE y del Gobierno Nacional de entonces, entre los que se encuentra el ex Ministro de Economía y Finanzas y hoy Presidente, pues estaba prevista y financiada esta tarea pre censal que no se la hizo.

Las entidades territoriales autónomas y las universidades son las instituciones llamadas a velar porque las actividades pre censales las lleve a cabo el INE con rigor profesional, especialmente en la definición de la boleta censal, la actualización cartográfica y, la contratación y capacitación del “ejército” de empadronadores que se requerirán para el día del empadronamiento. Actividades que deben ser ejecutadas por el INE en estrecha coordinación y vigilancia de estas entidades y de la sociedad civil organizada. No se puede confiar en una entidad como el INE que hace meses no cuenta ni siquiera con un Director Ejecutivo titular que dirija el más importante operativo nacional estadístico y que está prácticamente intervenido por el Ministro de Planificación que le ha estado mintiendo al país recurrentemente y que no goza de ninguna credibilidad.

5. **Incidencia del CENSO en la geografía electoral y asignación de escaños parlamentarios.** La Constitución Política del Estado en su Art. 146 establece que la Cámara de Diputados tiene 130 miembros. En cada Departamento, se eligen la mitad en circunscripciones

uninominales y la otra mitad en circunscripciones plurinominales departamentales, de las listas encabezadas por los candidatos a Presidente, Vicepresidente y Senadores de la República. La distribución del total de escaños se determinará por el Órgano Electoral **en base al número de habitantes de cada uno de los Departamentos, de acuerdo al último Censo Nacional**, de acuerdo a la Ley. Por equidad la ley asignará un número de escaños mínimo a los departamentos con menor población y menor grado de desarrollo económico. El mismo artículo de la CPE determina que las **circunscripciones uninominales** deben tener continuidad geográfica, afinidad y continuidad territorial, no trascender los límites de cada departamento y **basarse en criterios de población y extensión territorial**. El Órgano Electoral delimitará las circunscripciones uninominales.

Con los resultados del censo 2012, se promulgó la Ley 421 de Distribución de Escaños entre Departamentos, el 07 de octubre de 2013, la misma que hizo modificaciones a la Ley 026 en su Art 50 eliminando la cantidad de 70 Circunscripciones Uninominales y 7 Circunscripciones indígenas, dejando la posibilidad de modificar dichas cantidades, con la limitación constitucional de que la mitad de los miembros de la Cámara de Diputados deben ser Plurinominales.

En la misma Ley 421 se incorporan tres procedimientos para la distribución de los ciento treinta (130) escaños entre los nueve departamentos: 1. Asignación Mínima de Escaños a los Departamentos con Menor Población. 2. Asignación Mínima de Escaños a los Departamentos con Menor Grado de Desarrollo Económico en base al Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Departamento. 3. Asignación de Escaños por el Principio de Proporcionalidad.

Aplicando la Ley 421 en comparación a la Ley 026 la siguiente es la relación de escaños en la Cámara de Diputados en actual vigencia:

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS CÁMARA DE DIPUTADOS

DEPARTAMENTO	ESCAÑOS DEPARTAMENTO		ESCAÑOS UNINOMINALES		ESCAÑOS PLURINOMINALES		ESCAÑOS DE CIRCUNSCRIPCIONES ESPECIALES	
	Ley 026	Ley 421	Ley 026	Ley 421	Ley 026	Ley 421	Ley 026	Ley 421
LA PAZ	29	29	15	14	13	14	1	1
SANTA CRUZ	25	28	13	14	11	13	1	1
COCHABAMBA	19	19	10	9	8	9	1	1
POTOSÍ	14	13	8	7	6	6	0	0
CHUQUISACA	11	10	6	5	5	5	0	0
ORURO	9	9	5	4	3	4	1	1
TARIJA	9	9	5	4	3	4	1	1
BENI	9	8	5	4	3	3	1	1
PANDO	5	5	3	2	1	2	1	1
TOTAL	130	130	70	63	53	60	7	7

Fuente: elaboración propia en base a la Ley N° 026 del Régimen Electoral, 30 de junio de 2010, Gaceta Oficial; y Ley 421 de Distribución de Escaños entre Departamentos, 7 de octubre de 2013, Gaceta Oficial.

Como se puede ver en el cuadro precedente, Santa Cruz aumentó tres diputados (resaltado en rojo) a costa de la pérdida de un curul de Potosí, Chuquisaca y Beni (resaltos en verde); pero también hubo cambios en la cantidad de escaños uninominales y plurinominales, resaltado en rojo lo ganado y resaltado en verde lo perdido por cada Departamento.

Con los datos del CENSO 2024 es posible que el Departamento de Santa Cruz pase a ocupar la bancada más numerosa ganando 1 o dos diputados y serán los Departamentos con menor crecimiento poblacional los que pierdan al menos 1 Diputado.

En relación a la delimitación de circunscripciones uninominales, se espera que la asignación de escaños por circunscripción se ajuste en función del crecimiento poblacional de las mismas, especialmente en las Circunscripciones Uninominales de ciudades como Santa Cruz de la Sierra y El Alto que podrían contar con alguna representación adicional.

Diputados más o Diputados menos, lo cierto es que las brigadas parlamentarias departamentales han tenido un desempeño mediocre y poco activo al momento de defender los intereses de sus respectivos Departamentos, especialmente el Departamento de La

Paz, desde hace varias gestiones parlamentarias, prácticamente carece de una Brigada Parlamentaria Departamental, debido en parte por la abrumadora mayoría masista de su composición y por la desidia ciudadana e institucional que no siente que la representación parlamentaria departamental tenga alguna utilidad práctica para el desarrollo del Departamento. La Paz de un tiempo a esta parte ha perdido incidencia política por carecer de representación parlamentaria, social e institucional que proyecte su futuro. La Paz se está quedando atrás. Las proyecciones de población al 2022 dan cuenta que el Departamento de La Paz ha cedido el primer lugar en su peso demográfico nacional como podemos ver en el siguiente cuadro, donde Santa Cruz es ahora el Departamento más poblado del país, algo que seguramente ratificará los resultados del Censo 2024.

POBLACIÓN POR DEPARTAMENTO 2012-2022

DEPARTAMENTO	CENSO 2012	%	PROYECCIÓN 2022	%	PESO DEMOG.
SANTA CRUZ	2.657.762	26,42	3.425.399	28,53	↑
LA PAZ	2.719.344	27,03	3.051.947	25,42	↓
COCHABAMBA	1.762.761	17,52	2.117.112	17,63	↑
POTOSÍ	828.093	8,23	916.087	7,63	↓
CHUQUISACA	581.347	5,78	661.119	5,51	↓
TARIJA	483.518	4,81	601.214	5,01	↑
ORURO	494.587	4,92	553.088	4,61	↓
BENI	422.008	4,19	516.338	4,30	↑
PANDO	110.436	1,10	163.727	1,36	↑
BOLIVIA	10.059.856	100,00	12.006.031	100,00	

Fuente: elaboración propia en base a: DS 2978 Resultados Oficiales del CENSO 2012 , 13 de agosto de 2014. Proyección de Población al 2022, INE.

Como podemos ver en el cuadro precedente, realizado en base a la proyección de población del INE al 2022, son los Departamentos de La Paz, Potosí, Chuquisaca, y Oruro los que pierden peso demográfico a nivel nacional, a diferencia de Santa Cruz, Cochabamba, Tarija, Beni y Pando.

La situación de La Paz es crítica pues no solamente estamos perdiendo peso demográfico, económico y político a nivel nacional,

sino que además en La Paz se bloquea y destruye de manera recurrente su turismo, se queman sus buses de transporte público, se contaminan sus ríos, se destruye su riqueza natural y áreas protegidas (Illimani, Amazonía, etc), se paga un alto costo no reembolsable de ser sede de los bloqueos y marchas cotidianas. La Paz carece de liderazgo social e institucional sólido que defienda sus intereses. Ya es hora del despertar de La Paz, ya basta de “guardar un silencio bastante parecido a la estupidez”.

6. **Fractura política profundizada en el MAS-IPSP: complot para acortar el mandato de Arce Catacora.** La fractura entre las corrientes evistas y “supuestos renovadores” no solo permitió generar condiciones para concertar en la Asamblea Legislativa Plurinacional la mal denominada Ley del CENSO promulgada con el voto de la Bancada de la aparente corriente renovadora del MAS y la oposición, y en abierto rechazo de la bancada “evista” que quedó reducida y asilada.

La Cámara de Diputados está integrada por 73 diputados del MAS, 41 de CC y 16 de Creemos. De 130 Diputados, 119 emitieron su voto, 93 aprobaron la norma, 23 rechazaron, dos en blanco y uno nulo. Hubo 11 licencias, se requería como mínimo 66 votos (mayoría absoluta). La Cámara de Senadores está integrada por 21 legisladores del MAS, 11 de CC y 4 de Creemos. De 36 senadores, 22 dieron su voto a favor de la aprobación de la norma, se requerían 19 votos (mayoría absoluta) para su aprobación. Al menos seis legisladores oficialistas votaron a favor de la ley y 15 fueron leales al “evismo”. De profundizarse la división en el MAS-IPSP, hacia adelante se podría tener cuatro bancadas, dos de oposición y dos del MAS-IPSP, lo que cambiaría la dinámica de funcionamiento de la ALP revalorizando su rol de órgano de deliberación y producción legislativa democrática; y recuperando además sus funciones olvidadas de fiscalización por la acción del rodillo autoritario del MAS-IPSP. Soñar con esta posibilidad no cuesta nada, que se haga realidad será más difícil.

De esta fractura perdió Evo Morales y su entorno cocalero que persiste en un discurso de odio, resentimiento, confrontación y rabiosamente antidemocrático. Evo Morales se ha convertido en un

liderazgo altamente tóxico para la convivencia democrática en el país y al interior de su propio partido.

Esta fractura por primera vez se hace pública cuando el Presidente Arce, al momento de promulgar la Ley de Aplicación de los Resultados del Censo denunciaba un complot interno para acortar su mandato: “Para aquellos que desde mis propias filas coinciden en objetivos para acortar nuestro mandato, también quiero decirles que se equivocan, que el enemigo no está entre nosotros y que la unidad es la mejor arma que tiene el pueblo para derrotar intereses de grupos y persona”. En la misma ocasión decía: “Sé que hay quienes quieren vernos fracasar de afuera y lamentablemente también algunos compañeros de adentro. Sé que existen personas que se esfuerzan por hacerme ver como un traidor a nuestro instrumento político”. Finalmente, a modo de reclamo, Arce afirmaba: “La derecha fascista hace lista de traidores en Santa Cruz y es lamentable que algunas personas de nuestro instrumento político también elaboren listas de supuestos traidores. La democracia interna debe ser profundizada y la unidad fortalecida”.

Es previsible que la fractura interna del MAS-IPSP se profundice, Evo Morales ya es abierta y públicamente criticado por dirigentes, autoridades y militantes de su partido. Arce tendrá que lidiar con sus enemigos íntimos al interior del MAS-IPSP y al interior también de su gobierno, por autoridades que responden más a Evo Morales que al Presidente. La supuesta tercera corriente de David Choquehuanca guarda un silencio pachamamístico refugiado todavía en su zona de confort de la Vicepresidencia.

7. **Debilitamiento y fracaso del Gobierno de Arce Catacora que se enredó en sus mentiras y diálogos improductivos y manipulados.** El gobierno de Arce perdió credibilidad y se mostró incompetente y soberbio, la peor de las combinaciones para un gobierno. Avieso accionar del Ministro de Obras Públicas, Ministro de Gobierno, de Evo Morales y el MAS-IPSP al impulsar un CERCO abusivo de Santa Cruz y arremeter con sus grupos de choque masistas contra el paro cívico provocando un clima de confrontación que pretendía desbloquear las rotondas y suspender con violencia el paro indefinido. El MAS y el Gobierno perdieron en las calles, frente a una heroica resistencia y movida ciudadana cruceña,

salvando los excesos que también hubieron de parte de los grupos movilizadores del Comité Cívico Pro Santa Cruz especialmente los relacionados a la Unión Juvenil Cruceñista, que algún momento se sumaron también al MAS-IPSP, que lamentablemente actúan también como grupo de choque del Comité Cívico.

8. **Exigencias y plazos a los otros departamentos.** En un exceso contradictorio e impertinente el Comité Cívico Pro Santa Cruz hizo “aprobar” en el Cabildo del 13 de noviembre dos preguntas dirigidas a los otros Departamentos del país: “¿Están todos de acuerdo en reclamar y exigir a los departamentos de Bolivia para que, en el marco de la unidad nacional, se unan en la lucha por la aplicación de los datos del censo antes del 2025? ¿Están todos de acuerdo que, si en el plazo de 72 horas, los departamentos de Bolivia no se unen formalmente a este reclamo con medidas efectivas, asumamos por nuestra propia cuenta y responsabilidad nuestras propias reivindicaciones en beneficio de los bolivianos que viven y trabajan en Santa Cruz?”.

Una torpeza que le quitó perspectivas nacionales al movimiento cruceño, de esta manera está muy difícil que el epicentro político cruceño se irradie a nivel nacional. O la dirigencia cruceña se nacionaliza o repetirá el aislamiento regional que le impide cruzar las fronteras orientales para conquistar occidente en miras de liderar un proyecto nacional. Semejante disposición movilizadora de la ciudadanía cruceña, demanda un liderazgo inclusivo y con propuesta de nación y no solo de región.

9. **Santa Cruz nuevo epicentro de la agenda política nacional.** Desde las jornadas “autonómicas” del 2008, del 21F del 2016 y las de noviembre del 2019, Santa Cruz se va convirtiendo en el EPICENTRO de la agenda política nacional. La segunda consulta puesta a consideración del Cabildo cruceño del 13 de noviembre por parte del Presidente del Comité Cívico Pro Santa Cruz fue la siguiente: “¿Están todos de acuerdo en delegar al Comité Pro Santa Cruz la convocatoria a una comisión constitucional, que, en el marco legal y democrático, revise la **futura relación política de Santa Cruz con el Estado Boliviano?**” Esta resolución del multitudinario cabildo dejó una provocativa AGENDA POLÍTICA para una compleja discusión sobre la “RELACIÓN POLÍTICA DE SANTA CRUZ CON EL ESTADO BOLIVIANO”.

El desafío está planteado, para encararlo con seriedad Santa Cruz debe neutralizar a “sus radicales” que como en el proceso de debate de las autonomías en el 2008, hubo gente, que pensaba ir más allá; apostando por el desastre maximalista, y no concentraron los esfuerzos en llevar adelante una negociación seria con el Gobierno Nacional para mejorar el régimen autonómico que finalmente se constitucionalizó con enormes trabas para su efectiva implementación y que hoy está siendo tutelada por el Gobierno Nacional.

Entre los “extremistas” de Santa Cruz y los radicales autoritarios del MAS-IPSP influenciados por Evo Morales y su entorno, nos pueden llevar otra vez al escenario de la confrontación con posiciones y posturas chauvinistas y nacional populistas autoritarias basadas en el extractivismo, centralismo e hiperpresidencialismo, por el lado del MAS-IPSP; o con posturas basadas en un populismo regionalista de “extrema derecha” que pretenda plantear aventuras que vayan más allá incluso del federalismo e inviabilicen, ambos extremos, un debate serio y democrático.

Esta agenda política podría abrir un nuevo proceso constituyente para debatir más bien la relación política de las Entidades Territoriales Autónomas de todo el país con el NIVEL CENTRAL DEL ESTADO, sea para profundizar las autonomías o sentar las bases de lo que en algunas regiones (Santa Cruz y Potosí) entienden por FEDERALISMO.

Si algún Departamento requiere de manera urgente negociar una nueva relación política e institucional con el Nivel Central del Estado, es el Departamento de La Paz para el desarrollo sostenible de su región metropolitana, amazónica, de los yungas y de sus Valles y Altiplano.

Para ello, y en función de los resultados del CNPV 2024 ameritará hacia adelante debatir y formular un nuevo ordenamiento territorial y fiscal que profundice las autonomías y sean las Entidades Territoriales Autónomas las protagonistas efectivas del desarrollo nacional y regional.