



OEA

Más derechos para más gente

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL

ELECCIONES GENERALES 2019 Y 2020

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

INFORME FINAL

ELECCIONES GENERALES

20 DE OCTUBRE DE 2019

INFORME FINAL

TABLA DE CONTENIDOS

I	INFORME FINAL DE LA MISIÓN.....	5
A.	Antecedentes.....	6
B.	Elecciones Generales.....	16
	B.1. Etapa preelectoral.....	16
	B.2. Jornada Electoral.....	17
	B.3. Etapa Postelectoral.....	18
C	Observaciones y recomendaciones por tema.....	24
	C.1. Institucionalidad Electoral.....	24
	C.2. Organización Electoral.....	25
	C.3. Voto en el Exterior.....	29
	C.4. Tecnología Electoral.....	30
	C.5. Financiamiento Político Electoral.....	32
	C.6. Justicia Electoral.....	35
	C.7. Participación Política de las Mujeres.....	36
	C.8. Pueblos Indígenas y Afrodescendientes.....	36
	C.9. Libertad de Expresión.....	37
D	Agradecimientos.....	38
II	INFORMES POR ÁREA.....	39
A.	Organización Electoral.....	39
B.	Tecnología Electoral.....	66
C.	Voto en el exterior.....	86
D.	Financiamiento Político.....	98
E.	Justicia Electoral.....	110
F.	Participación política de las mujeres.....	121
G.	Participación política de pueblos indígenas y afrodescendientes.....	151
H.	Acceso a medios y libertad de expresión.....	160

Anexos.....	173
--------------------	------------

I. INFORME FINAL DE LA MISIÓN¹

Introducción

El 8 de abril de 2019, el Secretario General de la OEA, Luis Almagro, recibió una invitación oficial para desplegar una Misión de Observación Electoral (MOE) en las elecciones generales del 20 de octubre de 2019. El 11 de abril aceptó la invitación e instruyó al Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) comenzar los preparativos correspondientes y gestionar la búsqueda de recursos externos para su financiamiento. El 17 de mayo, el Secretario General y el gobierno de Bolivia firmaron los acuerdos de inmunidades y privilegios en el que se establecieron las garantías para el trabajo independiente de los observadores².

Cumpliendo con la solicitud de las autoridades bolivianas, la Secretaría General de la OEA desplegó una Misión que llegó al país el 7 de octubre y estuvo encabezada por el ex canciller de Costa Rica, Manuel A. González Sanz. Compuesta por 92 expertos y observadores de 24 nacionalidades, la MOE/OEA se desplegó en los 9 departamentos del país y en tres de los países donde se implementó el voto en el exterior: Argentina, Brasil y Estados Unidos.

Durante las distintas etapas del proceso electoral, la Misión realizó un análisis sustantivo sobre aspectos clave tales como: organización y tecnología electoral, financiamiento de campañas, justicia electoral, participación política de las mujeres y de los pueblos indígenas y afrodescendientes, medios de comunicación y voto en el exterior. Para ello, se reunió con autoridades y técnicos del Órgano Electoral Plurinacional (OEP), autoridades y funcionarios de gobierno, representantes de partidos políticos, candidatos, académicos, miembros de la sociedad civil y de la comunidad diplomática, entre otros.

El Informe preliminar de la MOE/OEA fue presentado el 23 de octubre. En este documento la Misión expresó que varios de los principios por los que debe regirse toda elección- certeza, legalidad, transparencia, equidad, independencia e imparcialidad- habían sido vulnerados por distintas causas a lo largo del proceso electoral³. Sumado a esto, sostuvo que “El clima de polarización, la desconfianza en el árbitro del proceso electoral y la falta de transparencia de su accionar, así como la inequidad en la contienda y lo ajustado del desenlace de los comicios generaron una alta tensión política y social”⁴. Teniendo en cuenta lo ajustado de los resultados y el incumplimiento de los principios básicos que deberían haber regido la elección, la Misión afirmó que la mejor opción era convocar a una segunda vuelta⁵.

El informe también indicó que, a solicitud del gobierno de Bolivia, el Secretario General de la OEA había aceptado realizar un Análisis de Integridad Electoral que comprendiera entre otros aspectos, la

¹ Presentado ante el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos por Manuel González, Jefe de la Misión de Observación Electoral, el 5 de noviembre de 2020.

² Foto noticia FNC-96607. Disponible en: https://www.oas.org/es/centro_noticias/fotonoticia.asp?sCodigo=FNC-96607

³ Misión de Observación Electoral, Bolivia 2019. Informe preliminar, p.4. Disponible en: <https://www.oas.org/fpdb/press/Informe-Preliminar---MOE-Bolivia-23-10-19.pdf>

⁴ Ibídem.

⁵ Ibídem.

verificación de cómputos, aspectos estadísticos, verificación del proceso electoral y cadena de custodia. Para llevar adelante esta tarea, el 30 de octubre, la Secretaría General de la OEA y el gobierno firmaron los acuerdos a través de los cuales se establecieron, entre otros asuntos, los parámetros del trabajo a realizar. Asimismo, se acordó que las conclusiones que arrojará el trabajo técnico serán de carácter vinculante.

El equipo auditor llevó a cabo sus tareas en el país entre el 30 de octubre y el 10 de noviembre de 2019. El Informe final del Análisis de Integridad Electoral concluyó que “Las manipulaciones e irregularidades señaladas no permiten tener certeza sobre el margen de victoria del candidato Morales sobre el candidato Mesa. Por el contrario, a partir de la abrumadora evidencia encontrada, lo que sí es posible afirmar es que ha habido una serie de operaciones dolosas encaminadas a alterar la voluntad expresada en las urnas”⁶.

El 23 de noviembre de 2019 la Asamblea Nacional expidió la Ley de Régimen Excepcional y Transitorio para la Realización de Elecciones Generales⁷, por medio de la cual anuló el proceso celebrado el 20 de octubre de 2019 y destituyó a todos los integrantes de la Sala plena del Tribunal Supremo Electoral (TSE). Una vez integrada una nueva autoridad electoral, el 5 de enero de 2020, se realizó la convocatoria a nuevas elecciones para el 3 de mayo del 2020.

Sin embargo, debido a la pandemia de Covid-19, el Tribunal Superior Electoral decidió, en marzo de 2020, suspender el calendario electoral y remitir a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para modificar la fecha de las Elecciones Generales⁸. El 25 de junio mediante resolución de la Sala Plena del TSE-No. 0162/2020 declaró la reanudación del calendario electoral habiéndose establecido como la nueva fecha de elección el 6 de septiembre y en su caso el 18 de octubre para la segunda vuelta en caso de ser necesario. La crisis sanitaria se mantuvo por lo que el 13 de agosto el Tribunal Supremo Electoral en concordancia con la Ley CS 229/2019-2020 del Congreso Nacional, mediante resolución no. 205/2020 fijó una nueva fecha para el desarrollo de las elecciones estableciendo el 18 de octubre de 2020.

Esta sección contiene las observaciones y recomendaciones realizadas por los expertos y observadores de la Misión de Observación Electoral del proceso electoral 2019. Asimismo, incorpora parte del material producido por el equipo de auditores que llevó adelante el Análisis de Integridad Electoral, dado que este complementa el trabajo realizado por la Misión. Una sección aparte integra todas las observaciones y recomendaciones del proceso electoral del 18 de octubre de 2020.

A. Antecedentes

Elecciones primarias

⁶ Informe Final del Análisis de Integridad Electoral, p.8. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sap/deco/Informe-Bolivia-2019/0.1%20Informe%20Final%20-%20Analisis%20de%20Integridad%20Electoral%20Bolivia%202019%20\(OSG\).pdf](http://www.oas.org/es/sap/deco/Informe-Bolivia-2019/0.1%20Informe%20Final%20-%20Analisis%20de%20Integridad%20Electoral%20Bolivia%202019%20(OSG).pdf)

⁷ Ley. No. 1266. Disponible en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/01/LEY_1266.pdf

⁸ Tribunal Superior Electoral. Pronunciamiento del 26 de marzo de 2020. Disponible en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/03/Pronunciamiento_TSE_26_03_2020.pdf

El 30 de agosto de 2018, la Asamblea Legislativa Plurinacional aprobó la nueva Ley de Organizaciones Políticas⁹. La norma redefinió los requisitos para la conformación de una organización política, los derechos y deberes de los partidos, y una serie de principios para la definición de sus estructuras internas y la selección de sus autoridades. Estableció, además, la obligación para toda organización política de concurrir a elecciones primarias para la selección del binomio presidencial que competiría en las Elecciones Generales.¹⁰ Para dar cumplimiento a este ordenamiento, el TSE convocó a elecciones primarias para el 27 de enero de 2019. A invitación del Órgano Electoral Plurinacional (OEP), la OEA desplegó un equipo técnico para observar el proceso electoral.

El equipo desplegado por la OEA estuvo integrado por funcionarios del DECO y especialistas internacionales, quienes realizaron un análisis sustantivo del proceso en materia de organización y tecnología electoral. Para ello, los expertos mantuvieron reuniones con autoridades de gobierno y electorales, partidos políticos y alianzas, y representantes de la sociedad civil, entre otras personas.

Durante las reuniones sostenidas por los distintos integrantes de la Misión, se recibieron diversas quejas y opiniones en relación con la participación en la elección del binomio presidencial postulado por el partido MAS-IPSP. Los entrevistados argumentaron que la habilitación de la candidatura del entonces presidente Evo Morales desconocía los límites a la reelección previstos en la constitución¹¹ así como la voluntad popular expresada en el referéndum del 21 de febrero de 2016¹².

Por su parte, los representantes del oficialismo con los que se reunió la Misión señalaron que las mencionadas limitaciones constitucionales habían sido inaplicadas por sentencia del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP)¹³ y que, por lo tanto, no existía impedimento legal a la participación del entonces presidente en la elección.

La Misión conoció que el proyecto de Ley de Organizaciones Políticas que el TSE envió a la Asamblea preveía que las elecciones internas se implementaran de manera progresiva, estableciendo como fecha límite las elecciones generales 2024. Sin embargo, el texto finalmente aprobado por el legislativo incluyó una disposición transitoria para la celebración de elecciones primarias en 2019¹⁴.

⁹ Ley No. 1096. Disponible en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2018/09/Ley_1096_Organizaciones_Politicas.pdf

¹⁰ Artículo 29 de la Ley de Organizaciones Políticas.

¹¹ El artículo 168 de la Constitución Política del Estado prevé que el Presidente y el Vicepresidente del Estado solo pueden ser reelectos una sola vez de manera continua.

¹² El 5 de noviembre de 2015, la Asamblea legislativa convocó un Referendo Constitucional Aprobatorio, para que el pueblo boliviano apoyase o rechazara la reforma del citado artículo 168, la cual buscaba habilitar al Presidente y el Vicepresidente del Estado para competir por un nuevo mandato. La votación se llevó a cabo el 21 de febrero de 2016, y la propuesta de reforma fue rechazada por el 51,3% del electorado.

¹³ En noviembre del 2017, mediante sentencia 0084/2017, la sala plena del Tribunal Constitucional Plurinacional dejó sin efecto las limitaciones constitucionales a la reelección de Presidente y Vicepresidente, Gobernador, Alcalde y Concejal. En el fallo, los magistrados argumentaron que las disposiciones impugnadas resultaban discriminatorias y restringían el derecho a ser elegido de un modo no previsto por la Convención Americana de Derechos Humanos.

¹⁴ En reunión con la Misión, autoridades de gobierno aseguraron que el proyecto del TSE no se había modificado.

Distintos actores manifestaron a la Misión que la decisión de celebrar las primarias en enero de 2019 acotó significativamente los plazos para la organización de los comicios. La Misión observó que los tiempos para la reglamentación del proceso, así como para la conformación y revisión de los padrones de militantes, y para la preparación de la logística electoral fueron reducidos.

Sumado a esto, las personas con las que se reunió la Misión señalaron que se trató de un proceso de alto costo, en el que ningún partido presentó más de un binomio, por lo que no hubo competencia alguna al interior de las fuerzas en contienda. Cabe destacar que este argumento fue utilizado por dos de los magistrados del TSE para solicitar la suspensión de los comicios y la habilitación automática de todas las candidaturas¹⁵.

La Misión considera que la falta de procesos de selección de candidatos verdaderamente competitivos se debe en parte a defectos normativos. De acuerdo con el artículo 37 del reglamento de las elecciones primarias¹⁶, la inscripción de candidatos se realiza únicamente a través del delegado o delegada del partido ante el órgano electoral. En la práctica, ello significa que esta figura- o la facción partidaria a la que representa- controla el proceso de selección. Ello, conjuntamente con el hecho de que la ley permite la presentación de un solo binomio, explicaría por qué ninguna de las nueve fuerzas en contienda concurrió a la primaria con más de una candidatura.

Fórmulas inscritas por partido político		
Partido	Candidato a Presidente	Candidato a Vicepresidente
Bolivia Dice No	Óscar Ortiz Antelo	Edwin Mario Rodríguez Espejo¹⁷
Comunidad Ciudadana	Carlos de Mesa Gisbert	Gustavo Pedraza Mérida
Movimiento al Socialismo (MAS)	Juan Evo Morales Ayma	Álvaro García Linera
Partido Demócrata Cristiano (PDC)	Jaime Paz Zamora¹⁸	Paola Lorena Barriga Machicao¹⁹
Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)	Virginio Lema Trigo	Fernando Untoja Choque

¹⁵ El vicepresidente del Tribunal Supremo Electoral (TSE), Antonio Costas y su colega Dunia Sandóval, enviaron cartas a la Sala Plena del TSE pidiendo que se solicite a la Asamblea Legislativa Plurinacional la aprobación de una ley de suspensión de las primarias previstas para el 27 de enero de 2019, por considerarlas un “acto antieconómico”. Fuente: <http://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20181219/vocales-sandoval-costas-piden-suspension-elecciones-primarias>

¹⁶ Reglamento Específico “Elecciones Primarias de Candidaturas de los Binomios Presidenciales para las Elecciones Generales 2019”. Disponible en:

https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2019/01/Reglamento_Elecciones_Primarias_Candidaturas_Binomios_Presidenciales_2019.pdf

¹⁷ Días antes de las elecciones generales renunció a la candidatura y fue sustituido por Shirley Franco.

¹⁸ Días antes de las elecciones generales renunció a la candidatura y fue sustituido por Chi Hyun Chung.

¹⁹ Días antes de las elecciones generales renunció a la candidatura pero fue rechazada.

Movimiento Tercer Sistema (MTS)	Félix Patzi Paco	Lucila Mendieta Pérez
Unidad Cívica Solidaridad (UCS)	Víctor Hugo Cárdenas Conde	Eric Humberto Peinado Méndez
Partido de Acción Nacional Boliviano (PAN-BOL)	Ruth Yolanda Nina Juchani	Leopoldo Richard Chui Torres
Frente para la Victoria (FPV)	Israel Franklin Rodríguez Calle	Faustino Challapa Flores²⁰

La posibilidad o no de sustituir a los candidatos electos a través de elecciones primarias generó controversia y posiciones encontradas en los distintos actores. Esto en razón de que la Ley de Organizaciones Políticas, en su artículo 29, establece que los resultados de las elecciones primarias son de cumplimiento obligatorio para los partidos políticos. De acuerdo a dicha ley, quien sale electo no puede renunciar a su candidatura, ni hacer nuevas alianzas y el binomio sólo puede ser sustituido si fallece alguno de los/las candidatos/as o por enfermedad gravísima comprobada. Por su parte la Ley del Régimen Electoral²¹ en su artículo 108 señala que los candidatos para cualquier cargo electivo pueden sustituirse por causas de renuncia, inhabilitación, fallecimiento, entre otros. La colisión entre estas dos normas llevó a que la autoridad electoral emitiera la resolución no. TSE-RSP-JUR 019/2019²² el día 9 de agosto de 2019, en la cual resolvió permitir la sustitución de candidaturas en los binomios presidenciales, como fue el caso de: PDC, FVP y Bolivia dice NO.

Institucionalidad electoral

Durante el año previo a la elección primaria, así como en los días posteriores, hubo cambios significativos tanto en la composición del Tribunal Supremo Electoral como en la estructura técnica de la institución. El día 1 de octubre de 2018 José Luis Exeni, vicepresidente del TSE, renunció a su cargo aduciendo motivos de salud. Posteriormente, el 22 de octubre, renunció Katia Uriona, presidenta del tribunal. Mediante una carta dirigida a la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP), Uriona explicó que su alejamiento se debió a la “situación de estancamiento en la toma de decisiones referidas a temas fundamentales para el resguardo de la institucionalidad, principios y valores”²³.

A pocos días de haberse celebrado las elecciones primarias, el 30 de enero del 2019, presentó su renuncia la Vocal Dunia Sandoval Arenas, quien señaló que: “debido al cambio de enfoque de la dirección del Órgano Electoral Plurinacional (OEP) y al apego a mis convicciones cristianas, democráticas y

²⁰ Días antes de las elecciones generales renunció a la candidatura y fue sustituido por: Justino Alfonso Román.

²¹ Ley No. 026. Disponible en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2019/07/LEY_026.pdf

²² Disponible en: <https://fuentedirecta.oep.org.bo/noticia/el-tse-aprueba-la-sustitucion-de-binomios-presidenciales-en-prevalencia-de-los-derechos-politicos-de-la-ciudadania/>

²³ Carta pública de renuncia de fecha 22 de octubre de 2018 firmada por la Presidenta Katia Uriona. Disponible en: <https://www.eldeber.com.bo/bolivia/Esta-es-la-carta-de-renuncia-presentada-por-Katia-Uriona-20181022-9463.html>

profesionales, me veo impedida de continuar en el ejercicio de mis funciones”²⁴. A pesar de la renuncia la vacante de la vocal no fue reemplazada para el proceso electoral. Pasada la elección general, renunció también el entonces vicepresidente Antonio Costas, argumentando que el motivo de la renuncia fue “la desatinada decisión de la Sala del Tribunal Supremo Electoral de suspender la publicación de resultados del sistema de transmisión de resultados preliminares (TREP)”²⁵. El ex magistrado también afirmó en su misiva que esa situación “derivó en la desacreditación de todo el proceso electoral, ocasionando una innecesaria convulsión social”²⁶.

Es importante señalar como antecedente a las renunciadas de los magistrados del TSE las innumerables presiones que recibieron en el marco de esta elección. El 21 de noviembre de 2018, en las semanas previas a definir la habilitación o inhabilitación de las candidaturas inscritas para las primarias, los vocales Costas y Sandoval habían presentado una nota de denuncia ante el Defensor del Pueblo en la que indicaban que habían sido intimidados y solicitaban garantías para el ejercicio de sus funciones²⁷. El 25 de noviembre de 2018, ambos vocales presentaron también una solicitud de medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)²⁸.

Los magistrados se vieron presionados de distintas formas. Por un lado, el Comité de Defensa de la Democracia (CONADE) realizó un plantón afuera de las instalaciones del TSE para pedir se respetara el resultado de referéndum del 21 de febrero de 2016. Por otra parte, el Magistrado del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) Orlando Ceballos, declaró públicamente al periódico Página Siete que el TSE debía cumplir con la Sentencia Constitucional que habilitaba la reelección²⁹.

Además, el 28 de septiembre de 2018, Waldo Albarracín, miembro de la CONADE, insistió en que, en caso de habilitar la candidatura de Evo Morales, los magistrados estarían condenados a muerte civil. En la misma declaración, Albarracín manifestó: “si quieren que sus nietos e hijos se avergüencen que hagan lo que les pide el gobierno, pero si quieren que todos nos sintamos orgullosos que actúen como la Corte Nacional Electoral de los notables”³⁰.

²⁴ Carta pública de renuncia de fecha 30 de enero de 2019 firmada por la Vocal Dunia Sandoval. Disponible en: <https://eju.tv/2019/01/conozca-la-carta-de-renuncia-de-dunia-sandoval-la-vocal-del-tse-que-se-opuso-a-la-habilitacion-de-evo/>

²⁵ Carta pública de renuncia de fecha 22 de octubre de 2019 firmada por el Vocal y Vicepresidente Antonio Costas Sitic. Disponible en: <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20191022/antonio-costas-renuncia-al-tse-interrupcion-del-trep>

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ De acuerdo con nota periodística publicada en el diario El País el 28 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://elpais.bo/dos-vocales-del-tse-denunciaron-amenazas-ante-el-defensor-del-pueblo/>

²⁸ De acuerdo con nota periodística publicada en el diario Opinión el 5 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.opinion.com.bo/articulo/el-pais/vocales-costas-sandoval-mandaron-petici-oacute-n-cidh/20181205184300634618.amp.html>

²⁹ De acuerdo con nota periodística publicada en el diario Página Siete el 2 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.paginasiete.bo/nacional/2018/9/2/magistrado-asegura-que-el-tse-debe-cumplir-fallo-de-reeleccion-192546.html>

³⁰ De acuerdo con nota periodística publicada en el diario Página siete el 26 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.paginasiete.bo/nacional/2018/9/26/albarracin-pide-vocales-actuar-como-los-notables-195048.html>

El 30 de octubre del mismo año, el periódico Página Siete publicó una declaración del entonces Vicepresidente, Álvaro García Linera, quien aseguraba que no correspondía al TSE interpretar la ley, sino simplemente aplicar la sentencia del TCP que habilitaba una nueva postulación del presidente Morales³¹. Por otra parte, el vicepresidente del MAS, Gerardo García, advirtió que el Tribunal Supremo Electoral (TSE) debería atenerse a las consecuencias en caso de inhabilitar al presidente.³² En este mismo sentido, el 9 de noviembre de 2018, el Magistrado Orlando Ceballos del TCP amenazó con activar los mecanismos que sancionan el incumplimiento de las sentencias constitucionales, en caso que no se acatara la Sentencia del TCP³³.

Durante las reuniones que la Misión mantuvo con los distintos actores del proceso, los miembros de la oposición manifestaron preocupación porque entendían que la mayoría de los vocales respondían al entonces partido de gobierno. Además, externaron sus dudas sobre la capacidad técnica del OEP para llevar a cabo las elecciones.

Reelección Presidencial

La actual Constitución política de Bolivia entró en vigencia el 7 de febrero de 2009, tras ser aprobada en un referéndum con el apoyo de un 61,43% de los bolivianos y bolivianas³⁴. Durante el proceso constituyente (2006-2009), la redacción del texto constitucional había sido objeto de fuertes tensiones políticas entre el oficialismo y la oposición. Uno de los temas centrales del conflicto giró en torno a la regulación de la reelección presidencial. El texto finalmente acordado, que contó con la aprobación de las distintas fuerzas, estableció, en su artículo 168, que el Presidente y el Vicepresidente del Estado solo pueden ser reelectos una sola vez de manera continua. Asimismo, en el parágrafo II de la Disposición Transitoria Primera, se definió que: “Los mandatos anteriores a la vigencia de esta Constitución serán tomados en cuenta a los efectos del cómputo de los nuevos periodos de funciones”³⁵.

Bajo el marco de la nueva Constitución Política, el 6 de diciembre de 2009, se realizaron elecciones generales. Con el apoyo del 64,22% del electorado³⁶, el presidente Evo Morales triunfó en los comicios y accedió de ese modo a un segundo mandato al frente del gobierno de Bolivia.

En febrero de 2013, el oficialismo presentó en la Asamblea Legislativa un proyecto de una Ley de Aplicación Normativa, un tipo de norma legal cuyo objeto era determinar cómo debían aplicarse cinco

³¹ De acuerdo con nota periodística publicada en el diario Página Siete el 30 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.paginasiete.bo/nacional/2018/10/30/vice-al-tse-no-dude-ejecute-la-sentencia-del-tcp-198569.html>

³² De acuerdo con nota periodística publicada en el diario Los Tiempos 6 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20181106/mas-vocales-del-tse-si-inhabilitan-evo-que-se-atengan-consecuencias>

³³ De acuerdo con nota periodística publicada en el diario Correo del Sur, el 8 de noviembre de 2018. Disponible en https://correodelsur.com/politica/20181108_magistrado-del-tcp-advierde-con-sanciones-si-se-incumple-fallo-que-habilita-a-evo.html?fbclid=IwAR3n68N6C_BvWVaf5sHZCnFLWmIlFI05-TnTr4dPafDm_mtZ7S3dDxouBYg

³⁴ Misión de Observación Electoral de la OEA, Bolivia 2009. Informe Final. Disponible en: <https://www.oas.org/sap/docs/misiones/2009/CP%20Informe%20MOE%20Bolivia%20enero%202009.pdf>

³⁵ Constitución Política del Estado. Disponible en: <https://www.oep.org.bo/marco-normativo/constitucion-politica-del-estado/>

³⁶ De acuerdo con la información publicada por el Órgano Electoral Plurinacional. Disponible en: <https://www.oep.org.bo/procesos-electorales-y-consultas/elecciones-generales/elecciones-generales-2009/>

preceptos establecidos en la Constitución, entre ellos la mencionada Disposición Transitoria referida al cómputo de los mandatos. En concreto, el artículo 4 de la nueva ley establecía: “La prescripción contenida en la Disposición Transitoria Primera, parágrafo II de la Constitución Política del Estado es aplicable a las autoridades que después del 22 de enero de 2010, continuaron ejerciendo cargos públicos, sin nueva elección, designación o nombramiento”³⁷. Dado que el presidente Evo Morales había renovado su mandato en 2009, la nueva norma lo excluía de la aplicación de la Disposición Transitoria, por lo cual, a los efectos del cómputo de mandatos, no debía tenerse en cuenta su primer período al frente de gobierno.

La referida norma es en realidad una ley interpretativa de una disposición constitucional -transitoria-. Este tipo de leyes han sido ampliamente discutidas por la doctrina, pero existe relativo consenso en el sentido de que la “interpretación o definición legislativa nunca podrá vulnerar o condicionar el recto sentido de las figuras constitucionales, recto sentido que puede constar expresamente o bien deducirse con arreglo a las reglas de la lógica jurídica”³⁸.

El 15 de febrero del mismo año, la Asamblea Legislativa Plurinacional, con mayoría de dos tercios de los miembros presentes, decidió dirigir al TCP la Ley de Aplicación Normativa para someterla al control previo de constitucionalidad³⁹. Mediante Declaración Constitucional Plurinacional N° 003/2013, del 25 de abril de 2013, el TCP se pronunció a favor de la constitucionalidad del artículo en análisis, afirmando que “es absolutamente razonable y acorde con la Constitución, realizar el cómputo del plazo para el ejercicio de funciones tanto del Presidente como del Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia, desde el momento en el cual la función constituyente refundó el Estado y por ende creó un nuevo orden jurídico-político”⁴⁰.

Tras el aval del TCP, el 15 de mayo la Asamblea Plurinacional aprobó la Ley de Aplicación Normativa⁴¹, lo cual permitió al presidente Evo Morales postularse nuevamente en las Elecciones Generales del 12 de octubre de 2014. En aquella oportunidad, el candidato oficialista venció con el 61,01% de los votos, y accedió así a un tercer período consecutivo al frente del ejecutivo⁴².

El 5 de noviembre de 2015, mediante la Ley N° 757, la Asamblea legislativa convocó un Referendo Constitucional Aprobatorio, para que el pueblo boliviano apoyara o rechazara la reforma del artículo 168 de la Constitución Política, la cual buscaba habilitar al Presidente y el Vicepresidente del Estado para

³⁷ Declaración Constitucional Plurinacional 0003/2013. Disponible en:

<https://jurisprudencia.tcpbolivia.bo/Fichas/ObtieneResolucion?idFicha=14197>

³⁸ Santaolalla López, Fernando, ¿Leyes interpretativas inconstitucionales?, p.47. Disponible en:

<http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/download/9140/8733>

³⁹ Resolución Camaral 010/2013-2014.

⁴⁰ Declaración Constitucional Plurinacional 0003/2013. Disponible en:

<https://jurisprudencia.tcpbolivia.bo/Fichas/ObtieneResolucion?idFicha=14197>

⁴¹ Ley No. 381. Disponible en: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/95127/111882/F-16000567/BOL95127.pdf>

⁴² De acuerdo con la información publicada por el Órgano Electoral Plurinacional. Disponible en:

<https://www.oep.org.bo/procesos-electorales-y-consultas/elecciones-generales/elecciones-generales-2014/>

competir por un nuevo mandato. El día de la votación, 21 de febrero de 2016, los bolivianos y las bolivianas concurrieron a las urnas para responder a la siguiente pregunta⁴³:

¿Usted está de acuerdo con la reforma del artículo 168 de la Constitución Política del Estado para que la presidenta o presidente y la vicepresidenta o vicepresidente del Estado puedan ser reelectas o reelectos dos veces de manera continua?

Por Disposición Transitoria de la Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política del Estado, se considera como primera reelección al periodo 2015-2020 y la segunda reelección el 2020-2025.

SÍ

NO

La propuesta de reforma fue rechazada por el 51,3% del electorado,⁴⁴ esto es, la mayoría absoluta se pronunció a favor de que permaneciera vigente en el orden constitucional boliviano la restricción a la reelección presidencial por un solo periodo, por lo que, quien se hubiere reelecto para el periodo 2015-2020,⁴⁵ no podría bajo circunstancia alguna volver a reelegirse para el periodo 2020-2025. Es decir, el pueblo boliviano se pronunció en contra de que el entonces presidente Evo Morales volviera a presentarse como candidato para ocupar la presidencia.

En septiembre de 2017, un grupo de legisladores del oficialismo⁴⁶ presentó ante el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) un recurso abstracto de inconstitucionalidad contra cinco párrafos de la Ley del Régimen Electoral (arts. 52.III, 64 inc. d), 65 inc. b), 71 inc. c) y 72 inc. b) y cuatro artículos de la Constitución (arts. 156, 168, 285.11, 288) que limitan el derecho a la reelección a un solo periodo consecutivo, tanto para el presidente y vicepresidente, como para gobernadores, alcaldes y concejales. El argumento central de los demandantes era que tales disposiciones restringían los derechos de participación política consagrados en la propia constitución (artículos 26 y 28) y en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH)⁴⁷.

En noviembre del mismo año, la sala plena del tribunal resolvió la acción, declarando inconstitucional los mencionados artículos de la ley electoral, y estableciendo la aplicación preferente de la norma convencional por sobre los señalados artículos de la constitución. En el fallo, los magistrados

⁴³ De acuerdo con la información publicada por el Órgano Electoral Plurinacional. Disponible en: <https://www.oep.org.bo/procesos-electorales-y-consultas/referendos/referendo-constitucional-2016/>

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Teniendo como antecedente que, con base en la Ley de Aplicación Normativa, en los hechos, el gobierno actual ha ocupado tres periodos presidenciales.

⁴⁶ Nélida Sifuentes Cueto, Senadora; David Ramos Mamani, Nelly Lenz Roso de Castillo, Aniceto Choque Chino, Ana Vidal Velasco de Apaza, Julio Huaraya Cabrera, Felipa Málaga Mamani, Ascencio Lazo, Juan Vásquez Colque, Edgar Montaña Rojas, Víctor Alonzo Gutiérrez Flores y Santos Paredes Mamani, Diputados, todos miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional;

⁴⁷ Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

argumentaron que las disposiciones impugnadas resultaban discriminatorias y restringían el derecho a ser elegido de un modo no previsto por la Convención⁴⁸.

Si bien se reconoce las atribuciones del TCP de ejercer el control de constitucionalidad y convencionalidad de las normas, así como la doctrina que considera puede analizar la constitucionalidad de normas constitucionales⁴⁹, la Misión observa que, en el caso particular, esas facultades se ejercieron sin tener en consideración el contexto histórico del artículo 168, desde la promulgación de la constitución, la ley interpretativa expedida por la Asamblea Legislativa Plurinacional, ni el referéndum que se realizó para consultar al pueblo boliviano sobre su posible reforma⁵⁰.

La teoría de la democracia representativa ha considerado al referéndum como un instrumento de contrapeso y control al poder⁵¹, particularmente del parlamento y del constituyente permanente. En ese sentido, por mayoría de razón, ese control irradia el actuar de los órganos del Estado encargados de aplicar la norma constitucional, incluido su máximo intérprete – el TCP-, cuya encomienda es velar por la supremacía de la propia Constitución.

De esta manera, la Misión considera que, si el pueblo boliviano se había expresado por que no se reformara el artículo 168 constitucional, a efecto de que quien había sido reelecto para el periodo 2015-2020 no pudiera serlo en segunda ocasión para el periodo 2020-2025, el TCP no debería haber actuado en contra de esa voluntad popular, so pretexto de proteger los derechos fundamentales de funcionarios públicos, pues dicho actuar vuelve ineficaz el referido mecanismo democrático, previsto en el artículo 411 de la Constitución.

Tras el fallo del TCP, la posibilidad de una nueva postulación del presidente Morales se volvió central en el debate público. Plataformas ciudadanas organizaron una serie de movilizaciones en rechazo a la sentencia del tribunal, pidiendo que se respetara el resultado del referéndum del 21 de febrero de 2016. Finalmente, el 4 de diciembre de 2018, el Tribunal Supremo Electoral publicó el listado de candidaturas habilitadas para las elecciones primarias, entre ellas el binomio Morales – García Linera⁵².

En su resolución, los magistrados que votaron en mayoría argumentaron que, tras la sentencia mediante la cual el TCP declaró la inconstitucionalidad de las limitaciones a la reelección, no existía norma alguna que impidiera al presidente volver a candidatearse. Cabe mencionar, que la resolución del TSE no fue

⁴⁸ Tribunal Constitucional Plurinacional. Sentencia Constitucional Plurinacional 0084/2017. Disponible en: [https://buscador.tcpbolivia.bo/servicios/\(S\(z3r3g5lxh3hujgudjgut1p0c\)\)/WfrMostrarResolucion.aspx?b=150754](https://buscador.tcpbolivia.bo/servicios/(S(z3r3g5lxh3hujgudjgut1p0c))/WfrMostrarResolucion.aspx?b=150754)

⁴⁹ Véase, entre otros, Bachof, Otto, ¿Normas constitucionales inconstitucionales?, Lima, Perú, 2010, Palestra Editores. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r32756.pdf>

⁵⁰ Es de destacar que la pregunta planteada en el referéndum incluyó los efectos sobre el gobierno de entonces, de manera que la voluntad se expresó en un doble sentido. Primero, que permanezca la restricción constitucional a la reelección continua por una sola vez y, segundo, que esa restricción debe aplicar para el entonces gobierno.

⁵¹ Véase, entre otros, Sáenz Royo, E. (2016), La regulación del referendo en el derecho comparado: aportaciones para el debate en España, Revista Española de Derecho Constitucional, 108, 123-153, disponible en: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/redc.108.04>

⁵² Resolución TSE-RSP-ADM N 0645/2018. Disponible en: <https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2018/12/RES-TSE-RSP-ADM-645-2018.pdf>

aprobada por unanimidad, dado que dos de los vocales votaron en disidencia, lo que refleja que jurídicamente era viable una decisión diversa, máxime si se toma en cuenta lo expuesto líneas arriba.

La posición de las Misiones de Observación Electoral de la OEA sobre la reelección indefinida

La eliminación de los límites a la reelección, ya sea a través de sentencias judiciales o de reformas constitucionales, es una modalidad que se ha extendido en la región en los últimos años. Frente a la reelección indefinida, las misiones de observación electoral de la OEA han sido consistentes en señalar que la alternancia es un signo de fortaleza de los sistemas democráticos.

En el informe de la MOE/OEA para las elecciones sub nacionales de Costa Rica 2016, la Misión fue clara al señalar que: “los partidos políticos deberían realizar mayores esfuerzos dirigidos a desarrollar actividades de capacitación, a fin de poder impulsar nuevos liderazgos al interior de sus estructuras partidarias que favorezcan y promuevan una mayor alternancia en los cargos a nivel municipal; objetivo al que podría contribuir una revisión de la reelección indefinida de Alcaldes. Si bien la continuidad en las políticas públicas es importante, la alternancia es un signo de fortaleza democrática”⁵³.

Por otra parte, en su informe sobre las Elecciones Generales de Honduras de 2017, la Misión de Observación Electoral de la OEA fue crítica con el recurso a la vía judicial para remover los límites a la reelección previstos en la constitución y advirtió sobre el peligro inherente a la eliminación de estas restricciones. En el informe final de la Misión puede leerse:

“La modalidad a través de la cual fue habilitada la reelección, es decir por sentencia judicial, constituye una mala práctica que se ha presentado en otros países de la región. Es indispensable que la Constitución de Honduras refleje la realidad política que está viviendo el país, ya que actualmente la Constitución contempla artículos que no se aplican. Esto produce falta de certeza jurídica ya que actualmente la reelección no presenta límites y podría desencadenar aspiraciones de perpetuidad en el poder en contradicción con la Declaración de Santiago de Chile aprobada en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en agosto de 1959 que en su apartado tercero declara que «la perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación, son incompatibles con el ejercicio efectivo de la democracia»”⁵⁴.

En línea con los antecedentes mencionados, la Misión de Observación Electoral para las Elecciones Generales de Bolivia advierte que respeta la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia a la vez que considera que la eliminación de los límites a la reelección debilita la equidad de la competencia electoral y contraría el principio democrático de recambio en el poder.

⁵³ Misión de Observación Electoral OEA, Costa Rica 2016. Informe al Consejo Permanente, p.4. Disponible en: <https://www.oas.org/eomdatabase/GetFileA.aspx?id=384-968-8-0>

⁵⁴ Misión de Observación Electoral OEA, Honduras 2017. Informe Final, p.10. Disponible en: <https://www.oas.org/eomdatabase/GetFileA.aspx?id=396-1103-28-0>

Tal como advierte la Comisión de Venecia⁵⁵, en el informe elaborado a solicitud de la Secretaría General de la OEA, en los sistemas presidenciales, los límites a la reelección tienen por objeto reducir el riesgo de abuso de poder por parte de los mandatarios. Este tipo de limitaciones derivan de una decisión soberana de la ciudadanía y constituyen un medio legítimo para prevenir concentraciones de poder inadecuadas.

En relación con la modalidad a través de la cual fue habilitada la reelección, es decir por sentencia judicial, la Misión reitera que se trata de una mala práctica que se ha presentado en otros países de la región. Este tipo de acciones, por vía exclusivamente de interpretación jurisdiccional, deja dudas sobre el apoyo ciudadano a dicho cambio y carece de la legitimidad popular otorgada por otros procesos de reforma más participativos. De igual manera, como se ha advertido en otros casos, no hay necesariamente un cambio legislativo resultante de la reforma constitucional, lo que genera una tensión entre las normas dictadas por el constituyente y la práctica política concreta.

La Misión entiende que, puesto que los límites a la reelección presidencial han sido fijados en la Constitución, su remoción debería darse a través de una reforma constitucional, siguiendo los procedimientos definidos a tal fin. La Misión coincide con la Comisión de Venecia⁵⁶ en que es el pueblo quien tiene el poder soberano para modificar las restricciones que el mismo ha fijado para el ejercicio del poder político.

B. Elecciones Generales

B1. Etapa preelectoral

En todos los encuentros con actores no oficialistas la Misión recibió manifestaciones de rechazo a la posibilidad de la reelección. Los interlocutores argumentaron que el fallo del Tribunal Constitucional Plurinacional desconocía el referéndum del 21 de febrero de 2016 y que, por lo tanto, no era legal la inscripción del binomio del MAS. Sumado a esto, afirmaron que no se había modificado ni derogado el Art. 168 de la Constitución que establece que el Presidenta/e y Vicepresidenta/e solo pueden reelegirse una vez de manera consecutiva.

La Misión tomó nota, asimismo, de la falta de confianza en el órgano electoral. De acuerdo con los entrevistados, los cambios en la integración del TSE junto con algunas decisiones tomadas por el pleno resultaron en un debilitamiento de la institucionalidad electoral. Es preciso recordar que, durante el año anterior a la elección, renunció la presidenta, el vicepresidente y un vocal del TSE, y que sólo dos de ellos fueron reemplazados. A esto se sumó la salida de funcionarios técnicos del tribunal, algunos de los cuales ocupaban puestos de dirección y tenían amplia experiencia.

La MOE/OEA recibió también quejas reiteradas de distintos partidos políticos sobre la constante difusión de logros del gobierno en período de campaña, situación observada y señalada también en las elecciones

⁵⁵ Informe sobre los límites a la reelección, Parte 1 – Presidentes. Disponible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)010-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)010-spa)

⁵⁶ Ibídem.

de 2014⁵⁷. Si bien la ley electoral prohíbe la emisión de propaganda gubernamental en los últimos 30 días de la campaña⁵⁸, de acuerdo con lo observado y los testimonios recibidos, el gobierno divulgó en los medios de comunicación inauguraciones de obras y programas aduciendo la figura de “información de gestión”. Como se ha denunciado en procesos pasados, esta excepción al cumplimiento de la norma genera una gran inequidad en la contienda desfavoreciendo a los partidos o candidatos que no forman parte del gobierno.

B2. Jornada Electoral

El día de la elección, los observadores de la OEA recorrieron 991 mesas de votación de 352 centros en todos los departamentos del país y en las ciudades donde se dio seguimiento al voto en el extranjero. La MOE/OEA observó distintos aspectos clave de la jornada, desde la instalación de las mesas hasta el conteo de votos y la transmisión de resultados. Constató con satisfacción, la alta participación ciudadana durante todo el día domingo.

Al inicio de la jornada, la MOE tomó nota de que las mesas abrieron a tiempo y que casi la totalidad de ellas tuvo los materiales indispensables para votar. El 69% de las mesas observadas se integró con todos sus miembros titulares, mientras que en un 15% tuvieron que recurrir a votantes de la fila. Este último dato es importante, ya que los ciudadanos que pasaron a integrar la mesa tenían poco o nulo conocimiento sobre su rol.

Aunado a ello, la MOE observó que el nivel de capacitación de los jurados electorales fue en su mayoría insuficiente, lo que los obligaba a recurrir constantemente al notario electoral para realizar sus funciones. Esto se agudizó al momento del cierre de la votación, y en las etapas de conteo de votos y llenado de actas.

La Misión observó, además, que la falta de claridad en la regulación sobre el procedimiento de acreditación y funciones de los delegados de partido provocó confusión en los recintos electorales. En algunos casos, no se conocían los pasos a seguir al momento de acreditarlos y en otros, las personas no sabían quién era el responsable de darles las acreditaciones. La MOE/OEA constató que algunos delegados no pudieron ingresar a los salones donde funcionaban las mesas electorales, sino hasta las 8 am. Estos se quejaron argumentando que no pudieron observar el proceso de armado de mesas y la verificación del material antes de la apertura.

Sumado a esto, la Misión observó el funcionamiento del sistema de monitoreo de la elección, a través del cual los notarios reportaban: a) avance en la notificación a jurados, b) avance en la capacitación a jurados, c) entrega de la maleta electoral a notarios, d) entrega de la maleta electoral a jurados, e) apertura de la mesa de votación, f) cierre de la mesa de votación, g) pago del estipendio a jurados.

⁵⁷Misión de Observación Electoral, Bolivia 2014. Informe ante el Consejo Permanente. Disponible en: <https://www.oas.org/eomdatabase/GetFileA.aspx?id=168-200-8-0>

⁵⁸ Ley del Régimen Electoral. Artículo 119. Disponible en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2019/07/LEY_026.pdf

Si bien el sistema demostró ser una herramienta valiosa, pues permitió identificar previo a la elección asuntos críticos como aquellas mesas que tenían menos de tres personas capacitadas, es evidente que aún requiere importantes mejoras para maximizar su utilidad. La MOE/OEA constató que el sistema de monitoreo dejó de funcionar en varias ocasiones en el transcurso de la jornada electoral. Igualmente, se observó un desfase de tiempo entre la hora en que el notario debía reportar y la hora en que en realidad lo hizo. De acuerdo con el sistema de monitoreo, más de un 30% del total de las mesas habrían abierto entre las 11:00 y las 15:00 hs, lo que no corresponde necesariamente con lo sucedido en la realidad⁵⁹. A modo de referencia, en las mesas observadas por la MOE/OEA durante la jornada electoral, la hora promedio de apertura fue a las 8:07 am.

Sumado a ello, se tomó conocimiento de que los teléfonos que utilizaron los notarios para ejercer esta función eran de su propiedad y que ellos mismos habían instalado una app que funcionaba a través de la generación de un usuario y contraseña único. El uso de teléfonos personales representó un riesgo para la salvaguarda de la información, dado que estos dispositivos no contaban con sistemas operativos actualizados que garantizaran altos estándares de seguridad para el intercambio de información.

Respecto al repliegue de materiales, los observadores de la Misión reportaron que la cadena de custodia no se implementó de manera homogénea, a pesar de existir rutas y horarios preestablecidos. Sumado a esto, observaron que los espacios de almacenamiento del material electoral no contaron en todos los casos con las medidas de seguridad correspondientes.

Sobre este tema, el posterior Análisis de Integridad Electoral realizado por la OEA reveló que “la cadena de custodia de las actas fue extremadamente frágil. En varios departamentos, el traslado del material sensible desde los recintos hasta la sede de los TEDs no contó con el necesario acompañamiento de las fuerzas de seguridad”⁶⁰. El equipo auditor también señaló que “no existió un protocolo específico de custodia del Acta Oficial (Sobre A) luego de su recepción en los Tribunales Electorales Departamentales y que no existió estandarización en cuanto a la organización de las actas en los distintos TED”⁶¹.

La cadena de custodia y salvaguarda de los materiales es un componente especialmente importante en el sistema boliviano, ya que el acta electoral es el único documento válido que puede servir para verificar lo ocurrido durante la jornada electoral.

B3. Etapa post electoral

El mismo día de la elección, a las 19:40, el TSE difundió datos del sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares, más conocido como TREP. De acuerdo con los datos oficiales, con el 83,76% de las actas verificadas el binomio del MAS-IPSP obtenía el primer lugar con el 45,28% de los votos, contra

⁵⁹ OEA. Informe final de Análisis de Integridad Electoral, p. 74. Disponible en: <http://www.oas.org/es/sap/deco/Informe-Bolivia-2019/>

⁶⁰ OEA. Informe final de Análisis de Integridad Electoral, p.74. Disponible en: <http://www.oas.org/es/sap/deco/Informe-Bolivia-2019/>

⁶¹ *Ibidem*.

un 38,16% de Comunidad Ciudadana. La diferencia entre el primero y el segundo era, por lo tanto, de un 7,12%. El TREP estaba aparentemente funcionando correctamente y cumplía con su objetivo primordial: informar el resultado de las elecciones en el menor tiempo posible.

Los datos preliminares presentados por el TSE coincidían con los resultados del ejercicio estadístico realizado por la Misión (43.3% MAS/39.8% CC) y con los dos conteos rápidos que se conocieron: el de la empresa “Viaciencia”⁶² (43.9% MAS / 39.4% CC) y el de la alianza de organizaciones de la sociedad civil denominada “Tu voto Cuenta”⁶³ (44.1% MAS / 38.6 CC). Los tres con diferencias menores a los 10 puntos requeridos.

Esa noche los resultados preliminares no fueron actualizados, a pesar de que el sistema tenía capacidad para continuar con el procesamiento de las actas. Así fue constatado en el Informe de Auditoría donde se señala que hubo una “paralización intencional y arbitraria, sin fundamentos técnicos, del Sistema de Transmisión de Resultados Preliminares (TREP) al momento en que se llevaban 83,76% de las actas verificadas y divulgadas, de un 89,34% de actas que ya habían sido transmitidas y estaban en el sistema TREP. El TSE ocultó a la ciudadanía, de manera deliberada, un 5,58% de actas que ya se encontraban en el sistema TREP pero que no fueron publicadas”⁶⁴.

Aproximadamente a las 8:30 pm, el consultor de la compañía NEOTEC informó a la misión que la instrucción de interrumpir el TREP había sido dada por el pleno del TSE. En comunicación con la Misión, tanto el director del SERECI como el personal técnico del OEP confirmaron que en las instalaciones donde se realizaba la verificación de actas se había deshabilitado la conexión a internet y que, por lo tanto, era imposible continuar. En ese momento procedieron a informar al personal encargado de las tareas de digitación que el TREP se había dado por concluido.

A las 10:30, luego de más de dos horas sin que se registrara ningún avance, la MOE/OEA exhortó públicamente al tribunal a que explicara por qué se había interrumpido el proceso, y pidió que el cómputo se realizara de manera fluida. A las 10:40 pm de la noche, la presidenta del TSE informó a los técnicos de la OEA que la compañía auditora había detectado un servidor con una dirección IP desconocida que se había conectado al sistema. Asimismo, comunicó que se estaba investigando las acciones que había ejecutado este servidor y por qué se había fallado en su detección.

A las 3:40 am del día 21, los vocales del OEP convocaron a representantes técnicos de la OEA a una nueva reunión en la que manifestaron que la interrupción del TREP no se debía a problemas técnicos, sino a que se había alcanzado la meta fijada inicialmente: verificar un 80% de las actas. Se argumentó que- debido a los escasos recursos tecnológicos de los que disponían- se había decidido priorizar el cómputo oficial por sobre el TREP.

⁶² Disponible en: <https://www.paginasiete.bo/nacional/2019/10/20/al-100-de-conteo-rapido-viaciencia-ratifica-segunda-vuelta-entre-evo-mesa-235009.html>

⁶³ Disponible en: <https://tuvotocuenta.org.bo/Resultados/Resultados-conteo-rapido-20-de-octubre>

⁶⁴ OEA. Informe final de Análisis de Integridad Electoral, p.3. Disponible en: <http://www.oas.org/es/sap/deco/Informe-Bolivia-2019/>

El día lunes 21 de octubre al medio día, la Misión se reunió con la empresa auditora y los miembros de la Sala Plena del TSE, con la excepción del vocal Antonio Costas, quien estuvo ausente. En ese encuentro el representante de la empresa explicó que los vocales del TSE habían decidido interrumpir el procesamiento de actas debido a que se había detectado un servidor con una dirección IP⁶⁵ no registrada que estaba realizando una gran cantidad de peticiones al sistema. De acuerdo con esta versión, la paralización del TREP se habría ordenado para poder investigar si este servidor estaba interfiriendo de algún modo en la publicación de resultados (versión que se había dicho a las 10:40 pm del día anterior a los técnicos de la MOE/OEA, pero luego había sido modificada a las 3:40 am del día 21).

En las casi 24 horas que el sistema estuvo suspendido, el TSE no fue capaz de brindar una explicación certera a la ciudadanía. La interrupción del TREP incrementó las tensiones en la calle. Se iniciaron movilizaciones masivas hacia los tribunales departamentales. Personal del OEP, observadores internacionales y fuerzas de seguridad fueron atacados.

A las 18:30 del lunes 21, tras 23 horas de suspendido el sistema, se reactivó el TREP. Con un 95,05% de las actas verificadas, los nuevos datos preliminares otorgaban al candidato Morales el 46,87% de los votos, en tanto que el candidato Mesa quedaba en 36,73%, ampliándose la diferencia a un 10,14%. Tras el cambio en la tendencia, la violencia en las calles escaló.

Durante ese día se registraron graves incidentes en las instalaciones de los tribunales departamentales de La Paz, Cochabamba, Chuquisaca, Potosí, Oruro y Beni, lo que obligó a suspender los cómputos definitivos en estos departamentos. En Potosí, Pando y Tarija, la infraestructura del Tribunal Electoral Departamental (TED) fue incendiada completamente, al igual que las instalaciones del Servicio del Registro Cívico en Potosí y Chuquisaca. Ante este escenario, la Misión debió replegar a gran parte de sus observadores para preservar su seguridad, lo que imposibilitó la presencia de la MOE/OEA en los escrutinios una vez que estos se reanudaron.

En un contexto de violencia en 6 de los 9 departamentos del país y luego de haber mantenido reuniones con la autoridad electoral, la Misión concluyó que no existía una razón técnica que justificara la suspensión de la transmisión de los resultados preliminares. Tampoco había explicación técnica para el cambio de la tendencia inicial, que coincidía con tres ejercicios estadísticos realizados por instituciones diferentes y que marcaban una segunda vuelta electoral.

Teniendo en cuenta lo anterior, el mismo lunes 21 de octubre en la noche la Misión emitió una declaración resaltando⁶⁶:

- Que la campaña se había llevado adelante en condiciones de marcada inequidad.

-Que, a pesar de ello, la ciudadanía se había acercado de manera pacífica y masiva a los centros de votación para hacer valer su voluntad política.

⁶⁵ Dirección IP: Número de identificación asignado en una red para identificar a cada uno de los dispositivos que se conectan.

⁶⁶ Comunicado de prensa no.C-085/19. Disponible en:

https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-085/19

-Que los cambios en la tendencia del TREP eran difíciles de explicar y que no coincidían con las otras mediciones de las que se disponía.

-Que las cifras indicaban claramente una segunda vuelta, tendencia que coincidía con el único conteo rápido autorizado y con el ejercicio estadístico de la Misión.

El 22 de octubre con motivo de la escalada de los actos de violencia, la Misión emitió otro comunicado de prensa⁶⁷, dirigido a la ciudadanía y a todos los actores políticos y sociales, a través del cual hizo un llamado a la calma para permitir que el cómputo oficial de votos se desarrollara de manera ágil, transparente y completa.

Ese mismo día, el vicepresidente del Tribunal Supremo Electoral (TSE), Antonio José Iván Costas Sitic, presentó su renuncia arguyendo: “la desatinada decisión de la sala del Tribunal Supremo Electoral de suspender la publicación de los resultados del sistema de Transmisión de Resultados Preliminares Electorales-TREP”⁶⁸ que “derivó en la desacreditación de todo el proceso electoral, ocasionando una innecesaria convulsión social”⁶⁹.

Al día siguiente, la MOE/OEA hizo público su informe preliminar sobre los comicios del 20 de octubre de 2019, donde concluyó, entre otras cosas, que la renuncia del vocal Costas debilitaba aún más la institucionalidad electoral y aumentaba los niveles de desconfianza y el funcionamiento de la institución⁷⁰. El informe advirtió, asimismo, que distintos factores, como la inequidad en la contienda, la desconfianza en el tribunal electoral y su accionar poco transparente, habían generado un clima de extrema tensión política y social. Teniendo en cuenta lo ajustado de los resultados y el incumplimiento de los principios básicos que deberían haber regido la elección (certeza, legalidad, transparencia, equidad, independencia e imparcialidad), la Misión afirmó que la mejor opción era convocar a una segunda vuelta⁷¹.

El día 25 de octubre de 2019, el TSE declaró ganador en primera vuelta al binomio del MAS-ISPS, con lo que la situación social se agravó y la oposición desconoció el resultado. A través de las cuentas oficiales de la OEA, la Misión condenó los incidentes de violencia ocurridos a lo largo de este proceso, tales como las agresiones efectuadas a instituciones públicas bolivianas, los ataques a propiedades privadas de partidarios de distintas tendencias y las agresiones a dirigentes políticos, autoridades y ciudadanos involucrados en manifestaciones.

Respondiendo a una solicitud del entonces Canciller Diego Pary, el Secretario General aceptó realizar un Análisis de Integridad Electoral que comprendiera entre otros aspectos, la verificación de cómputos, aspectos estadísticos, verificación del proceso y cadena de custodia. Con la finalidad de asegurar la

⁶⁷ Comunicado de prensa no.C-086/19. Disponible en:

https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-086/19

⁶⁸ Carta pública de renuncia de fecha 22 de octubre de 2019 firmada por el Vocal y Vicepresidente Antonio Costas Sitic. Disponible en: <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20191022/antonio-costas-renuncia-al-tse-interrupcion-del-trep>

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ Misión de Observación Electoral, Bolivia 2019. Informe Preliminar. Disponible en: <http://www.oas.org/fpdb/press/Informe-Preliminar---MOE-Bolivia-23-10-19.pdf>

⁷¹ *Ibidem*.

máxima seriedad y rigurosidad, se acordó que las conclusiones del mismo serían de carácter vinculante para las partes actuantes en el proceso.

La MOE/OEA permaneció en Bolivia hasta la finalización del trabajo de campo de los miembros de la auditoría en el país. Durante esta etapa, especialistas de la Misión continuaron con la recopilación de datos y procesando la documentación recibida durante la etapa pre-electoral y el día de la elección.

Hallazgos de la auditoría

A partir del trabajo realizado en terreno, el equipo auditor de la OEA detectó una manipulación dolosa e irregularidades graves en los comicios, que hacían imposible validar los resultados emitidos originalmente por las autoridades electorales bolivianas⁷². El análisis del equipo técnico permitió determinar, en primer lugar, que la paralización del sistema TREP no fue un accidente ni una decisión basada en fundamentos técnicos. Fue simplemente una decisión arbitraria, cuyo propósito incluyó la manipulación de la infraestructura informática.

Al día siguiente, cuando el sistema reanudó su funcionamiento, se utilizó un servidor oculto no controlado ni por el personal técnico del órgano electoral ni por la empresa auditora. A través de él, se procesó información restante del TREP correspondiente a más de 1.400 actas⁷³. Este segundo servidor no fue declarado ni apareció en ningún informe de la autoridad electoral hasta que la auditoría de la OEA lo detectó.

Los auditores de la OEA señalaron que la interrupción del TREP y el posterior re-direccionamiento del flujo de datos a un servidor externo tornó absolutamente manipulable el sistema. En efecto, el análisis pericial reveló que, de manera deliberada, se construyó una estructura informática paralela, con capacidad de modificar resultados electorales, así como de borrar cualquier rastro de esta actividad.

El cómputo oficial también se vio afectado. Aunque en teoría este sistema era independiente de la transmisión de resultados preliminares, en la práctica este supuesto no se cumplió. El equipo auditor constató que, en el caso del voto en el exterior, se utilizaron las imágenes del TREP para realizar el cómputo oficial. Además, debido a la quema o pérdida de actas originales, también se procedió a utilizar las actas del TREP para algunas de las mesas en territorio nacional. En total, más del 5% de las imágenes de las actas del TREP pasaron directamente a cómputo. El nexo entre el TREP, sistema abiertamente manipulado, y el Cómputo Oficial afectó la credibilidad de este último.

El análisis estadístico de los resultados reveló, por otra parte, que la proclamación de la victoria en primera ronda del entonces presidente Evo Morales fue posible por un aumento masivo de votos en el final del conteo. El equipo auditor detectó una ruptura significativa en las tendencias de votación del MAS y CC en el punto en que se llegó a computar el 95% de los votos del TREP.

Los técnicos de la auditoría constataron, asimismo, que de las actas que ingresaron directamente en el cómputo oficial y que nunca fueron publicadas a través del TREP, es decir, de aquellas que figuran al final

⁷² OEA. Informe final de Análisis de Integridad Electoral. Disponible en: <http://www.oas.org/es/sap/deco/Informe-Bolivia-2019/>

⁷³ *Ibidem*.

del conteo, un 56% tuvieron observaciones. Este porcentaje es significativamente más alto que el promedio de la elección (37%).

Por otra parte, de este mismo universo de actas, se sometió a análisis pericial a aquéllas en las que el MAS obtenía un porcentaje llamativamente alto de votos (por encima del 77%). Se consideraron también las mesas subsiguientes, es decir, las del mismo centro de votación. De un total de 1.074 actas, se encontraron 59 (5,5%) con graves irregularidades desde el punto de vista pericial⁷⁴. En algunos casos, se verificó que todas las actas de un mismo centro habían sido completadas por la misma persona.

Por último, el análisis realizado por el equipo auditor reveló que la cadena de custodia de las actas fue extremadamente frágil. En varios departamentos, el traslado del material sensible desde los recintos electorales hasta la sede de los TEDs no contó con el necesario acompañamiento de las fuerzas de seguridad. El hecho de que hayan existido actas electorales quemadas evidencia la falta de resguardo y de previsiones adecuadas, así como la poca coordinación de los TEDs con las fuerzas de seguridad.

A partir de las manipulaciones detectadas, el equipo auditor determinó que no era posible validar los resultados. Esta conclusión coincidió con la de la empresa que auditó la transmisión de resultados a pedido del propio TSE, Ethical Hacking, para la cual “todo el proceso está viciado de nulidad por la cantidad de alteraciones al código fuente del TREP, la cantidad de accesos y modificaciones manuales con el máximo de privilegios a las Bases de Datos en producción durante el proceso Electoral y las inconsistencias del Software que fueron surgiendo en el TREP y Sistema de Cómputo”⁷⁵.

Tras darse a conocer las severas manipulaciones que habían tenido lugar durante los comicios, la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia aprobó, el 23 de noviembre de 2019, la Ley de Régimen Excepcional y Transitorio para la Realización de Elecciones Generales⁷⁶. La normativa dejó sin efecto legal las Elecciones Generales realizadas el 20 de octubre de 2019 y sus resultados. Asimismo, ordenó el cese de las funciones de los vocales del TSE y de los Tribunales Electorales Departamentales, y estableció el procedimiento para la selección de sus reemplazantes.

El 19 de diciembre de 2019, la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia (ALP) eligió a los nuevos vocales del TSE. Dos semanas más tarde, el 5 de enero de 2020, el tribunal aprobó la convocatoria a nuevas Elecciones Generales para el día 3 de mayo. Sin embargo, debido a la pandemia de Covid-19, el Tribunal Superior Electoral decidió, en marzo de 2020, suspender el calendario electoral y remitir a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para modificar la fecha de las Elecciones Generales⁷⁷. El 25 de junio mediante resolución de la Sala Plena del TSE-No. 0162/2020 declaró la reanudación del calendario electoral habiéndose establecido como la nueva fecha de elección el 6 de septiembre y en su caso el 18 de octubre para la segunda vuelta en caso de ser necesario. La crisis sanitaria se mantuvo por lo que el 13

⁷⁴ *Ibíd.*

⁷⁵ OEA. Informe final de Análisis de Integridad Electoral, p.55. Disponible en: <http://www.oas.org/es/sap/deco/Informe-Bolivia-2019/>

⁷⁶ Ley No. 1266. Disponible en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/01/LEY_1266.pdf

⁷⁷ Tribunal Superior Electoral. Pronunciamiento del 26 de marzo de 2020. Disponible en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/03/Pronunciamiento_TSE_26_03_2020.pdf

de agosto el Tribunal Supremo Electoral en concordancia con la Ley CS 229/2019-2020 del Congreso Nacional, mediante resolución no. 205/2020 fijó una nueva fecha para el desarrollo de las elecciones estableciendo el 18 de octubre de 2020.

La Fiscalía General y otras autoridades de Bolivia continúan la investigación de las irregularidades y manipulaciones que tuvieron lugar durante los comicios del 2019. La Misión manifiesta su apoyo a las autoridades bolivianas en su búsqueda de determinar las responsabilidades de quienes violentaron la transparencia y confiabilidad de los comicios.

C. RECOMENDACIONES POR TEMA DE LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA OEA EN BOLIVIA

La MOE/OEA desplegada para las Elecciones Generales del pasado 20 de octubre de 2019 en el Estado Plurinacional de Bolivia presentó, el 12 de diciembre de 2019, una serie de recomendaciones⁷⁸, formuladas sobre la base del trabajo realizado por los observadores de la Misión, así como por los miembros del equipo auditor. Estas recomendaciones se presentan de manera más detallada a continuación. De igual modo, en los anexos de este informe se encuentra un análisis integral de cada una de las temáticas observadas por la Misión: organización y tecnología electoral, financiamiento de campañas, justicia electoral, participación política de las mujeres, participación política de los pueblos indígenas y afrodescendientes, medios de comunicación y voto en el exterior.

C.1. Institucionalidad Electoral

La Misión de Observación Electoral tomó nota de la falta de confianza en el Órgano Electoral Plurinacional (OEP), que había sufrido cambios significativos en su composición el año previo a la elección. Esta misma valoración se constató en el Informe Final de Análisis de Integridad Electoral de la OEA, el cual determinó que la autoridad electoral había actuado de manera parcializada.

Por lo anterior, la Misión recomienda:

- Llevar a cabo los procesos de selección de las autoridades electorales, tanto del TSE como de los TED, bajo los criterios señalados por ley, estableciendo procedimientos claros y transparentes que otorguen certeza en cada una de las etapas. Es fundamental que el resultado refleje la pluralidad política y social del Estado Plurinacional de Bolivia, así como la capacidad técnica de las personas seleccionas.
- Garantizar el actuar del OEP conforme a los principios establecidos legalmente, con especial énfasis en la publicidad y transparencia de todos sus actos, así como en su responsabilidad por éstos.⁷⁹
- Seleccionar al personal técnico con base en sus capacidades técnicas, teniendo en cuenta experiencia y áreas de especialización.
- Verificar que el personal nombrado no tenga antecedentes penales y que no sea delegado de algún partido político.

⁷⁸ Disponibles en: <http://www.oas.org/documents/spa/press/Recomendaciones-MOE-Bolivia-2019.pdf>

⁷⁹ Principios establecidos en el artículo 4 (Principios) de la Ley no. 018 del 16 de junio de 2010. Disponible en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2017/01/Ley_018.pdf

- Proporcionar orientación y criterios uniformes a los TEDs para la elaboración de los planes estratégicos institucionales y velar por la ejecución de los mismos.

C.2. Organización Electoral

• Elementos de seguridad de los materiales electorales

El Análisis de Integridad Electoral reveló que hubo irregularidades en el llenado de actas electorales que afectaron la integridad de esos documentos. Específicamente, se identificaron 226 casos en los que dos o más actas de un mismo centro de votación fueron llenadas por una misma persona. Tal como lo señaló el equipo auditor, este hallazgo denota una acción intencional y sistemática para manipular los resultados electorales y transgrede las atribuciones de los miembros de mesa determinadas por ley⁸⁰.

Adicionalmente, los auditores encontraron actas del voto en el exterior originales (sin llenar) en las instalaciones del TSE. Se considera anómalo que material original, que debiera haber sido descartado por errores o defectos, no haya sido destruido. Esta situación es a la vez un indicio de que no se cumplió con los procedimientos de destrucción de material sensible defectuoso y/o excedente (en buen estado).

En cuanto al repliegue de materiales tras los escrutinios en las mesas, la Misión constató que la cadena de custodia fue frágil dado que los traslados se hicieron de manera heterogénea y sin las medidas de seguridad correspondientes. Se observó, además, que no se respetaron los protocolos previamente establecidos.

Por otro lado, en la sede del Tribunal Supremo Electoral el equipo auditor constató la existencia de paquetes provenientes del exterior que llevaban varios días sin haber sido abiertos. Se observó, asimismo, que en la recepción de los paquetes no se siguió un orden establecido, lo cual dificultó su sistematización y trazabilidad⁸¹.

A pesar de la existencia de un Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el TSE y las fuerzas de seguridad (Fuerzas Armadas y Policía boliviana), existió escasa o nula coordinación entre los TEDs y la fuerza pública para el resguardo del material sensible. Lo anterior quedó en evidencia al quemarse actas (en un número incierto) y más de 13.100 listas de electores habilitados (o listas índices). Esta situación tiene especial relevancia dado que en Bolivia no existe la posibilidad de un recuento de votos, por lo que las actas tienen un valor aún mayor, y las listas índice son el único material que permite contrastar la información consignada en las actas electorales.

Por lo anterior, se recomienda:

- Tomar las acciones necesarias para asegurar que los materiales electorales cuenten con las medidas de seguridad suficientes en su diseño y elaboración, eliminando la posibilidad de duplicidades o falsificaciones.

⁸⁰ OEA. Informe final de Análisis de Integridad Electoral. Disponible en: <http://www.oas.org/es/sap/deco/Informe-Bolivia-2019/>

⁸¹ *Ibíd.*

- Contar con un sistema efectivo de trazabilidad de los materiales electorales durante todo el ciclo (pre, durante y post-electoral).
 - Establecer protocolos rigurosos de destrucción de material electoral sensible en caso de ser defectuoso o inutilizado (sobrante). Para llevar a cabo esta actividad, el TSE deberá invitar a los delegados de partidos políticos y dejar registro de esto en actas que puedan servir también para constatar el inventario de material existente.
 - Solicitar a la(s) empresa(s) responsable(s) de la impresión del material electoral sensible contar con cámaras de seguridad con grabación continua durante el proceso de producción y solicitar que se informe al OEP sobre cualquier hurto de papelería.
 - Solicitar a la(s) empresa(s) responsable(s) de la impresión del material electoral un listado de las personas que trabajan en las instalaciones, controles de ingreso y salida de su personal e información sobre la cantidad exacta de actas y papeletas impresas. Se debe evitar el acceso de personal no autorizado o en horas no laborables.
 - Garantizar que las instalaciones de las empresas contratistas sean custodiadas por las fuerzas de seguridad nacionales durante el período en que se elaboren los materiales electorales.
 - Priorizar las medidas de resguardo, custodia y trazabilidad de todo el material electoral sensible.
 - Diseñar un protocolo de repliegue del material electoral no sensible (sobre B y sobre C).
 - Contar con procedimientos de recepción y una metodología uniforme para organizar el material electoral que se recibe en los Tribunales Electorales Departamentales (TEDs). Capacitar al personal de los TEDs para cumplir con estos protocolos de almacenamiento.
 - Determinar de manera clara las funciones y responsabilidades de la policía y las fuerzas armadas en el resguardo del material electoral.
 - Documentar las actividades relativas al traslado de material electoral: las personas que lo reciban/entreguen, la fecha, hora, lugar y las condiciones en las que se entregan.
 - Establecer protocolos para el manejo, cómputo y resguardo de los materiales del voto en el exterior, tanto al despliegue como al repliegue. Respetarlos de manera íntegra.
 - Informar de manera oportuna a los partidos políticos respecto de las medidas de contingencia que tengan que ver con el traslado del material electoral para llevar a cabo el cómputo final en instalaciones distintas a las originalmente planeadas y notificadas. Estas notificaciones deben ser realizadas por los canales oficiales, de manera escrita en sus casilleros respectivos o de manera personal en los casos que no se disponga de casilleros, sin perjuicio de su publicación en otros medios. En esta notificación se debe constatar la motivación por la cual se realiza el cambio de lugar con su respectiva justificación legal.
- **Armado de maletas, custodia y traslados (cadena de custodia)**

Bajo el esquema descentralizado de armado de maletas, los TED dependen del suministro de materiales que realice el TSE para poder ensamblar los kits electorales. De allí que el retraso de la llegada a los TED de un componente del kit puede demorar o interrumpir el proceso de producción, exponiendo la seguridad de los demás materiales en línea de producción.

La Misión constató que no hubo plazos ni procedimientos homogéneos para llevar a cabo la distribución del material y que, en algunos casos, los TED iniciaron de manera temprana el reparto hacia las zonas rurales, lo que llevó a que las maletas quedaran bajo custodia de los notarios durante más de diez días. La Misión observó también que, tanto en las zonas de almacenamiento de los materiales electorales como a lo largo de la cadena de distribución, la infraestructura de la que disponían los tribunales departamentales no era la adecuada.

La Misión recomienda:

- Considerar realizar el armado de maletas de manera centralizada. Esta modalidad aportaría mayor control sobre los materiales y aseguraría una gestión del proceso con mayores estándares de calidad, seguridad y trazabilidad de las maletas.
- Definir un lineamiento específico de envío anticipado a los notarios a cargo de maletas electorales en zonas rurales o de difícil acceso, que evite que las maletas permanezcan en lugares sin el resguardo necesario.
- Fomentar una mayor comunicación entre las instancias de seguridad pública y los TED que permita elegir adecuadamente los espacios en los que se concentran las maletas electorales previo a su distribución y posterior repliegue.
- Determinar para el resguardo de materiales lugares con fácil acceso, mayores controles de seguridad y que cumplan con todas las medidas de protección civil necesarias para lograr un efectivo almacenamiento.
- Respetar los operativos y rutas de seguridad para el repliegue de todo el material electoral a los TED, con acompañamiento permanente de las fuerzas de seguridad.

- **Sistema de Monitoreo Electoral**

El sistema de monitoreo con el que contó el TSE es una herramienta diseñada para otorgar a la autoridad electoral datos precisos y estadísticos en tiempo real respecto a actividades clave durante la jornada electoral. Este sistema se alimentó con la información que los notarios registraron en una aplicación en sus teléfonos personales, a través de la generación de un usuario y contraseña única. El uso de teléfonos particulares representó un riesgo para la salvaguarda de la información, ya que estos no contaban con sistemas operativos actualizados que garantizaran altos estándares de seguridad.

El sistema presentó, por otra parte, varios desafíos. Por ejemplo, la falta de internet en zonas rurales y falta de conocimiento sobre sus funcionalidades. Asimismo, la sobrecarga de responsabilidades que

tenían los notarios (apoyar a jueces, integrar mesas, verificar material etc.) ocasionó que el ingreso de datos al sistema no fuera una prioridad en sus tareas y lo hicieran a destiempo.

La Misión recomienda:

- Reforzar la capacitación de los usuarios de este sistema, así como generar alertas periódicas que soliciten al usuario la información pendiente de reportar.
- Reevaluar las responsabilidades y tareas de los notarios el día de la jornada electoral para que el sistema pueda cumplir con su función principal de ser una fuente de información precisa.
- Expandir el uso del sistema a todas las etapas del proceso, incorporando los datos de trazabilidad del material electoral.

- **Capacitación**

La capacitación es un reto permanente para los órganos electorales y más aún cuando se trata de cargos de carácter temporal (Ej. los jueces electorales, jurados de mesa, notarios electorales). De acuerdo con la información recibida por la MOE, a tres días de la elección se había logrado capacitar únicamente a 117.932 jurados, es decir, a un 59,4% del total. Esta situación generó desafíos importantes para el buen desarrollo de la jornada electoral. En cuanto a los notarios, la Misión reconoce que el haber convocado a personas con experiencia previa es una buena práctica que reduce la curva de aprendizaje del cargo a desempeñar.

La Misión recomienda:

- Realizar las jornadas de capacitación en etapas y con la antelación necesaria para monitorear el alcance de las mismas y reducir el nivel de ausentismo.
- Reforzar esfuerzos en las localidades y/o centros más críticos.
- Considerar la posibilidad de ofrecer incentivos y reconocimientos a los jurados que participen de las capacitaciones.

- **Inscripción de Candidaturas**

En el pasado proceso electoral la lista final de candidaturas habilitadas se dio a conocer el 19 de octubre, veinticuatro horas antes de la elección.

La Misión recomienda:

- Establecer los plazos del calendario de modo tal que tanto la ciudadanía como los candidatos y candidatas conozcan con mayor anticipación el listado definitivo de quienes participarán de la elección.

- **Diseño de las papeletas de votación**

La MOE constató que en ningún lugar de la papeleta aparecía información sobre la lista senadores, diputados plurinominales o representantes ante parlamentos supraestatales.

La Misión recomienda:

- Evaluar el rediseño de la papeleta para que incluya información completa sobre los candidatos y candidatas de todos los niveles de elección. Esto permitirá que la ciudadanía conozca a los representantes por los cuales está votando.

- **Participación de delegados de organizaciones políticas**

Los partidos políticos, organizaciones y movimientos tienen un rol clave en la gestión del proceso electoral. Un sistema que cuenta con equilibrios de fiscalización genera certeza durante el desarrollo del proceso.

La Misión observó que la falta de una regulación clara sobre el procedimiento de acreditación de los delegados partidarios, y sobre las funciones de los mismos, provocó confusión entre algunas fuerzas políticas el día de la votación. Asimismo, tanto los observadores de la MOE como el equipo de auditores pudieron constatar que hubo insuficiente presencia de delegados de partido en las mesas de sufragio.

La Misión recomienda:

- Emitir, con la debida anticipación, lineamientos o reglamentos específicos para facilitar la plena participación de los delegados de las organizaciones políticas en las mesas de sufragio durante la jornada electoral y en las diferentes fases del proceso de organización de los comicios.
- Fortalecer, a través de capacitaciones efectivas, el rol de los representantes políticos.
- Llevar un registro de la participación de los delegados de los partidos políticos en las distintas actividades durante las distintas fases del proceso.

C.3. Voto en el exterior

Para el voto de los residentes en el exterior, la selección de recintos electorales se realizó a través de convenios con cada país. LA MOE/OEA observó que, en algunos casos, las instalaciones seleccionadas no fueron lo suficientemente espaciales para albergar a la cantidad de votantes que se presentaron en la jornada electoral.

Sumado a esto, el equipo auditor detectó modificaciones que involucran al procesamiento de actas del exterior, cuando estas ya estaban ingresando al sistema.⁸² Asimismo reveló que algunas actas del exterior fueron incorporadas por fuera del esquema previsto a través de una funcionalidad denominada “Actas rezagadas”⁸³.

La Misión recomienda:

- Involucrar a los delegados partidarios en la Comisión de Voto en el Exterior.

⁸² OEA. Informe final de Análisis de Integridad Electoral, p.5. Disponible en: <http://www.oas.org/es/sap/deco/Informe-Bolivia-2019/>

⁸³ Ibídem.

- Seleccionar espacios para ubicar los centros de votación en los que tanto los miembros de las mesas como los materiales estén resguardados de las inclemencias del clima y que, además, permitan recibir a la cantidad de votantes que se acerquen a ejercer su derecho.
- Explorar esquemas de coordinación entre el TSE y Cancillería encaminados a mejorar y garantizar la seguridad en los recintos de votación.
- Ingresar al sistema de cómputo definitivo los originales de las actas provenientes del exterior.

C.4. Tecnología Electoral

Sistema de Transmisión de Resultados Preliminares Electorales (TREP) y Cómputo Oficial

Este apartado integra la información recabada tanto por los expertos informáticos que formaron parte de la MOE/OEA, como aquellos hallazgos realizados por el equipo auditor. En el Informe de Análisis de Integridad Electoral de la OEA se evidencian numerosos actos de manipulación dolosa de los sistemas informáticos utilizados. También se detectaron irregularidades y errores que contribuyeron a la fragilidad del sistema, así como maniobras que buscaron alterar y/o suplantar actas.

Por ejemplo, se evidenció que el flujo de datos del TREP fue redireccionado a un servidor externo que estaba fuera del control del personal del TSE y de la compañía auditora, convirtiendo a este ambiente en uno totalmente manipulable. A pesar de que la estructura original del TREP y del Cómputo Oficial estaban diseñados para ser independientes, el hecho de que más de 5% de las imágenes de las actas del TREP pasaran directamente al cómputo estableció un nexo entre ambos sistemas, afectando también la credibilidad del Cómputo Oficial.

A continuación, se formulan las principales recomendaciones tendientes a fortalecer los sistemas TREP y de Cómputo Oficial, derivadas de los hallazgos que ambos grupos de trabajo (MOE y Auditoría) realizaron durante el desarrollo de sus responsabilidades:

- Garantizar que el control y responsabilidad de la operación del sistema estén bajo funcionarios del órgano electoral en todo momento.
- Garantizar que las modificaciones que se realicen a los sistemas queden registradas en bitácoras y vayan acompañadas de las autorizaciones pertinentes, ya sea Sala Plena, Comisión especial o Director en su caso.
- Reglamentar que toda persona que cuente con acceso y privilegios para realizar modificaciones a los servidores y/o base de datos deba estar físicamente presente en instalaciones del OEP. Se debe evitar cualquier tipo de acceso remoto que pueda generar dudas o falta de transparencia.
- Contratar a dos empresas auditoras externas que vigilen a la(s) empresa(s) proveedora(s) del proceso electoral.

- Elaborar y poner en práctica planes de testeo de los sistemas tecnológicos que incluyan la realización de simulacros suficientes para probar al 100% el funcionamiento del sistema antes de los comicios.
- Definir con anticipación suficiente los “casos de uso”⁸⁴ del sistema y los protocolos a seguir en cada caso.
- Incluir durante todo el proceso a representantes técnicos de todas las fuerzas políticas en contienda, como una garantía de transparencia.
- Garantizar que, a partir de la puesta en cero de los sistemas, estos se mantengan intactos y sin modificación alguna.
- Fortalecer los protocolos de congelamiento y de versiones de software, para asegurar que los programas que trabajan en el TREP cuenten con las revisiones de auditorías necesarias.
- Prohibir cualquier modificación al código fuente de los sistemas una vez iniciada la jornada electoral.
- Incorporar y conservar toda la METADATA de imágenes de actas utilizadas en el sistema como medida de control respecto al origen y autenticidad de las actas que se computaron.
- Utilizar una solución híbrida (local en las instalaciones del TSE y en la nube) para el alojamiento de los resultados preliminares procesados por el sistema TREP, de modo tal que sea posible continuar con el procesamiento en caso de falla de la conexión a internet.
- Garantizar un ambiente estéril en los sistemas. Los ambientes de producción no deben contener datos residuales al momento del inicio del proceso electoral.
- Incorporar la variable “*time stamp*” a las actas procesadas a través del cómputo oficial.
- Publicar documentación que respalde cualquier cambio aritmético en las actas de escrutinio y cómputo, incluyendo aquellos que son validados al dorso de las actas (“proveídos”).
- Preservar toda documentación y *logs* que constituyan evidencia sobre las acciones realizadas durante el proceso electoral.
- Incorporar al TREP y al sistema del cómputo oficial técnicas de digitación anónima, que permitan garantizar que, al momento de ser procesados los datos por el personal no se pueda tener conocimiento del partido o el candidato al que se está realizando la digitación. Lo anterior con el objetivo de brindar mayor independencia y menos discrecionalidad al personal al momento de realizar la digitación.

⁸⁴ Definición de caso de uso de acuerdo al IBM Knowledge Center: Un caso de uso de sistema es una secuencia de acciones que un sistema lleva a cabo que da lugar a un resultado de valor observable para un actor particular (alguien o algo fuera del sistema que interactúa con el sistema). Es decir, se deben establecer los parámetros para que un acta sea válida en el sistema, qué acciones tomar en caso que no se cumplan (actas sin firmas, más votos que electores, más electores que votos) y cómo resolverlo.6t

- Incorporar el reconocimiento inteligente de caracteres (ICR) a la digitalización. Esto añade una interpretación automática de los resultados al proceso de digitación y disminuye así el tiempo y el esfuerzo humano en este proceso.
- Modificar la función “Aprobador de Actas”, que permitió convalidar actas cuando existían diferencias de valores entre Golpe 1 y Golpe 2. El proceso no debería poder continuar si existieran diferencias.
- Reforzar las medidas de autenticación para el acceso al software del sistema de cómputo.
- Incluir únicamente a los electores habilitados en la aplicación para consulta de actas de mesas. Lo anterior con el objetivo de evitar generar dudas respecto al voto de personas no habilitadas para emitir sufragio.
- Reforzar las capacitaciones de los notarios en el uso del sistema, con el objetivo de disminuir lo más posible la toma de fotografías de las actas de baja calidad.
- Garantizar que las instalaciones para el procesamiento de los resultados del TREP tengan las condiciones adecuadas, previendo que el sitio pueda acomodar a todo el personal que tiene funciones relacionadas con la transmisión de resultados.
- Restringir el acceso a la aplicación utilizada para el procesamiento de las actas desde las mesas, creando una vía de instalación directa en los celulares, que garantice su descarga solo por personal del OEP. Es decir, la aplicación no debería estar colocada de forma pública para ser descargada e instalada desde el repositorio de aplicaciones de la compañía celular.

C.5. Financiamiento Político-electoral

• Financiamiento público indirecto

Mediante la figura que la actual legislación denomina fortalecimiento público, el órgano electoral subvenciona indirectamente a los partidos para que estos puedan promocionar sus candidaturas en radio, televisión y prensa escrita. Se advierte, sin embargo, que existen gastos de campaña- tales como transporte, publicidad en redes sociales, asesorías, elaboración de spots- que no se encuentran cubiertos por este fondo y para los cuales los partidos dependen exclusivamente del financiamiento privado.

Distintos actores manifestaron a la Misión, por otra parte, que los partidos no canalizaron los recursos del fortalecimiento hacia las candidaturas uninominales. Ello se debió a que por reglamento del TSE sólo se permitió el uso de los fondos públicos para la compra de espacios en medios nacionales⁸⁵ y, dado que el electorado al que se dirigen los candidatos de circunscripciones uninominales se concentran en localidades específicas, no resulta óptimo invertir en propaganda de alcance nacional.

⁸⁵ Reglamento para el Fortalecimiento Público para los Partidos Políticos y Alianzas. Artículo 17. Disponible en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2019/05/Reglamento_Fortalecimiento_Publico_EG_2019.pdf

La MOE constató, asimismo, que los planes de difusión debieron seguir algunos criterios específicos establecidos en la ley. En un primer momento, la autoridad electoral había establecido que las organizaciones políticas debían entregar, antes del inicio de la campaña, los planes de difusión y las piezas comunicacionales que deseaban dar a conocer. Los partidos manifestaron a la autoridad electoral que ello no resultaba conveniente, pues les impedía realizar modificaciones a su estrategia comunicacional a medida que iba desarrollándose la contienda. Finalmente, ante los reclamos recibidos, el TSE resolvió permitir a los partidos modificar su plan de difusión y el contenido de sus spots, de manera que pudieran ajustarlos a cada etapa de la campaña.

La Misión recomienda:

- Permitir que los recursos del Fortalecimiento Público se puedan utilizar para la compra de espacios en medios de alcance local. Asimismo, se recomienda establecer criterios específicos para que los partidos deban reservar al menos una parte de estos fondos a los candidatos en circunscripciones uninominales, además de garantizar el 25% que la ley establece para promover las candidaturas de mujeres.⁸⁶
- Generar políticas de control de los fondos destinados al Fortalecimiento Público que permitan flexibilidad durante su ejercicio para rendir mayores beneficios a los partidos políticos y candidatos, de acuerdo al desarrollo de las campañas.
- Implementar mecanismos de financiamiento público directo, de manera que los partidos cuenten con recursos para solventar rubros de gasto político-electoral diferentes a la propaganda.

- **Regulación de la publicidad gubernamental**

En su artículo 119, la Ley del Régimen Electoral (2010) establece lo siguiente: “Desde treinta (30) días antes hasta las veinte (20) horas del día de los comicios está prohibida cualquier propaganda gubernamental en medios de comunicación en los niveles nacional, departamental y municipal, así como de la Asamblea Legislativa Plurinacional, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales”⁸⁷. A pesar de la existencia de estas disposiciones legales, al igual que en las elecciones de 2014 y 2015, la MOE/OEA recibió quejas reiteradas de distintos partidos políticos sobre la constante difusión de logros del actual gobierno en período de campaña.

Por otra parte, la Misión tomó nota del debate público generado a partir de las declaraciones de los vocales del TSE, quienes manifestaron que los candidatos estaban autorizados a entregar obras en el período de silencio electoral, dado que la ley no contemplaba ninguna restricción al respecto. Asimismo, amparándose en el criterio fijado por el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP)⁸⁸, afirmaron que no había impedimento para que los medios difundieran tales obras, puesto que, de otra forma, se estaría vulnerando el derecho de la ciudadanía a estar informada sobre la gestión de gobierno. La Misión

⁸⁶ El Reglamento citado indica en el artículo 16 último párrafo que al menos el 25% debe ser dedicado a mujeres.

⁸⁷ Disponible en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2019/07/LEY_026.pdf

⁸⁸ Sentencia 0011/2016 de 26 de enero de 2016, Sala Plena del Tribunal Constitucional Plurinacional. Disponible en: [https://buscador.tcpbolivia.bo/\(S\(0ehqjncv2gr5la4hj4ync1rv\)\)/WfrFechaResolucion.aspx](https://buscador.tcpbolivia.bo/(S(0ehqjncv2gr5la4hj4ync1rv))/WfrFechaResolucion.aspx)

considera que el criterio que se utiliza otorga una ventaja indebida a algunos de los actores en contienda e interrumpe el silencio electoral.

La Misión recomienda:

- Promover la aprobación de un marco regulatorio sobre publicidad oficial acorde a los principios y estándares de protección de los derechos humanos y libertad de expresión, que evite la utilización abusiva del poder estatal y los recursos de la hacienda pública en campaña electoral.
- Limitar, vía legislación, la participación de los candidatos en la inauguración de obras públicas a lo largo de toda la campaña y especialmente durante la veda electoral.
- Garantizar la aplicación efectiva del artículo 119 de la ley, que establece la prohibición de toda propaganda gubernamental en los últimos 30 días antes de los comicios.

- **Transparencia en el financiamiento**

La Misión fue informada de que los reglamentos a través de los cuales se establecieron los procedimientos en materia de rendición de cuenta fueron aprobados apenas tres días antes de que tuviera lugar la convocatoria a Elecciones Generales. Representantes de organizaciones políticas manifestaron, asimismo, que la estructura y el personal con el que contaban les permitía llevar una contabilidad rigurosa de los gastos de la campaña nacional pero no así de lo que sucedía a nivel local.

En cuanto a las herramientas tecnológicas utilizadas para la rendición de cuentas, la Misión constató que no existe ningún tipo de plataforma informática que facilite a los partidos el reporte de sus ingresos y gastos. Los informes financieros se presentan en físico, en ventanilla única de trámites del órgano electoral y una vez pasada la elección.

La Misión recomienda:

- Emitir los reglamentos con suficiente antelación para que los partidos conozcan las normas y puedan actuar apegados a ellas.
- Desarrollar una plataforma informática, que facilite a los partidos la rendición de cuentas y estandarice la forma de presentación de la información financiera, con el propósito de uniformar el registro de los movimientos económicos. Esta herramienta permitiría también a la ciudadanía realizar un seguimiento en tiempo real o periódicamente (semanal, mensual) de los gastos de los candidatos.
- Capacitar a los representantes de los partidos políticos sobre las normas y modalidades de reporte establecidas.

- **Control del financiamiento**

La Misión observó que la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) del OEP no cuenta con el personal ni las herramientas tecnológicas adecuadas para verificar de manera efectiva lo reportado por las organizaciones. El control que se lleva adelante se limita a detectar inconsistencias contables, pero la

autoridad electoral no cuenta con mecanismos eficaces para recolectar información propia que pueda ser contrastada con lo reportado por los partidos.

La Misión conoció que, la UTF realizó un monitoreo de redes sociales en busca de actividades o eventos partidarios, como actos o mítines, que pudieran implicar un costo para las campañas. Los datos recolectados serían después contrastados con lo reportado por los partidos. Si bien se reconoce la utilidad de estos procedimientos, se advierte que los mismos no se encuentran normados ni reglamentados.

Por último, la Misión constató que los partidos pueden entregar sus reportes de gastos en publicidad hasta 60 días después de los comicios, lo que implica que ni el órgano electoral ni la ciudadanía cuentan con información durante el desarrollo de la campaña.

La Misión recomienda:

- Fortalecer a la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF), dotándola de mayores recursos humanos, e incrementando sus capacidades tecnológicas, a efectos de que desarrolle un robusto ejercicio de fiscalización del patrimonio, origen y manejo de recursos económicos de las organizaciones políticas.
- Establecer la obligación a los partidos políticos de entregar reportes de gastos parciales antes del día de la elección para conocer en tiempo y forma el nivel de ingresos y gastos de las campañas.

C.6. Justicia Electoral

El diseño institucional boliviano deposita en una sola autoridad la actividad administrativa electoral y la jurisdiccional. En la mayoría de los casos, es el TSE, como máximo órgano de decisión del OEP, quien toma la determinación administrativa y, a su vez, resuelve los recursos que en contra de ésta se presenten. Así la institución es juez y parte en el procedimiento judicial.

En cuanto a los jueces electorales, estos son designados temporalmente por los tribunales electorales departamentales (TED) de entre la lista de jueces que el Consejo de la Magistratura les proporciona, y tiene por objeto conocer de faltas electorales durante los procesos. Es importante señalar que, si bien se da capacitación a dichos funcionarios, no se trata de autoridades especializadas en la materia y la tarea que se les encomienda como jueces electorales es adicional a la carga de trabajo que enfrentan comúnmente.

En relación con el procedimiento sancionador, se advierte que se trata de una especie de juicio sumario, en el que, recibida la denuncia o queja, se resuelve sin llamar al sujeto al que se le atribuye la falta. Esta práctica no genera garantías judiciales para todas las partes.

La Misión recomienda:

- Contar con mecanismos eficaces para garantizar el debido proceso. Cualquier acción en la materia debe estar apegada a los principios de máxima transparencia, imparcialidad, celeridad y oportunidad expeditas y oportunas.

- Reforzar la capacitación de los jueces electorales, quienes son designados temporalmente y no necesariamente tienen experticia en la materia electoral.
- Establecer en el procedimiento administrativo sancionador la garantía de audiencia al sujeto al que se le atribuye la falta.
- Considerar una reforma para hacer depositar las funciones administrativas y jurisdiccionales en órganos diversos para evitar que un mismo cuerpo organice y juzgue el proceso.

C.7. Participación política de las mujeres

En cuanto a la participación política de las mujeres, del análisis que ha podido efectuar la MOE/OEA se detectaron casos de incumplimientos del principio de paridad por parte de algunos partidos políticos/alianzas electorales en la oferta de candidaturas presentadas. Sumado a esto, la MOE identificó incremento del acoso y violencia hacia las mujeres.

La Misión recomienda:

- Definir y publicar las candidaturas habilitadas con mayor antelación a la jornada electoral a fin de que se pueda hacer un mayor control sobre la integración de las listas.
- Establecer los mecanismos necesarios para que las listas que llegan a las mesas de votación sean paritarias.
- Permitir que los recursos del Fortalecimiento Público se puedan utilizar para la compra de espacios en medios de alcance local y establecer criterios específicos para que los partidos deban reservar al menos una parte de estos fondos a las candidaturas en circunscripciones uninominales, respetando el 25% que la ley establece para promover las candidaturas de mujeres.
- Proteger y apoyar a las mujeres candidatas, electas, y en ejercicio frente a la amenaza de la violencia política.
- Garantizar el acceso efectivo a la justicia por parte de las mujeres candidatas y en ejercicio de sus funciones en vistas de que los procesos penales desde la puesta en vigor de la ley contra el acoso y violencia política aún no han producido ninguna sentencia.
- Orientar medidas conducentes para garantizar que las mujeres cuenten con la información suficiente y necesaria para participar, y garantizar la duración de su mandato como lo indica la legislación vigente.

C.8. Pueblos indígenas y afrodescendientes

La Misión observó que el padrón electoral no contiene información completa sobre la identificación étnica los electores. Ese dato se incluye en el formulario de empadronamiento, pero al ser un campo opcional, en muchos casos los funcionarios del TSE encargados de registrar a los electores no lo consultan.

Respecto a la elección, designación o nominación de candidaturas para las circunscripciones especiales, la ley establece que debe realizarse respetando normas y procedimientos propios de cada pueblo indígena. La Misión observó que el OEP no cuenta con información sistematizada sobre cómo se desarrollan estos procesos.

La Misión recomienda:

- Garantizar que los funcionarios del TSE encargados del empadronamiento realicen la consulta sobre la identificación étnica de los electores. Ello permitirá contar con información valiosa para diseñar políticas públicas orientadas a la plena participación política de los pueblos indígenas en los procesos democráticos.
- Acompañar todos los procesos de selección, designación o nominación de candidaturas en las circunscripciones especiales, y sistematizar información sobre estos mecanismos con un enfoque de cumplimiento de derechos humanos.

C.9. Libertad de expresión

• Acceso a la información pública

El derecho de acceso a la información pública está expresamente consagrado por la Constitución Política del Estado, que en su artículo 21, numeral 6, prevé: “Las bolivianas y los bolivianos tienen los siguientes derechos: A acceder a la información, interpretarla, analizarla y comunicarla libremente, de manera individual o colectiva”⁸⁹. Por otra parte, a pesar de que no se ha sancionado una ley en la materia, la MOE/OEA ha podido constatar que mediante decreto se ha regulado el ejercicio de este derecho y se ha establecido que las autoridades ejecutivas deben asegurar el acceso a la información a todas la ciudadanía⁹⁰.

Sin embargo, en entrevista con la Misión, múltiples actores manifestaron que no existe un cumplimiento efectivo de la normativa vigente y que, por ende, enfrentan dificultades para obtener información sobre la gestión de los organismos públicos y las decisiones de sus autoridades.

La Misión recomienda:

- Sancionar una ley, en línea con los estándares interamericanos, que obligue a los organismos públicos a brindar la información bajo su control, a hacerlo en tiempos razonables y, en caso que no proceda la entrega de lo solicitado, a fundamentar legalmente la negativa.
- Desarrollar los mecanismos necesarios para garantizar la implementación efectiva de la normativa en la materia.

Difusión de encuestas y bocas de urna

⁸⁹ Constitución Política del Estado. Disponible en: <https://www.oep.org.bo/marco-normativo/constitucion-politica-del-estado/>

⁹⁰ Decreto Supremo N° 28168.

La ley electoral reconoce el acceso a estudios de opinión en materia electoral como un derecho de la ciudadanía y le brinda a los medios de comunicación, las empresas especializadas y las instituciones académicas las facultades para realizar su difusión. La Misión considera, sin embargo, que las penalidades previstas frente a incumplimientos de la normativa que regula la difusión de encuestas son excesivas.

La Misión recomienda:

- Garantizar que todo requisito que se imponga a la libre circulación de encuestas respete los criterios de proporcionalidad y legalidad.
- Revisar el régimen de sanciones con un sentido de proporcionalidad en caso de incumplimiento.
- Aplicar la normativa vigente y realizar los procedimientos que culminen en resoluciones efectivas y oportunas apegadas al más estricto cumplimiento de los principios de igualdad, debido proceso, publicidad y transparencia.

D. Agradecimientos

La Misión agradece al Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia y al Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia la invitación a observar estos comicios y la colaboración brindada, que permitió el desempeño de las labores de sus expertos y observadores. Asimismo, desea destacar el apoyo de los demás actores del proceso electoral y la hospitalidad de la ciudadanía boliviana.

Por último, la Misión agradece también las contribuciones financieras de Brasil, Canadá, Estados Unidos, España Francia, Italia, Japón, México, Perú, Países Bajos, y Suiza.

II. INFORMES POR ÁREA

A) ORGANIZACIÓN ELECTORAL

I. Introducción

El 20 de octubre de 2019, 7.315.364 ciudadanos bolivianos fueron convocados a votar en las elecciones generales. El propósito de estos comicios era elegir: presidente y vicepresidente, 36 senadores, 130 diputados y 9 representantes ante organismos parlamentarios supra estatales.

La organización de los comicios correspondió al Órgano Electoral Plurinacional. Éste se encargó, entre otras actividades, del registro y expedición del padrón electoral, los procesos de registro de candidatos, la capacitación electoral de funcionarios electorales y jurados de las mesas de votación, la selección e identificación de los lugares en donde se ubicaron los centros y las mesas de votación, el diseño y la operación de las modalidades para ejercer el sufragio, el diseño, la producción y la logística de distribución de las papeletas, actas y materiales electorales, los procesos para el escrutinio y el conteo de los votos, entre otros.

El presente informe desarrolla los principales hallazgos que surgen de la observación de estos distintos aspectos del proceso. Es importante resaltar, sin embargo, que tal como se mencionó en el cuerpo principal del informe, las severas manipulaciones e irregularidades detectadas en los comicios llevaron a que estos se anularan⁹¹.

II. Marco jurídico⁹²

El ordenamiento jurídico de Bolivia aborda la regulación del ámbito electoral en diversos documentos, entre ellos, la propia Constitución Política del Estado, promulgada el 7 de febrero de 2009 y la Ley No. 018 del Órgano Electoral Plurinacional, del 16 de junio de 2010. También destacan por su relevancia en materia de organización electoral la Ley 9. 026 del Régimen Electoral del 30 de junio de 2010 y Ley No. 1096 Ley de Organizaciones Políticas de 1 de septiembre de 2018. El cuerpo legal se complementa con la reglamentación emitida por el Tribunal Supremo Electoral (TSE):

- Reglamento para sanciones y multas por faltas electorales cometidas por juradas o jurados electorales, notarias o notarios electorales, servidoras o servidores públicos, organizaciones políticas y particulares. Aprobado mediante resolución TSE-RSP-ADM N° 0236/2019 del 21 de marzo de 2019.

⁹¹ El 23 de noviembre de 2019, las dos cámaras de la asamblea legislativa aprobaron por unanimidad la Ley de Régimen Excepcional y Transitorio para la Realización de Elecciones Generales, normativa que dejó sin efecto legal las Elecciones Generales realizadas el 20 de octubre de 2019.

⁹² Las leyes que se citan a continuación pueden consultarse en el siguiente link: <https://www.oep.org.bo/marco-normativo/leyes/>. En cuanto a los reglamentos, estos se encuentran disponibles en: <https://www.oep.org.bo/marco-normativo/reglamentos/reglamentos-2019/>

- Reglamento Registro de Alianzas de Organizaciones Políticas en Elecciones Generales. Aprobado mediante resolución TSE-RSP-ADM N° 0134/2019 del 21 de marzo de 2019.
- Reglamento para las Elecciones Generales 2019. Aprobado mediante resolución TSE-RSP-ADM-N° 0230/2019 del 24 de mayo de 2019.
- Reglamento de Material Electoral. Aprobado mediante resolución TSE-RSP-ADM-N° 0229/2019 del 24 de mayo de 2019.
- Reglamento para la Actualización del Padrón Electoral Biométrico. Aprobado mediante resolución TSE-RSP-ADM-N° 0235/2019, del 24 de mayo de 2019.
- Protocolo de Registro de Candidatos. Aprobado mediante resolución TSE-RSP-ADM-N° 0227/2019, de 27 de mayo de 2019.

III. Sistema electoral

Elección de presidente y vicepresidente de la República⁹³

La elección de Presidente y Vicepresidente se realiza por circunscripción nacional única, mediante sufragio universal, de las listas de candidatos presentadas por las organizaciones políticas de alcance nacional con personalidad jurídica vigente. Se proclama Presidente y Vicepresidente a quienes hayan obtenido más del 50% de los votos válidos emitidos o un mínimo de 40% de votos válidos emitidos con una diferencia de al menos 10%, en relación con la segunda candidatura más votada. En caso de no obtener los votos necesarios se convoca a segunda vuelta, la cual se lleva a cabo dentro de los sesenta días posteriores al día de la primera elección.

Elección de Senadores⁹⁴

Se eligen en circunscripción departamental, en lista única con el presidente y vicepresidente del Estado, aplicando el principio de proporcionalidad. En cada uno de los 9 departamentos se eligen cuatro senadores titulares y cuatro suplentes.

Los votos acumulativos obtenidos en cada Departamento, para presidente, por las organizaciones políticas, se dividen sucesivamente entre los divisores naturales: 1, 2, 3 y 4, en forma correlativa, continua y obligada. Los cocientes obtenidos se ordenan de mayor a menor para establecer el número de Senadores que corresponde a cada organización política en cada departamento.

Elección de diputados⁹⁵

⁹³ Regulada mediante el artículo 166 de la Constitución Política del Estado.

⁹⁴ Regulada por los artículos 54 y 55 de la Ley de Régimen Electoral.

⁹⁵ Regulada por el artículo 56 de la Ley de Régimen Electoral.

La Cámara de Diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional se compone de ciento treinta (130) miembros, de los cuales 63 son electos por circunscripción uninominal, 60 por la vía plurinominal y 7 por circunscripción especial.⁹⁶

Elección de diputados a la Asamblea Legislativa Plurinacional

Departamento	Uninominales Mayoría Simple	Plurinominales Sistema Proporcional	Especiales Mayoría simple	Total departamento
La Paz	14	14	1	29
Santa Cruz	14	13	1	28
Cochabamba	9	9	1	19
Potosí	7	6	0	13
Chuquisaca	5	5	0	10
Oruro	4	4	1	9
Tarija	4	4	1	9
Beni	4	3	1	8
Pando	2	2	1	5
Total nacional	63	60	7	130

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la legislación electoral.

Los diputados y diputadas uninominales y de circunscripciones especiales se eligen por mayoría simple en los respectivos distritos. Las diputadas y los diputados plurinominales se eligen en circunscripciones departamentales, de las listas encabezadas por las candidatas o los candidatos a Presidenta o Presidente y Vicepresidenta o Vicepresidente del Estado, mediante el sistema proporcional establecido en la Ley⁹⁷.

Elección de Representantes ante Organismos Parlamentarios Supraestatales⁹⁸

⁹⁶ Las circunscripciones especiales corresponden a las naciones o pueblos IOC minoritarios.

⁹⁷ Ver artículo 59 de la Ley de Régimen Electoral.

⁹⁸ Regulada por el artículo 7 de la Ley de Elección Directa de Representantes ante Organismos Parlamentarios Supraestatales.

Se elige un representante por departamento, aplicando la fórmula de mayoría simple. Cabe señalar, sin embargo, que estos representantes no son votados directamente: las bancas se reparten en función de los votos obtenidos por la candidatura presidencial de cada partido en el respectivo departamento.

IV. Autoridades electorales

El Órgano Electoral Plurinacional es un órgano del poder público del Estado Plurinacional y tiene igual jerarquía constitucional a la de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Se relaciona con estos sobre la base de la independencia, separación, coordinación y cooperación⁹⁹.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 205 de la Constitución Política del Estado y artículo 3 de la Ley del Órgano Electoral, integran el Órgano Electoral:

- El Tribunal Supremo Electoral (TSE)
- Tribunales Electorales Departamentales (TED)
- Juzgados Electorales (JE)
- Notarios Electorales (NE)
- Jurados de las Mesas de Sufragio (JMS)

Autoridades permanentes

El Tribunal Supremo Electoral

El Tribunal Supremo Electoral es la máxima autoridad del Órgano Electoral Plurinacional, con jurisdicción y competencia en todo el territorio del Estado. Es responsable de organizar, dirigir, supervisar, administrar y ejecutar los procesos electorales, revocatorias de mandato y referendos de alcance nacional, departamental, regional y municipal. Sus decisiones son de cumplimiento obligatorio, inapelables e irrevisables, excepto en los asuntos que correspondan al ámbito de la jurisdicción y competencia del Tribunal Constitucional Plurinacional¹⁰⁰.

El TSE tiene entre otras las siguientes atribuciones:

*I. Atribuciones electorales*¹⁰¹: 1) Establecer la reglamentación para la delimitación de circunscripciones y fijación de recintos y mesas electorales; 2) Establecer los asientos y la codificación de recintos y mesas electorales; 3) Realizar el cómputo nacional y proclamar los resultados oficiales; 4) Aprobar el diseño de las franjas presentadas por las organizaciones políticas y el diseño de las papeletas de sufragio, y disponer su impresión; 5) Registrar candidaturas, disponer su inhabilitación y otorgar las credenciales a las candidatas y los candidatos que resulten electos; 6) Verificar el estricto cumplimiento de los criterios de paridad y de alternancia entre mujeres y varones; 7) Regular y fiscalizar los gastos de propaganda de las

⁹⁹ Art. 2. Ley del Órgano Electoral Plurinacional.

¹⁰⁰ Art. 11 y 17. Ley del Órgano Electoral Plurinacional.

¹⁰¹ Art. 24. Ley del Órgano Electoral Plurinacional.

organizaciones políticas de alcance nacional; 8) Invitar y acreditar misiones nacionales e internacionales de acompañamiento electoral; 9) Regular y fiscalizar la contratación y uso de medios de comunicación masiva en la difusión de propaganda electoral; 10) Regular y fiscalizar la elaboración y difusión de encuestas de intención de voto, bocas de urna, conteo rápido y otros estudios de opinión; 11) Reglamentar la difusión gratuita de propaganda electoral de las organizaciones políticas en los medios de comunicación del Estado¹⁰².

*II. Atribuciones de registro civil*¹⁰³: 1) Organización y administración del Servicio de Registro Cívico; 2) Organizar y administrar el sistema del Padrón Electoral; 3) Organizar y administrar el registro civil.¹⁰⁴

*III. Atribuciones jurisdiccionales*¹⁰⁵: 1) Conocer y decidir, sin recurso ulterior y vía Recurso de Nulidad, las resoluciones de los Tribunales Electorales Departamentales pronunciadas en Recursos de Apelación por causales de nulidad de las actas de escrutinio y cómputo; 2) Conocer y decidir, sin recurso ulterior, las demandas de inhabilitación de candidaturas en procesos electorales de alcance nacional y vía Recurso de Apelación, las resoluciones de los Tribunales Electorales Departamentales sobre demandas de inhabilitación de candidaturas; 3) Conocer y decidir las controversias electorales, de organizaciones políticas y de los registros civil y electoral, como Tribunal de última y definitiva instancia; 4) Conocer y decidir, sin recurso ulterior, las controversias sobre faltas electorales y cumplimiento de derechos políticos. Las decisiones del Tribunal Supremo Electoral son inapelables con excepción de los asuntos que le competan al Tribunal Constitucional Plurinacional¹⁰⁶.

Conforme a la Ley del Órgano Electoral, el TSE se integra por siete vocales, designados por un periodo de seis años, de los cuales uno es elegido por el Presidente y seis por la Asamblea Legislativa mediante convocatoria pública¹⁰⁷. Además, se eligen a seis vocales suplentes dentro de los postulantes. De acuerdo con la normativa, de los 7 vocales, al menos dos deben ser de origen indígena originario campesino, y al menos tres, mujeres.

Integración del Tribunal Supremo Electoral a la fecha de los comicios¹⁰⁸

Nombre	Cargo
María Eugenia Choque Quispe	Presidenta
Antonio José Iván Costas Sític	Vicepresidente

¹⁰² Art 24. Ley del Órgano Electoral Plurinacional.

¹⁰³ Art 25. Ley del Órgano Electoral Plurinacional.

¹⁰⁴ *Ibídem*.

¹⁰⁵ Art 26. Ley del Órgano Electoral Plurinacional

¹⁰⁶ *Ibídem*.

¹⁰⁷ Art 6. Constitución Política del Estado.

¹⁰⁸ El vicepresidente Antonio Costas renunció dos días después de los comicios. Los demás vocales fueron oficialmente destituidos por medio de la Ley de Régimen Excepcional y Transitorio para la Realización de Elecciones Generales, expedida el 23 de noviembre de 2019.

Lucy Cruz Villca	Vocal
Lidia Iriarte Torrez	Vocal
Idelfonso Mamani Romero	Vocal
Edgar Gonzales López	Vocal

Tribunales Electorales Departamentales

Los Tribunales Electorales Departamentales son el máximo nivel y autoridad del Órgano Electoral Plurinacional a nivel departamental, con jurisdicción y atribuciones en sus respectivos departamentos.

Conforme a la Ley del Órgano Electoral Plurinacional¹⁰⁹, los Tribunales Electorales Departamentales se integran por cinco vocales, designados por un período de seis años, de los cuales uno es designado por el presidente y cuatro por la Cámara de Diputados, de las ternas enviadas por cada una de las Asambleas Departamentales. Además, se designan entre los postulantes a cuatro vocales suplentes.

Los Tribunales Electorales Departamentales tienen las siguientes funciones:

*I. Atribuciones Electorales*¹¹⁰: 1) Administrar y ejecutar los procesos electorales, referendos y las revocatorias de mandato de alcance nacional, departamental, regional y municipal; 2) Delimitar las circunscripciones electorales en procesos de alcance departamental, regional y municipal; 3) Fijar el número y la ubicación de los recintos y mesas electorales, de su departamento; 4) Establecer los lugares y recintos de votación en su jurisdicción; 5) Efectuar, en sesión pública, los cómputos finales y proclamar los resultados oficiales y remitirlos al Tribunal Supremo Electoral; 6) Entregar el material electoral a los notarios electorales; 7) Registrar a las candidatas y candidatos, otorgar las credenciales de los que resulten electos, en los procesos electorales de alcance departamental, regional y municipal e inhabilitar a quienes no hayan cumplido con los requisitos establecidos en la presente Ley; 8) Fiscalizar, los gastos de propaganda de las organizaciones políticas de alcance departamental, regional o municipal.

*II. Atribuciones Jurisdiccionales*¹¹¹: 1) Conocer y decidir nulidades de actas de escrutinio y cómputo en procesos electorales de alcance nacional, departamental, regional y municipal, a través de los recursos de apelación presentados ante los Jurados Electorales de las Mesas de Sufragio; 2) Conocer y decidir las demandas de inhabilitación de candidaturas en procesos electorales de alcance departamental, regional y municipal; 3) Conocer y decidir, en segunda instancia, las controversias sobre faltas electorales y cumplimiento de derechos políticos, de alcance departamental, regional y municipal, a través de los recursos presentados contra las sentencias de los Jueces Electorales; 4) Conocer y decidir, en segunda instancia, otras controversias de alcance departamental, regional y municipal, a través de los recursos

¹⁰⁹ Art. 35.

¹¹⁰ Art 38. Ley del Órgano Electoral Plurinacional.

¹¹¹ Art 38. Ley del Órgano Electoral Plurinacional.

presentados contra las sentencias de los Jueces Electorales; 5) Conocer y decidir, como tribunal de instancia, las controversias de alcance departamental, regional y municipal.

Autoridades temporales

Jueces electorales

Son autoridades judiciales designadas por el Tribunal Electoral Departamental y cuentan con las siguientes atribuciones¹¹²: 1) Conocer y resolver, en primera instancia, controversias sobre procesos electorales, referendos y revocatorias de mandato, con excepción de las relativas a inhabilitación de candidaturas y la nulidad de actas de escrutinio y cómputo de votos; 2) Sancionar, en primera instancia, las faltas electorales; 3) Vigilar el funcionamiento y la organización de las notarías, jurados y mesas de sufragio y establecer sanciones por faltas electorales; 4) Disponer las medidas cautelares conforme a ley durante la sustanciación del proceso.

Jurados de las mesas de sufragio

El día de la elección los ciudadanos que se integran a las mesas de sufragio se convierten en la máxima autoridad electoral de cada una de ellas¹¹³. Son seleccionados por los Tribunales Electorales Departamentales mediante sorteo de la lista de personas habilitadas para votar.

Los Jurados tienen las siguientes atribuciones¹¹⁴: 1) Determinar, junto con el Notario Electoral, el lugar y la ubicación de la Mesa de Sufragio dentro del recinto electoral, que reúna condiciones de seguridad y garantía para la emisión del voto; 2) Garantizar la celeridad, transparencia y corrección del acto electoral; 3) Disponer el rol de asistencia de Jurados suplentes y la convocatoria a ciudadanas o ciudadanos presentes en la fila en caso de no estar completo el número de Jurados; 4) Garantizar el cumplimiento del procedimiento de votación establecido por ley; 5) Realizar los actos de apertura y cierre de la Mesa de Sufragio, escrutinio y cómputo de los votos, asentando el acta correspondiente; 6) Disponer el orden de votación de electores en función de las preferencias de Ley; 7) Brindar la información que requieran los electores respecto al procedimiento de votación.

De acuerdo con calendario electoral, el 20 de septiembre se realizó el sorteo de juradas y jurados de las mesas de sufragio en un acto público y en presencia de las autoridades de los Tribunales Electorales Departamentales (TED). El 22 de septiembre los TED publicaron la nómina de juradas y jurados sorteados en medio de prensa escrito y el TSE, la lista de jurados para el voto en el exterior.

Jurados electorales y mesas de sufragio por departamento

Departamento	Número de mesas de sufragio	Jurados sorteados
--------------	-----------------------------	-------------------

¹¹² Art 54. Ley del Órgano Electoral Plurinacional

¹¹³ El jurado se constituye por tres titulares y tres suplentes registrados como electores en la mesa de sufragio.

¹¹⁴ Art 64. Ley del Órgano Electoral Plurinacional

La Paz	53.928	8.988
Santa Cruz	51.725	8.621
Cochabamba	36.804	6.134
Potosí	14.027	2.338
Chuquisaca	10.968	1.828
Oruro	9.876	1.646
Tarija	10.812	1.802
Beni	7.806	1.302
Pando	2.334	389
Nacional	198.281	33.048
Exterior	1.508	9.042
TOTALES	34.556	207.323

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos entregados por el tribunal electoral

De acuerdo con las disposiciones legales¹¹⁵, durante los siguientes siete días calendario a la publicación de las listas de jurados de las mesas de sufragio podían presentar su excusa por escrito a la Secretaría de Cámara de cada TED.

Notarios electorales

Son las autoridades electorales designadas por el Tribunal Electoral Departamental para cumplir las funciones de apoyo logístico y operativo, y para dar fe de los actos electorales. Entre sus atribuciones se encuentran las siguientes¹¹⁶: 1) Apoyar logísticamente a las autoridades electorales; 2) Dar fe de los actos electorales; 3) Denunciar ante las autoridades competentes las violaciones a la ley, deficiencias o irregularidades observadas; 4) Asistir a la organización de los Jurados de Mesas de Sufragio, y apoyar en la capacitación e información electoral; 5) Entregar personal y oportunamente a la presidenta o el presidente de cada mesa de sufragio el material electoral recibido del Tribunal Electoral Departamental; 6) Recoger de los jurados electorales los sobres de seguridad y el material electoral, y entregarlos al Tribunal Electoral Departamental; 7) Atender el día de la votación las reclamaciones de las electoras y los electores que invoquen su indebida inhabilitación de la lista índice.

¹¹⁵ Art. 60. Ley del Órgano Electoral Plurinacional

¹¹⁶ Art 69. Ley del Órgano Electoral Plurinacional

Los notarios y notarias cumplen un rol fundamental en el esquema de organización electoral de Bolivia. Son ellos quienes atienden las dudas o reclamaciones de los ciudadanos y quienes asisten a los jurados de electorales que, por déficits de capacitación, pudieran no conocer a cabalidad las funciones y procedimientos que deben llevar adelante. Dada la importancia de esta figura, la normativa electoral establece como requisito para desempeñarse como notario el haber aprobado los cursos de capacitación o tener como experiencia un proceso electoral como notario.

Para este proceso electoral se designaron 8.136 notarios, distribuidos del siguiente modo:

Notarios electorales por departamento

Departamento	Notarios electorales
Chuquisaca	544
La Paz	2.126
Cochabamba	1.187
Oruro	500
Potosí	777
Tarija	519
Santa Cruz	1.688
Beni	343
Pando	173
Exterior	283
Total	8.136

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos entregados por el tribunal electoral

IV. Aspectos observados durante el proceso electoral

Institucionalidad electoral

La Misión tomó nota de la falta total de confianza en el órgano electoral. La Misión constató que existía una opinión generalizada sobre los desincentivos para presentar recurso ante el TSE dado el desprestigio de sus integrantes. En todas las reuniones que tuvo con referentes de la oposición, estos manifestaron que la mayoría de los vocales respondía de manera directa al entonces partido del gobierno.

La Misión observó que, en el año anterior a la elección, hubo cambios significativos en la composición del Tribunal Supremo Electoral, así como en su estructura interna. El 1 de octubre de 2018, luego de convocadas las primarias para la elección de los binomios presidenciales, José Luis Exeni, vicepresidente del TSE, renunció a su cargo aduciendo motivos de salud. Posteriormente, el 22 de octubre, renunció Katia

Uriona, presidenta del tribunal. Mediante una carta dirigida a la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP), Uriona explicó que su alejamiento se debió a la situación de estancamiento en la toma de decisiones referidas a temas fundamentales¹¹⁷.

Dos días después de la celebración de las primarias, el 30 de enero de 2019, presentó su renuncia la vocal Dunia Sandoval, manifestando su disenso con algunas de las decisiones que había tomado el pleno del tribunal¹¹⁸. Cabe destacar que, a la fecha de la elección, la vocal Sandoval no había sido reemplazada.

Pasada la elección general, renunció también el entonces vicepresidente Antonio Costas, argumentando que el motivo de la renuncia fue “la desatinada decisión de la Sala del Tribunal Supremo Electoral de suspender la publicación de resultados del sistema de transmisión de resultados preliminares (TREP)”¹¹⁹. El ex magistrado también afirmó en su misiva que esa situación “derivó en la desacreditación de todo el proceso electoral, ocasionando una innecesaria convulsión social”¹²⁰.

Es importante señalar como antecedente a las renuncias de los magistrados del TSE las innumerables presiones que recibieron en el marco de esta elección. El 21 de noviembre de 2018, en las semanas previas a definir la habilitación o inhabilitación de las candidaturas inscritas para las primarias, los vocales Costas y Sandoval habían presentado una nota de denuncia ante el Defensor del Pueblo en la que indicaban que habían sido intimidados y solicitaban garantías para el ejercicio de sus funciones¹²¹. El 25 de noviembre de 2018, ambos vocales presentaron también una solicitud de medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)¹²².

Junto con las modificaciones en la integración del pleno del Tribunal tuvieron lugar cambios relevantes entre el personal del OEP. La Misión constató que, a comienzos del año electoral, se registraron una serie de despidos y renuncias entre quienes ocupaban puestos de dirección del órgano electoral. En la mayoría de los casos, las vacantes fueron cubiertas con personal que ya pertenecía a la institución.

De acuerdo con la información de la Dirección Nacional de Administración del TSE, al 15 de octubre de 2019, el TSE tenía 220 funcionarios/as activas y 33 puestos vacantes. Entre los cargos no cubiertos se encontraban dos de las nueve direcciones del OEP: la Dirección Nacional Jurídica y la Dirección Nacional de Procesos Electorales.

¹¹⁷ Carta pública de renuncia de fecha 22 de octubre de 2018 firmada por la Presidenta Katia Uriona. Disponible en: <https://www.eldeber.com.bo/bolivia/Esta-es-la-carta-de-renuncia-presentada-por-Katia-Uriona-20181022-9463.html>

¹¹⁸ Carta pública de renuncia de fecha 30 de enero de 2019 firmada por la Vocal Dunia Sandoval. Disponible en: <https://eju.tv/2019/01/conozca-la-carta-de-renuncia-de-dunia-sandoval-la-vocal-del-tse-que-se-opuso-a-la-habilitacion-de-evo/>

¹¹⁹ Carta pública de renuncia de fecha 22 de octubre de 2019 firmada por el Vocal y Vicepresidente Antonio Costas Sitic. Disponible en: <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20191022/antonio-costas-renuncia-al-tse-interrupcion-del-trep>

¹²⁰ *Ibidem*.

¹²¹ De acuerdo con nota periodística publicada en el diario El País el 28 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://elpais.bo/dos-vocales-del-tse-denunciaron-amenazas-ante-el-defensor-del-pueblo/>

¹²² De acuerdo con nota periodística publicada en el diario Opinión el 5 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.opinion.com.bo/articulo/el-pais/vocales-costas-sandoval-mandaron-petici-oacute-n-cidh/20181205184300634618.amp.html>

Tribunal Supremo Electoral
Cargos ocupados y vacantes al 15 de octubre de 2019

Estructura	Activo	Vacante	Total
TSE	220	33	253
SALA PLENA VOCALES	6	1	7
SALA PLENA (APOYO)	24	2	26
SECRETARÍA DE CÁMARA	11	3	14
PROTOCOLO Y RELACIONES INTERNACIONALES	2	0	2
UNIDAD DE ARCHIVO GENERAL	2		2
UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA	5	4	9
UNIDAD DE GEOGRAFÍA Y LOGÍSTICA ELECTORAL	4	0	4
UNIDAD TÉCNICA DE FISCLIZACIÓN	6	0	6
DIRECCIÓN NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN	34	6	40
DIRECCIÓN NACIONAL DE DESARROLLO ESTRATÉGICO	7	1	8
DIRECCIÓN NACIONAL ECONÓMICO FINANCIERO	24	4	28
DIRECCIÓN NACIONAL JURÍDICA	8	1	9
DIRECCIÓN NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES	4	3	7
DIRECCIÓN NACIONAL DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN	11	2	13
DIRECCIÓN NACIONAL SERECI	40	4	44
DIRECCIÓN NACIONAL SIFDE	32	2	34

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Dirección Nacional de Administración del OEP

El cambio de personal, tanto de dirección como operativo, generó desconfianza entre los actores de la contienda electoral y de la sociedad civil. La Misión destaca que el conocimiento y la experiencia de los funcionarios que conducen áreas sensibles del proceso electoral son un activo importante de toda institución electoral.

Por otra parte, al igual que en las elecciones generales de 2014¹²³, la Misión observó que el TSE contó con una importante sobrecarga de funciones en relación con los recursos materiales y humanos de los que dispone. Los especialistas de la Misión constataron severas limitaciones presupuestarias y de personal en todas las áreas del tribunal.

Por último, en relación con el ejercicio de transparencia y rendición de cuentas, la Misión observó que la información estadística y documental sobre la labor de cada área del OEP es limitada. La MOE/OEA constató que las resoluciones concernientes al proceso 2019 no se encontraban disponibles en el portal de internet del OEP: el fallo disponible más reciente es del 2016. En cuanto a los informes de auditoría, el último reporte corresponde también al 2016.

Calendario electoral: plazos para el registro y aprobación de candidaturas

De conformidad con las disposiciones legales, el TSE aprobó el calendario electoral el 28 de mayo y lo publicó el 02 de junio.¹²⁴ El calendario permitió definir los plazos sobre registro de votantes, registro y habilitación de candidatos, propaganda electoral, propaganda de fortalecimiento público, elección de jueces, notarios y jurados electorales, impresión y distribución de papeletas y material electoral, así como los procesos durante la jornada de votación y procesos para el conteo final de votos.

En relación con la inscripción y aprobación de candidaturas a la asamblea legislativa, se establecieron los siguientes plazos:

Plazos para la inscripción de senadurías y diputaciones renuncias y sustituciones

Procedimiento	Desde	Hasta	Días de ejecución
Inscripción de candidaturas (senadurías y diputaciones)	19 julio		1
Verificación de requisitos y causales de inelegibilidad de las candidaturas a senadurías y Diputaciones	20 julio	28 julio	9
Notificación del TSE a los partidos políticos y alianzas de las observaciones	29 julio	30 julio	2
Presentación de enmiendas de las listas de candidaturas por las	31 julio	2 agosto	3

¹²³ Misión de Observación Electoral de la OEA, Bolivia 2014. Comunicado de prensa. Disponible en: <https://www.oas.org/eomdatabase/GetFileA.aspx?id=168-1112-36-0>

¹²⁴ Art. 97. Ley del Régimen Electoral.

organizaciones políticas que incumplieron los criterios de paridad y alternancia			
Publicación de listas de candidaturas habilitadas	11 agosto		1
Sustitución de candidaturas por causa de renuncia	12 agosto	05 septiembre	25
Verificación de requisitos y causales de inelegibilidad de las candidaturas sustituidas	06 septiembre	8 septiembre	3
Notificación a los partidos políticos de observaciones	9 septiembre		1
Presentación de las enmiendas a las listas de candidaturas sustitutas	10 septiembre	12 septiembre	3
Publicación de listas de candidaturas sustitutas habilitadas en el portal web	15 septiembre		1
Sustitución de candidaturas por causa de inhabilitación por fallecimiento, impedimento permanente o incapacidad total	6 septiembre	16 octubre	
Publicación final de candidaturas habilitadas	19 octubre		1

Fuente: Calendario electoral - Elecciones Generales 2019 publicado por el OEP¹²⁵

Al respecto, distintos actores manifestaron a la Misión que los plazos para la inscripción de candidaturas a senadurías y diputaciones (1 día) así como para la presentación de enmiendas (3 días) fueron insuficientes. La MOE observó que, atendiendo a los reclamos de los partidos, el TSE modificó algunas de las fechas del calendario. Particularmente, mediante instructivo TSE-PRES-SC-037/2019, la Sala Plana amplió el plazo para la presentación de la documentación de respaldo de candidatos y candidatas: si bien, originalmente, esto debía hacerse al 20 de julio, se otorgó a los partidos tiempo hasta el 24 de julio para complementar excepcionalmente los documentos que no hubieran presentado.

¹²⁵ Disponible en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2019/05/Calendario_Electoral_EG_2019.pdf

A pesar de las modificaciones, mencionadas la falta de tiempo para reunir documentación y realizar enmiendas podría haber influido en el alto número de candidaturas inhabilitadas. De acuerdo con la información recibida¹²⁶ éstas alcanzaron las 734.

Candidaturas habilitadas, inhabilitadas, renunciadas

Organización política	Habilitada	Inhabilitada	Renuncia	Total General
21 f	301	26	3	330
C.C.	344	5	1	350
FPV	72	244	0	316
MAS-IPSP	352	0	0	352
MNR	181	42	1	224
MTS	276	31	1	308
PAN-BOL	133	166	1	300
PDC	102	162	2	266
UCS	162	58	2	222
Total General	1.923	734	11	2.668

*Total general incluye titulares de candidatos a la presidencia, así como de titulares y suplentes de diputados, senadores, y representantes de los organismos supraestatales.

Fuente: Información proporcionada por la Secretaría de Cámara, TSE. actualizada al 15 octubre 2019.

Por último, al analizar los plazos fijados en el calendario, se observa que la lista final de candidaturas habilitadas se dio a conocer recién el 19 de octubre, el sábado inmediatamente antes de la elección. Ello resulta problemático pues implica que tanto las y los candidatos como la ciudadanía en general no tuvieron certeza de quienes participarían de la elección sino hasta un día antes de los comicios.

Materiales electorales

Los componentes del material electoral están regulados por el artículo 138 de la Ley del Régimen Electoral. Como parte de los materiales se consideran las papeletas de sufragio, las actas electorales, las ánforas de sufragio, los sobres de seguridad, los listados de electores y electoras habilitados y habilitadas, e inhabilitadas e inhabilitados y los útiles electorales. El TSE es responsable del diseño, licitación, impresión, adquisición y distribución del material electoral, para todos los procesos electorales, revocatorias de mandato y los referendos de alcance nacional.

¹²⁶ Corte al 15 de septiembre de 2019.

Los encargados del armado de las maletas electorales son los Tribunales Electorales Departamentales, quienes deben seguir los criterios remitidos por la Dirección Nacional de Procesos Electorales¹²⁷. La Misión observó que, tanto en las zonas de almacenamiento como a lo largo de la cadena de distribución, la infraestructura de la que disponían los tribunales departamentales no era la adecuada. Se constató que la falta de espacios hacía difícil que el armado de las maletas se diera de forma constante y fluida.

Se observó, asimismo, que el personal del que se disponía no era suficiente y que no todos los operadores tenían claridad sobre las tareas que debían desempeñar. Se destaca, sin embargo, el uso de Códigos de barras y códigos QR para el control automatizado de los elementos que eran introducidos en las maletas.

La MOE/OEa advirtió que, bajo el esquema descentralizado de armado de maletas, los TED dependían del suministro de materiales que realizara el TSE para poder ensamblar los kits electorales. El retraso de la llegada a los TED de un componente del kit podía demorar o interrumpir el proceso de producción, exponiendo la seguridad de los demás materiales en línea de producción.

Respecto a la seguridad, se observó que sólo un par de miembros de la policía reguardaba el interior de los edificios donde se almacenaban las maletas y que los depósitos contaban con materiales altamente inflamables, como alfombras, cortinas de tela y muchos espacios recubiertos de madera.

En relación con los plazos para el envío de las maletas desde los TED a los distintos distritos, se observó que estos no fueron homogéneos: cada tribunal elaboró su propio plan estratégico y realizó el reparto de acuerdo con la geografía de su departamento. Algunos TED optaron por iniciar la distribución de las maletas hacia las zonas rurales dos semanas antes de los comicios. Ello redujo los riesgos de que los materiales no llegaran a las localidades más aisladas, pero, al mismo tiempo, implicó que las maletas quedaran bajo custodia de los notarios durante más de diez días. Si bien, en algunos casos, el material fue llevado a recintos o instalaciones deportivas custodiadas, en otros fue resguardado en los domicilios particulares de los notarios sin las correspondientes medidas de seguridad.

En cuanto al repliegue de materiales tras los escrutinios en las mesas, la Misión constató que la cadena de custodia fue frágil. Los observadores de la MOE/OEA reportaron que los traslados se hicieron de manera heterogénea y que los espacios para el almacenaje del material no contaron con las medidas de seguridad correspondientes.

A pesar de que la Ley del Régimen Electoral establece que la fuerza pública debe cooperar con la autoridad electoral para garantizar la seguridad todo el ciclo electoral, y de la firma de dos convenios de cooperación interinstitucional para este propósito, se hizo evidente la escasa o nula coordinación entre los TEDs y la fuerza pública. Ni el OEP ni los TEDs contaron con documentación alguna que evidenciara que el material electoral hubiera sido custodiado por la fuerza pública.

La información reportada desde los departamentos evidenció, además, que no existió un protocolo específico de custodia del Acta Oficial (Sobre A) luego de su recepción en los Tribunales Electorales

¹²⁷ Art. 24. Reglamento del material electoral.

Departamentales. Los expertos constataron que la organización de las actas en los distintos TED no se dio de manera estandarizada.

Con posterioridad a los comicios, la OEA fue invitada por el gobierno de Bolivia a realizar un análisis de integridad electoral de lo ocurrido durante la jornada de votación y en días subsiguientes. A continuación, se presenta la información que recogió el equipo auditor de la OEA sobre las condiciones del material sensible en la etapa poselectoral¹²⁸.

Departamento	Universo de Actas / Lista de electores habilitados	Material no fungible (Sensible)				Material fungible (no sensible)
		Actas en buen estado	Actas quemadas o destruidas	Lista de electores en buen estado	Lista de electores quemadas o destruidas	
POTOSÍ	2.338	75%	25%	0%	100%	100% quemado
COCHABAMBA	6.134	99,5%	0.5%	100%	0	100% en buen estado
BENI	1.302	100%	0	83,8%	16,2%	<i>Parcialmente quemado</i>
SANTA CRUZ	8.621	19% parcialmente salvado	81%		100%	75% quemado
LA PAZ	8.988	100%	0	100%	0	100% en buen estado
PANDO	389	100%	0	0	100%	<i>Parcialmente quemado y mojado.</i>
CHUQUISACA	1.828	99,9%	0.01%	0	100%	100% quemado
TARIJA	1.802	100%	0	100%	0	<i>Parcialmente quemado</i>

¹²⁸ OEA. Informe final de Análisis de Integridad Electoral. Disponible en: <http://www.oas.org/es/sap/deco/Informe-Bolivia-2019/>

ORURO	1.646	100%	0	100%	0	100% en buen estado
-------	-------	------	---	------	---	---------------------

Fuente: Informe final de Análisis de Integridad Electoral.

Se constató la quema parcial o total de las instalaciones electorales en Chuquisaca, Beni, Pando, Potosí, Santa Cruz, Tarija. El hecho de que haya existido material sensible (actas y listas electorales) quemado evidencia la falta de resguardo, de previsiones adecuadas y de poca coordinación de los TEDs con las fuerzas de seguridad.

Es preciso señalar, por otra parte, que el equipo auditor de la OEA encontró actas del voto en el exterior originales (sin llenar) en las instalaciones del TSE. Tal como se indicó en el correspondiente informe¹²⁹, este hallazgo es un indicio de que no se cumplieron con los procedimientos de destrucción de material sensible defectuoso y/o excedente (en buen estado).

Capacitación electoral

La capacitación al personal de planta, temporal y de los facilitadores estuvo a cargo del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) del OEP. Según la información proporcionada por el SIFDE, se contrataron 652 facilitadoras/es y capacitadoras/es, que tuvieron a su cargo la capacitación de 8.131 notarios y 207.322 jurados.

Las capacitaciones se realizaron en centros de votación y contaron con la presencia del personal de los tribunales departamentales. A pesar de los esfuerzos de la autoridad electoral, a tres días de la elección, se había logrado capacitar únicamente a 117.932 jurados, es decir, a un 59,4% del total. La Misión fue informada de que, en pos de que todos los integrantes de las mesas conocieran mínimamente los procedimientos que debían ejecutar, se solicitó a los notarios electorales que el día de la votación- antes de abrir las mesas- instruyeran rápidamente a los jurados en sus tareas y responsabilidades.

En relación con los materiales de capacitación, la MOE/OEA constató que las guías para capacitadores y facilitadores, juradas y jurados electorales, notarias y notarios, y la cartilla para guías electorales eran de fácil comprensión y contribuían a fortalecer los conocimientos de los participantes en el proceso electoral. Estos documentos contenían una descripción de las tres etapas en las que se dividió el trabajo durante la jornada electoral, detallando las orientaciones sobre las funciones, responsabilidades y actividades que los jurados debían cumplir. Se destaca el hecho de que las guías y capacitaciones en zonas o comunidades indígenas fueron elaboradas en los idiomas originarios.

Sistema de monitoreo electoral del TSE

Para un control más efectivo de la ejecución de las distintas etapas del proceso electoral, el OEP utilizó una vez más un sistema de monitoreo, elaborado por la Dirección Nacional de Tecnologías de las

¹²⁹ Ibídem.

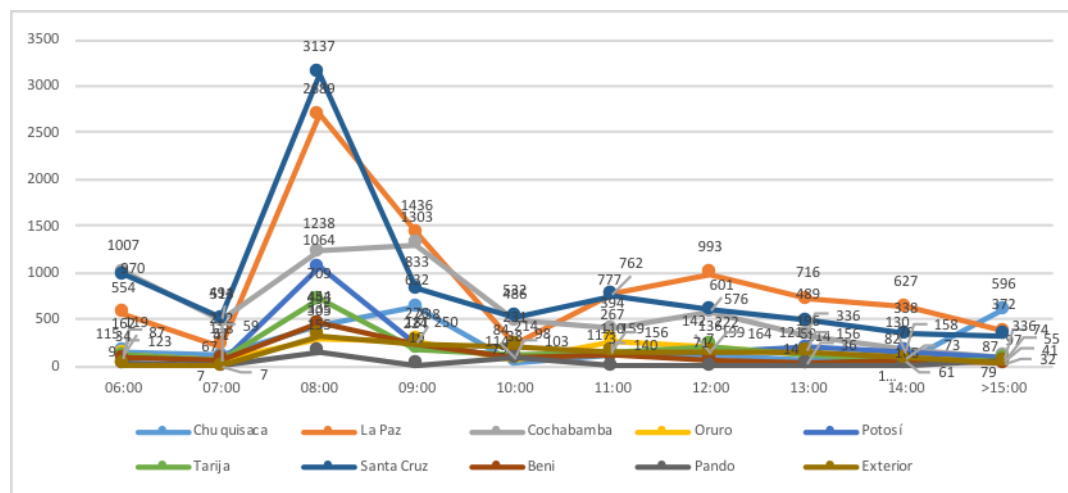
Información y Comunicación (DNTIC)¹³⁰. Esta fue la primera vez que se utilizó este sistema para dar seguimiento al proceso electoral en el exterior.

El sistema se alimentó con la información que los notarios subieron a través de una aplicación en sus teléfonos móviles. Entre otros aspectos, se reportó: a) avance en la notificación a jurados, b) avance en la capacitación a jurados, c) entrega de maleta electoral a notarios, d) entrega de maleta electoral a jurados, e) apertura de mesa de votación, f) cierre de mesa de votación, g) pago de estipendio a jurados. Además, por primera vez, el sistema permitió identificar previo al día de la elección las mesas críticas (aquellas en las que no se había logrado notificar ni capacitar a por lo menos tres jurados electorales), así como las actividades relativas al voto en el exterior.

La Misión destaca, asimismo, que- a diferencia de las elecciones primarias- cada TED contrató personal abocado específicamente a dar seguimiento a los notarios para que estos reportaran los avances a tiempo. A pesar de ello, la Misión observó que, en algunas zonas rurales, la información ingresó al sistema con retraso debido, en algunos casos, a problemas de conectividad y, en otros, a que los notarios no estaban bien capacitados en el uso de la aplicación. En las zonas urbanas también se dieron retrasos debido a la sobrecarga de actividades de los notarios, quienes no reportaron a tiempo por estar ocupados en otras tareas propias de su función.

Con el objeto de reflejar la falta de precisión del monitoreo, se presenta a continuación la información reportada la hora de apertura y cierre de las mesas¹³¹.

Apertura de mesas de sufragio

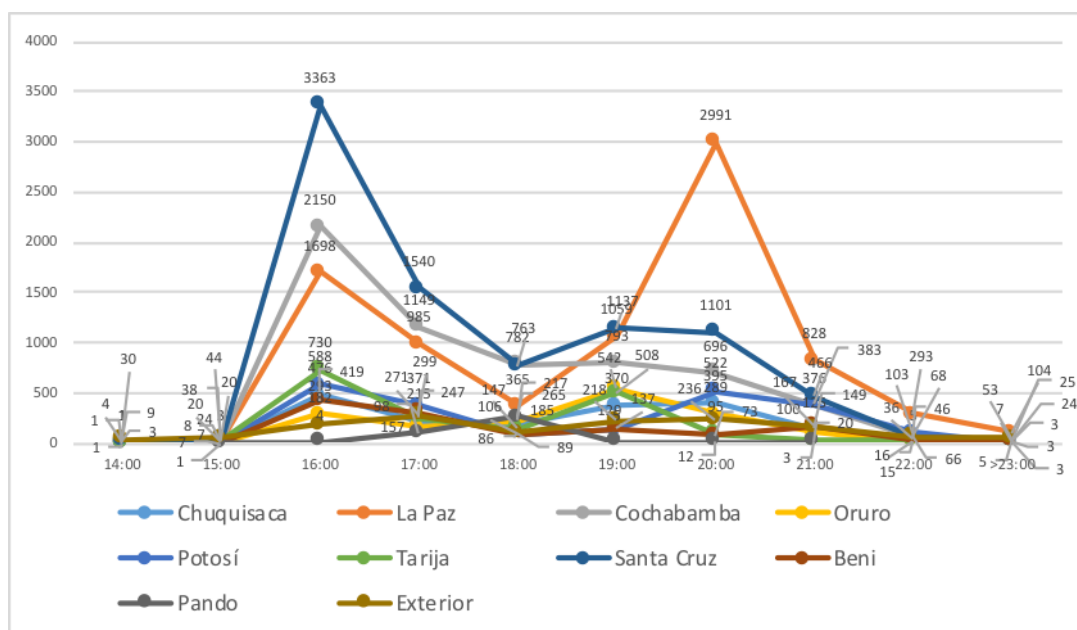


Fuente: Nro. DNTIC- INT N° 0319 /2019

Cierre de mesas de sufragio

¹³⁰ En las elecciones judiciales del 2017 también se utilizó el sistema de monitoreo. Ver Informe OEA disponible en: <http://www.oas.org/EOMDatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=397&MissionId=474>

¹³¹ De acuerdo con lo reflejado en el Informe DNTIC- INT N° 0319 /2019.



Fuente: Nro. DNTIC- INT N° 0319 /2019

Tal como ha señalado el equipo auditor de la OEA¹³², estos datos no reflejan lo sucedido en la realidad. De acuerdo a la información entregada por el sistema, un total de 10.500 mesas de sufragio (más del 30% del total) abrieron entre las 11:00 y las 15:00 horas, cuando el Reglamento para las Elecciones Generales 2019 establece que las mesas de sufragio no pueden instalarse posterior a las 10:00 am (salvo casos excepcionales). Esto permite inferir que los datos del sistema de monitoreo reflejan el momento en que los notarios enviaban su reporte de apertura, mas no la hora en que las mesas empezaron a funcionar.

Se advierte, por otra parte, que ni el sistema de monitoreo, ni los informes de la aplicación proporcionan datos de respaldo para avalar y confirmar la información reportada por las y los notarios. Es importante señalar, asimismo, que la plataforma contiene información sobre el momento de los cierres de mesa, pero no sobre el horario de entrega de los sobres de seguridad a los notarios.

Padrón electoral

El padrón electoral es el registro de todos los bolivianos y bolivianas en edad de votar, y de los extranjeros que cumplen los requisitos para hacerlo. Para cada proceso electoral, referendo o revocatoria de mandato, el Servicio de Registro Cívico (SERECÍ) remite oficialmente al tribunal electoral, dentro del plazo establecido en el Calendario Electoral, el Padrón con la Lista de personas habilitadas y la Lista de personas inhabilitadas por cada mesa de sufragio¹³³.

¹³² OEA. Informe final de Análisis de Integridad Electoral. Disponible en: <http://www.oas.org/es/sap/deco/Informe-Bolivia-2019/>

¹³³ Art. 98. Ley del Régimen Electoral.

El padrón electoral es actualizado de manera permanente por el Servicio de Registro Cívico (SRECI) mediante¹³⁴:

- a) La inclusión de las personas mayores de 18 años de edad;
- b) La depuración de las personas fallecidas;
- c) El cambio de domicilio;
- d) La suspensión o rehabilitación de los derechos de ciudadanía a efectos electorales;
- e) El registro de personas naturalizadas.

La comunicación del cambio de domicilio, para efectos electorales, es de carácter obligatorio y constituye una responsabilidad de las ciudadanas y los ciudadanos.

En Bolivia, el padrón es biométrico por lo que además de los datos personales de cada ciudadano/a se registran las características biométricas de cada votante y las huellas dactilares de los 10 dedos de las manos. De esta manera se obtienen los datos completos que permiten una mejor y más segura identificación de cada votante.

De acuerdo con la información proporcionada por el SRECI, para las elecciones generales de 2019, los habilitados para votar fueron 7.315.364. En el ámbito nacional, se contó con un padrón de 6.974.363 personas, mientras que en el exterior los habilitados fueron 341.001.

**Padrón electoral 2019
consolidado**

	Departamento	Habilitados EG 2019
1	Chuquisaca	370.680
2	La Paz	1.910.654
3	Cochabamba	1.325.896
4	Oruro	335.777
5	Potosí	452.047
6	Tarija	377.600
7	Santa Cruz	1.863.543
8	Beni	265.586
9	Pando	72.580

¹³⁴ Art. 99. Ley del Régimen Electoral.

10	Exterior	341.001
TOTALES		7.315.364

Fuente: Información proporcionada por la Dirección Nacional del SERECI.

Por otra parte, de acuerdo con la información recibida, hubo 34.536 personas inhabilitadas¹³⁵. En su mayoría, estas fueron excluidas del padrón por no cumplir con su deber de jurados de mesa en las elecciones anteriores.

Total de inhabilitados por departamento

Ciudad	Inhabilitados
Chuquisaca	1.629
La Paz	7.803
Cochabamba	4.983
Oruro	1.143
Potosí	2.226
Tarija	1.885
Santa Cruz	12.632
Beni	1.746
Pando	489
TOTAL	34.536

Fuente: Información proporcionada por la Dirección Nacional del SERECI.

Motivos de inhabilitación en el padrón electoral

Descripción	Cantidad inhabilitados	%
Documento inválido	998	2,89
Error de captura	355	1,03

¹³⁵ De acuerdo con el artículo 77 de la Ley del Órgano Electoral Plurinacional, son Inhabilitadas las personas que no hayan emitido su voto de forma consecutiva, en dos procesos electorales, referendos o revocatorias de mandato o no hayan cumplido su obligación de ser jurados electorales.

Inscripción interdepartamental	208	0,60
Jurado “no” asistente	30.088	87,12
Menor de edad	31	0,09
Perdida o suspensión de la nacionalidad	3	0,01
Posible doble identidad	2.653	7,68
Posible suplantación de identidad	161	0,47
Suspendido por recinto inhabilitado TED La Paz	39	0,11
TOTAL	34.536	100

Fuente: Información proporcionada por la Dirección Nacional del SERECÍ.

Como se observa en la siguiente tabla, el número de empadronados ha ido en aumento en los últimos años:

Padrón electoral consolidado
Comparado Referéndum 2016, Elecciones Judiciales 2017 y Generales 2019

	Departamento	Habilitados Ref. 2016	Habilitados Judiciales 2017	Habilitados EG 2019
1	Chuquisaca	336.615	348.421	370.680
2	La Paz	1.753.073	1.792.978	1.910.654
3	Cochabamba	1.180.598	1.216.294	1.325.896
4	Oruro	305.116	314.747	335.777
5	Potosí	421.020	428.683	452.047
6	Tarija	336.247	352.474	377.600
7	Santa Cruz	1.615.589	1.677.634	1.863.543
8	Beni	232.248	240.509	265.586
9	Pando	62.583	67.061	72.580
10	Exterior	258.990	246.702	341.001
TOTALES		6.502.079	6.685.503	7.315.364

Fuente: Información proporcionada por la Dirección Nacional del SERECÍ.

Esta tendencia responde no sólo a un incremento poblacional, sino a la decisión del OEP de realizar campañas de empadronamiento masivo, facilitando la inscripción de los ciudadanos. Esto ha tenido un efecto particularmente visible en el exterior, donde el número de inscriptos creció un 38% respecto a la última elección.

La Misión recibió quejas por la aparición de personas con el mismo número de cédula de identificación. Funcionarios del SERECI explicaron a la Misión que ellos obtienen la información de las cédulas del Servicio General de Identificación de Personas por lo que, cualquier error en su base de datos, se traslada al padrón. De acuerdo con la información recibida, el número de cédulas repetidas pasó de 48.759 en 2017 a 17.350 para este proceso electoral. A fin de evitar confusiones, las autoridades resolvieron asignar un número extra a los documentos repetidos para diferenciarlos de sus duplicados.

Por otra parte, en reuniones con partidos y representantes de la sociedad civil, distintos actores trasladaron a la Misión su preocupación por presuntas irregularidades en el padrón. Concretamente, se recibieron denuncias por la supuesta aparición de personas muertas entre los habilitados a sufragar.

De acuerdo con la información del TSE, desde el último padrón nacional, utilizado para la elección de autoridades judiciales en diciembre de 2017, fueron depuradas por defunción 95.308 personas. Sin embargo, los funcionarios del órgano electoral reconocieron que era posible que algunas personas fallecidas aparecieran habilitadas debido a que, sobre todo en el área rural, no siempre los ciudadanos y ciudadanas registran las defunciones de manera oportuna. A esto se suma que, tras el cierre de padrón (39 días antes de la elección), éste no se modifica aun cuando se reporten fallecimientos.

En este punto es necesario hacer referencia nuevamente al informe de la auditoría realizada por la OEA en los días posteriores a los comicios. Los técnicos de la organización encontraron que se había utilizado un listado de electores no depurado para alimentar la plataforma de consulta de mesa del cómputo oficial¹³⁶. Ello debido a que el TSE envió a la empresa encargada de los sistemas informáticos un archivo que contaba tanto con los habilitados como con los inhabilitados del padrón. Esto además de ser una mala práctica, generó una enorme desconfianza en los electores que utilizaron la plataforma de consulta.

-Sistema electoral y diseño de la papeleta de votación

De acuerdo con la normativa electoral, los senadores, diputados plurinominales y representantes ante parlamentos supraestatales se eligen en por departamento en función de los votos obtenidos por los binomios presidenciales en cada circunscripción. Dadas las características del sistema electoral, para las elecciones generales del 20 de octubre el OEP diseñó una papeleta que contó exclusivamente con dos franjas: una superior, para la elección del Presidente y Vicepresidente, y otra inferior, para votar por el diputado de la respectiva circunscripción uninominal.

¹³⁶ OEA. Informe final de Análisis de Integridad Electoral. Disponible en: <http://www.oas.org/es/sap/deco/Informe-Bolivia-2019/>



La MOE/OEA constató que en ningún lugar de la papeleta aparecía información sobre la lista de senadores, diputados plurinominales o representantes ante organismos supraestatales. Aun cuando en estas categorías el voto se de manera indirecta, la Misión observa con preocupación que el ciudadano o ciudadana no cuente con los nombres de los candidatos/as entre los que está escogiendo.

Acreditación de los delegados de partido en las mesas de sufragio

Las delegadas o delegados de partido¹³⁷ pueden intervenir en todas las fases o etapas de los procesos electorales, para preservar los derechos y garantías de sus organizaciones políticas y candidaturas y verificar el desarrollo de estos procesos conforme a la ley. El día de la jornada electoral tienen derecho a firmar el acta correspondiente a su mesa y pedir una copia de la misma una vez finalizado el escrutinio. Su ausencia o falta de participación no impide la realización de los actos y procedimientos electorales ni conlleva la invalidez de los mismos.

La Misión observó que la legislación vigente no establece el procedimiento para acreditar a los delegados de partido. Por tal motivo, el 11 de octubre, mediante el instructivo número TSE-PRES-SC-055/2019, el TSE estableció que, para el voto nacional, las organizaciones políticas y/o alianzas, podrían habilitar a sus delegadas y delegados de mesas de sufragio ante los Tribunales Electorales Departamentales y ante los Jurados Electorales en la mesa de sufragio.

Distintos actores manifestaron a la Misión que el instructivo había sido emitido con poca antelación a la elección y sin el conocimiento oportuno de los TED. Funcionarios de diferentes tribunales departamentales con los que se reunió la MOE/OEA manifestaron confusión respecto al procedimiento de acreditación de los delegados partidarios y sobre las funciones de los mismos. De igual modo, en

¹³⁷ Art. 151. Ley del Régimen Electoral.

reuniones con representantes de los distintos partidos se constató que estos tampoco conocían los detalles del procedimiento de acreditación y que existía una clara confusión respecto a las funciones de los delegados.

V. Recomendaciones

- Llevar a cabo los procesos de selección de las autoridades electorales, tanto del TSE como de los TED, bajo los criterios señalados por ley, estableciendo procedimientos claros y transparentes que otorguen certeza en cada una de las etapas. Es fundamental que el resultado refleje la pluralidad política y social del Estado Plurinacional de Bolivia, así como la capacidad técnica de las personas seleccionadas.

- La Misión constató que, a comienzos del año electoral, se registraron una serie de despidos y renunciaciones entre los funcionarios técnicos del órgano electoral. Sugiere, por tanto, garantizar la continuidad del personal, salvo en los casos en que incurran en conductas vedadas. Dada su conocimiento y experiencia, la estabilidad de los funcionarios técnicos es fundamental para llevar adelante el proceso electoral.

-Se observaron severas limitaciones presupuestarias en todas las áreas del OEP. Se recomienda incrementar los recursos financieros y humanos a disposición del órgano electoral, para que éste pueda realizar sus funciones de manera adecuada. Se sugiere que el personal que se incorpore sea seleccionado con base en sus capacidades técnicas, teniendo en cuenta experiencia y áreas de especialización. Es importante, además, verificar que no tenga antecedentes penales y que no sea delegado de algún partido político

- Se observó que la información estadística y documental sobre la labor de cada área del OEP es limitada y que la publicación de las resoluciones del TSE en su página web tiene un retraso considerable. Se sugiere establecer los mecanismos necesarios para generar información estadística oportuna y pública, así como garantizar la publicación actualizada de las resoluciones del TSE.

- El equipo de auditoría de la OEA constató que se había utilizado un listado de electores no depurado para alimentar la plataforma de consulta de mesa de sufragio¹³⁸. Se recomienda incluir únicamente a los electores habilitados con el objetivo de evitar generar dudas respecto al voto de personas no habilitadas para emitir sufragio.

- La MOE constató que en ningún lugar de la papeleta aparecía información sobre la lista senadores, diputados plurinominales o representantes ante parlamentos supraestatales. Se sugiere rediseñar la papeleta para que brinde información completa sobre los candidatos y candidatas de todos los niveles de elección.

-Distintos actores manifestaron a la Misión que los plazos para la inscripción de candidaturas a senadurías y diputaciones (1 día) así como para la presentación de enmiendas (3 días) fueron insuficientes. A raíz de lo anterior y teniendo en cuenta el alto número de candidaturas inhabilitadas, se sugiere ampliar los

¹³⁸ OEA. Informe final de Análisis de Integridad Electoral. Disponible en: <http://www.oas.org/es/sap/deco/Informe-Bolivia-2019/>

plazos para subsanar las observaciones que la autoridad electoral hace a las listas presentadas por los partidos.

-En seguimiento de las fechas preestablecidas por la autoridad electoral, la lista final de candidaturas habilitadas se dio a conocer recién un día antes de los comicios. Se sugiere modificar los plazos del calendario de modo tal que los ciudadanos puedan conocer con mayor anticipación el listado definitivo de quienes participarán de la elección.

-Bajo el esquema descentralizado de armado de maletas, los TED dependen del suministro de materiales que realice el TSE para poder ensamblar los kits electorales. Se sugiere considerar realizar el armado de maletas de manera centralizada. Esta modalidad aportaría mayor control sobre los materiales y aseguraría una gestión del proceso con mayores estándares de calidad y seguridad de las maletas. Es importante, asimismo, contar con un sistema efectivo de trazabilidad de los kits durante todo el ciclo (pre, durante y post-electoral).

- La Misión observó que, tanto en las zonas de almacenamiento de los materiales electorales como a lo largo de la cadena de distribución, la infraestructura de la que disponían los tribunales departamentales no era la adecuada. Se sugiere fomentar una mayor comunicación entre las instancias de seguridad pública y los TED's que permita elegir adecuadamente los espacios en los que se concentran las maletas electorales previo a su distribución y posterior repliegue. Se recomienda, asimismo, determinar lugares con fácil acceso, mayores controles de seguridad y que cumplan con todas las medidas de protección necesarias para lograr un efectivo resguardo.

Se sugiere, además, solicitar a la(s) empresa(s) responsable(s) de la impresión del material electoral sensible contar con cámaras de seguridad con grabación continua durante el proceso de producción y que se informe al OEP sobre cualquier hurto de papelería. Sería recomendable, asimismo, solicitar a las empresas un listado de las personas que trabajan en las instalaciones, controles de ingreso y salida de su personal e información sobre la cantidad exacta de actas y papeletas impresas. Se debe evitar el acceso de personal no autorizado o en horas no laborables. Se debe garantizar, por último, que las instalaciones de las empresas contratistas sean custodiadas por las fuerzas de seguridad nacionales durante el período en que se elaboren los materiales electorales. Es fundamental que estos cuenten con las medidas de seguridad suficientes en su diseño y elaboración, eliminando la posibilidad de duplicidades o falsificaciones.

- La Misión constató que no hubo plazos ni procedimientos homogéneos para llevar a cabo la distribución del material y que, en algunos casos, los TED iniciaron de manera temprana el reparto hacia las zonas rurales, lo que llevó a que las maletas quedaran bajo custodia de los notarios durante más de diez días. La Misión recomienda definir un lineamiento específico de envío anticipado a los notarios de maletas electorales en zonas rurales o de difícil acceso que evite que las maletas permanezcan en lugares sin el resguardo necesario.

-En cuanto al repliegue de materiales tras los escrutinios en las mesas, la Misión constató que la cadena de custodia fue frágil, dado que los traslados se hicieron de manera heterogénea y sin las medidas de

seguridad correspondientes. Se recomienda definir operativos y rutas de seguridad para el repliegue de todo el material electoral a los TED, con acompañamiento permanente de las fuerzas de seguridad. Se debe, además, documentar las actividades relativas al traslado de material electoral: las personas que lo reciban/entreguen, la fecha, hora, lugar y las condiciones en las que se entregan. Se sugiere, asimismo, contar con procedimientos de recepción y una metodología uniforme para organizar el material electoral que se recibe en los Tribunales Electorales Departamentales (TEDs). Para ello es fundamental capacitar al personal de los TEDs para cumplir con estos protocolos de almacenamiento. Por último, se recomienda diseñar un protocolo de repliegue del material electoral no sensible (sobre B y sobre C).

-Con posterioridad a los comicios, se encontraron actas del voto en el exterior originales (sin llenar) en las instalaciones del TSE. Se recomienda establecer protocolos rigurosos de destrucción de material electoral sensible en caso de ser defectuoso o inutilizado (sobrante). Para llevar a cabo esta actividad, el TSE deberá invitar a los delegados de partidos políticos y dejar registro de esto en actas que puedan servir también para constatar el inventario de material existente.

- De acuerdo con la información recibida, a tres días de la elección se había logrado capacitar únicamente a 117.932 jurados, es decir, a un 59,4% del total. Frente a los altos niveles de ausentismo, se recomienda que las jornadas de capacitación sean realizadas en etapas y con la antelación necesaria para monitorear el alcance de las mismas. Esto permitirá focalizar el esfuerzo en las localidades o centros más críticos. Se sugiere, además, considerar la posibilidad de ofrecer incentivos a los jurados que participen de las capacitaciones.

- La Misión observó que, en algunas zonas, la información ingresó al sistema de monitoreo electoral con retraso debido a que los notarios no estaban bien capacitados en el uso de la correspondiente aplicación. La Misión recomienda redoblar los esfuerzos de capacitación de los operadores de la aplicación, así como generar alertas periódicas que soliciten al usuario la información pendiente de reportar. Se sugiere, además, reevaluar las responsabilidades y tareas de los notarios el día de la jornada electoral para evitar una sobrecarga de funciones que les impida actualizar el sistema de manera oportuna. Se recomienda, por último, expandir el uso de este sistema a todas las etapas del proceso, incorporando los datos de trazabilidad del material electoral.

- La Misión observó que la falta de una regulación clara sobre el procedimiento de acreditación de los delegados partidarios, y sobre las funciones de los mismos provocó confusión entre algunas fuerzas políticas. Se recomienda emitir, con la debida anticipación, lineamientos o reglamentos específicos sobre esta materia para facilitar la plena participación de los delegados en las mesas de sufragio durante la jornada electoral y en las diferentes fases del proceso de organización de los comicios. Se sugiere, asimismo, fortalecer- a través de capacitaciones efectivas- el rol de los representantes de partido y llevar un registro de la participación de estos en las distintas fases del proceso electoral, desde los simulacros de transmisión de resultados hasta el día de la votación.

B) TECNOLOGÍA ELECTORAL

I. Introducción

El 20 de octubre de 2019 se celebraron en Bolivia las Elecciones Generales para escoger los cargos de Presidente y Vicepresidente del Estado Plurinacional, así como 36 Senadores, 130 Diputados y 9 Representantes ante Organismos Parlamentarios Supraestatales.

Para el procesamiento de los resultados de las votaciones el Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia (OEP) habilitó el Sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP) con la finalidad de brindar, en corto tiempo, información a la ciudadanía a través de resultados no vinculantes. El Cómputo Oficial, por otra parte, se llevaría adelante en cada uno de los Tribunales Departamentales (TED), a través del procesamiento de las actas originales.

El mismo día de la elección, a las 19:40, el TSE difundió los primeros datos del sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares, más conocido como TREP. De acuerdo con los datos oficiales, con el 83,76% de las actas verificadas el binomio del MAS-IPSP obtenía el primer lugar con el 45,28% de los votos, contra un 38,16% de Comunidad Ciudadana. La diferencia entre el primero y el segundo era, por lo tanto, de un 7,12%. El TREP estaba aparentemente funcionando correctamente y cumplía con su objetivo primordial: informar el resultado de las elecciones en el menor tiempo posible.

Esa noche, los resultados preliminares no fueron actualizados, a pesar de que el sistema tenía capacidad para continuar con el procesamiento de las actas. Aproximadamente a las 8:30 pm, el consultor de la compañía NEOTEC informó a los técnicos de la misión que la instrucción de interrumpir el TREP había sido dada por el pleno del TSE. En comunicación con la Misión, tanto el director del SERECI como el personal técnico del OEP confirmaron que en las instalaciones donde se realizaba la verificación de actas del TREP se había deshabilitado la conexión a internet.

Pasadas las 10:00 pm, la presidenta del TSE informó a los observadores de la OEA que la compañía auditora (Ethical Hacking) había detectado un servidor con una dirección IP desconocida que se había conectado al sistema, y que esa era la razón de la suspensión. A las 3:40 am del mismo día 21 de octubre, vocales del OEP manifestaron una nueva versión en la que la interrupción del TREP no se debía a problemas técnicos, sino a que se había alcanzado la meta fijada inicialmente: verificar un 80% de las actas.

El 21 de octubre a las 2:43 de la tarde se reiniciaron los procesos de verificación, aprobación y consolidación de actas del TREP. Sin embargo, por instrucciones de los vocales del TSE, el módulo de publicación de resultados no estuvo en operación y fue habilitado horas más tarde, a las 6:30 pm.

Después de 23 horas aproximadamente, a las 18:30 del lunes 21 de octubre, se actualizaron los datos del TREP. Con un total de 95,05% de actas verificadas, el candidato del MAS alcanzaba el 46,87% de los votos, en tanto que el candidato de CC quedaba en 36,73%, ampliándose la diferencia a un 10,14%.

Tras el cambio en la tendencia, la violencia en las calles escaló. Se registraron graves incidentes en las instalaciones de los tribunales departamentales de La Paz, Cochabamba, Chuquisaca, Potosí, Oruro y Beni,

lo que obligó a suspender los cómputos definitivos en estos departamentos. Asimismo, la quema y/o pérdida de material electoral sensible obligó a que, en lugar de procesar las actas originales, en algunos casos se utilizaran fotografías de las mismas para realizar el conteo oficial.

El lunes 21 de octubre en la noche la Misión emitió una declaración resaltando¹³⁹:

-Que los cambios en la tendencia del TREP eran difíciles de explicar y que no coincidían con las otras mediciones de las que se disponía.

-Que las cifras indicaban claramente una segunda vuelta, tendencia que coincidía con el único conteo rápido autorizado y con el ejercicio estadístico de la Misión.

El 22 de octubre con motivo de la escalada de los actos de violencia, la Misión emitió otro comunicado de prensa¹⁴⁰, dirigido a la ciudadanía y a todos los actores políticos y sociales, a través del cual hizo un llamado a la calma para permitir que el cómputo oficial de votos se desarrollara de manera ágil, transparente y completa.

Finalmente, el viernes 25 de octubre, concluyó el cómputo nacional. De acuerdo con los resultados dados a conocer por el órgano electoral, el candidato del MAS fue proclamado presidente con 47,08% de los votos, obteniendo una ventaja de más de diez puntos porcentuales frente al candidato del CC (36,51%).

Debe tenerse en cuenta que, como se mencionó en el cuerpo principal del informe, las severas manipulaciones e irregularidades detectadas posteriormente en los comicios llevaron a que se anularan el proceso electoral. El 23 de noviembre de 2019, las dos cámaras de la asamblea legislativa aprobaron por unanimidad la Ley de Régimen excepcional y Transitorio para la Realización de Elecciones Generales, normativa que dejó sin efecto legal las Elecciones Generales realizadas el 20 de octubre de 2019.

II. Marco Jurídico

El reglamento para las Elecciones Generales 2019¹⁴¹ establece que la Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP) es un sistema de información, no vinculante, que permite transparentar el resultado de las elecciones para que tanto la ciudadanía, los medios masivos de comunicación, los partidos políticos y las alianzas dispongan de información con anterioridad al cómputo definitivo. El artículo 53 del reglamento define como responsable del TREP a la Dirección Nacional del Servicio de Registro Cívico (SRECI): esta área tiene a su cargo el Centro de Procesamiento de Datos y es quien coordina con los Tribunales Departamentales para poder centralizar los resultados de las mesas. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que la encargada de proporcionar la infraestructura informática para la

¹³⁹ Comunicado de prensa no.C-085/19. Disponible en:

https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-085/19

¹⁴⁰ Comunicado de prensa no.C-086/19. Disponible en:

https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-086/19

¹⁴¹ Disponible en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2019/05/Reglamento_Elecciones_Generales_2019.pdf

transmisión almacenamiento y la publicación de los resultados de la elección es La Dirección Nacional de Tecnología de Información y Comunicación (DNTIC).

En cuanto al cómputo definitivo, éste se encuentra regulado por la Ley del Régimen Electoral (LRE)¹⁴², en los artículos 174-191. De acuerdo con la normativa vigente, los Tribunales Electorales Departamentales (TED) inician el cómputo el día de los comicios, en sesión de Sala Plena permanente instalada a las dieciocho (18) horas¹⁴³. El cómputo departamental debe totalizar los resultados contenidos en las actas electorales de las mesas del respectivo departamento y debe concluir en un plazo máximo de siete días.

Tal como lo establece el artículo 187 de la LRE, el cómputo nacional lo realiza el TSE, totalizando los resultados contenidos en las Actas de Cómputo Departamental. La ley fija un plazo de 5 días para completar este proceso, contados desde la recepción de la última acta departamental.

III. Sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP)

Procedimiento e infraestructura

Con la finalidad de ofrecer a la ciudadanía resultados en un corto tiempo, el TSE puso en funcionamiento el Sistema de Transmisión de Resultados electorales Preliminares (TREP). Esta plataforma había sido desarrollada por la empresa NEOTEC para llevar adelante el procesamiento de resultados del referéndum del 2016. De cara a este proceso electoral, dicha empresa fue contratada nuevamente para brindar soporte técnico y adaptar el software a las características particulares de la elección.

Para llevar adelante el TREP, el órgano Electoral contrató a más de 7.500 operadores, quienes estuvieron presentes en los centros el día de la votación. Cada uno de ellos contó con un aplicativo celular que le permitía enviar los resultados de las mesas y una imagen del acta desde los centros de votación hacia el centro de cómputos en el SERECI (módulo de transmisión). La Misión observó que los operadores utilizaron sus propios teléfonos, lo que representó un riesgo potencial para la salvaguarda de la información, ya que estos equipos no contaban con sistemas operativos actualizados que garantizaran altos estándares de seguridad para el intercambio de información.

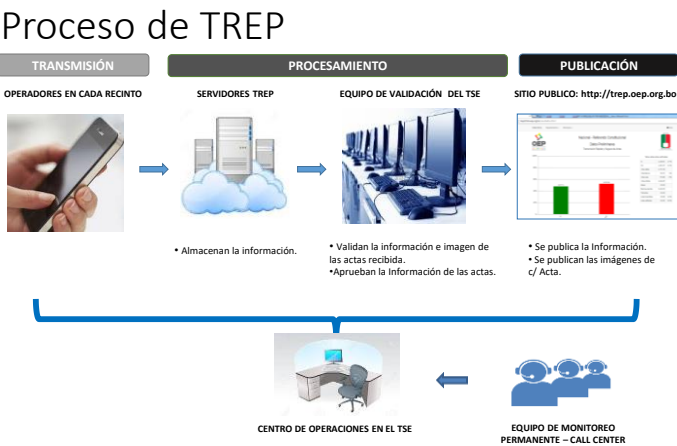
Una vez recibidos los datos desde las mesas, un equipo de 350 digitadores del SERECI transcribían los resultados del acta, tal como aparecían en la imagen transmitida. La Misión observó que no se contó con la llamada “digitación ciega” donde cada digitador captura solo cifras sin tener referencia de a que acta y/o partido corresponde.

Si los valores digitados en el SERECI coincidían con los ingresados por el operador en el centro de votación, los resultados eran validados y publicados (módulo de validación). En caso de que no coincidieran, las imágenes de las actas eran derivadas a un tercer grupo, encargado de resolver la inconsistencia y aprobar finalmente un resultado (módulo de aprobación). Asimismo, en caso que la imagen del acta fuera ilegible,

¹⁴² Disponible en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2019/07/LEY_026.pdf

¹⁴³ Artículo 175. Ley del Régimen Electoral.

incompleta, no correspondiese a la mesa indicada o tuviera observaciones que no pudieran ser claramente interpretadas, el acta también se enviaba al módulo de aprobación.



Fuente: SERECI/OEP

Como parte del proceso, el SERECI debía publicar cada una de las actas validadas para que éstas pudieran ser consultadas por los partidos y la ciudadanía. A continuación, se presenta la metodología de verificación que se utilizó para el procesamiento y validación de datos (TREP):

Instancia de Procesamiento			Detalle del Caso	Acción	Publicación de Resultados e Imagen
TRASMISION DE DATOS (Primer Golpe)	VERIFICACION DE ACTAS (Segundo Golpe)	VALIDACION			
X	X		Interpretación del primer y segundo golpe IGUAL	El acta y el resultado de la interpretación son publicados automáticamente	SI
X	X	X	Interpretación del primer y segundo golpe DIFERENTE, pasa a Validación y concluida esta se publica la interpretación final	La interpretación de instancia Validación, publicada, concluida esta.	SI
X			La imagen de las actas electorales no son legibles o no se encuentran dentro de los parámetros establecidos	Se solicita nuevamente al Operador de Transmisión que realice una nueva captura de datos e Imagen desde sitio y lo transmita nuevamente para su procesamiento.	NO
X			El acta que presenta en su campo de "Observaciones" un texto que haga referencia a un contexto legal o no sea de simple interpretación.	El acta es identificada y separada por no corresponder su juzgamiento en esta instancia.	NO

Fuente: SERECI/OEP

Simulacros

Los días 12 y 13 de octubre, en las oficinas del SERECI, se llevaron adelante dos simulacros del TREP. El objetivo fue poner a prueba los módulos de transmisión y validación de resultados, utilizando los dispositivos celulares para realizar una digitación manual de los datos de votación, así como capturar la imagen de las actas.

La Misión observó con preocupación que los simulacros se realizaron a menos de diez días de la jornada electoral y que no se probaron los módulos de “aprobación” y “publicación”. Asimismo, se advierte que en ninguno de los dos simulacros se alcanzó a procesar el 100% de las actas. De hecho, debido a la falta de personal y a la falta de espacios adecuados, sólo el 5% de las actas fueron digitadas dos veces, tal como estaba previsto para el día de la elección.

La MOE constató, además, que en ninguna de las pruebas se contó con la presencia de representantes de los distintos partidos políticos. Personal del SERECI confirmó que éstos no habían sido invitados formalmente a participar de las pruebas, aunque sí habían recibido una capacitación sobre cómo se llevaría adelante la transmisión de resultados.

Auditoría del sistema

Para este proceso electoral, el OEP contrató por primera vez una firma consultora (Ethical Hackers) que realizó una auditoría de seguridad de los sistemas informáticos. Este ejercicio abarcó tanto el sistema TREP como el cómputo oficial.

De acuerdo con la información entregada por el órgano electoral, la primera fase de la auditoría consistió en pruebas de penetración o PEN test, con una perspectiva externa y con un conocimiento mínimo tanto de la infraestructura como de las aplicaciones. El objetivo fue encontrar debilidades de seguridad y descubrir todo acceso que pudiera vulnerar la funcionalidad de la aplicación y la integridad de la base de datos. Asimismo, la empresa auditora llevó adelante una segunda prueba con un mayor conocimiento de los dispositivos y aplicaciones del sistema. El día de la elección, un equipo de técnicos de Ethical Hackers estuvo a cargo de monitorear el correcto funcionamiento del TREP.

La Misión observó que el tiempo con el que contó la empresa auditora para realizar los ejercicios de verificación fue excesivamente corto. De acuerdo con la información recibida, el contrato le fue asignado el 26 de septiembre, es decir, a menos de un mes de la elección. La Misión advierte que el no contar con un plazo adecuado limita las posibilidades de efectuar correcciones al sistema sobre la base de los hallazgos de la auditoría.

Puesta en cero “0” de las bases de Datos

El 19 de octubre, el OEP realizó la ceremonia de puesta en cero “0” de la base datos del TREP. A este evento asistieron la Dirección Nacional de Tecnologías de la Información y la Comunicación (DNTIC), representantes de la empresa NEOTEC encargada de los sistemas, la firma de auditores en seguridad informática, la presidenta del OEP, dos Vocales del TSE, observadores de la OEA y personal de apoyo del órgano electoral.

Al comenzar la puesta en cero¹⁴⁴, se dio lectura al protocolo que regiría el procedimiento. La MOE solicitó una copia del mismo, pero le fue negada bajo el argumento de que el documento todavía estaba pendiente de revisión. Los propios vocales del TSE comunicaron a la Misión que el protocolo que se estaba aplicando todavía no había sido aprobado por el pleno.

El procedimiento fue mayormente dirigido por la firma auditora. En una primera etapa, se revisaron los accesos (físico y lógicos) al sistema, aplicaciones y base de datos, seguido de una serie de revisiones a las cuentas con derechos de administración, servicios y aplicaciones instaladas. Se exhibió brevemente parte de código fuente para que pudiera ser revisado por el encargado de la computación. Finalmente se anunció que se procedería a generar los HASH¹⁴⁵ de los archivos ejecutables del sistema, aunque esto no pudo ser verificado por los especialistas de la OEA. Cabe señalar que en esta ceremonia no se realizó la puesta en “0” de los servidores del cómputo oficial.

Vulnerabilidades del TREP

La Misión detectó numerosas debilidades en varios de los componentes sobre los cuales estaba estructurado el Sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares. En primer lugar, se observó que las instalaciones del SERECI donde se realizó el procesamiento de los resultados no contaban con espacio suficiente para el numeroso personal involucrado. En segundo lugar, se constató que la infraestructura de servidores, transmisión de datos, validación y verificación de las actas, operó bajo servicios virtuales alojados en la nube en internet. Aunque el OEP había contemplado la contratación de servicios adicionales frente a posibles fallas en la conexión, se advierte que el funcionamiento de la plataforma dependía en un 100% de la continua conectividad a internet.

Sumado a lo anterior, el módulo de aprobación no contaba con los mecanismos de control adecuados. Como se mencionó, este módulo entraba en acción cuando la primera y segunda digitación de los resultados no coincidía. En esos casos, las imágenes de las actas eran derivadas a un tercer grupo, encargado de resolver la inconsistencia y aprobar finalmente un resultado.

La MOE observó que los operadores tenían facultad para convalidar actas aun cuando existieran diferencias de valores entre la primera y la segunda digitación. Asimismo, el sistema les permitía aprobar actas con irregularidades graves como, por ejemplo, un número de votos mayor al número de electores inscritos en la mesa. No existían en estos casos controles aritméticos que pudieran detectar inconsistencias, y los datos tampoco eran sometidos al control de un segundo operador.

Se observó, además, que tanto en este módulo como en el de verificación, la digitación no era anónima. A los funcionarios se les presentaba la imagen completa del acta, por lo que conocían a qué partido correspondían los votos que estaban cargando.

¹⁴⁴ Puesta en cero: Proceso para inicializar los sistemas del cómputo, permitiendo verificar que todas las bases de datos se encuentran sin información, comprobándose que los totales de las votaciones de los partidos y candidatos se encuentran en cero.

¹⁴⁵ Una función criptográfica hash, es un algoritmo matemático que transforma cualquier bloque arbitrario de datos (por ejemplo, el contenido de un archivo de datos) en una nueva serie de caracteres con una longitud fija. Independientemente de la longitud de los datos de entrada, el valor hash de salida tendrá siempre la misma longitud, que depende del algoritmo usado.

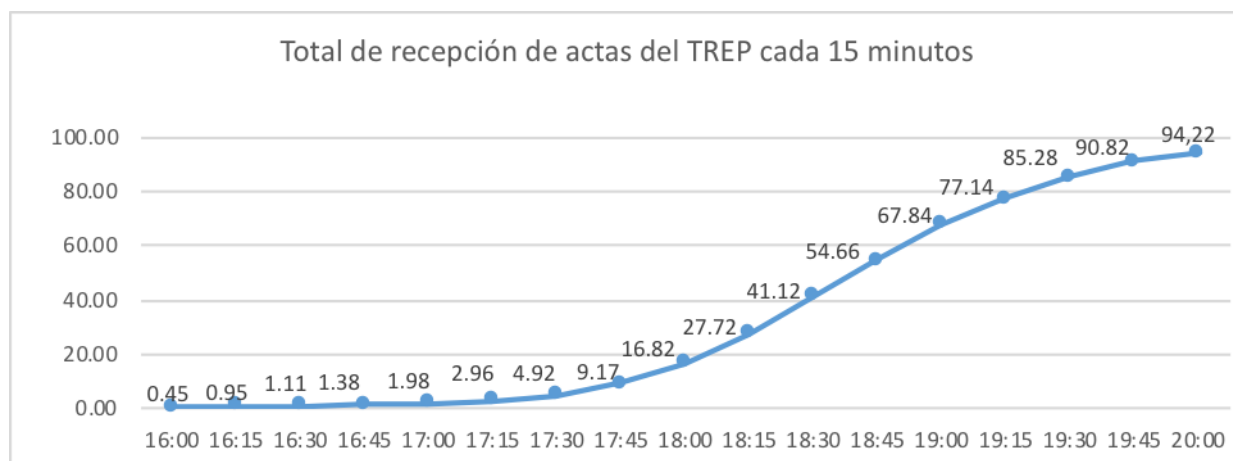
Se observó también que un gran número de actas- aproximadamente 3.500 (10% del total)- fueron direccionadas al módulo de aprobación por problemas de legibilidad y errores en la digitación de los resultados. En muchos casos, esto se debió a problemas con la calidad de las imágenes que eran enviadas desde los centros de votación. Se advierte, asimismo, que la aplicación que se utilizó para la captura de las imágenes estuvo colocada de forma pública, pudiendo ser descargada e instalada desde el repositorio de aplicaciones de la compañía celular.

Publicación de resultados

La MOE/OEA dio seguimiento al proceso de digitación de las actas y publicación de los resultados. Es importante señalar que, tanto para el sistema TREP como para el desarrollo del cómputo final, la MOE/OEA solicitó al TSE que se le habilitara una terminal para acceder, con función de lectura únicamente, a la aplicación que registraba el control y monitoreo de transmisión de actas, fases del procesamiento y publicación. A pesar de que el pedido se realizó con anticipación mediante nota escrita enviada el 15 de octubre, las habilitaciones no fueron proporcionadas.

El día de la elección, el TREP recibió las primeras fotografías de actas provenientes del exterior en la madrugada. Éstas, sin embargo, no fueron computadas sino hasta las 6pm, momento en que se inició también el procesamiento de los resultados de las mesas en territorio nacional.

El mismo día de la elección, a las 19:40, el TSE difundió los primeros datos del sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares, más conocido como TREP. De acuerdo con los datos oficiales, con el 83,76% de las actas verificadas el binomio del MAS-IPSP obtenía el primer lugar con el 45,28% de los votos, contra un 38,16% de Comunidad Ciudadana. La diferencia entre el primero y el segundo era, por lo tanto, de un 7,12%. El TREP estaba aparentemente funcionando correctamente y cumplía con su objetivo primordial: informar el resultado de las elecciones en el menor tiempo posible.

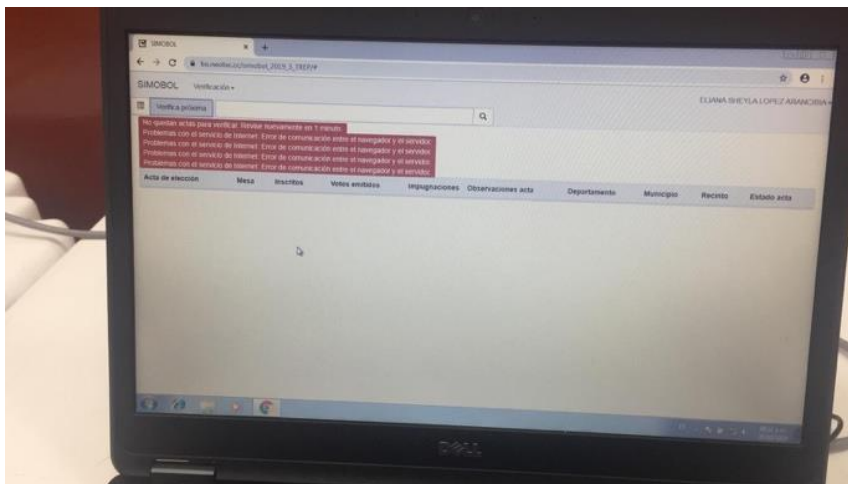


Fuente: elaboración propia con datos del sistema TREP

Al momento de la publicación de los primeros resultados, la Misión observó que el diseño de la página web generó confusión entre la ciudadanía y la prensa. Al ingresar a la web del órgano electoral, los porcentajes que se observaban en la primera pantalla correspondían únicamente a las mesas en territorio

nacional. Para acceder al resultado general de la elección, es decir, al cómputo de las mesas en Bolivia y en el exterior, era necesario seleccionar la opción “Mundo”. Debido a este particular diseño, durante horas, parte de la prensa reportó cifras que no tomaban en cuenta los votos del extranjero.

A pesar de que el TREP tenía capacidad para continuar con el procesamiento de actas, el sistema se interrumpió inesperadamente. Esa noche los resultados preliminares no fueron actualizados. La imagen que se presenta a continuación fue capturada en las instalaciones del SERECI y exhibe la interrupción del sistema.



Fuente: Fotografías capturada por observadores de la OEA

Aproximadamente a las 8:30 pm, el consultor de la compañía NEOTEC informó a la misión que la instrucción de interrumpir el TREP había sido dada por el pleno del TSE. En comunicación con la Misión, tanto el director del SERECI como el personal técnico del OEP confirmaron que en las instalaciones donde se realizaba la verificación de actas se había deshabilitado la conexión a internet y que, por lo tanto, era imposible continuar. En ese momento procedieron a informar al personal encargado de las tareas de digitación que el TREP se había dado por concluido.

A las 10:40 pm de la noche, la presidenta del TSE informó a los observadores de la OEA que la compañía auditora había detectado un servidor con una dirección IP desconocida que se había conectado al sistema. Asimismo, comunicó que se estaba investigando las acciones que había ejecutado este servidor y por qué se había fallado en su detección.

En este mismo encuentro, la presidenta y la vocal Lidia Iriarte Torrez informaron a la MOE que el encargado de la empresa NEOTEC había realizado cambios al sistema a las 5 de la mañana del día de la votación. Se resalta que ello ocurrió después de realizada la puesta en cero del sistema, es decir, cuando se suponía que no se introduciría ninguna modificación o alteración al software ni a la base de datos.

A las 3:40 am del día 21, los vocales del OEP convocaron a representantes técnicos de la OEA a una nueva reunión en la que manifestaron que la interrupción del TREP no se debía a problemas técnicos, sino a que se había alcanzado la meta fijada inicialmente: verificar un 80% de las actas. Se argumentó que- debido a

los escasos recursos tecnológicos de los que disponían- se había decidido priorizar el cómputo oficial por sobre el TREP. En las casi 24 horas que el sistema estuvo suspendido, el TSE no fue capaz de brindar una explicación certera ni a la Misión ni a la ciudadanía.

El día lunes 21 de octubre, al medio día, la Misión se reunió con la empresa auditora y los miembros de la Sala Plena del TSE, con la excepción del vocal Antonio Costas, quien estuvo ausente. En ese encuentro el representante de la empresa explicó que los vocales del TSE habían decidido interrumpir el procesamiento de actas debido a que se había detectado un servidor con una dirección IP¹⁴⁶ no registrada que estaba realizando una gran cantidad de peticiones al sistema. De acuerdo con esta versión, la paralización del TREP se habría ordenado para poder investigar si este servidor estaba interfiriendo de algún modo en la publicación de resultados (versión que se había dicho a las 10:40 pm del día anterior a los técnicos de la MOE/OEA, pero luego había sido modificada a las 3:40 am del día 21 y retomada para la reunión entre el TSE y el Jefe de la MOE).

A las 2:43 de la tarde del mismo lunes se reiniciaron los procesos de verificación, aprobación y consolidación de actas. Sin embargo, por instrucciones de los vocales del TSE, el módulo de publicación de resultados no estuvo en operación y fue habilitado horas más tarde, a las 6:30 pm.

Numero	D2	Departamento	Diputados	Electores inscritos	Total mesas	Total actas	Actas registradas	% actas registradas	Actas no registradas	Actas verificadas	% actas verificadas	Actas no verificadas	Actas esperando aprobación	Total recibidas
				7,315,364	34,595	68,140	67,387	98.89	753	60,934	89.42	7,206	3,176	0
1		Chuquisaca	5	370.680	1.828	3.656	3.560	97.37	96	3.380	92.45	276	30	0
2		La Paz	13	1.910.654	8.988	18.199	17.877	98.23	322	16.617	91.31	1.582	654	0
3		Cochabamba	1	1.325.896	6.134	12.268	12.268	100.00	0	10.715	87.34	1.553	534	0
4		Oruro	3	335.777	1.646	3.292	3.290	99.94	2	3.148	95.63	144	110	0
5		Potosí	6	452.047	2.338	4.676	4.666	99.79	10	3.997	85.48	679	221	0
6		Tarja	3	377.600	1.802	3.693	3.693	100.00	0	3.304	89.47	389	196	0
7		Santa Cruz	11	1.863.543	8.621	17.458	17.296	99.07	162	15.577	89.23	1.881	1.255	0
8		Beni	3	265.586	1.302	2.604	2.494	95.78	110	2.137	82.07	467	146	0
9		Pando	1	72.580	389	787	787	100.00	0	721	91.61	66	39	0
10		Buenos Aires		121.824	532	532	528	99.25	4	464	87.22	68	0	0
11		Mendoza		11.740	52	52	52	100.00	0	51	98.08	1	0	0
12		Jiquiy		9.045	40	40	40	100.00	0	40	100.00	0	0	0

Fuente: Foto propia con datos del sistema del TREP antes del reinicio.

Fue entonces cuando el OEP dio a conocer una nueva actualización de los datos del TREP. Con el 95,05% de las actas verificadas, el candidato Morales alcanzaba el 46,87%, en tanto que el candidato Mesa quedaba en 36,73%, ampliándose la diferencia a un 10,14%. Tras el cambio en la tendencia, la violencia

¹⁴⁶ Dirección IP: Número de identificación asignado en una red para identificar a cada uno de los dispositivos que se conectan.

en las calles escaló. Se registraron graves incidentes en las instalaciones de los tribunales departamentales de La Paz, Cochabamba, Chuquisaca, Potosí, Oruro y Beni.

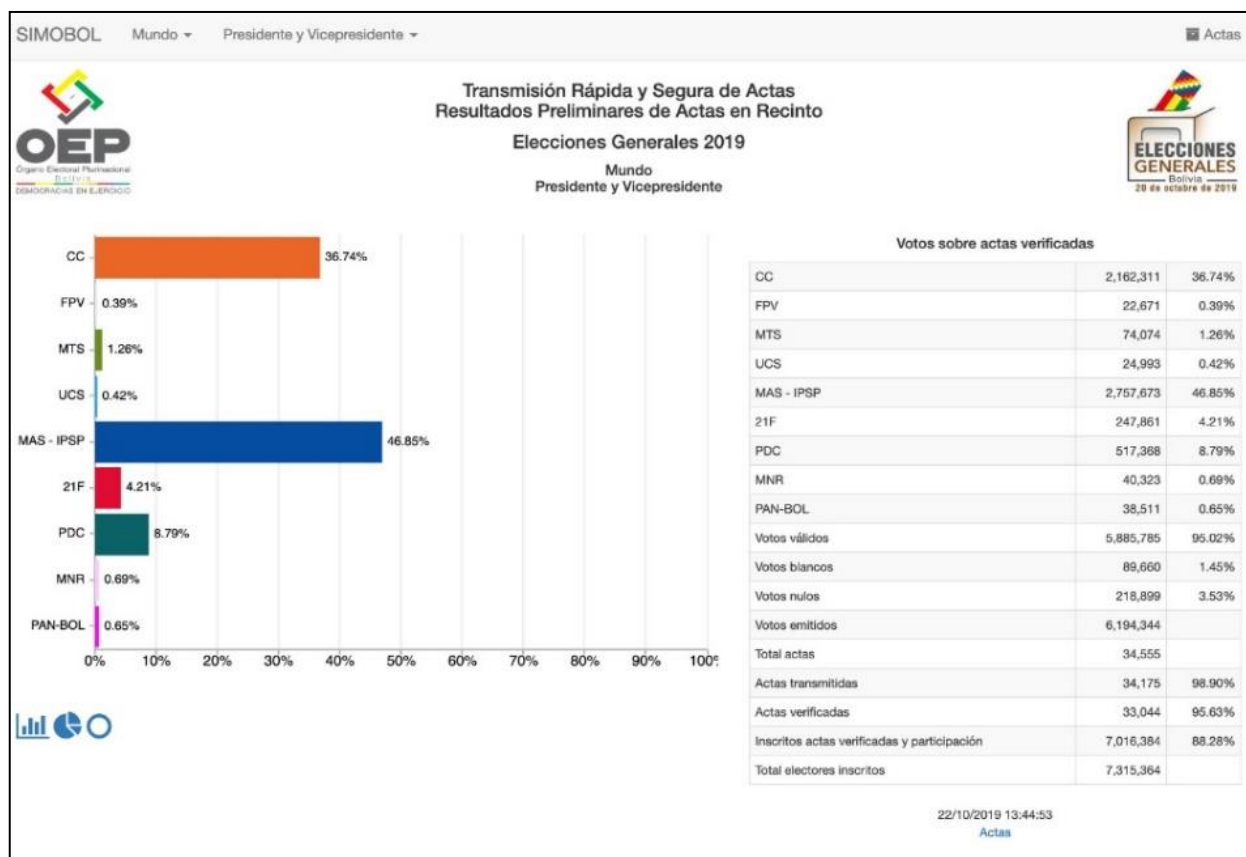
La Misión fue informada de que, debido a problemas logísticos y de comunicación en las regiones de más difícil acceso, hubo 335 actas que no llegaron a ser transmitidas. El detalle se presenta en el cuadro a continuación.

Actas no recibidas por departamento a nivel nacional (21 de octubre, 2019)

Departamento	Transmitidas	No recibidas	% No recibidas
Chuquisaca	1.828	48	2,63%
La Paz	8.988	157	1,75%
Cochabamba	6.134	0	0,00%
Oruro	1.646	0	0,00%
Potosí	2.338	5	0,21%
Tarija	1.802	0	0,00%
Santa Cruz	8.621	70	0,81%
Beni	1.302	55	4,22%
Pando	389	0	0,00%
Total	33.048	335	1,01%

Fuente: SERECI

El TREP concluyó con un 98,91% de las actas transmitidas y un 95,63% verificadas. Del total de votos computados, el 46,85% eran para el candidato del MAS y un 36,74% para el candidato del CC.



Fuente: OEP

Los hallazgos de la empresa auditora

El 21 de octubre, los técnicos de la Misión se reunieron con los representantes de la empresa auditora Ethical Hacking para solicitar información sobre los observado durante el monitoreo de la jornada. Cabe recordar que esta firma había asignado un agente a cada uno de los servidores del TREP, lo que le permitía recabar información relevante sobre el funcionamiento del sistema, las conexiones de distintos usuarios, y los accesos a las bases de datos.

La empresa dio a conocer a la Misión varios hallazgos relevantes. En primer lugar, se reportó que, a las 11 de la noche del día anterior a los comicios se registró un acceso a la base de datos del sistema, a pesar de que se suponía que ya había sido realizado el congelamiento de los servidores. La explicación que recibió la MOE fue que en realidad sólo se había realizado la puesta en cero de uno de los 5 servidores y que los restantes cuatro nunca habían sido sometidos al congelamiento.

Por otra parte, a las 5 de mañana del día de la votación- luego de realizado el protocolo de congelamiento del software del TREP- se detectó un cambio en el ejecutable del sistema¹⁴⁷. Los representantes de NEOTEC informaron que se había identificado un error en uno de los botones de la aplicación TREP y que

¹⁴⁷ Ejecutable del Sistema: Es el archivo que resulta de compilar o traducir los programas fuentes a lenguaje binario o interpretable por la computadora que permite ejecutar las instrucciones diseñadas en el programa.

se había considerado pertinente modificarlo. Asimismo, manifestaron que luego de introducido el cambio, habían procedido a realizar nuevamente el congelamiento del software, aunque sin la presencia de observadores externos.

Asimismo, la empresa auditora informó a la Misión que la noche de la elección se verificó la realización de un ataque de denegación de servicios (DoS) a la página de publicación de resultados del TREP, con la intención de ralentizar el funcionamiento de ésta. De acuerdo con lo reportado, la empresa proveedora NEOTEC procedió a realizar los correctivos necesarios para resolver el problema.

En relación con la suspensión del TREP, en esta reunión, la empresa auditora manifestó que los vocales del TSE habían decidido interrumpir el procesamiento de actas debido a que se había detectado un servidor con una dirección IP¹⁴⁸ no registrada que estaba realizando una gran cantidad de peticiones al sistema. De acuerdo con esta versión, la paralización del TREP se habría ordenado para poder investigar si este servidor estaba interfiriendo de algún modo en la publicación de resultados. Tras verificar que no se habían registrado interferencias al proceso, se ordenó continuar con el procesamiento del TREP. Cabe aclarar que esta explicación fue posteriormente descartada por el Análisis de Integridad Electoral que realizó la OEA.

Por último, la empresa auditora informó que la noche de la elección los técnicos de NEOTEC habilitaron un servidor interno con la intención de que los miembros del pleno pudieran conocer el avance del escrutinio sin necesidad de que los resultados fueran publicados en la web institucional. Se advierte que este servidor no estaba contemplado en la infraestructura del sistema y que, inicialmente, su habilitación no fue informada a la empresa auditora.

Principales hallazgos del Análisis de Integridad Electoral realizado por la OEA

Con posterioridad a los comicios, la OEA fue invitada por el gobierno de Bolivia a realizar un Análisis de Integridad Electoral de lo ocurrido durante la jornada de votación y en días subsiguientes. Para llevar adelante esta tarea, el 30 de octubre, la Secretaría General de la OEA y el gobierno firmaron los acuerdos a través de los cuales se establecieron, entre otros asuntos, los parámetros del trabajo a realizar. Asimismo, se acordó que las conclusiones que arrojará el trabajo técnico serán de carácter vinculante.

El equipo de peritos de la organización detectó numerosos actos dolosos de manipulación de los sistemas informáticos utilizados, así como irregularidades y errores que ultimadamente contribuyeron a la fragilidad del sistema¹⁴⁹. En relación con la transmisión de resultados preliminares, los análisis del equipo técnico permitieron determinar que la paralización del sistema TREP no fue un accidente ni una decisión basada en fundamentos técnicos. Fue simplemente una decisión arbitraria.

Los peritos de la OEA detectaron, asimismo, la introducción de dos servidores ocultos a la infraestructura del TREP, los cuales fueron empleados para la transcripción y verificación de actas, así como para direccionar el flujo de otros datos del sistema. Este esquema tecnológico paralelo no era controlado por

¹⁴⁸ Dirección IP: Número de identificación asignado en una red para identificar a cada uno de los dispositivos que se conectan.

¹⁴⁹ OEA. Informe final de Análisis de Integridad Electoral. Disponible en: <http://www.oas.org/es/sap/deco/Informe-Bolivia-2019/>

la empresa auditora, lo cual hacía posible la manipulación de datos, suplantación de actas y otro tipo de maniobras.

El equipo auditor observó, por otra parte, que no se registró el valor de hash en el acta de congelamiento del software del TREP, y que se realizaron modificaciones al mismo en pleno proceso electoral. Algunos de estos cambios afectaron el procesamiento de actas del exterior, cuando las mismas ya estaban ingresadas al sistema.

Existieron, además, imágenes de actas del exterior incorporadas por fuera del circuito previsto para tal fin, a través de una funcionalidad denominada “Actas Rezagadas”. La persona a cargo de dicha funcionalidad ingresaba tanto la imagen del documento, como los datos de la mesa. Adicionalmente, la aplicación permitía a los funcionarios de SERECI el ingreso directo de actas sin que hubieran sido transmitidas desde un teléfono móvil.

Por último, el equipo auditor halló residuales de bases de datos y de la aplicación de NEOTEC (empresa proveedora del sistema) en servidores perimetrales, lo cual está reñido con las buenas prácticas en la materia. Se constató, asimismo, que no se preservaron los metadatos de las imágenes del TREP, haciendo imposible determinar la autenticidad de las imágenes y la identificación de la fuente de adquisición de esos archivos.

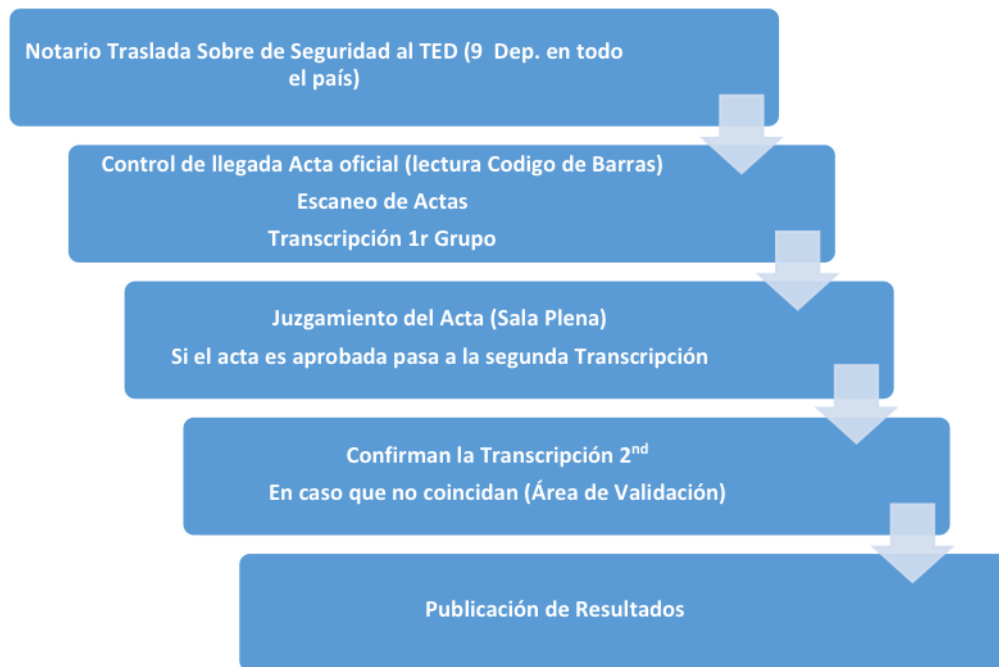
IV. Cómputo Oficial

Procedimiento e infraestructura

El cómputo oficial inició la misma noche de la elección. En cada uno de los 9 departamentos, los notarios trasladaron las actas desde los recintos electorales a los TED para que allí pudiera iniciarse su procesamiento. Debido a cuestiones de tiempo y logística, en el caso de las mesas ubicadas fuera de Bolivia, el cómputo de los resultados se hizo a partir de las imágenes TREP de las actas, sin esperar a que llegaran al país los originales.

Luego de ingresadas al sistema, las actas eran revisadas por la sala plena del correspondiente tribunal departamental para verificar la existencia o no de causales de nulidad y posibles errores aritméticos. En caso de ser aprobadas, los resultados eran digitados por el personal contratado por cada TED. Al igual que en anteriores elecciones, en este proceso se publicaron en internet las imágenes escaneadas y los datos validados de las actas, para que pudieran ser consultados por los partidos políticos y por la ciudadanía en general.

Flujo de Actas correspondientes al cómputo oficial:



Fuente: Elaboración propia basado en la información del OEP.

La MOE constató que la infraestructura principal del cómputo (aplicaciones y base de datos) estuvo alojada en los servidores del centro de datos del OEP (DNTIC), ubicado en la ciudad de La Paz. Allí se centralizaban los datos de los cómputos departamentales que ingresaban a través de una red de comunicación privada y exclusiva del tribunal.

Simulacros

A pesar de que el OEP emitió un instructivo para el cumplimiento y seguimiento de actividades de preparación y ejecución para el cómputo oficial¹⁵⁰, la Misión observó que en algunos departamentos los simulacros se realizaron fuera de fecha o con un alcance menor al programado. En la mayoría de los casos, esto se debió a que la infraestructura tecnológica de los correspondientes TEDs se encontraba en construcción y no estuvo lista sino hasta pocos días antes de los comicios.

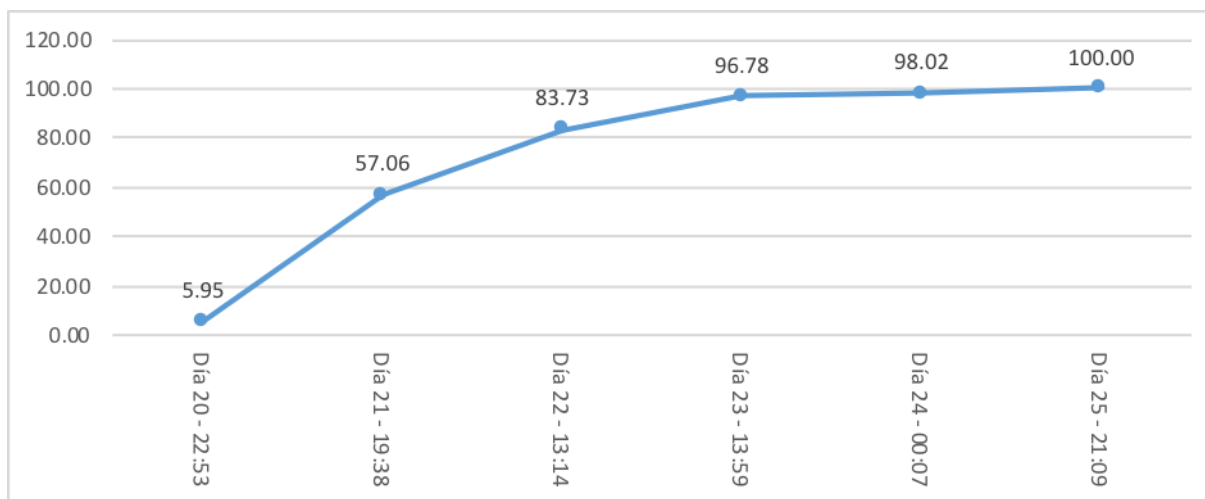
La MOE/OEA constató que, en la mayor parte de los departamentos, el sistema se puso a prueba con un número muy reducido de actas (inferior al 5%), lo que no permitió testear la capacidad real de los equipos tecnológicos ni el desempeño del personal. Asimismo, se observó que la DNTIC, encargada de la infraestructura informática a nivel nacional, no hizo un seguimiento detallado de los simulacros, ni llevó una bitácora con los hallazgos detectados ni las soluciones aplicadas.

¹⁵⁰ Instructivo, Dirección Nacional de Tecnología de la Información y Comunicación Nro. TSE-DNTIC No. 0132/2019 La Paz. 10 de octubre de 2019.

Procesamiento y Publicación de Resultados

Como se mencionó, el cómputo oficial inició el procesamiento de las actas la misma noche de la elección en los diferentes Tribunales Electorales Departamentales (TED) del país y se extendió hasta el día 25 de octubre. El gráfico a continuación muestra el progreso en el cómputo de actas.

Porcentaje de progreso de las actas computadas



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Cómputo Oficial del OEP

La Misión fue informada de que en cuatro departamentos (La Paz, Cochabamba, San Cruz y Tarija) el cómputo se realizó fuera de las instalaciones de los correspondientes TEDs, con la finalidad de contar con un mayor espacio y mejores facilidades. Esta situación generó un riesgo ya que las líneas de comunicación de datos y los equipos para el procesamiento debieron ser instalados a pocos días del proceso electoral.

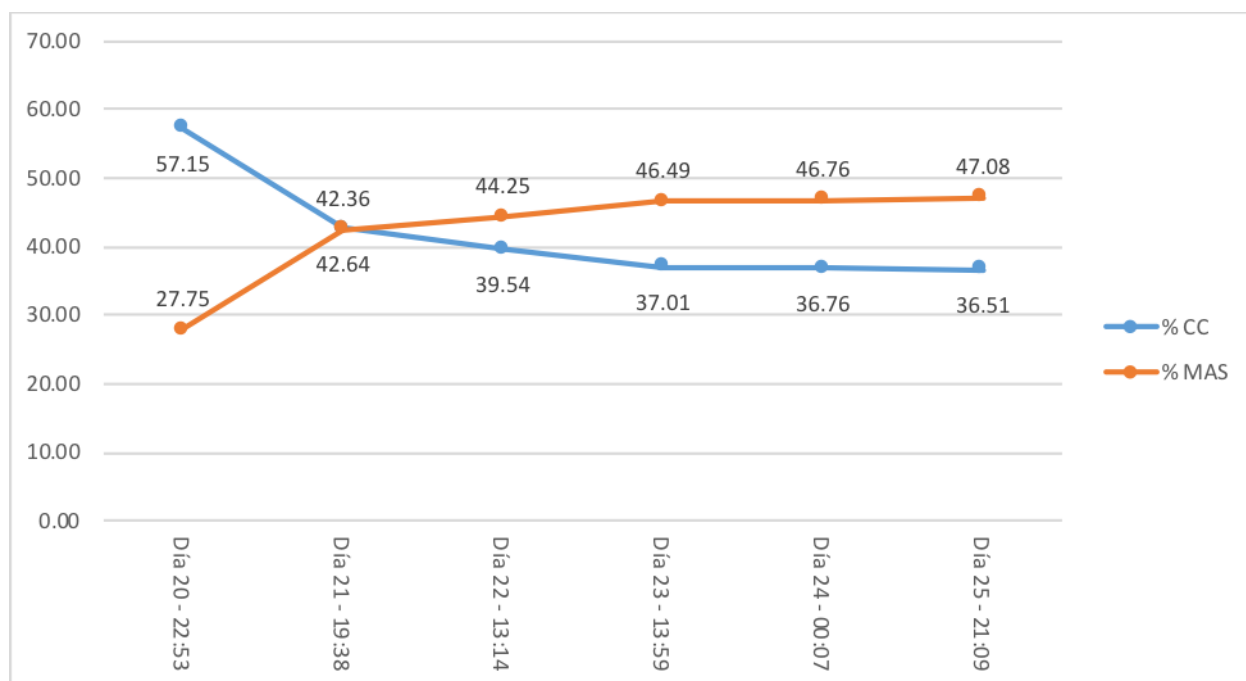
La MOE observó que el día 21 de octubre se registraron graves incidentes en La Paz, Cochabamba, Chuquisaca, Potosí, Oruro y Beni, lo que obligó a suspender temporalmente los cómputos definitivos en estos departamentos. Producto de los actos de violencia, se perdió material sensible de la elección. Debido a la quema de actas originales, en algunos departamentos tuvieron que recurrir a las imágenes del TREP para completar el cómputo, imitando el procedimiento que se había planificado para el procesamiento de los resultados en el extranjero. Tomando en cuenta las mesas en el exterior y las nacionales, en total, más del 5% de las imágenes de las actas del TREP pasaron directamente a cómputo.

Por otra parte, la Misión observó que en los departamentos de Chuquisaca y Potosí parte del cómputo de las actas electorales fue llevado a cabo en localidades diferentes a las establecidas por las Salas Plenas de cada TED. En el primer caso, se trasladó al municipio de Zudañez (a 1 hora y media de distancia del TED) y en segundo caso, al municipio de Llallagua (a 3 horas de distancia del TED). En ambos casos, se informó a la OEA que la iniciativa fue de los TEDs, bajo el argumento de que en los lugares originales no estaban dadas las garantías para continuar con el proceso. Si bien ante las condiciones presentadas podría justificarse el cambio de recintos, de acuerdo a delegados de partidos, ellos no fueron informados con

tiempo sobre estos cambios, por lo que no pudieron presenciar el cómputo oficial luego del cambio de local.

Finalmente, el 25 de octubre a las 21 horas se alcanzó a procesar el 100% de las actas. De acuerdo con los resultados dados a conocer por el órgano electoral, el candidato del MAS se impuso con el 47,08% de los votos, obteniendo una ventaja de 10,57 puntos porcentuales por sobre su rival de Comunidad Ciudadana (36,51%). A continuación, se presentan la evolución de los resultados.

Porcentaje de los dos partidos más votados durante el progreso Cómputo Oficial



Fuente: Elaboración propia con datos del sistema de Cómputo Oficial del OEP

Principales hallazgos del Análisis de Integridad Electoral realizado por la OEA¹⁵¹

El equipo auditor de la OEA constató que, debido a la quema o pérdida de actas originales, en el cómputo final se utilizaron actas TREP para algunas de las mesas en territorio nacional. De igual modo se procedió para todas las mesas correspondientes al voto en el exterior. En total, más del 5% de las imágenes de las actas del TREP pasaron directamente a cómputo. De acuerdo con el equipo auditor de la OEA “el nexo entre el TREP, sistema abiertamente manipulado, y el Cómputo Oficial afectó la credibilidad de este último”¹⁵².

Durante el análisis de integridad electoral, se comprobó, adicionalmente, que el responsable de la empresa NEOTEC ingresó directamente a servidores del cómputo oficial de manera remota, a través de

¹⁵¹ OEA. Informe final de Análisis de Integridad Electoral. Disponible en: <http://www.oas.org/es/sap/deco/Informe-Bolivia-2019/>

¹⁵² OEA. Informe final de Análisis de Integridad Electoral, p.8.

accesos VPN, sin estar físicamente en las oficinas del TSE de San Jorge donde se encontraban auditores y personal de la Dirección Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (DNTIC). Es decir, trabajó remotamente sin supervisión alguna e informó por email los cambios realizados.

Los peritos de la OEA constataron, además, que esta persona modificó en más de una ocasión el software del cómputo oficial. Se observó que, posteriormente al acto oficial de puesta en cero del sistema, es decir una vez que se pensaba que la plataforma del cómputo estaba lista y que ya nadie podía acceder a ella, ingresó con usuario root, es decir, con todos los privilegios y permisos para realizar acciones al sistema operativo.

Los auditores de la OEA señalaron, adicionalmente, que la autenticación para el uso del software del sistema de cómputo era débil y permitía a alguien tomar control con roles de administración. Se constató que con un mismo código se podían abrir varias sesiones, que se podía abrir una nueva pestaña del navegador antes de cerrar la anterior y que al retirarse quien estaba trabajando, aun cuando hubiera cerrado la aplicación, se podía acceder con su usuario sin autenticarse (incluyendo roles que permitían validar actas).

Por último, en los computadores del TED de La Paz, los peritos observaron la existencia de datos de prueba (por ejemplo, actas) mezcladas con actas del día de la elección. El equipo auditor señaló que “al no quitar los datos de prueba, se contaminó el ambiente de producción”¹⁵³.

V. Recomendaciones

-La noche de la elección, el pleno del TSE suspendió injustificadamente el TREP por más de 20 horas, minando la confianza ciudadana la elección. De cara a un futuro proceso electoral es fundamental garantizar el funcionamiento continuo del sistema, evitando interrupciones arbitrarias que puedan dar lugar a manipulaciones indebidas de la información electoral. Con el fin de garantizar la transparencia del proceso, la ciudadanía, la prensa y los partidos deben poder dar seguimiento permanente al avance en la totalización de resultados.

-La Misión observó con preocupación que los simulacros del TREP se realizaron a menos de diez días de la jornada electoral y tuvieron un alcance muy limitado, sin poner a prueba los módulos de “aprobación” y “publicación”. La Misión sugiere establecer un calendario escalonado de simulacros, que permita poner a prueba todos los componentes del sistema y alcanzar el procesamiento de un 100% de las actas.

-La Misión fue informada de que los partidos no fueron formalmente invitados a presenciar los simulacros del TREP. Con el objeto de dotar de mayor transparencia al uso de esta herramienta, la Misión exhorta al tribunal a convocar a los expertos técnicos de cada una de las fuerzas a participar de todas las pruebas que se realicen al sistema de transmisión de resultados preliminares.

-Se observó que cerca de un 10% de las imágenes de las actas que ingresaban al TREP eran poco claras, lo que dificultaba la carga de los resultados. La Misión recomienda reforzar las capacitaciones de los

¹⁵³ OEA. Informe final de Análisis de Integridad Electoral, p.47. Disponible en: <http://www.oas.org/es/sap/deco/Informe-Bolivia-2019/>

operadores TREP con el objeto de disminuir lo más posible la toma de fotografías de las actas de baja calidad.

-La Misión constató que, tanto en el TREP cómo en el cómputo, los operadores responsables de la carga de resultados tenían acceso a la imagen completa de las actas, lo que les permitía saber a qué fuerzas asignaban cada voto. Se recomienda incorporar a ambos sistemas técnicas de digitación anónima, de manera tal que el personal no tenga conocimiento del partido o candidato para el cual se está realizando la carga de los datos. Se sugiere, asimismo, considerar la incorporación de un sistema de reconocimiento inteligente de caracteres (ICR), que permita una lectura automatizada de los resultados consignados en las actas. Ello reduciría los tiempos del proceso, así como la posibilidad de errores humanos.

-La MOE observó que la función “Aprobador de Actas” del TREP permitía a los operadores convalidar actas aun cuando existieran diferencias de valores entre la primera y la segunda digitación. Se sugiere rediseñar este módulo de manera tal que no sea posible aprobar actas cuando existan este tipo de diferencias. Se recomienda, asimismo, introducir controles aritméticos que impidan la aprobación de actas con graves irregularidades como, por ejemplo, un número de votos mayor al número de electores inscritos en la mesa. Se sugiere, además, definir con anticipación suficiente los “casos de uso”¹⁵⁴ del sistema y los protocolos a seguir en cada caso.

-La MOE constató que las instalaciones del SERECI donde se realizó el TREP no contaban con los espacios suficientes para el numeroso personal involucrado en el procesamiento de los resultados. La MOE insta al tribunal para que en los próximos procesos electorales facilite espacios más adecuados para la realización de estas tareas.

-La Misión fue informada de que se realizaron modificaciones al TREP después de realizada la puesta en cero y el congelamiento del sistema. Se recomienda fortalecer los protocolos de congelamiento y de versiones de software, para asegurar que los programas que trabajan en el TREP cuenten con las revisiones de auditorías necesarias. Se sugiere, asimismo, establecer que todas las modificaciones deban ser registradas en bitácoras e ir acompañados de las autorizaciones pertinentes, ya sea sala plena, comisión especial o director en su caso. Es fundamental, asimismo, preservar toda la documentación y *logs* que constituyan evidencia sobre las acciones realizadas durante el proceso electoral.

-Los resultados preliminares procesados por el TREP se alojaban en su totalidad en una plataforma contratada en la nube, por lo que el sistema dependía en un 100% de la continua conexión a internet. De cara a futuros procesos electorales, se recomienda evaluar la posibilidad de contar con una solución híbrida (local y en la nube) que permita continuar con el procesamiento en caso de fallas de conectividad.

¹⁵⁴ Definición de caso de uso de acuerdo al IBM Knowledge Center: Un caso de uso de sistema es una secuencia de acciones que un sistema lleva a cabo que da lugar a un resultado de valor observable para un actor particular (alguien o algo fuera del sistema que interactúa con el sistema). Es decir, se deben establecer los parámetros para que un caso sea válido en el sistema, qué acciones tomar en caso que no se cumplan (actas sin firmas, más votos que electores, más electores que votos) y cómo resolverlo.

-Los auditores de la OEA detectaron que no se preservaron los metadatos de las imágenes del TREP, haciendo imposible determinar la autenticidad de las imágenes y la identificación de la fuente de adquisición de esos archivos. Se recomienda incorporar y conservar toda la METADATA de imágenes ingresadas al sistema, como medida de control respecto al origen y autenticidad de las actas que se computan.

-La aplicación que es utilizada para la captura de las imágenes de las actas de mesas está colocada de forma pública para ser descargada e instalada desde el repositorio de aplicaciones de la compañía celular. La Misión exhorta a que se proteja el uso de este aplicativo creando una vía de instalación directa únicamente en los celulares de los operadores del OEP.

-La Misión observó que, debido a los incidentes registrados en la etapa pos electoral, en los departamentos de Chuquisaca y Potosí parte del cómputo de las actas electorales fue llevado a cabo en localidades diferentes a las establecidas por las Salas Plenas de cada TED. La Misión recomienda informar de manera oportuna a los partidos políticos respecto de las medidas de contingencia que tengan que ver con el traslado del material electoral para llevar a cabo el cómputo final en instalaciones distintas a las originalmente planeadas y notificadas. Estas notificaciones deben ser realizadas por los canales oficiales, de manera escrita en sus casilleros respectivos o de manera personal en los casos que no se disponga de casilleros, sin perjuicio de su publicación en otros medios. En esta notificación se debe constatar la motivación por la cual se realiza el cambio de lugar con su respectiva justificación legal.

-Durante el análisis de integridad electoral, se comprobó que el responsable de la empresa NEOTEC ingresó directamente a servidores del cómputo oficial de manera remota, a través de accesos VPN, negándose a trabajar en las oficinas del TSE de San Jorge. Se recomienda reglamentar que toda persona que cuente con acceso y privilegios para realizar modificaciones a los servidores y/o base de datos deba estar físicamente presente en instalaciones del OEP. Se debe impedir cualquier tipo de acceso remoto que pueda generar dudas o falta de transparencia. Asimismo, se hace hincapié en que el control y responsabilidad de la operación del sistema debe estar bajo funcionarios del órgano electoral en todo momento. Se sugiere, además, contratar a dos empresas auditoras externas que vigilen a la(s) empresa(s) proveedora(s) del proceso electoral.

-Los peritos de la OEA constataron que el responsable de NEOTEC modificó en más de una ocasión el software del cómputo oficial, introduciendo cambios inclusive después de que se había realizado la puesta en cero. La MOE recomienda establecer los mecanismos necesarios para garantizar que, luego de ejecutado la puesta en cero de los sistemas, éstos se mantengan intactos y sin modificación alguna. Es particularmente importante asegurar que no se produzca ninguna modificación al código fuente de los sistemas una vez iniciada la jornada electoral.

-En los computadores del TED de La Paz, los peritos auditores observaron la existencia de datos de prueba (por ejemplo, actas) mezcladas con actas del día de la elección. Se recomienda garantizar un ambiente estéril en los sistemas, asegurando que los ambientes de producción no contengan datos residuales al momento del inicio del proceso electoral.

-Los auditores de la OEA señalaron que la autenticación para el uso del software del sistema de cómputo era débil y permitía a alguien tomar control con roles de administración. La Misión recomienda reforzar las medidas de autenticación para el acceso, evitando vulnerabilidades en los ingresos. Se sugiere, asimismo, incorporar la variable “*time stamp*”¹⁵⁵ a las actas procesadas a través del cómputo oficial, elemento no contemplado en el software utilizado en los pasados comicios.

¹⁵⁵ Indica fecha y hora del procesamiento del acta.

C) VOTO EN EL EXTERIOR

I. Introducción

El 20 de octubre de 2019 se llevaron a cabo las Elecciones Generales en Bolivia para elegir Presidenta o Presidente, Vicepresidenta o Vicepresidente, Senadoras y Senadores, Diputadas y Diputados y de Representantes ante Organismos Parlamentarios Supraestatales del Estado Plurinacional, para el período 2020-2025¹⁵⁶.

En este proceso electoral fue la tercera vez que Bolivia implementó el voto en el extranjero. Como parte de los esfuerzos de empadronamiento de los y las ciudadanas residentes en el exterior, se puso en marcha un proceso de registro permanente y masivo. El empadronamiento permanente se implementó en los cuatro países que concentran la mayor cantidad de población boliviana en el extranjero - Argentina, Brasil, Chile y España -, y meses después se llevó a cabo el empadronamiento masivo, que cubrió el resto de lugares donde Bolivia cuenta con representación diplomática, alcanzando un total de 33 países. En total se inscribieron 344.161 personas, de las cuales 341.001 fueron habilitadas, 1.531 inhabilitadas y 1.629 depuradas.

Durante las reuniones sostenidas por la Misión con diferentes actores, el cuestionamiento al padrón electoral giró en torno a incrementos pronunciados respecto a los padrones elaborados en anteriores procesos de elección. Estas afirmaciones iban de la mano con la desconfianza sobre la gestión administrativa y jurisdiccional del TSE, más aún cuando la probabilidad de un resultado muy ajustado estaba presente.

Analistas y organizaciones que se reunieron con la MOE señalaron, entre otras cosas, que las resoluciones del tribunal resultaban poco claras durante el periodo de inscripción de candidaturas, aunado a una ausencia de reglamentación para la publicidad estatal. En relación con esto último, se aludió también a que diplomáticos en Argentina, Italia y España promovían el voto a favor del MAS, de lo que se dio cuenta en algunos medios digitales¹⁵⁷. Todos estos aspectos se analizan en el presente informe, que incluye, además, recomendaciones de cara a futuros procesos electorales¹⁵⁸.

¹⁵⁶ La elección de las altas autoridades nacionales (presidente y vicepresidente) tiene lugar en circunscripción nacional única, incluidos los asientos electorales en el exterior -Art. 52 parágrafo I de la Ley N°026 del Régimen Electoral-. Asimismo, son 60 diputaciones plurinominales electas en cada departamento, 63 diputaciones uninominales serán elegidas en similar número de circunscripciones uninominales; y otras siete diputaciones uninominales correspondientes a siete espacios especiales indígenas originarios campesinas. En el caso de las 36 senadurías su elección es por circunscripción departamental (cada departamento contará con cuatro representantes titulares) Los nueve representantes ante organismos parlamentarios supranacionales son elegidos uno por cada circunscripción departamental. Para cada uno de estos cargos se incluye suplentes.

¹⁵⁷ Ver: <https://m.eldiario.net/index.php?n=16&a=2019&m=09&d=20>

¹⁵⁸ Debe tenerse en cuenta que, como se mencionó en el cuerpo principal del informe, las severas manipulaciones e irregularidades detectadas posteriormente en los comicios llevaron a que se anularan las Elecciones Generales. El 23 de noviembre de 2019, las dos cámaras de la asamblea legislativa aprobaron por unanimidad la “Ley de régimen excepcional y transitorio para la realización de elecciones generales”, normativa que dejó sin efecto legal las Elecciones Generales realizadas el 20 de octubre de 2019.

II. Sistema electoral y marco legal

El antecedente histórico que regula la incorporación del voto en el exterior de bolivianas y bolivianos lo encontramos en el año 2005.

“En el mes de septiembre, la Sala Penal Segunda de la Corte Superior de Justicia de La Paz declaró procedente el recurso de amparo constitucional que interpusieron los representantes legales de los ciudadanos bolivianos residentes en la Argentina para que pudieran votar en las elecciones generales del 4 de diciembre”¹⁵⁹.

Pero fue con la reforma constitucional¹⁶⁰ del 2009 que se reguló el derecho y se hizo posible implementar ese mismo año el voto en el exterior. Desde entonces, la Ley del Régimen Electoral¹⁶¹ permite que los mayores de 18 años participen en las elecciones de Presidente y Vicepresidente del Estado, los referendos de carácter nacional y las revocatorias para el mandato de Presidente y Vicepresidente¹⁶².

Tabla 1: Decretos, normas y regulaciones sobre el voto en el exterior

	Decretos, Normas y Regulaciones	Fecha de emisión
1	Ley Nº 018 del Órgano Electoral Plurinacional	16 de junio 2010
2	Ley Nº 026 del Régimen Electoral	30 de junio 2010
3	Reglamento para las Elecciones Generales 2019. Aprobado mediante Resolución TSE-RSP-ADM Nº230/2019	24 de mayo 2019
4	Reglamento para la actualización del Padrón Electoral Biométrico	TSE-RSP-ADM Nº0235/2019 de 24 de mayo de 2019
5	Guía para Juradas y Jurados Electorales – Voto en el Exterior	Impreso en Agosto 2019

Fuente: Elaboración propia

IV. Características específicas del tema a observar

a) Organización y logística

¹⁵⁹ Hinojosa, A.; Domenech, E. y Lafleur, J.-M. (2012) "Surgimiento y desarrollo del 'voto en el exterior' en el 'proceso de cambio' boliviano", en J.-M. Lafleur (ed.) Diáspora y voto en el exterior. La participación política de los emigrantes bolivianos en las elecciones de su país de origen, CIDOB, Barcelona, pp. 41-63.

¹⁶⁰ Constitución Política del Estado. Disponible en: <https://www.oep.org.bo/marco-normativo/constitucion-politica-del-estado/>

¹⁶¹ Disponible en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2019/07/LEY_026.pdf

¹⁶² Ley del Régimen Electoral. Art. 199.

El TSE designó una Comisión de Voto en el Exterior conformada por el Director del Servicio de Registro Cívico (SRECI), el Director Nacional del Servicio de Procesos Electorales y la Secretaría de Cámara del TSE. Esta comisión tuvo como responsabilidad contratar al personal en el exterior, elaborar las especificaciones técnicas y proceder a las adjudicaciones de contrataciones. Asimismo, se encargó del seguimiento y monitoreo de todo el proceso de capacitación de jurados, instalación de los centros y distribución del material electoral.

En distintas reuniones con la Misión, representantes de partidos políticos manifestaron haber recibido escasa información sobre cómo se estaba llevando adelante la organización del voto en el exterior. Los entrevistados señalaron que no habían sido convocados a dar seguimientos a las distintas etapas del proceso, lo que habría contribuido a incrementar la confianza en el mismo.

Circunscripciones en el exterior

El artículo 200 de la Ley de Régimen Electoral señala que se debe constituir como asiento electoral a las sedes de los países donde Bolivia cuenta con representación diplomática o consular permanente y en los que existen electoras y electores registrados en el padrón electoral. Por su parte el Reglamento de Asientos y Recintos Electorales vigente¹⁶³ establece que debe tenerse en cuenta la concentración de población de bolivianas y bolivianos, la infraestructura territorial electoral del país extranjero, las vías de acceso a los recintos, y la logística electoral.

El artículo 25 del reglamento señala las acciones que se deben seguir para la asignación de los asientos electorales:

- Coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores para conocer en detalle los países y ciudades del exterior que cuenten con representación diplomática.
- Coordinar con las Embajadas y Consulados de Bolivia en los países del exterior.
- Establecer líneas de acción y colaboración con los Organismos Electorales de los respectivos países en el área de Gestión Territorial o Geografía Electoral.
- Contar con la información referida a:
 - La estructura geográfica territorial electoral del país
 - La cantidad aproximada de residentes bolivianos en las ciudades de dichos países

Mediante las resoluciones TSE-RSP-ADM-No.193/2019 y TSE-RSP-ADM-No. 0261/2019, la sala plena del TSE publicó los mapas y el listado de los asientos electorales habilitados en todo el territorio nacional y en los 33 países donde Bolivia tiene representación diplomática consular permanente. En total, se habilitaron 165 recintos para el exterior.

¹⁶³ Aprobado mediante Resolución de Sala Plena TSE-RSP N° 663/2014 de fecha 29 de diciembre de 2014.

Tabla 2: Asientos electorales en el exterior, por región y países

SUDAMÉRICA			CENTRO AMERICA			EUROPA		
PAÍS	ASIENTOS ELECTORALES	RECINTOS ELECTORALES	PAÍS	ASIENTOS ELECTORALES	RECINTOS ELECTORALES	PAÍS	ASIENTOS ELECTORALES	RECINTOS ELECTORALES
Argentina	49	80	Costa Rica	1	1	Alemania	1	1
Brasil	12	21	Cuba	1	1	Bélgica	1	1
Chile	6	6	Nicaragua	1	1	España	9	13
Colombia	1	1	Panamá	1	1	Francia	1	1
Ecuador	1	1				Gran Bretaña	1	1
Paraguay	1	1				Italia	3	3
Perú	5	5				Países Bajos	1	1
Uruguay	1	1				Rusia	1	1
Venezuela	1	1				Suecia	1	1
						Suiza	1	1

EUROPA		
PAÍS	ASIENTOS ELECTORALES	RECINTOS ELECTORALES
Austria	1	1

NORTEAMÉRICA		
PAÍS	ASIENTOS ELECTORALES	RECINTOS ELECTORALES
Canadá	1	1
Estados Unidos	10	11
México	1	1

ASIA		
PAÍS	ASIENTOS ELECTORALES	RECINTOS ELECTORALES
Irán	1	1
Japón	1	1
República de Corea del Sur	1	1

ASIA		
PAÍS	ASIENTOS ELECTORALES	RECINTOS ELECTORALES
China	1	1
India	1	1

ÁFRICA		
PAÍS	ASIENTOS ELECTORALES	RECINTOS ELECTORALES
Egipto	1	1

Fuente: TSE 2019, en https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2019/09/Codificacion_Asientos_Electorales_EG_2019.pdf

Entre los países que contaron con mayor número de mesas de sufragio se encuentra Argentina, en donde se habilitaron 711 mesas y designaron 4.266 jurados electorales. Le siguieron España con 311 mesas y 1.866 jurados, después Brasil con 203 mesas y 1.218 jurados.

b) Censo o registro electoral

De conformidad con la Constitución, el empadronamiento para aquellas ciudadanas y ciudadanos que residen fuera de Bolivia es voluntario y el registro se realiza sin restricciones, es decir no se requiere más que haber cumplido la mayoría de edad y presentar la cédula de identificación vigente o el pasaporte vigente. No es una limitación la condición migratoria que asumen las bolivianas y bolivianos en el país donde residen.

Con base al Reglamento para la Actualización del Padrón Electoral Biométrico, aprobado por la Sala Plena del TSE, en esta oportunidad se estableció que el padrón electoral cerraría 142 días antes de las elecciones. El 31 de mayo de 2019, el TSE inició el empadronamiento para las bolivianas y bolivianos dentro y fuera del país, el cual concluyó el 14 de julio. De acuerdo con información proporcionada a la

MOE por el director del SERECI, a nivel internacional, se dispusieron 194 estaciones con equipos biométricos para el empadronamiento.

La Misión fue informada de que se realizaron campañas de difusión con la finalidad de convocar al mayor número de bolivianos y bolivianas a empadronarse. El SIFDE-TSE se apoyó en redes sociales como Facebook, el sistema de mensajería de “Whatsapp” y la asistencia a ferias, además utilizaron cartillas y volantes promocionales. De acuerdo con la información recibida, la mayor actividad en términos de inscritos se registró durante los meses de junio y julio.

Tabla 4: Evolución del registro a nivel internacional entre febrero y julio de 2019



Fuente: OEP

La MOE/OEA observó que, por primera vez, se realizó una campaña de empadronamiento permanente en el exterior. Esta fue implementada en los cuatro países con el mayor número de bolivianos y bolivianas- Argentina, Chile, Brasil y España – y tuvo presencia en 11 ciudades¹⁶⁴. En Argentina, cubrió el municipio de la Matanza, la ciudad de Buenos Aires, Mendoza y San Salvador de Jujuy; en Chile, Antofagasta, Iquique y Calama; en Brasil, Sao Paulo; y en España Madrid, Barcelona y Bilbao.

El TSE a través de un comunicado de prensa informó que “en estos cuatro países se concentra el 76% (221.962) de los 246.605 ciudadanas y ciudadanos bolivianos empadronados hasta el 2015. Los datos del Censo de Población y vivienda del 2012 del Instituto Nacional de Estadística (INE) también muestran que el número de miembros de los hogares que migraron entre 2001 y 2012 al exterior se encuentran en estos países: 187.254 en Argentina, 116.732 en España, 64.675 en Brasil y 29.081 en Chile”¹⁶⁵.

En relación con lo anterior, las cinco ciudades/regiones con más inscritos en el exterior fueron Buenos Aires (con 35,7% del padrón del exterior), São Paulo (12,9%), Cataluña (6,38%), Madrid (5,91%) y Antofagasta (4,65%). De hecho, el padrón de la ciudad de Buenos Aires superó al número de electores registrados en el departamento de Pando.

¹⁶⁴ Para el empadronamiento permanente se desarrolló un plan de trabajo sobre la base de un diagnóstico que comprende, entre otros aspectos, la cantidad de bolivianos y bolivianas residentes y las formas de organización de las comunidades bolivianas en cada país.

¹⁶⁵ Disponible en: <https://www.oep.org.bo/institucional-institucional/el-tse-inicia-el-empadronamiento-permanente-de-bolivianos-en-cuatro-paises/>

El 28 de agosto 2019, 53 días antes de la elección, se procedió a publicar en el portal web del OEP el listado de ciudadanas/os inhabilitadas/os para el voto en el exterior. De acuerdo con el calendario electoral, esta publicación debía ejecutarse en un día. La Misión no pudo constatar si efectivamente la lista sólo estuvo disponible durante 24 horas, pero se advierte que se trata de un plazo excesivamente acotado.

La Misión fue informada de que, entre el 29 de agosto y el 6 de septiembre, los ciudadanos pudieron acceder a la web de consultas *yoparticipo.oep.org.gob* para realizar los reclamos correspondientes ante los representantes del TSE. En el proceso de depuración se encontraron los siguientes casos:

Tabla 6: Causales de inhabilitación en el empadronamiento de votantes en el exterior

Descripción	Cantidad Inhabilitados	%
Error de Operador	56	3,53
Inhabilitado por Documento Inválido	207	13,04
Inhabilitado por Jurado no Asistente	1.215	76,56
Inhabilitado por Menor de Edad	2	0,13
Inhabilitado por Posible Doble Identidad	86	5,42
Inhabilitado por Posible Suplantación	9	0,57
Inhabilitado por Registro Sin Huella/Sin Foto	10	0,63
Inhabilitados por sin Apellidos, Paterno ni Materno extranjero	2	0,13
TOTAL	1.587	100,00

Fuente: SERECI-TSE. Información del 28 de agosto al 06 de septiembre.

En cuanto a las reclamaciones presentadas por la ciudadanía, la Misión conoció que la mayoría estaban relacionadas con problemas de transcripción durante el empadronamiento de las brigadas móviles ¹⁶⁶. De acuerdo a lo informado por la Secretaría de Cámara del TSE, se presentaron entre 35-40 quejas.

El procesamiento final de datos fue el 9 de septiembre y dos días después se entregó oficialmente el padrón electoral a la Dirección Nacional de Procesos Electorales para voto en el exterior. De acuerdo con los datos publicados en el portal web del OEP, el padrón electoral contó con un total de 341.001 electores habilitados, de los cuales 157.933 eran hombres y 183.068, mujeres. Los bolivianos y bolivianas en el exterior representaron, por lo tanto, el 4,7% del padrón de la elección.

Tabla 5: Electores habilitados, inhabilitados y depurados por país en el exterior

¹⁶⁶Información obtenida en entrevista con el director del SERECI.

País	Nombre País	Habilitados	Inhabilitados	Depurados	TOTALES
1	Alemania	287	3	0	290
2	Argentina	161.057	714	875	162.646
3	Austria	100	0	0	100
4	Bélgica	234	1	1	236
5	Brasil	45.793	248	231	46.272
6	Canadá	111	1	0	112
7	Chile	30.943	305	71	31.319
8	China	61	0	0	61
9	Colombia	227	3	1	231
10	Costa Rica	143	2	0	145
11	Cuba	399	1	2	402
12	Ecuador	226	1	0	227
13	Egipto	14	0	0	14
14	España	72.606	154	288	73.048
15	Estados Unidos	14.754	44	122	14.920
16	Francia	774	1	1	776
17	Gran Bretaña	1.640	4	7	1.651
18	India	9	0	0	9
19	Irán	11	0	0	11
20	Italia	6.601	21	19	6.641
21	Japón	249	2	0	251
22	México	372	1	1	374
23	Nicaragua	34	0	0	34
24	Países Bajos	133	0	0	133
25	Panamá	152	1	1	154

26	Paraguay	485	4	3	492
27	Perú	1.147	7	1	1.155
28	Corea del Sur	28	0	0	28
29	Rusia	173	0	0	173
30	Suecia	497	2	0	499
31	Suiza	1.309	8	3	1.320
32	Uruguay	202	0	0	202
33	Venezuela	230	3	2	235
TOTALES		341.001	1.531	1.629	344.161

Fuente: SERECI, información actualizada al 11 de setiembre de 2019

Los países en donde se registró menos de 15 electores fueron: Egipto (14), Irán (11) y la India (9). Sin embargo, no representaron el registro más bajo que se haya tenido, pues en las elecciones generales anteriores (2014) en Irán solo votaron seis personas.

Cabe mencionar que distintos actores con los que se entrevistó la Misión señalaron el significativo aumento (34,09%) en el número de electores inscritos en el exterior desde el año 2014 hasta la fecha. La Misión advierte que al analizar esta cifra se debe tomar en consideración el tiempo transcurrido y el hecho de que el OEP ha llevado adelante campañas de empadronamiento masivas y permanentes.

Los datos del incremento por país pueden verse en la siguiente tabla:

Tabla 7: Variación en el empadronamiento 2016-2019

Electores Habilitados			
País	2014	2016	2019
Alemania	86	116	287
Argentina	121.267	116.568	161.057
Austria	43	61	100
Belgica	121	156	234
Brasil	36.520	31.370	45.793
Canadá	75	89	111
Chile	14.382	15.034	50.945
China	42	50	61
Colombia	189	224	227
República de Corea del Sur	23	30	28
Costa Rica	81	94	143
Cuba	797	494	399

Dinamarca	28	31	
Ecuador	120	155	226
Estados Unidos	12.589	12.876	14.754
Egipto	8	12	14
España	74.605	70.148	72.606
Francia	483	497	774
Países Bajos	59	72	133
India	7	12	9
Gran Bretaña	1.244	1.249	1.640
Irán	6	10	11
Italia	5.863	6.004	6.601
Japón	146	208	249
México	166	218	372
Nicaragua			34
Panamá	114	132	152
Paraguay	356	352	485
Perú	595	776	1.147
Rusia	59	93	173
Suecia	282	270	497
Suiza	866	933	1.309
Uruguay	128	129	202
Venezuela	636	527	230
TOTALES	271.986	258.990	361.003

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos provistos en la web del OEP.

c) Notarios y jurados electorales en el exterior

Para el desarrollo de la elección, se eligieron 9.042 jurados electorales para 1.507 mesas de sufragio (habilitadas en los 33 países), entre los cuales había 4.520 varones y 4.522 mujeres. Estas cifras dan cuenta de que se cumplió con la selección paritaria.

El control de la entrega de credenciales para los jurados electorales se realizó mediante el sistema de monitoreo electoral para voto en el exterior. De acuerdo a los reportes recibidos en dicho sistema, al 19 de octubre se había notificado a un 73% de los jurados.

Desde el 2016 la capacitación para los notarios es constante. De acuerdo con información provista por SIFDE, son 18.700 ciudadanos y ciudadanas acreditados a nivel nacional para ser notarios y que podrían ser contratados por el TSE para un proceso de elección. Los notarios son capacitados de manera presencial y virtual, y los jurados en el exterior de forma virtual únicamente a través de cursos y herramientas audiovisuales elaboradas por el TSE y disponibles en la web del OEP. De acuerdo al reporte del exterior en el Sistema de Monitoreo, al 19 de octubre se contaba con 5.705 jurados capacitados, de un total de 9.042 (63%).

d) Material electoral

Sobre la preparación del kit electoral y su distribución, la Comisión de Voto en el Exterior realizó el monitoreo de la distribución del kit electoral, que llegó a los destinos programados a través de valija diplomática. Es preciso señalar que durante la observación del sistema de monitoreo y control se constató un bajo nivel de avance en la distribución los tres días anteriores al día de la elección. Según reportó en el sistema, el día anterior a las elecciones se había entregado el 47,5% de las maletas electorales a los notarios¹⁶⁷.

El TSE explicó estos datos afirmando que, si bien el material se encontraba en el destino programado según lo informado por el servicio de *courier* contratado, los notarios no cumplían en todos los casos con su deber de reportarlo al sistema de monitoreo, de manera que las cifras arrojadas por el mismo no reflejaban a situación real de distribución del material. Lo mismo argumentó la autoridad en relación con la información sobre la notificación y capacitación de los jurados. La Misión advierte que esta falta de información precisa y actualizada podría dificultar la adopción de medidas para garantizar el buen funcionamiento del proceso en el exterior.

e) Día de la elección

Para llevar a cabo la elección el TSE optó por la modalidad presencial para la implementación del voto en el exterior. Esta modalidad fue adoptada en las tres ocasiones anteriores en las que se habilitó el voto en el exterior, a pesar que la Ley contempla la posibilidad de realizarlo de manera automatizada.

Tabla 8: Porcentaje de participación en los procesos electorales de 2014, 2016 y 2019

Tipo de Elección	% de participación	Total de Votos Emitidos
Elecciones Generales 2014	61,96%	168.535
Referéndum 2016	31,31%	81.081
Elecciones Generales 2019	61,56%	209.951

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados electorales publicados por el OEP.

Para el día de la elección la Misión contó con observadores en tres ciudades del exterior: Washington, DC (EEUU), San Pablo (Brasil) y Buenos Aires (Argentina). Durante la jornada de votación, se observaron dificultades en la integración de mesas por falta de jurados electorales. Por ejemplo, en un recinto de Washington, DC, un ciudadano que estaba en fila para emitir el voto tuvo que ocupar el lugar de jurado electoral y capacitarse brevemente *in situ* para que pudiera abrirse oficialmente la mesa. Esto, además, llevó a cierto retraso en la apertura de algunas mesas. Sin embargo, el flujo del proceso se normalizó hacia el mediodía.

La MOE constató la asistencia masiva desde tempranas horas en San Pablo y Buenos Aires. En San Pablo se observó desorden y aglomeraciones en los recintos, dificultando el flujo de electores.

¹⁶⁷ Toda la información relacionada con los datos registrados por el Sistema de Monitoreo (notificación y capacitación de los jurados, y entrega del material) fue proporcionada por la Dirección Nacional de Procesos Electorales.

Para este proceso de elección, los resultados de la votación en el exterior se reportaron al Sistema de Transmisión de Resultados Preliminares a través de la toma de imagen por celular. Los operadores recababan la primera copia del acta de las mesas asignadas, obtenían una fotografía del acta y la enviaban.

Respecto al escrutinio definitivo, el Informe de “Análisis de Integridad Electoral” de la OEA reportó que: “Debido a que las actas físicas tomarían tiempo en ser remitidas a Bolivia, se tomó la decisión de enviar desde el sistema TREP las imágenes del exterior hacia el sistema de cómputo oficial. Ello implicó que los votos del exterior ingresados en el Cómputo Oficial se basasen en las actas recibidas en el sistema TREP.”¹⁶⁸ Sumado a ello, dicho informe también señala que “se constató la existencia de paquetes provenientes del exterior sin abrir durante varios días. Se observó, además, que la recepción de los paquetes no siguió un orden establecido, ni por región ni por país, lo cual dificultó su sistematización y trazabilidad”¹⁶⁹. Es evidente que una vez pasada la jornada elección y transmitidos los resultados el proceso de repliegue de materiales fue deficiente y sin observancia de las normas correspondientes. En este sentido, el equipo auditor señaló que “El Órgano Electoral Plurinacional no tiene documentación que respalde que se cumplió con lo establecido en la Ley 026 del Régimen Electoral en sus artículos 172 y 174. Los auditores no constataron la existencia de actas de recibo o contra-recibos que permitan dar una trazabilidad al material electoral sensible.”¹⁷⁰

V. Recomendaciones

-La MOE observó que la capacitación de los jurados en el exterior, al ser a distancia, dificultó la coordinación y una comunicación eficiente. Por lo tanto, se debe reforzar en la capacitación impartida por los notarios a los jurados, haciendo especial énfasis en los procesos más sensibles de la jornada electoral, tales como la integración de las mesas, el uso del sistema de monitoreo y el conteo de votos.

-La Misión observó que existieron demoras en la conformación de algunas mesas por la tardía o no asistencia de los jurados, aun cuando estos ya habían sido notificados y capacitados. Se sugiere, por tanto, reforzar y concientizar a los funcionarios electorales sobre la importancia de su presencia y participación para el éxito del proceso.

-La MOE constató que la información contenida en el sistema de monitorio no era coincidente con la situación real en terreno. La MOE/OEA fue informada que los notarios no cumplían en todos los casos con su deber de reportar en tiempo real al sistema de monitoreo, esta situación generó que las cifras publicadas no reflejaban a situación real. Por lo que se sugiere evaluar en qué medida el sistema de monitoreo fue de utilidad o no, y corregir las fallas para que sea una herramienta que agilice la gestión electoral.

-El hacinamiento de algunos recintos en el exterior y la falta de coordinación logística interna fueron un obstáculo para que el desarrollo de la jornada electoral se diera en condiciones óptimas. La MOE/OEA

¹⁶⁸ OEA. Informe final de Análisis de Integridad Electoral, p. 45. Disponible en: <http://www.oas.org/es/sap/deco/Informe-Bolivia-2019/>

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 69.

¹⁷⁰ *Ibidem*, p. 70.

recomienda: fortalecer la coordinación en materia de organización, logística y seguridad para los recintos en el exterior, entre el TSE y Cancillería, para garantizar un óptimo desarrollo de la jornada electoral. Se debe procurar seleccionar espacios para ubicar los centros de votación en los que tanto los miembros de las mesas como los materiales estén resguardados de las inclemencias del clima y que, además, permitan recibir a la cantidad de votantes que se acerquen a ejercer su derecho.

- En distintas reuniones con la Misión, representantes de partidos políticos manifestaron haber recibido escasa información sobre cómo se estaba llevando adelante la organización del voto en el exterior. Se sugiere que la Comisión de Voto en el Exterior involucre a los delegados designados de los partidos en contienda en las acciones que se están implementando o desarrollando, para fortalecer la transparencia y legitimidad en la organización del proceso electoral y sus resultados.

- Debido a que las actas físicas tomarían tiempo en ser remitidas a Bolivia, se planificó realizar el cómputo oficial de los votos del exterior utilizando las imágenes del TREP. La MOE recomienda ingresar al sistema de cómputo definitivo los originales de las actas provenientes del exterior.

D) FINANCIAMIENTO POLÍTICO

I. Introducción

Una de las grandes novedades de este proceso electoral ha sido el restablecimiento del financiamiento público. Mediante la figura que la actual legislación denomina fortalecimiento público, el órgano electoral subvenciona indirectamente a los partidos y alianzas para que estos puedan promocionar sus candidaturas en radio, televisión y prensa escrita. Las organizaciones políticas tienen la posibilidad, asimismo, de utilizar fondos privados para la compra de espacios en medios de comunicación, por lo que sistema de financiamiento es de carácter mixto.

En materia de fiscalización, la legislación otorga amplias potestades a la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) del Tribunal Supremo Electoral (TSE) para regular y fiscalizar el patrimonio, origen y manejo de los recursos económicos de las organizaciones políticas, para efectos de transparencia y rendición de cuentas documentada. Como complemento, el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático del TSE (SIFDE) se encarga de monitorear la propaganda electoral difundida en medios de comunicación de alcance nacional en procesos electorales.

A pesar de los avances normativos, existen amplias oportunidades de mejora. En materia de equidad, si bien el fortalecimiento público ha contribuido a que todas las fuerzas tengan un espacio para visibilizar sus candidaturas, no ha sido suficiente para garantizar la equidad de la competencia. La Misión recibió reiteradas quejas respecto sobre el uso de la propaganda estatal como herramienta proselitista y la forma en que esta fue utilizada para desequilibrar la competencia electoral. Por otra parte, en materia de transparencia, se advirtió que la unidad técnica de fiscalización no cuenta con el personal ni las herramientas tecnológicas adecuadas para verificar la información que los partidos reportan.

El presente informe describe en detalle las principales características del sistema de financiamiento político electoral boliviano, abordando las problemáticas mencionadas. Se incluyen, además, distintas recomendaciones que pueden servir para fortalecer la equidad y transparencia de la competencia electoral.

II. Marco Jurídico

El sistema de financiamiento boliviano se encuentra cimentado en abundante normativa que emana de la Constitución Política del Estado¹⁷¹, la Ley del Órgano Electoral Plurinacional (LOEP)¹⁷² y la Ley del Régimen Electoral (LRE)¹⁷³, las cuales a su vez se complementan mediante la Ley de Organizaciones Políticas (LOP)¹⁷⁴. En Materia reglamentaria se destacan los siguientes documentos¹⁷⁵:

¹⁷¹ Disponible en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2016/12/constitucion_politica_estado.pdf

¹⁷² Disponible en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2017/01/Ley_018.pdf

¹⁷³ Disponible en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2019/07/LEY_026.pdf

¹⁷⁴ Disponible en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2018/09/Ley_1096_Organizaciones_Politicas.pdf

¹⁷⁵ Disponibles en: <https://www.oep.org.bo/marco-normativo/reglamentos/reglamentos-2019/>

- Reglamento de Fiscalización a Organizaciones Políticas (RFOP).
- Reglamento Propaganda y Campaña Electoral en Elecciones.
- Reglamento de Fortalecimiento Público para los Partidos Políticos y Alianzas en Elecciones Generales.

III. Equidad en el sistema de financiamiento

Estimulación del financiamiento público

La Ley de Organizaciones Políticas (LOP), sancionada en agosto de 2018, produjo en Bolivia el restablecimiento del financiamiento público, el cual había sido eliminado en 2008¹⁷⁶. La nueva normativa contempla un fondo para el fortalecimiento público¹⁷⁷, a través del cual el órgano electoral subvenciona indirectamente a los partidos para que, durante la campaña, estos puedan promocionar sus candidaturas en radio, televisión y prensa escrita. Asimismo, la ley establece que en períodos no electorales el estado debe dar apoyo financiero a los partidos para que estos realicen programas de formación y capacitación¹⁷⁸.

La Misión valora positivamente la reintroducción del financiamiento público en el sistema político, ya que es un paso adelante en la búsqueda de visibilizar las propuestas de todas las opciones en contienda. Se advierte, sin embargo, que existen gastos de campaña- tales como transporte, publicidad en redes sociales, asesorías, elaboración de spots publicitarios- que no se encuentran cubiertos por este fondo y para los cuales los partidos dependen exclusivamente del financiamiento privado.

Para este proceso electoral, el monto asignado para el fortalecimiento público ascendió a 35.060.000,00 bolivianos¹⁷⁹. Siguiendo los criterios establecidos en el artículo 75 de la LOP, estos fondos fueron distribuidos del siguiente modo: 60% en partes iguales entre todos los partidos políticos y alianzas con candidaturas presentadas; y 40% en función del porcentaje de votos obtenidos en el proceso electoral previo del mismo tipo. El siguiente cuadro presenta esta información de manera desagregada:

Distribución de Recursos Considerando Los Dos Criterios Establecidos en la LOP				
LOP- Art.75º	a) Igualdad			Bs.31.036.000
	b)Proporcionalidad			Bs.14.024.000
Partido o Alianza	60%	40%	Total	Observaciones
MNR	2.337.333,33		2.337.333,33	
PDC	2.337.333,33	1.267.264,95	3.604.598,28	
MAS-IPSP	2.337.333,33	8.605.440,37	10.942.773,70	

¹⁷⁶ En el año 2008, mediante la Ley 3925, se suprimió el financiamiento estatal a los partidos políticos y en su lugar se estableció el Fondo Nacional de Solidaridad y Equidad a favor de los discapacitados.

¹⁷⁷ Ley de Organizaciones Políticas. Art 73.

¹⁷⁸ Ley de Organizaciones Políticas. Art 74. Dada la reciente promulgación de la normativa electoral atinente, tal previsión normativa –referida a años no electorales–se implementaría recién a partir del año 2020.

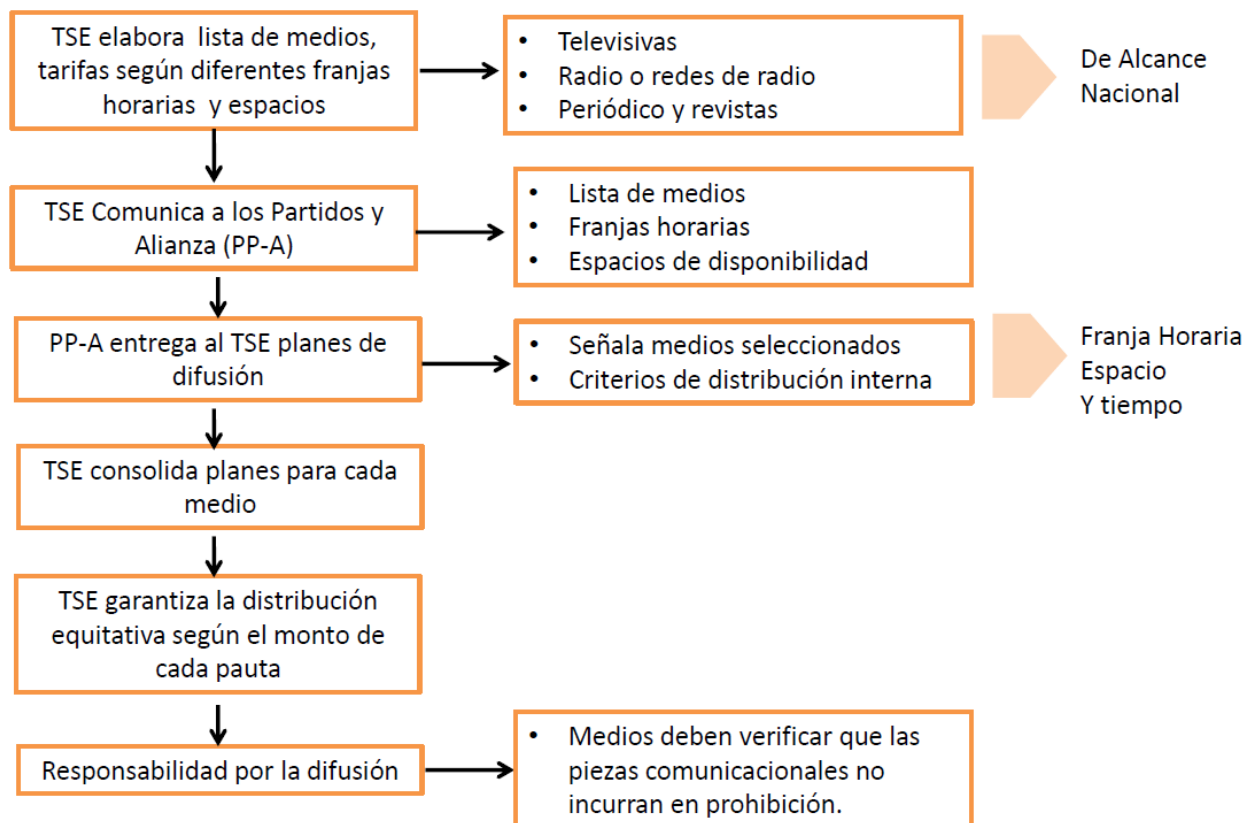
¹⁷⁹ Aproximadamente 5 millones de dólares.

UCS	2,337.333,33		2.337.333,33	
FPV	2.337.333,33		2.337.333,33	
PAN-BOL	2.337.333,33		2.337.333,33	
MTS	2.337.333,33		2.337.333,33	
CC	2.337.333,33		2.337.333,33	
21F	2.337.333,33	1.669.347,93	4.036.681,26	Recibe por MDS, el 50% por los votos obetenidos en la Alianza con UD en las Elecciones Generales del 2014.
Total	21.036.000,00	11.572.053,25	32.608.053,25	
		752.598,82	752.598,82	Importe sin asignar de los partidos que participaron en las Elecciones de 2014 y que no participan en Elecciones Generales 2019
		1.669.347,93	1.669.347,93	Por el retiro de la Alianza del Partido Político UN
Total	21.036.000,00	14.024.000,00	35.060.000,00	

Fuente: Resolución TSE-RSP-ADM N° 0329/2019 del 24 de julio de 2019.

El órgano electoral comunicó a cada una de las organizaciones políticas el monto que les había sido asignado y envió una lista con las tarifas de cada medio de comunicación, teniendo en cuenta las diferentes franjas horarias. Sobre la base de esta información, cada partido elaboró un plan de difusión, seleccionando los espacios de preferencia. El órgano electoral se encargó de consolidar los planes y realizar las contrataciones con los medios correspondientes para la difusión de la pauta. El siguiente gráfico presenta de manera esquemática el procedimiento descrito.

PROCEDIMIENTO Y PLAZOS



Fuente: OEP

La MOE constató que los planes de difusión debieron seguir algunos criterios específicos establecidos en la ley. Del monto que le fue asignado, cada partido pudo destinar a publicitar su binomio presidencial no más de un 50%¹⁸⁰. El 50% restante debió ser canalizado a otras candidaturas, reservando al menos la mitad para la promoción de candidatas mujeres¹⁸¹. La Misión destaca que la legislación vigente coloca a Bolivia a la vanguardia regional, siendo uno de los pocos países en el continente en que existe una cuota para el acceso de las candidatas a los medios de comunicación.

La MOE observó, asimismo, que en un primer momento la autoridad electoral había establecido que las organizaciones políticas debían entregar, antes del inicio de la campaña, los planes de difusión y las piezas comunicacionales que deseaban dar a conocer. Los partidos manifestaron a la autoridad electoral que ello no resultaba conveniente, pues les impedía realizar modificaciones a su estrategia comunicacional a medida que iba desarrollándose la contienda. Finalmente, ante los reclamos recibidos, el TSE resolvió

¹⁸⁰ Ley de Organizaciones Políticas. Art 75.

¹⁸¹ Ibídem

permitir a los partidos modificar su plan de difusión y el contenido de sus spots, de manera que pudieran ajustarlos a cada etapa de la campaña.

Asimismo, distintos actores manifestaron a la Misión que los partidos no canalizaron los recursos del fortalecimiento hacia las candidaturas uninominales. Ello se debió a que sólo se permitió el uso de los fondos públicos para la compra de espacios en medios nacionales¹⁸² y, dado que el electorado al que se dirigen los candidatos de circunscripciones uninominales se concentran en localidades específicas, no resulta óptimo invertir en propaganda de alcance nacional.

Restricción del Financiamiento Privado

Las organizaciones políticas pueden financiar sus actividades –en especial la participación en procesos electorales– con recursos provenientes del aporte de sus militantes, simpatizantes, invitados y miembros, así como mediante colectas públicas; y contribuciones, donaciones o subvenciones lícitas de fuentes privadas¹⁸³. La normativa incorpora, asimismo, un tope para cada aporte individual, de forma que no exceda el diez por ciento del presupuesto anual de la organización política o del presupuesto de campaña en el marco del proceso electoral¹⁸⁴.

Además, la LOP establece restricciones a las organizaciones políticas para gestionar –directa o indirectamente– aportes de las siguientes fuentes¹⁸⁵:

- a) Entidades y empresas públicas del Estado Plurinacional de Bolivia, exceptuando el fortalecimiento público administrado por el Órgano Electoral Plurinacional.
- b) Cualquier entidad pública o privada extranjera.
- c) Agrupaciones religiosas o espirituales.
- d) Personas naturales o jurídicas propietarias de juegos de azar.
- e) Personas que hubieran sido obligar a efectuar contribuciones por superiores jerárquicos o empleadores, sea en entidades públicas o privadas.
- f) De carácter anónimo, salvo que se trate de colectas públicas.
- g) Otras de origen ilícito.

Como se observa, la normativa vigente prohíbe las donaciones anónimas, salvo que estas se den a través de colectas públicas (inciso f). La Misión advierte que la posibilidad que tienen los partidos de recibir fondos de fuentes anónimas a través de colectas públicas deja abierta la puerta para el ingreso de fondos de origen desconocido o ilícito a la contienda electoral.

¹⁸² Reglamento Fortalecimiento Público para los Partidos y Alianzas. Art 17.

¹⁸³ Ley de Organizaciones Políticas. Art 70.

¹⁸⁴ Ley de Organizaciones Políticas. Art 71.

¹⁸⁵ *Ibídem*.

Limitación del Gasto de Campaña

En Bolivia, si bien la ley no prevé un tope para los gastos de campaña, existen restricciones a la compra de espacios en medios de comunicación. La Ley de Organizaciones Políticas establece que los gastos de los partidos políticos o alianzas en la contratación en radio, televisión y prensa escrita, para campaña y propaganda electoral con recursos privados, no pueden superar el treinta y cinco por ciento (35%) del monto destinado por el TSE al fortalecimiento público en período electoral¹⁸⁶.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 118 de la Ley del Régimen Electoral, la propaganda electoral de cada organización está sujeta a los siguientes tiempos y espacios máximos en cada medio de comunicación:

- a) En redes o canales de televisión, máximo diez (10) minutos diarios.
- b) En redes o estaciones de radio, máximo diez (10) minutos diarios.
- c) En medios impresos, máximo dos (2) páginas diarias y una separata semanal de doce (12) páginas tamaño tabloide.

A los efectos de verificar el cumplimiento de estas disposiciones, se computa tanto la propaganda electoral financiada con fondos privados como la gratuita y la financiada a través del fortalecimiento público.

Prohibición del Uso Indevido de Recursos Públicos

En su artículo 119, la ley del Régimen Electoral prohíbe, tanto en actos públicos de campaña como a través de medios de comunicación, la utilización de imágenes de entrega de obras públicas, programas o proyectos. De manera complementaria, el artículo 115 de la ley prohíbe el uso de bienes, recursos y servicios de instituciones públicas durante la campaña.

Asimismo, la normativa establece que: “Desde treinta (30) días antes hasta las veinte (20) horas del día de los comicios está prohibida cualquier propaganda gubernamental en medios de comunicación en los niveles nacional, departamental y municipal, así como de la Asamblea Legislativa Plurinacional, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales.”¹⁸⁷ A pesar de la existencia de estas disposiciones legales, al igual que en las elecciones de 2014 y 2015, la MOE/OEA recibió quejas reiteradas de distintos partidos políticos sobre la constante difusión de logros del actual gobierno en período de campaña.

Prácticamente la totalidad de los actores con los que se entrevistó la misión señalaron que el volumen de los montos invertidos en publicidad estatal fue un factor que desequilibró la contienda electoral. Estudios privados realizados a partir de los datos publicados por el Ministerio de Economía, señalan que-entre

¹⁸⁶ Ley de Organizaciones Políticas. Art 77.

¹⁸⁷ Ley del Régimen Electoral. Art 119.

enero y septiembre de 2019- el gobierno central invirtió en publicidad aproximadamente 10 veces más que el monto entregado a los partidos como parte del Fortalecimiento Público¹⁸⁸.

La Misión tomó nota, asimismo, del debate público generado a partir de las declaraciones de vocales del TSE, quienes manifestaron que los candidatos estaban autorizados a entregar obras en el período de silencio electoral, dado que la ley no contemplaba ninguna restricción al respecto. Asimismo, amparados en el criterio fijado por el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP)¹⁸⁹, establecieron que no había impedimento para que los medios difundieran tales obras, puesto que, de otra forma, se estaría vulnerando el derecho de la ciudadanía a estar informada sobre la gestión del gobierno¹⁹⁰. Dicho criterio además sostiene que el derecho a la información, al estar consagrado en la Constitución, sólo puede ser regulado o modificado por la Asamblea Legislativa. La Misión considera que el criterio que se utiliza otorga una ventaja indebida a algunos de los actores en contienda e interrumpe el silencio electoral, espacio de tiempo en el que la ciudadanía requiere la oportunidad de desarrollar una reflexión reposada con miras al ejercicio del derecho al sufragio.

IV. Transparencia en el financiamiento

Rendición de Cuentas

En el caso boliviano, se ha podido verificar que a nivel normativo el país ha logrado aprobar un ordenamiento adecuado y robusto, que sienta las bases para la rendición de cuentas de las agrupaciones políticas. De acuerdo con lo establecido en la LOP¹⁹¹, los partidos deben presentar ante el TSE sus estados financieros anuales, debidamente auditados por una firma externa. La entrega de los estados debe tener lugar a más tardar al 31 de marzo del año siguiente a la fecha de cierre de las operaciones financieras¹⁹², y su revisión corresponde a la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF).

Asimismo, en su artículo 84, la LOP establece que los partidos políticos deben bancarizar sus recursos, incluidas las contribuciones y donaciones. Para ello, las organizaciones tienen la obligación de abrir una

¹⁸⁸ De acuerdo con el estudio realizado por el economista Julio Linares, plasmado en los boletines de Mediaciones N° 7 y 18, entre enero y septiembre de 2019, el gobierno central invirtió en publicidad 329,2 millones de bolivianos, aproximadamente US\$47,3 millones (dólares americanos). Para dimensionar esta cifra se debe tener en cuenta que, como se mencionó, el presupuesto asignado a todos los partidos en concepto de fortalecimiento público fue de aproximadamente 35 millones de bolivianos, es decir, casi diez veces menos.

¹⁸⁹ Mediante sentencia 0011/2016 de 26 de enero de 2016, la Sala Plena del Tribunal Constitucional Plurinacional declaró la inconstitucionalidad del artículo 24 del reglamento de campaña emitido por el TSE, que establecía un límite de tiempo a la transmisión en vivo y directo de actos de entrega de obras del gobierno nacional o de los gobiernos autónomos. El argumento para inaplicar el mencionado artículo fue que éste establecía restricciones al derecho constitucional de acceso a la información. De acuerdo con el criterio expuesto por los magistrados, la regulación de este derecho podría darse por ley, pero no mediante un reglamento emitido por el TSE.

¹⁹⁰ Declaraciones hechas en conferencia de prensa del 18 de octubre de 2019. Ver:

<https://www.paginasiete.bo/nacional/2019/10/18/apelando-al-derecho-la-informacion-el-tse-no-regulara-propaganda-de-gestion-de-gobierno-234844.html>

¹⁹¹ Art 83

¹⁹² Reglamento de Fiscalización a Organizaciones Políticas. Art 60.

cuenta en alguna entidad financiera sujeta a la regulación de la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero.

Por otra parte, las organizaciones políticas habilitadas para participar en procesos electorales deben presentar un balance actualizado de su patrimonio, incluyendo sus fuentes de financiamiento al momento de la convocatoria y un nuevo balance del estado patrimonial con detalle de sus erogaciones, al final del proceso¹⁹³. Asimismo, si realizan propaganda, están obligadas a presentar ante el Órgano Electoral, con carácter de declaración jurada y dentro de los sesenta (60) días posteriores a los comicios, la relación pormenorizada y documentada de las fuentes de financiamiento y de los gastos realizados en publicidad¹⁹⁴.

La Misión fue informada de que los reglamentos a través de los cuales se establecieron los procedimientos en materia de rendición de cuenta¹⁹⁵ fueron aprobados apenas tres días antes de que tuviera lugar la convocatoria a Elecciones Generales. Funcionarios del OEP manifestaron que la falta de anticipación con que se definieron los reglamentos llevó a que, iniciada la campaña, algunos partidos no conocieran en detalle la forma en que debían sistematizar y reportar la información financiera. Representantes de organizaciones políticas manifestaron, asimismo, que la estructura y el personal con el que contaban les permitía llevar una contabilidad rigurosa de los gastos de la campana nacional, pero no así de lo que sucedía a nivel local.

En cuanto a las herramientas tecnológicas utilizadas para la rendición de cuentas, la Misión constató que no existe ningún tipo de plataforma informática que facilite a los partidos el reporte de sus ingresos y gastos. Los informes financieros se presentan en físico, en ventanilla única de trámites del órgano electoral.

Control de ingresos y gastos

En períodos electorales, el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático del TSE (SIFDE) tiene asignada la atribución de ejecutar el monitoreo de la propaganda electoral difundida en medios de comunicación¹⁹⁶. Para este proceso, el SIFDE no sólo contó con su propio equipo de monitoreo, sino que se contrató a distintas empresas privadas para reforzar el control sobre propaganda no reportada, así como verificar que todos los partidos estuvieran cumpliendo con los límites de tiempo y espacio establecidos en la legislación.

Por otra parte, el Órgano Electoral –a través de la Unidad Técnica de Fiscalización (UTD)- se encarga de fiscalizar las finanzas de las organizaciones políticas. En coordinación con la Contraloría general, la UTF

¹⁹³ Ley del Régimen Electoral. Art 265.

¹⁹⁴ Ley del Régimen Electoral. Art 266.

¹⁹⁵ Refiere al Reglamento de Fiscalización a Organizaciones Políticas (RFOP), el Reglamento Propaganda y Campaña Electoral en Elecciones y el Reglamento de Fortalecimiento Público para los Partidos Políticos y Alianzas en Elecciones Generales, aprobados el 24 de mayo de 2019.

¹⁹⁶ Ley del Órgano Electoral Plurinacional. Art 27.

regula y controla el patrimonio, origen y manejo de los recursos económicos de los partidos, para efectos de transparencia y rendición de cuentas.

El análisis que realiza la UTF se concentra en revisar que los ingresos declarados sean congruentes con la documentación presentada, así como que los gastos se encuentren respaldados con recursos registrados en la contabilidad partidaria. A partir de las verificaciones de congruencia, si se detectan inconsistencias, deben enviar una notificación a los partidos para que éstos realicen los descargos y aporten los documentos de respaldo correspondientes. Posteriormente la UTF se debe pronunciar a través de un informe final.

La Misión observó que la unidad técnica de fiscalización no cuenta con el personal ni las herramientas tecnológicas adecuadas para verificar de manera efectiva lo reportado por las organizaciones. El control que se lleva adelante se limita a detectar inconsistencias contables, pero la UTF no cuenta con mecanismos para recolectar información propia que pueda ser contrastada con lo reportado por los partidos. No se realiza monitoreo de publicidad en la vía pública, no se llevan adelante visitas in situ a las unidades partidarias y tampoco se hacen cruces de datos con otras entidades del estado que pudieran tener valiosa información financiera sobre candidatos y aportantes.

La misión fue informada de que, para generar información propia, la UTF realizó un monitoreo de redes sociales en busca de actividades o eventos partidarios, como actos o mítines, que pudieran implicar un costo para las campañas. Los datos recolectados serían contrastados con lo reportado por los partidos. Si bien se reconoce la potencial utilidad de estos procedimientos, se advierte que los mismos no se encuentran normados ni reglamentados y que su alcance actual es limitado, debido a la falta de personal y de recursos.

Por último, es preciso señalar que los plazos fijados en la legislación para la presentación de la información financiera tampoco contribuyen a facilitar la tarea de la UTF. Los partidos pueden entregar sus reportes de gastos en publicidad hasta 60 días después de los comicios, lo que implica que el órgano electoral no tiene información durante el desarrollo de la campaña. Ello lleva a que la autoridad electoral no sepa sino hasta después de finalizado el proceso si todos los actores en contienda compitieron respetando las reglas de juego.

Régimen de Sanciones

La LOP establece violaciones por incumplimiento que se categorizan, según la gravedad, en infracciones leves, graves y muy graves. Entre las infracciones leves¹⁹⁷ se encuentran la de exigir contribuciones a militantes fuera de las ya establecidas en el estatuto, la no presentación del programa de gobierno, el pago de sumas de dinero a personas no militantes como forma de acción política, entre otras. En estos casos, se prevé como sanción¹⁹⁸ la suspensión por un año del mandato del infractor, en el caso que se

¹⁹⁷ Ley de Organizaciones Políticas. Art 97.

¹⁹⁸ Ley de Organizaciones Políticas. Art 98.

trate de un dirigente, y la suspensión de la militancia en el caso que se trate de un miembro de base del partido.

Por otra parte, la normativa categoriza como una infracción grave el no presentar los estados financieros, la utilización de recursos económicos y financieros del Estado en acciones políticas y el no realizar la contabilidad de los movimientos económicos efectuados por la organización¹⁹⁹. Dichas acciones dan lugar a sanciones tales como la suspensión, por dos años, del mandato o la militancia, según corresponda, con la imposibilidad de participar en actividades partidarias por períodos de trece meses y hasta dos años.

Por último, la LOP cataloga como infracción muy grave el vulnerar las restricciones del financiamiento privado²⁰⁰ para las organizaciones políticas, lo cual da lugar a suspensión del mandato de dirigente o militante por un periodo de cinco (5) años y, en caso de que ocupe un cargo electivo en órganos deliberativos de cualquier nivel de gobierno, pérdida de la representación²⁰¹.

Acceso a la Información

Sobre la rendición de cuentas frente a la ciudadanía, la normativa prevé que las organizaciones políticas deben garantizar el acceso a la información en todas sus acciones en el marco de la transparencia y la publicidad²⁰², lo cual es consistente con lo establecido en el Reglamento de Fiscalización (2019) que señala que la información generada por la UTF es pública y debe ser difundida periódicamente por los medios de comunicación con los que cuente el Órgano Electoral Plurinacional. Al respecto, se pudo constatar que los informes de fiscalización de los estados financieros anuales de otros períodos (correspondientes al 2018 y períodos anteriores) están accesibles para el escrutinio público²⁰³.

Se advierte, sin embargo, que- como se mencionó- los partidos deben entregar sus reportes de gastos en publicidad hasta 60 días después de los comicios y sus estados financieros hasta 90 días después de finalizado el año fiscal. De este modo, la ciudadanía no cuenta con información sobre los ingresos y apoyos de cada partido, sino hasta después de concluido el proceso electoral, lo cual no contribuye a un voto informado.

V. Recomendaciones

-La Misión tomó nota de las declaraciones de los vocales del TSE en torno a que no existía prohibición para que los candidatos participaran de la entrega y apertura de obras durante el silencio electoral. En pos de la equidad de la contienda, se sugiere limitar, vía legislación, la participación de los candidatos en la inauguración de obras públicas a lo largo de toda la campaña y especialmente durante la veda electoral.

¹⁹⁹ Ley de Organizaciones Políticas. Art 99.

²⁰⁰ Ley de Organizaciones Políticas. Art 101.

²⁰¹ Ley de Organizaciones Políticas. Art 102

²⁰² Ley de Organizaciones Políticas. Art 87.

²⁰³ Informes disponibles en: <https://www.oep.org.bo/organizaciones-politicas/fiscalizacion/>

- Al igual que en las elecciones de 2014 y 2015, la MOE/OEA recibió quejas reiteradas de distintos partidos políticos sobre la constante difusión de logros del actual gobierno en período de campaña. Al respecto, se recomienda garantizar la aplicación efectiva del artículo 119 de la Ley del Régimen Electoral, que establece la prohibición de toda propaganda gubernamental en los últimos 30 días antes de los comicios.

-La MOE constató que existen gastos de campaña- tales como transporte, publicidad en redes sociales, asesorías- que no se encuentran cubiertos por el financiamiento público indirecto y para los cuales los partidos dependen exclusivamente del financiamiento privado. Se sugiere Implementar mecanismos de financiamiento público directo, de manera que los partidos cuenten con recursos para solventar rubros de gasto político-electoral diferentes a la propaganda.

- La Misión fue informada de que los partidos no canalizaron los recursos del fortalecimiento político hacia las candidaturas uninominales, debido a que sólo se permitió el uso de estos fondos para la compra de espacios en medios nacionales. La Misión recomienda permitir que los recursos del fortalecimiento político se puedan utilizar para la compra de espacios en medios de alcance local. Asimismo, se recomienda establecer criterios específicos para que los partidos deban reservar al menos una parte de estos fondos a los candidatos en circunscripciones uninominales, además de garantizar el 25% que la ley establece para promover las candidaturas de mujeres.

-La MOE observó que en un primer momento la autoridad electoral había establecido que las organizaciones políticas debían entregar, antes del inicio de la campaña, los planes de difusión de toda la campaña y las piezas comunicacionales que deseaban dar a conocer. La Misión recomienda diseñar políticas de control de los fondos destinados al Fortalecimiento Público que permitan flexibilidad durante su ejercicio, permitiendo a los partidos realizar modificaciones a su estrategia comunicacional a medida que se desarrolla la contienda.

-La MOE constató que la normativa vigente prohíbe las donaciones anónimas, salvo que se trate de colectas públicas. Se recomienda eliminar esta excepción a fin de evitar que se introduzcan en la campaña fondos provenientes de fuentes desconocidas.

-La Misión fue informada de que los reglamentos a través de los cuales se establecieron los procedimientos en materia de rendición de cuenta²⁰⁴ fueron aprobados apenas tres días antes de que tuviera lugar la convocatoria a Elecciones Generales. Se sugiere emitir los reglamentos con suficiente antelación para que los partidos conozcan las normas y puedan actuar apegados a ellas.

- Representantes de organizaciones políticas manifestaron que la estructura y el personal con el que contaban no les permitía llevar adelante una contabilidad rigurosa de las campañas a nivel local. Se recomienda brindar apoyo logístico y asesoría a las organizaciones políticas para que estas puedan cumplir con sus obligaciones en materia de rendición de cuentas.

²⁰⁴ Refiere al Reglamento de Fiscalización a Organizaciones Políticas (RFOP), el Reglamento Propaganda y Campaña Electoral en Elecciones y el Reglamento de Fortalecimiento Público para los Partidos Políticos y Alianzas en Elecciones Generales, aprobados el 24 de mayo de 2019.

-La Misión constató que los estados financieros y los reportes de gastos en propaganda se presentan en físico, sin el soporte de herramientas tecnológicas. Se recomienda el desarrollo de una plataforma informática, que facilite a los partidos la rendición de cuentas y estandarice la forma de presentación de la información financiera, con el propósito de uniformar el registro de los movimientos económicos. Ello favorecerá las tareas de análisis y control que debe llevar adelante la autoridad electoral.

- Se observó que la Unidad Técnica de Fiscalización no cuenta con el personal ni las herramientas tecnológicas adecuadas para verificar de manera efectiva lo reportado por las organizaciones. Se reitera la recomendación manifestada con ocasión de la MOE/OEA 2016, en cuanto a la necesidad de fortalecer a la UTF, dotándola de mayores recursos humanos, y reforzando sus capacidades tecnológicas, a efectos de que desarrolle un robusto ejercicio de fiscalización del patrimonio, origen y manejo de recursos económicos de las organizaciones políticas.

-De acuerdo con la legislación vigente, los partidos pueden entregar sus reportes de gastos en publicidad hasta 60 días después de los comicios y sus estados financieros, hasta 90 días después de finalizado el año fiscal. Con el objeto de permitir a la autoridad electoral ejercer su función de control durante la campaña, la MOE/OEA recomienda establecer la obligación de entregar reportes de gastos parciales antes del día de la elección. Asimismo, se sugiere establecer una herramienta tecnológica que permita a la ciudadanía realizar un seguimiento en tiempo real de los gastos de los candidatos.

- La Misión observó que la Unidad Técnica de Fiscalización no dispone de herramientas robustas para la verificación de la información financiera reportada por los partidos. Se recomienda desarrollar mecanismos que permitan a la UTF contar con información propia sobre los gastos de las campañas que pueda ser contrastada con lo reportado.

E) Justicia Electoral

I. Introducción

La Constitución Política de Bolivia, en su artículo 12, establece que el Estado Boliviano organiza su poder público a través de cuatro órganos: Electoral, Ejecutivo, Legislativo, y Judicial. El poder electoral se encuentra depositado en el Órgano Electoral Plurinacional (OEP), institución que desde 2010 ejerce de manera exclusiva las atribuciones en la materia en todo el territorio nacional. Esta entidad concentra las competencias administrativas y jurisdiccionales, es decir, organiza el proceso y resuelve las controversias, quejas y denuncias que se suscitan durante el mismo.

El Tribunal Supremo Electoral, máxima autoridad del OEP, es la última instancia del sistema, y se encarga de velar por la legalidad de las distintas etapas del proceso electoral, desde el registro de contendientes hasta los cómputos y las declaratorias de validez. Sus decisiones son de cumplimiento obligatorio, inapelables e irreversibles.

El presente informe analiza la estructura y funcionamiento de la justicia electoral de Bolivia, con especial énfasis en variables como la independencia y transparencia de los órganos que integran el sistema.

II. Marco jurídico

El marco jurídico que rige la resolución de conflictos electorales está establecido en los siguientes dispositivos:

- Constitución Política del Estado (CPE)²⁰⁵
- Ley de Régimen Electoral (LRE)²⁰⁶
- Ley del Órgano Electoral Plurinacional (LOEP)²⁰⁷

En el artículo 205 de la constitución se define la estructura del órgano electoral. Por otra parte, en el 206 se establecen los mecanismos de integración tanto de los tribunales departamentales como del TSE. Por último, en el artículo 207 se definen los requisitos que se deben cumplir para poder ser electo vocal de alguno de estos órganos.

Los procedimientos y recursos en materia electoral se encuentran regulados en la LRE, artículos 207 a 227. Allí se establecen cuáles son los objetos de impugnación, cuáles son los sujetos legitimados para presentar recursos, cuáles son las autoridades competentes para resolver, así como los plazos que tienen para hacerlo. Por último, en los artículos 228 a 240, la Ley del Régimen Electoral regula también los delitos y faltas electorales.

En cuanto a la Ley del Órgano Electoral Plurinacional, esta desarrolla de manera más detallada la composición del OEP y los mecanismos de designación de sus autoridades (artículos 12 y 13). Establece,

²⁰⁵ Disponible en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2016/12/constitucion_politica_estado.pdf

²⁰⁶ Disponible en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2019/07/LEY_026.pdf

²⁰⁷ Disponible en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2017/01/Ley_018.pdf

además, las obligaciones y atribuciones del TSE (23 a 30), abordando específicamente las competencias jurisdiccionales del tribunal. Las funciones y responsabilidades de las demás instancias del OEP, incluyendo Tribunales Electorales Departamentales (TEDs) y jurados electorales, también se encuentran reguladas por esta ley.

III. Sistema de Impartición de Justicia

El Órgano Electoral Plurinacional (OEP) es uno de los cuatro órganos del poder público del Estado Plurinacional de Bolivia, con igual jerarquía constitucional a la de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Las competencias del OEP son administrar el régimen democrático, el registro cívico y la justicia electoral; fiscalizar a organizaciones políticas y organizar, administrar y ejecutar los procesos electorales. Está compuesto por el Tribunal Supremo Electoral, los Tribunales Electorales Departamentales, los juzgados electorales, los jurados de las mesas de sufragio y los notarios electorales²⁰⁸.

El Tribunal Supremo Electoral (TSE)

El Tribunal Supremo Electoral (TSE) es el máximo nivel de autoridad del OEP²⁰⁹ con sede en la ciudad de La Paz. La máxima autoridad ejecutiva es la Sala Plena, que adopta sus decisiones y resoluciones con la mayoría absoluta de vocales en ejercicio en sesiones públicas. Sus resoluciones son de cumplimiento obligatorio, inapelables e irrevisables, excepto en los asuntos que correspondan al ámbito de la jurisdicción y competencia del Tribunal Constitucional Plurinacional²¹⁰.

El TSE se compone por siete vocales, de los cuales dos deben ser de origen indígena originario campesino, y al menos tres, mujeres. Los integrantes del cuerpo colegiado desempeñan sus funciones por un período de seis años²¹¹. De las y los 7 vocales, la Presidencia del Estado designa uno, mientras que el resto son elegidos por la Asamblea Legislativa Plurinacional, por votación de dos tercios de sus miembros presentes en la sesión de designación, a través de un concurso público abierto sujeto al control social²¹². El TSE brinda asistencia a la ciudadanía a través del Servicio de Registro Cívico (SRECI), el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) y la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF). La misión del TSE es garantizar el ejercicio de la democracia intercultural y el derecho al registro cívico, administrando procesos electorales y jurisdiccionales, registro cívico, fortalecimiento democrático y fiscalización a organizaciones políticas²¹³.

Tribunales Electorales Departamentales (TED)

²⁰⁸ Ver: <https://www.oep.org.bo/institucional/quienes-somos>

²⁰⁹ Constitución Política del Estado. Art 206.

²¹⁰ Ley del Órgano Electoral Plurinacional. Arts 11 y 17.

²¹¹ Ley del Órgano Electoral Plurinacional. Art 12.

²¹² Ley del Órgano Electoral Plurinacional. Art 13.

²¹³ Ver: <http://www.oep.org.bo/index.php/mision-y-vision>

Los Tribunales Electorales Departamentales (TED) son el máximo nivel y autoridad del OEP a nivel departamental, con sede, jurisdicción y atribuciones en sus respectivos departamentos, bajo las directrices del TSE²¹⁴. Los TEDs están integrados por cinco vocales, de los cuales uno debe ser de una nación o pueblo indígena originario campesino del departamento, y al menos dos mujeres.

Juzgados Electorales

Son designados por los respectivos Tribunales Electorales Departamentales y se encargan de resolver, en primera instancia, controversias sobre procesos electorales, referendos y revocatorias de mandato, con excepción de las relativas a inhabilitación de candidaturas y la nulidad de actas de escrutinio y cómputo de votos²¹⁵. Asimismo, son responsables de vigilar el funcionamiento y organización de notarías, jurados y mesas de sufragio, así como establecer sanciones por faltas electorales.

Jurados de las Mesas de Sufragio

Los jurados son ciudadanos y ciudadanas designados para actuar como máxima autoridad electoral en cada mesa de sufragio, siendo responsables por su organización y funcionamiento²¹⁶. Son seleccionados por los respectivos TEDs mediante sorteo de la lista de personas habilitadas para votar.

Notarías Electorales

Los notarios electorales son las autoridades electorales designadas por el Tribunal Electoral Departamental para cumplir las funciones de apoyo logístico y operativo, y para dar fe de los actos electorales referendos y revocatorias de mandato y procesos electorales en los recintos que les son asignados²¹⁷. Entre otras funciones, se encargan de entregar personal y oportunamente al presidente de cada mesa el material electoral recibido del TED, recoger de los Jurados Electorales los sobres de seguridad y el material electoral, y entregarlos al TED, atender el día de la votación las reclamaciones de las electoras y los electores que invoquen su indebida inhabilitación de la lista índice²¹⁸.

IV. Aspectos observados durante el proceso electoral 2019

a) Tribunal independiente e imparcial

a.1) Integración

Al momento de la elección, el TSE estaba compuesto por 6 vocales, la tabla siguiente muestra la integración.

Integración del Tribunal Supremo Electoral²¹⁹

²¹⁴ Ver: <https://www.oep.org.bo/institucional/quienes-somos/>

²¹⁵ Ley del Órgano Electoral Plurinacional. Arts. 53 y 53.

²¹⁶ Ley del Órgano Electoral Plurinacional. Art 55.

²¹⁷ Ley del Órgano Electoral Plurinacional. Art 66.

²¹⁸ Ley del Órgano Electoral Plurinacional. Art 69

²¹⁹ Como resultado de la anulación del proceso electoral, los 6 Vocales fueron oficialmente destituidos por medio de la Ley de Régimen Excepcional y Transitorio para la Realización de Elecciones Generales expedida el 23 de noviembre de 2019.

Nombre	Cargo
María Eugenia Choque Quispe	Presidenta
Antonio José Iván Costas Sitic	Vicepresidente
Lucy Cruz Villca	Vocal
Lidia Iriarte Torrez	Vocal
Idelfonso Mamani Romero	Vocal
Edgar Gonzales López	Vocal

Fuente: Elaboración propia

La Misión observó que, en el año anterior a la elección, tuvieron lugar cambios significativos en la composición del Órgano Electoral, así como en su estructura interna. El 1 de octubre de 2018, luego de convocadas las primarias para la elección de los binomios presidenciales, José Luis Exeni, vicepresidente del TSE, renunció a su cargo aduciendo motivos de salud. Posteriormente, el 22 de octubre, se produjo la renuncia de Katia Uriona, presidenta del tribunal. Mediante una carta dirigida a la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP), Uriona explicó que su alejamiento se debió a la situación de estancamiento en la toma de decisiones referidas a temas fundamentales²²⁰.

Dos días después de la celebración de las primarias, el 30 de enero de 2019, el TSE sufrió una nueva dimisión. La vocal Dunia Sandoval presentó su renuncia, manifestando su disenso con algunas de las decisiones que había tomado el pleno del tribunal²²¹. Cabe destacar que, a la fecha de la elección, la vocal Sandoval no había sido reemplazada.

Pasada la elección general, renunció también el entonces vicepresidente Antonio Costas, argumentando que el motivo de la renuncia fue “la desatinada decisión de la Sala del Tribunal Supremo Electoral de suspender la publicación de resultados del sistema de transmisión de resultados preliminares (TREP)”²²². El ex magistrado también afirmó en su misiva que esa situación “derivó en la desacreditación de todo el proceso electoral, ocasionando una innecesaria convulsión social”²²³.

²²⁰ Carta pública de renuncia de fecha 22 de octubre de 2018 firmada por la Presidenta Katia Uriona. Disponible en: <https://www.eldeber.com.bo/bolivia/Esta-es-la-carta-de-renuncia-presentada-por-Katia-Uriona-20181022-9463.html>

²²¹ Carta pública de renuncia de fecha 30 de enero de 2019 firmada por la Vocal Dunia Sandoval. Disponible en: <https://eju.tv/2019/01/conozca-la-carta-de-renuncia-de-dunia-sandoval-la-vocal-del-tse-que-se-opuso-a-la-habilitacion-de-evo/>

²²² Carta pública de renuncia de fecha 22 de octubre de 2019 firmada por el Vocal y Vicepresidente Antonio Costas Sitic. Disponible en: <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20191022/antonio-costas-renuncia-al-tse-interrupcion-del-trep>

²²³ Ibídem.

La Misión tomó nota de la falta total de confianza en el órgano electoral. La Misión constató que existía una opinión generalizada sobre los desincentivos para utilizar el sistema de justicia electoral, dado el desprestigio de su máxima autoridad.

En todas las reuniones que tuvo con referentes de la oposición, estos manifestaron que la mayoría de los magistrados/as respondía de manera directa al entonces partido del gobierno. De acuerdo con los entrevistados, a pesar de que el procedimiento establecido en la ley prevé el examen de méritos para la selección de los vocales, el criterio de designación habría sido político. Distintos actores señalaron que, puesto que el MAS contaba con mayorías de 2/3 en ambas cámaras de la Asamblea, no tenía necesidad de consensuar los nombramientos con la oposición.

a. II) Procesamiento de faltas²²⁴

De acuerdo con el artículo 241 de la ley de régimen electoral, la Sala Plena del Tribunal Supremo Electoral es la autoridad competente para sustanciar los procesos disciplinarios por faltas leves, graves y muy graves a vocales del Tribunal Supremo Electoral y a vocales de los Tribunales Departamentales Electorales.

Se destaca que la normativa vigente incorpora una serie de disposiciones para asegurar que los procesos disciplinarios cumplan con todas las garantías del debido proceso. Tal como marca el principio de legalidad, la Ley Orgánica del OEP precisa las conductas que pueden dar lugar a la imposición de medidas disciplinarias (artículos 88 a 91) y el tipo de sanción que se aplica ante cada infracción (artículo 88)²²⁵. Asimismo, la LRE establece los términos de prueba y el derecho del acusado a contar con un abogado durante la audiencia (artículo 244 y 245).

a. III) Carácter de las Decisiones del Tribunal

Las decisiones del TSE, en materia electoral, son de cumplimiento obligatorio, inapelables e irrevisables, excepto por las acciones de defensa²²⁶, o bien, los asuntos que corresponden al ámbito de la jurisdicción y competencia del TCP.

En efecto, si bien el TSE es la máxima autoridad en materia electoral, sus decisiones son objeto de impugnación vía amparo constitucional. La MOE/OEA advierte que, bajo este esquema, la decisión final en asuntos electorales puede recaer en un órgano no especializado, pues la acción de amparo es resuelta por las Salas Constitucionales del órgano judicial²²⁷, que tienen competencia en muchas otras materias.

a. IV) Control de Constitucionalidad

²²⁴ Ley Régimen Electoral. Capítulo III.

²²⁵ Se contemplan sanciones que van desde multa de hasta un 20 por ciento de la remuneración mensual, suspensión hasta un máximo de 30 días sin goce de haberes, hasta la pérdida de función o destitución,

²²⁶ Previstas en el capítulo segundo del título IV de la Constitución.

²²⁷ Creadas mediante Ley N° 1,104, del 27 de septiembre de 2018, dentro de la estructura de los Tribunales Departamentales de Justicia, con dependencia funcional del Tribunal Constitucional Plurinacional.

En Bolivia, el control de constitucionalidad lo ejerce el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP). A este órgano corresponde velar por la supremacía de la Constitución y precautelar el respeto y la vigencia de los derechos y las garantías constitucionales.

De acuerdo con la legislación vigente, toda persona individual o colectiva afectada por una norma jurídica contraria a la Constitución tiene derecho a presentar la acción de inconstitucionalidad²²⁸. La sentencia que declare la inconstitucionalidad de una ley, decreto o cualquier género de resolución no judicial, hace inaplicable la norma impugnada y surte plenos efectos respecto a todos²²⁹.

La Misión ha observado que el papel del TCP se ha vuelto importante en materia electoral, puesto que este órgano ha resuelto varias acciones de inconstitucionalidad con impacto directo en los comicios y en la equidad de la contienda. En primer lugar, debe hacerse referencia a la sentencia mediante la cual el TCP declaró la inaplicabilidad de las normas que establecen límites a la reelección, habilitando de ese modo al ex presidente Morales a competir por un cuarto mandato consecutivo. Este fallo afectó la equidad de la competencia electoral y el principio democrático de alternancia en el poder.

Del mismo modo, el TCP dejó sin efecto el artículo 238.3 de la CPE, que establece que los candidatos que ocupen cargos electivos, de designación o de libre nombramiento, deben renunciar a este al menos tres meses antes al día de la elección, excepto el Presidente y el Vicepresidente de la República. Mediante sentencia 0032/2019²³⁰ el tribunal dictó la aplicación preferente del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos por sobre la citada disposición.

Como consecuencia del fallo, en este proceso electoral no se les exigió a los candidatos que ya ocupaban cargos electivos que renunciaran a éstos. Ello los colocó en un plano de mayor equidad respecto del presidente y vicepresidente, a los cuales la norma ya exceptuaba de la obligación de renunciar. Sin embargo, la resolución del TCP tuvo un efecto contrario con respecto al resto de los competidores del proceso electoral.

En efecto, las legislaciones, como la boliviana, que prevén la separación del cargo público con cierta anticipación a las elecciones para quien quiera contender, lo que buscan es generar mayores condiciones de equidad entre las candidaturas, evitando que los postulantes que ya cuentan con un cargo se aprovechen de ello para tener una mayor exposición ante el electorado.

b) Objetos de impugnación y recursos

Los actos y resoluciones emitidas durante el proceso electoral que pueden ser impugnadas versan exclusivamente sobre tres aspectos: sanciones por infracciones a la legislación electoral (impuestas por

²²⁸ Constitución Política del Estado. Art 133.

²²⁹ Constitución Política del Estado. Art 134.

²³⁰ Disponible en: [https://buscador.tcpbolivia.bo/_buscador/\(S\(p51wzc0h51oyrabade0a3obq\)\)/WfrFechaResolucion1.aspx](https://buscador.tcpbolivia.bo/_buscador/(S(p51wzc0h51oyrabade0a3obq))/WfrFechaResolucion1.aspx)

los juzgados), inhabilitación de candidaturas, y nulidad del escrutinio y cómputo (sólo a nivel mesas de votación)²³¹.

Sobre las demandas que pudieran presentarse con posterioridad a la jornada electoral, se advierte que la ley no prevé un recurso para solicitar la nulidad de la elección y que los TED tienen prohibición expresa de modificar los resultados de las mesas de sufragio, salvo la corrección de errores aritméticos en la totalización de votos. La MOE/OEA advierte que estas disposiciones dan forma a un sistema de medios de impugnación limitado, en el que ciertos actos o fases del proceso electoral no pueden ser corregidas.

A continuación, se describen brevemente los principales recursos contemplados en la legislación boliviana.

Demanda de inhabilitación de candidaturas

Las demandas de inhabilitación de candidaturas, relacionadas con el incumplimiento de requisitos o la existencia de causales de inelegibilidad, en el ámbito nacional, departamental, regional y municipal, pueden presentarlas todas las ciudadanas y ciudadanos, así como las organizaciones políticas con personalidad jurídica vigente, hasta 15 días antes de la elección²³². Vencido el plazo, excepcionalmente, se admitirán demandas de inhabilitación hasta 3 días antes de la votación, por hechos sobrevinientes comprobados²³³.

Admitida la demanda, se pone en conocimiento de la persona afectada a fin de que ejerza su derecho a la defensa, debiendo resolverse en 72 horas como máximo. Los fallos son irreversibles y causan estado²³⁴.

En este proceso electoral la lista definitiva de candidaturas se aprobó 24 horas antes de la elección, lo que sin duda tuvo un impacto en el proceso. Por un lado, los candidatos no tenían certeza sobre su candidatura al hacer campaña y, por el otro, el electorado no conoció la oferta electoral definitiva sino hasta el día anterior a los comicios.

Observaciones y recursos contra el acta electoral

En la etapa de cómputos, se pueden realizar observaciones al acta electoral, las cuales no requieren de ratificación y son revisadas de oficio por el TED competente²³⁵. Si se evidencia la existencia de causales de nulidad, el TED emite resolución de nulidad del acta electoral, la que puede ser recurrida ante el TSE²³⁶.

Por otra parte, las delegadas y delegados de las organizaciones políticas pueden interponer verbalmente ante los jurados recurso de apelación contra el acta electoral, por una o más de las causales de nulidad

²³¹ El recurso que puede utilizarse, en todo caso, para la impugnación de cualquier otro aspecto de los que no se contemplan en el apartado de impugnaciones es recurso extraordinario de revisión, aunque su procedencia está limitada a hechos sobrevinientes y en temas específicos.

²³² Ley del Régimen Electoral. Arts. 208 y 209

²³³ *Ibídem*

²³⁴ Ley del Régimen Electoral. Art 211

²³⁵ Ley del Régimen Electoral. Art 213

²³⁶ *Ibídem*.

previstas, antes del cierre de la mesa de sufragio²³⁷. El Jurado concede inmediatamente el recurso ante el TED respectivo, dejando constancia en el acta. El recurso debe ser ratificado ante el TED en el plazo de 48 horas siguientes al día de la votación, para que sea considerado y resuelto²³⁸.

La Resolución emitida por el Tribunal Electoral Departamental puede ser recurrida de nulidad ante el Tribunal Supremo Electoral²³⁹. Una vez remitido el recurso, el TSE debe resolver dentro de las 24 horas siguiente a su recepción y la resolución tiene autoridad de cosa juzgada.

Recurso extraordinario de revisión

Este recurso procede en los casos en que, después de emitida la resolución de los TED o del TSE, sobrevienen hechos nuevos o se descubren hechos preexistentes que demuestren con prueba de reciente obtención que la resolución fue dictada erróneamente²⁴⁰. En lo que refiere al proceso electoral, solo procede en casos de demandas de inhabilitación de candidaturas.

El recurso extraordinario de revisión debe interponerse ante la misma autoridad que emitió la decisión, en el plazo de cinco (5) días calendario, computable a partir de la notificación con la resolución impugnada²⁴¹. De presentarse en forma extemporánea el recurso o de que sea manifiestamente inadmisibles o infundado, el TSE, sin más trámite ni fundamentación, declara su improcedencia. Si procede el estudio de fondo, el TSE debe resolver dentro de los 15 días siguientes a la fecha de radicación del expediente²⁴².

c) Proceso justo y efectivo

c. I) Resolución de controversias

Como se mencionó, dentro del OEP, son tres las autoridades involucradas en la resolución de controversias electorales. En primer lugar, están los jueces electorales, quienes conocen en primera instancia las faltas electorales, e imponen las sanciones correspondientes.

De acuerdo con la legislación vigente, estos jueces son nombrados temporalmente por los tribunales electorales departamentales (TED), de entre la lista de jueces que el Consejo de la Magistratura les proporciona. Para este proceso se designaron 484: 54 en Beni, 48 en Chuquisaca, 74 en Cochabamba, 105 en La Paz, 56 en Oruro, 14 en Pando, 40 en Potosí, 54 en Santa Cruz y 39 en Tarija; para un periodo que fue desde el 29 de mayo hasta 30 días posteriores a la jornada electoral.

²³⁷ Ley del Régimen Electoral. Art 214

²³⁸ *Ibídem*

²³⁹ Ley del Régimen Electoral. Art 214

²⁴⁰ Ley del Régimen Electoral. Art 217

²⁴¹ Ley del Régimen Electoral. Art 218

²⁴² Ley del Régimen Electoral. Art 219

Es importante señalar que, si bien se les dio capacitación, estos jueces no están especializados en materia electoral y la tarea que se les encomienda durante el proceso comicial es adicional a la carga de trabajo que enfrentan en lo ordinario.

En relación con el procedimiento sancionador, se advierte que se trata de una especie de juicio sumario, en el que, recibida la denuncia o queja, se resuelve sin llamar al procedimiento al sujeto al que se le atribuye la falta, lo que no necesariamente se apeg a las garantías judiciales²⁴³.

En cuanto a los Tribunales Electorales Departamentales, estos conocen de impugnaciones sobre inhabilitaciones de candidaturas -solo en procesos electorales subnacionales-, nulidades de actas de escrutinio y cómputo, y sanciones impuestas por los jueces electorales.

El TSE, por su parte conoce de impugnaciones sobre inhabilitaciones de candidaturas y determinaciones de los TED. Además, resuelve vía recurso extraordinario de revisión, impugnaciones de sus propias decisiones.

La Misión advierte que, bajo el esquema actual de distribución de competencias, en la mayoría de los casos, es el TSE quien toma las decisiones administrativas del proceso y, a su vez, actúa como última instancia en la resolución de los recursos que contra éstas se presenten. Este diseño transforma al TSE en juez y parte en el procedimiento judicial.

Como se mencionó, la acción de amparo constitucional es el único mecanismo que se tiene para la revisión de la constitucionalidad y legalidad de las resoluciones del pleno del TSE. Sin embargo, esta vía lleva a que órganos no especializados resuelvan sobre aspectos electorales.

c. II) Persecución de delitos electorales

El catálogo de delitos electorales en el sistema boliviano se encuentra regulado en el artículo 238 de la Ley del Régimen electoral, que incluye 16 tipos penales, dos de ellos relacionados con el padrón electoral y el resto con la integridad del proceso electivo. La autoridad que actúa como fiscal ante este tipo de delitos es el Ministerio Público, en tanto que el juzgamiento corresponde a la justicia penal ordinaria.

Se advierte que, bajo el esquema vigente, no existe una fiscalía especializada para la investigación, prevención y persecución de delitos electorales. No existen tampoco juzgados que conozcan exclusivamente de estos hechos.

Durante el proceso electoral 2019, el Ministerio Público trabajó de manera coordinada con los TEDs y las policías departamentales en la persecución de los delitos electorales, estableciendo distintos canales para la recepción de denuncias y pruebas. Se advierte, sin embargo, que la Misión no pudo acceder a información sobre el número de casos abiertos bajo investigación.

d) Gestión y transparencia de la justicia electoral

d.I) Publicidad y rendición de cuentas

²⁴³ Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Art. 8.

La Misión observó que las resoluciones de la justicia electoral no se encuentran disponibles en el portal de internet del OEP. Se constató, asimismo, que la publicación de las sentencias del TSE lleva un retraso considerable: en la web del OEP, el fallo más reciente es de 2016.

Se destaca que, cada año, el órgano electoral publica un informe de rendición de cuentas, detallando las labores desarrolladas en el correspondiente período. Este documento presenta de manera general las labores realizadas por cada área de la institución, pero no cuenta con información detallada sobre los ingresos, gastos de la institución ni sobre las contrataciones efectuadas.

Por último, pese a ser una de las atribuciones del tribunal, la jurisprudencia electoral no ha sido publicada en el portal de internet. No existen tampoco estadísticas sobre tramitación y resolución de controversias que permitan evaluar el trabajo del órgano electoral.

d. II) Gestión de la actividad jurisdiccional

En cuanto a las reglas con que son asignados los casos entre los vocales miembros de los tribunales electorales, ni la normativa publicada ni el portal de internet del OEP aportan información alguna sobre cómo se realiza. La MOE no ha podido constatar si existe un mecanismo objetivo para la distribución del trabajo que evita que haya un interés particular detrás de la asignación de los casos.

d. III) Profesionalización

El artículo 30 de la Ley del Órgano Electoral Plurinacional refiere al desarrollo de la carrera funcional como una de las atribuciones administrativas del TSE, debiendo hacer cumplir el régimen de la carrera administrativa de las y los servidores públicos del órgano y establecer su reglamentación interna. Se advierte, sin embargo, que la MOE no pudo constatar la existencia de normativa y procedimientos previamente establecidos que regulen el servicio de carrera dentro del OEP y el régimen de promoción de sus empleados.

La Misión observó, por otra parte, que a comienzos del año electoral se registraron una serie de despidos y renuncias entre quienes ocupaban puestos de dirección del órgano electoral. En la mayoría de los casos, las vacantes fueron cubiertas con personal que ya pertenecía a la institución.

De acuerdo con la información de la Dirección Nacional de Administración del TSE, al 15 de octubre de 2019, el TSE tenía 220 personas activas y 33 puestos vacantes. Entre los cargos no cubiertos se encontraban dos de las 9 direcciones del OEP.

El cambio de personal, tanto de dirección como operativo, generó desconfianza entre los actores de la contienda electoral y de la sociedad civil. La Misión advierte que el conocimiento y la experiencia de los funcionarios que conducen áreas sensibles del proceso electoral son un activo importante de toda institución electoral.

V. Recomendaciones

- Bajo el esquema actual de distribución de competencias, en la mayoría de los casos, es el TSE quien toma las decisiones administrativas del proceso y, a su vez, actúa como última instancia en la resolución de los

recursos que contra éstas se presenten. La Misión recomienda considerar una reforma para hacer depositar las funciones administrativas y jurisdiccionales en instancias diversas, ambas dentro del propio OEP, con el objetivo de evitar que un mismo cuerpo organice y juzgue el proceso.

- Los jueces electorales son nombrados temporalmente de una lista, de jueces del orden común, presentada por el Consejo de la Magistratura. Se sugiere reconsiderar el esquema vigente, de manera tal que el juzgamiento de las faltas electorales recaiga en órganos creados al efecto y especializados en la materia. De mantener el esquema actual, se debe reforzar la capacitación de los jueces electorales.

- La MOE advierte que el sistema de medios de impugnación no permite someter a revisión ciertos actos o fases del proceso electoral. Se sugiere considerar una reforma legal que haga posible que todas las actividades y resoluciones del proceso, incluyendo el cómputo, estén sujetas a control vía impugnaciones. En específico, se sugiere considerar la posibilidad de que el órgano judicial pueda, en un caso extremo, por violaciones que lo justifiquen, incluso, anular los comicios.

- Se advierte que, bajo el esquema vigente, la persecución y el juzgamiento de los delitos electorales no recae sobre un órgano especializado. Se recomienda reflexionar sobre la creación de una fiscalía especializada en delitos electorales, con el mandato de perseguir, investigar y prevenir estos hechos.

- En relación con el procedimiento sancionador frente a faltas electorales, se advierte que se trata de una especie de juicio sumario, en el que, recibida la denuncia o queja, el juez resuelve de plano sin llamar al procedimiento al sujeto al que se le atribuye la falta. La Misión sugiere revisar este procedimiento, a fin de que- aun cuando se realice de forma abreviada para conservar su expedites- se respeten las garantías del debido proceso, incluyendo el derecho a audiencia del acusado.

- La Misión constató que, a comienzos del año electoral, se registraron una serie de despidos y renunciaciones entre quienes ocupaban puestos de dirección del órgano electoral. La Misión sugiere garantizar la continuidad de los funcionarios electorales, salvo en los casos en que estos incurran en conductas vedadas. Dada su conocimiento y experiencia, la estabilidad del personal técnico es fundamental para llevar adelante el proceso electoral.

- En materia de transparencia y rendición de cuentas, la Misión observó que la información estadística y documental sobre la labor jurisprudencial del OEP es limitada. En este sentido, se recomienda publicar en los portales de internet todas las resoluciones de los órganos jurisdiccionales, en forma sistematizada y de fácil acceso a través de buscadores. Se sugiere, asimismo, establecer sistemas de control de expedientes e información sobre los diversos medios de impugnación, que permitan generar reportes y estadísticas.

F) PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

I. Introducción

En el Estado Plurinacional de Bolivia se promulgaron importantes leyes que conforman un marco normativo favorable para el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en relación al derecho a elegir y ser elegidas. La incorporación de la paridad de género con alternancia y secuencialidad produjo cambios sustanciales en la representación política a nivel nacional, permitiendo una nueva reconfiguración del sistema político con la participación y representación de mujeres en los cargos públicos de los diferentes niveles de gobierno nacional, departamental, municipal, regional e indígena originario campesino.

Por otra parte, la ley ²⁴⁴ garantiza a las mujeres puestos de autoridad en el órgano electoral. Debe tenerse en cuenta, además, que el país ha promulgado legislación robusta tendiente a garantizar la finalización efectiva del mandato en condiciones de igualdad y equidad con los varones, y libres de violencia. Bolivia es, de hecho, el único país de la región que ha legislado directa y específicamente el acoso y la violencia política.

II. Sistema electoral

En los comicios del 20 de octubre de 2019 se debía elegir a las autoridades del poder ejecutivo y legislativo nacional, y representantes a los órganos supraestatales. Se presentaron nueve organizaciones políticas de alcance nacional: Bolivia Dice NO (21F), Comunidad Ciudadana (CC), Frente para la Victoria (FPV), Movimiento al Socialismo-Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP), Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), Movimiento Tercer Sistema (MTS), Partido de Acción Nacional Boliviano (PAN-BOL), Partido Demócrata Cristiano (PDC), y Unidad Cívica Solidaridad (UCS).

En Bolivia el poder ejecutivo lo ejercen la/el presidenta/e y la/el vicepresidenta/e, electos, a través de la candidatura de un binomio presidencial, por un mandato de 5 años con posibilidad de reelección por una única vez de manera continua²⁴⁵. Para resultar ganadora en primera vuelta, una fórmula electoral debe obtener más del 50% de los votos, o más del 40% con una diferencia de al menos 10 puntos porcentuales respecto a la fuerza que quede en segundo lugar.

El poder legislativo lo ejerce la Asamblea Legislativa Plurinacional, que es bicameral: los diputados son 130, de los cuales 60 se eligen en circunscripciones plurinominales y 63 en circunscripciones uninominales; y los senadores son 36, y se eligen 4 en cada uno de los 9 departamentos del país. Asimismo, a partir de la Constitución del 2009, se crearon 7 circunscripciones especiales (uninominales) para garantizar la representación de los pueblos indígenas campesinos originarios en la Cámara de Diputados. Sólo están constituidas en las áreas rurales, y en aquellos departamentos donde estos grupos conformen una minoría poblacional. Los mandatos de las y los representantes legislativos duran 5 años y pueden ser reelectos por una sola vez de manera continua²⁴⁶.

²⁴⁴ Ley del Órgano Electoral Plurinacional. Art. 12.

²⁴⁵ Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Art. 168.

²⁴⁶ Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Art. 156.

Tabla 1: Cámara de Diputados, bancas que se eligen por departamento y circunscripción

Departamentos	Circunscripción			Total
	Uninominal	Plurinominal	Especial	
Chuquisaca	5	5	0	10
La Paz	14	14	1	29
Cochabamba	9	9	1	19
Oruro	4	4	1	9
Potosí	7	6	0	13
Tarija	4	4	1	9
Santa Cruz	14	13	1	28
Beni	4	3	1	8
Pando	2	2	1	5
Total	63	60	7	130

Fuente: Elaboración propia.

Tanto los 63 diputados uninominales como los 7 de las circunscripciones especiales se eligen por mayoría simple de votos en cada circunscripción. Las 60 bancas restantes, distribuidas en nueve circunscripciones plurinominales variables, se reparten proporcionalmente en función de los votos obtenidos por la/el candidata/o presidencial²⁴⁷.

La elección de las/os senadoras/es también depende de los votos obtenidos por el binomio Presidente/Vicepresidente. Las bancas se distribuyen de manera proporcional²⁴⁸, utilizando D'Hondt, y se asignan 4 en cada una de las nueve circunscripciones.

En algunas circunscripciones existen mesas de votación mixtas, es decir, donde se presentan dos papeletas electorales distintas: una en la que aparece la/el candidata/o de la lista uninominal ordinaria, y otra en la que figura la/el candidata/o de la lista de circunscripción especial. En estos casos, los votantes deberán elegir una de las opciones, ya que no se puede votar de manera simultánea en una circunscripción uninominal y en una circunscripción especial indígena originario campesina²⁴⁹.

III. Marco normativo

²⁴⁷ Ley del Régimen Electoral. Art. 59.

²⁴⁸ Ley del Régimen Electoral. Art. 55.

²⁴⁹ Ley del Régimen Electoral. Art. 61.

El Estado Plurinacional de Bolivia es signatario de los principales instrumentos internacionales vinculantes de protección de los derechos políticos de las mujeres²⁵⁰:

- Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia
- Convención de los Derechos Políticos de la Mujer
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación sobre la Mujer
- Protocolo Facultativo de CEDAW
- Carta de la Organización de Estados Americanos
- Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer
- Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”
- Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belem do Para”
- Protocolo para prevenir y sancionar la trata de personas, especialmente Mujeres y Niños que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

En cuanto a la legislación boliviana, los principales instrumentos legales que protegen los derechos de las mujeres y promueven la igualdad son:

Constitución Nacional. La Constitución Política del Estado en los artículos 8, 11, 14 y 15 establece el deber de garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones. Afirma que el Estado adoptará medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar la violencia de género y generacional, así como toda acción u omisión que tenga por objeto degradar la condición humana, causar muerte, dolor y sufrimiento físico, sexual o psicológico, en los ámbitos público y privado.

En el artículo 26 sostiene el derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de representantes, tanto de manera individual como colectiva. La participación, se señala en la carta magna, debe ser equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres. Por su parte, el artículo 79 establece que la educación debe fomentar los valores éticos y

²⁵⁰Ver:

https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session7/BO/A_HRC_WG6_7_BOL_1_STATE_PLURINATIONAL_OF_ANEXOIII_S.pdf

morales que incorporan la equidad de género, la no violencia y la no diferencia de roles entre varones y mujeres.

Ley 026/2010 de Régimen Electoral (modificada a través de la ley 929/2017 para el proceso de elección de Altas Autoridades del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional). Incluye los principios de igualdad y equivalencia de género (artículo 2) abriendo un marco general para la protección y promoción del ejercicio del derecho político de las mujeres en los procesos electorarios (artículo 4). Determina en el artículo 11 (inciso a) que las listas de candidatas y candidatos a Senadoras y Senadores, Diputadas y Diputados, Asambleístas Departamentales y Regionales, Concejales y Concejales Municipales y otras autoridades electivas titulares y suplentes deben respetar la paridad y alternancia de género entre mujeres y hombres, de tal manera que exista una candidata titular mujer y a continuación un candidato titular hombre, un candidato suplente hombre y a continuación una candidata suplente mujer de manera sucesiva.

Por su parte, el artículo 238 (inciso p) reconoce el acoso político como delito electoral. Según esta normativa, quien “hostigue a una candidata o candidato, durante o después de un proceso electoral, con el objeto de obtener contra su voluntad la renuncia a su postulación o a su cargo, será sancionado con pena privativa de libertad de 2 a 5 años”²⁵¹.

Ley 243/2012. Ley contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres. Impulsada por la Asociación de Concejales Bolivianas (ACOBOL) durante más de doce años, define en su artículo 7 los conceptos de acoso político y violencia política en razón de género:

Inciso a) **Acoso Político:** acto o conjunto de actos de presión, persecución, hostigamiento o amenazas, cometidos por una persona o grupo de personas, directamente o a través de terceros, en contra de mujeres candidatas, electas, designadas o en ejercicio de la función político-pública o en contra de sus familias, así como también mujeres lideresas de organizaciones político sociales, con el propósito de acortar, suspender, impedir o restringir las funciones inherentes a su cargo, para inducirla u obligarla a que realice en contra de su voluntad, una acción o incurra en una omisión, en el cumplimiento de sus funciones o en el ejercicio de sus derechos.

Inciso b) **Violencia Política:** acciones, conductas y/o agresiones físicas, psicológicas y sexuales cometidas por una persona o grupo de personas, directamente o a través de terceros, en contra de las mujeres candidatas, electas, designadas o en ejercicio de la función político-pública, o en contra de su familia, así como también mujeres lideresas de organizaciones político sociales, para acortar, suspender, impedir o restringir el ejercicio de su cargo o para inducirla u obligarla a que realice, en contra de su voluntad, una acción o incurra en una omisión, en el cumplimiento de sus funciones o en el ejercicio de sus derechos.

Establece cuatro vías de denuncias: a) administrativa, b) penal, c) constitucional, d) instancia electoral.

Decreto Supremo 2935/2016, que reglamenta la Ley 243. Establece mecanismos de prevención, atención, sanción contra actos de acoso y violencia política hacia las mujeres para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos políticos.

²⁵¹ Ley del Régimen Electoral. Art. 238

Ley 348/2013. Ley Integral para garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia. Promovida por el Comité Impulsor de la Agenda Legislativa desde las Mujeres. Esta ley establece como una de las formas de violencia aquella que afecta el ejercicio político y de liderazgo de las mujeres.

El Ministerio de Justicia es la entidad responsable de implementar las leyes 243 y 348 donde se crean instancias especializadas para proteger, investigar y sancionar la violencia hacia las mujeres en la policía, la fiscalía y el Órgano Judicial²⁵².

Resolución 158/2017 del Tribunal Supremo Electoral. Instrumento que permite al Órgano Electoral Plurinacional (OEP) - el Tribunal Supremo Electoral y los Tribunales Electorales Departamentales - aplicar procedimientos específicos para la recepción y tratamiento de denuncias de mujeres candidatas, electas y/o en ejercicio de la función política pública, así como la recepción y tratamiento de las denuncias por actos de acoso y violencia política (artículo 2).

Ley 1096/2018. Ley de Organizaciones Políticas. Regula la constitución, funcionamiento y democracia interna de las organizaciones políticas. Incluye artículos que promueven la participación política de las mujeres y sanciones contra el acoso y violencia política hacia las mujeres. Incorpora en su texto el concepto de democracia paritaria.

Reglamento para las Elecciones Generales 2019. Aprobado mediante resolución TSE-RSP-ADM-N 0230/2019, del 24 de mayo. Este reglamento es de cumplimiento obligatorio, tanto en el territorio nacional como en los asientos electorales ubicados en el exterior. Entre las medidas contenidas en el reglamento para garantizar la participación y acceso a la representación de las mujeres, se destacan:

“Artículo 14 (inciso d): Selección de Jurados Electorales. El sorteo de Jurados Electorales se realizará mediante una aplicación informática, garantizando la paridad y la alternancia de género en la selección de las autoridades de mesas de sufragio, salvo que el número de habilitados no lo permita, procedimiento que debe ser explicado por la o el responsable informático de cada Tribunal Electoral Departamental. El OEP dispone de un sistema informático que facilita la selección de los jurados con base en el padrón electoral.”

“Artículo 31 (inciso h): Requisitos para las candidaturas. Para poder presentar la propia candidatura es requisito no contar con antecedentes de violencia ejercida contra una mujer o cualquier miembro de su familia, que tenga sentencia ejecutoriada en calidad de cosa juzgada.”

En relación con el cumplimiento de la paridad y alternancia de las candidaturas, se destaca el artículo 35 (párrafo I) que establece que las listas de candidatas y candidatos deben observar el cumplimiento de los principios de equivalencia de condiciones, paridad y alternancia (ver más detalles en la sección *Competitividad en las elecciones. Equidad de género en los mecanismos de postulación*). En el artículo 35 (párrafo II), hace al Tribunal Supremo Electoral responsable de verificar el estricto cumplimiento del principio de equivalencia, garantizando la paridad y alternancia entre varones y mujeres en las

²⁵²Mediante ley 915/2017 se modifica en la legislación boliviana la denominación de Ministerio de Justicia por el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional. También el de Ministerio de Autonomías por el de Ministerio de la Presidencia.

candidaturas. Asimismo, el reglamento establece que la sustitución de candidaturas para senadurías, diputaciones y representantes ante organismos supraestatales debe respetar los criterios de paridad y alternancia de género, cumpliendo los plazos previstos en el calendario electoral (artículo 38).

IV. Elecciones inclusivas

a) Proceso de inscripción

Como puede verse en los datos ofrecidos más abajo (tablas 2 y 3), las mujeres participan de manera igualitaria del proceso de inscripción al padrón electoral, que no se realiza de manera automática, sino que las/os ciudadanas/os deben previamente inscribirse para poder votar. En los procesos electorales desde 2014 las mujeres han superado siempre a los hombres dentro del padrón electoral, en una proporción similar a lo que ocurre en la población general del país²⁵³. Para las elecciones de 2019 el proceso de empadronamiento comenzó el 31 de mayo y finalizó el 14 de julio²⁵⁴.

Tabla 2: Padrón electoral por sexo. Procesos electorales 2014 a 2019 (en porcentaje)

	Elecciones Generales 2014	Elecciones Subnacionales 2015	Referendo Constitucional 2016	Elecciones Judiciales 2017	Elecciones Generales 2019
Mujeres	51	51,1	51,1	51,1	51
Varones	49	48,9	48,9	48,9	49

Fuente: Observatorio de Paridad Democrática del TSE, 2018 y Estadísticas del padrón electoral: <https://www.oep.org.bo/elecciones-generales-2019/>

Tabla 3: Registro de mujeres en el padrón electoral por departamentos 2014 a 2019 (en porcentaje)

	Chuquisaca	La Paz	Cochabamba	Oruro	Potosí	Tarija	Santa Cruz	Beni	Pando
2014	51,6	51,7	51,2	51,6	52	50,6	50,3	49,2	44,4
2017	52	52	51	52	52	51	51	49	45
2019	51,5	51,5	51,2	51,5	52	50,6	50,5	49,2	44,8

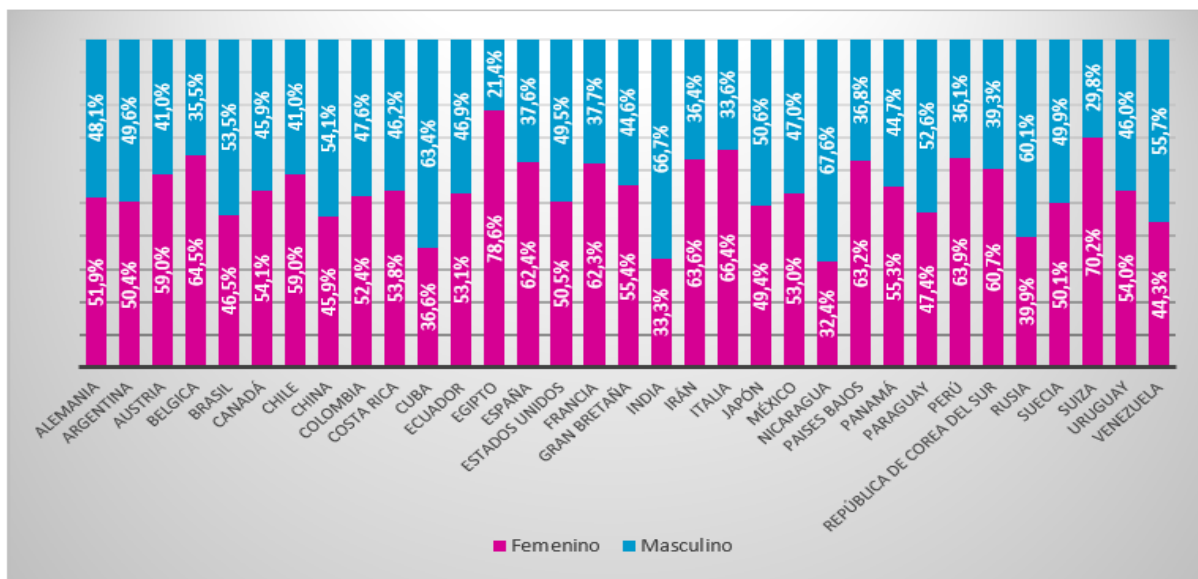
Fuente: Observatorio de Paridad Democrática del TSE, 2018 y Estadísticas del padrón electoral: <https://www.oep.org.bo/elecciones-generales-2019/>

Como puede observarse en la tabla 3, las mujeres superan el 50% en todos los departamentos, a excepción de Beni y Pando.

Gráfico 1: Porcentaje de hombres y mujeres inscritos para emitir su voto en el exterior

²⁵³ Ver: <https://www.ine.gob.bo/index.php/prensa/notas-de-prensa/item/3149-la-poblacion-en-bolivia-llega-a-11-216-000-habitantes>

²⁵⁴ Ver: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2019/05/Calendario_Electoral_EG_2019.pdf



Fuente: Observatorio de Paridad Democrática a partir de SERECI.

El porcentaje de mujeres inscritas para emitir su voto en el exterior también es muy parejo (Gráfico 1). De los 33 países donde se habilitó el voto en el exterior, sólo Brasil, China, Cuba, India, Nicaragua, Paraguay, Rusia y Venezuela no superan el 50% de mujeres inscritas, representando un 23% del total general.

b) Acceso al centro de votación y promoción del voto

De acuerdo con lo reportado por los observadores de la Misión durante la jornada electoral, en un setenta por ciento de las mesas observadas se respetó la preferencia para el voto de mujeres embarazadas y con niños.

En cuanto a la promoción del voto, la Sección de Comunicación e Información del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) del Tribunal Supremo Electoral coordina campañas de comunicación e información pública en procesos electorales, referendos y revocatorias de mandato. Una de las propuestas presentadas para los comicios de 2019 fue la de acercar a la población al proceso electoral con las consignas de “Deber ciudadano”, “Responsabilidades”, “Participar como Jurado Electoral”, y “Las actividades de un proceso democrático”, atendiendo a la democracia paritaria e intercultural. Para ello se diseñó una campaña de comunicación que buscó romper con estereotipos de género tradicionales. Se creó el personaje Pankarita Ñanduti, una mujer joven cuyo nombre y apellido refieren a parentesco aymara y guaraní. La joven sueña con ser árbitra de fútbol y para ello se propone arbitrar en el campeonato de fútbol *Bavipuary* (Barrios, Villas, Pueblos y Ayllus), que es en realidad una representación de la competencia electoral que se da en los comicios.

El OEP difundió la normativa electoral utilizando las diferentes lenguas indígenas (aymara, quechua y guaraní) y el uso de lenguaje de señas. A través de varios capítulos audiovisuales, radiales, gráficos y difusión en redes se dieron a conocer los reglamentos del Órgano Electoral Plurinacional para estos comicios. Entre otros temas se abordaron: el empadronamiento, la paridad y alternancia en las

candidaturas, los requisitos y plazos para las personas inhabilitadas, el procedimiento de votación, el funcionamiento del TREP y del Cómputo, y cómo emitir el voto.

V. Elecciones limpias

a) Equidad de género dentro de los órganos electorales

La Ley del Órgano Electoral Plurinacional (018/2010) menciona explícitamente que éste “asume y promueve la equidad de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para el ejercicio de sus derechos, individuales y colectivos”²⁵⁵.

En cuanto a la designación de las/os vocales del Tribunal Supremo electoral, la normativa establece que la Presidenta o el Presidente del Estado Plurinacional designa a una o un vocal, y que la Asamblea Legislativa Plurinacional debe elegir a los a seis vocales restantes garantizando la equidad de género y la plurinacionalidad²⁵⁶. Dispone, de manera similar, que en la conformación de los Tribunales Electorales Departamentales, las Asambleas Departamentales seleccionan por dos tercios de votos de sus miembros presentes una terna para cada uno de los cuatro cargos electos²⁵⁷, garantizando la equidad de género y la plurinacionalidad²⁵⁸.

Estas ternas se remiten a la Cámara de Diputados, que debe designar a los vocales departamentales también garantizando la equidad de género y la plurinacionalidad. La misma ley establece que si la forma en la que se han confeccionado las ternas no permite cumplir las condiciones de equidad de género y plurinacionalidad, la Cámara de Diputados debe devolver la terna a la respectiva Asamblea Departamental para que subsane el error en el plazo de cinco días calendario.

El órgano electoral encargado de organizar los comicios de 2019 estaba conformado por 6 vocales (tras la renuncia de uno de sus miembros²⁵⁹), de los cuales 3 eran mujeres. Además, la presidencia estaba ocupada por una mujer indígena, la Msc. María Eugenia Choque Quispe.

Vale mencionar también que al interior del OEP funciona el Observatorio de Paridad Democrática, una unidad especializada encargada de la producción y difusión del conocimiento en torno a los avances en la eliminación de las desigualdades que enfrentan las mujeres en ejercicio de sus derechos políticos, específicamente en los procesos electorales, en la aplicación de la paridad y, en términos generales, en los avances y limitaciones en cuanto a la participación de las mujeres en la democracia representativa, la democracia participativa y la democracia comunitaria.

²⁵⁵ Art. 4.

²⁵⁶ Ley del Órgano Electoral Plurinacional. Art. 13.

²⁵⁷ Los TED se conforman con cinco vocales, uno de los cuales es nombrado por la Presidenta o el Presidente del Estado Plurinacional.

²⁵⁸ Ley del Órgano Electoral Plurinacional. Art. 33.

²⁵⁹ A pocos días de haberse celebrado las elecciones primarias, el 30 de enero del 2019, presentó su renuncia la Vocal Dunia Sandoval Arenas. A la fecha de celebración de las elecciones generales, no había sido reemplazada.

b) Equidad de género en las mesas de votación

Los jurados electorales son la máxima autoridad en cada mesa de sufragio el día de la jornada electoral. El 20 de septiembre de 2019 cada Tribunal Electoral Departamental (TED) efectuó un sorteo público donde se eligió un total de 6 miembros por mesa: 3 varones y 3 mujeres²⁶⁰. A través de un sistema informático – que facilitó la selección de los ciudadanos habilitados en el padrón electoral -, el Órgano Electoral Plurinacional publicó estos resultados el 22 de septiembre en su página web.

Con un total de 198.288 jurados y juradas para desempeñarse en Bolivia y 9.042 en el extranjero, se alcanzó un total de 207.330 miembros seleccionados. De los jurados y juradas de mesas en territorio boliviano, 99.115 fueron mujeres y 99.165, hombres²⁶¹. En el caso de los jurados de mesas en el exterior, se seleccionaron 9.042 personas para actuar en 1.507 mesas de sufragios habilitadas en 33 países. Los jurados y juradas alcanzaron la paridad: 4.520 fueron varones y 4.522 mujeres.

La misión pudo constatar en las mesas de votación observadas que, si bien la distribución de miembros de mesa titulares fue igualitaria, la presidencia en casi 3 de cada 4 mesas (75%) era ejercida por un hombre.

Por otra parte, no fue posible para la Misión contar con información sobre la selección de los notarios electorales, figuras centrales en la organización del proceso electoral. Los notarios y notarias son las personas que reciben una mayor capacitación, tienen más experiencia acumulada en procesos electorales, y es sobre quienes recae un mayor grado de responsabilidad en la gestión de los centros de votación, del material electoral, de la capacitación de los jurados, del tratamiento de las actas, etc. En este sentido sería importante que en la selección de este personal también se tuvieran en cuenta criterios de paridad de género.

VI. Elecciones competitivas

a) Equidad de género en el sistema electoral

Como se mencionó en el apartado sobre el sistema electoral, en el caso de Bolivia la Asamblea Legislativa Plurinacional es bicameral: los diputados son 130, de los cuales 60 se eligen en circunscripciones plurinominales vía representación proporcional; y 70, en circunscripciones uninominales (63 en circunscripciones ordinarias y 7 en circunscripciones especiales), que se eligen por mayoría relativa de votos. Finalmente, los senadores son 36, y se eligen 4 en cada uno de los 9 departamentos del país, vía representación proporcional.

Tanto diputadas/os plurinominales como senadoras/es se eligen con base en los votos obtenidos por el binomio presidencial de cada partido. La papeleta de votación no incluye la lista (cerrada y bloqueada) de candidatas/os para estos puestos de representación en cada circunscripción, lo que reduce la visibilidad de quienes se presentan.

²⁶⁰Guía para Juradas y Jurados Electorales. Material de Capacitación Electoral. Elecciones Generales, 20 de octubre de 2019, Órgano Electoral Plurinacional, Bolivia.

²⁶¹ Datos difundidos por el OEP

b) Equidad de género en los mecanismos de postulación

La legislación boliviana actual no exige el cumplimiento de la paridad para el binomio presidencial. Para los comicios de 2019 las candidaturas presidenciales y vicepresidenciales mostraron bajos niveles de participación femenina. De las 18 personas que formaron parte en los binomios, sólo cuatro eran mujeres, de las cuales sólo una se presentaba como candidata a presidenta. Las fórmulas inscritas fueron las siguientes: Evo Morales y Álvaro García Linera (MAS-IPSP), Carlos Mesa y Gustavo Pedraza (CC), Oscar Miguel Ortiz y Shirley Franco (BDN 21 F), Chi Hyun Chun y Paola Barriga (PDC), Félix Patzi y Lucila Mendieta (MTS), Ruth Nina Juchani y Leopoldo Chui Torrez (PAN BOL), Virginio Lema y Fernando Untoja (MNR), Víctor Cárdenas y Eric Peinado (UCS) e Israel Rodríguez y Justino Román (FPV).

Sin embargo, la normativa sí consagra los principios de paridad y alternancia en la presentación de candidaturas y en la confección de las listas de órganos legislativos. La Ley del Régimen Electoral y el reglamento para las Elecciones Generales 2019 establecen que las candidaturas deben cumplir con las siguientes reglas:

Senado y diputadas/os plurinominales: las listas de candidatas/os titulares y suplentes deben respetar la paridad y alternancia de género entre mujeres y hombres, de tal manera que exista una candidata titular mujer y a continuación un candidato titular hombre; un candidato suplente hombre y a continuación una candidata suplente mujer, de manera sucesiva. En el caso del senado, esta aplicación es independiente por cada departamento, donde se hará la elección de cuatro (4) senadoras/es en circunscripción departamental, debiendo garantizar que en la lista general de una organización el total de mujeres en posición Titular 1 sea igual o mayor al de hombres en esa posición. En el caso de diputadas/os plurinominales, en caso de una circunscripción con número impar de escaños, por lo menos el 50% de las candidaturas titulares debe estar representado por mujeres.

Diputadas/os uninominales, circunscripciones especiales y representantes supraestatales: la igualdad, paridad y alternancia de género debe expresarse en titulares y suplentes. En el total nacional de dichas circunscripciones, por lo menos el 50% de las candidaturas titulares debe estar representado por mujeres, priorizando la incorporación de candidatas mujeres en el caso de que la lista presentada sea impar.

El Tribunal Superior Electoral aprobó el 28 de mayo de 2019 un calendario electoral que contenía varias etapas para la presentación de candidaturas, su impugnación, sustituciones por inhabilitación, por renuncias u otras causas como fallecimiento, impedimento permanente o incapacidad total. Según este cronograma, el viernes 19 de julio se cerró el plazo para que los partidos políticos inscribieran sus candidaturas junto con el programa de gobierno actualizado.

De acuerdo con datos provistos a la Misión²⁶², en la primeras listas presentadas, las agrupaciones políticas sumaron un total de 2.668 candidaturas, de las cuales 1.327 correspondieron a mujeres (49,7%) y 1.341 a

²⁶² Estudio elaborado por IDEA internacional y la Coordinadora de la Mujer.

hombres (50,3%). De este modo, puede afirmarse que, en términos generales, se alcanzó la paridad en esta primera presentación de las listas²⁶³.

Sin embargo, la revisión posterior de las listas por el TSE inhabilitó a un importante número de candidaturas, las cuales debían enmendarse hasta al 11 de agosto. Las inhabilitaciones numerosas fueron la principal razón de modificación de las listas, en tanto que las renunciaciones y otras causas afectaron a muchos menos casos. Por su relevancia, las inhabilitaciones captaron la atención de los medios periodísticos. Por ejemplo, en el departamento de Beni, el 100% de las candidatas de los frentes UCS, PAN-Bol y FPV quedaron invalidadas. Estas mujeres fueron observadas, principalmente, por la falta de documentación. El candidato a presidente por FPV, Israel Rodríguez, manifestó: “Hubo una mayor inhabilitación de candidatas mujeres que varones. La causante fue la falta de recursos económicos para que terminen de sacar sus papeles. Esperemos que con esta experiencia, el TSE ayude a las futuras candidatas y candidatos para que haya una participación más democrática”²⁶⁴.

De las entrevistas efectuadas por la MOE en Bolivia, se destacaron dos grandes inconvenientes a la hora de registrarse como candidato/a: a) resultaba muy oneroso hacerse cargo de la presentación de la documentación requerida, porque en varias ocasiones son los propios candidatos quienes se ocupan de solventar estos gastos y no los partidos políticos y, b) muchas mujeres no estaban al tanto de su inscripción como candidatas. Esto último se reportó como una práctica muy común entre los partidos, que incluyen mujeres en sus listas sin notificarlas, para poder cumplir con las exigencias de paridad. Vale decir que, tanto la falta de recursos económicos como el desconocimiento sobre sus postulaciones en el caso de las mujeres, son motivos para que las candidaturas sean inhabilitadas.

El 11 de agosto el TSE publicó las listas con candidaturas habilitadas, ya corregidas las que habían incumplido con algún requisito. Desde entonces y hasta el 5 de septiembre, los partidos tuvieron la oportunidad de realizar sustituciones por causa de renuncia. El 15 de septiembre, el TSE publicó las listas de candidaturas con las sustituciones habilitadas y se abrió un nuevo plazo para que los partidos realizaran reemplazos, pero únicamente de quienes hubieran fallecido o hubiesen sido declarados en incapacidad total.

Pasado el plazo para enmendar las inhabilitaciones, y ya presentadas las sustituciones correspondientes, organizaciones de la sociedad civil denunciaron públicamente que al menos ocho organizaciones políticas no cumplían con la paridad²⁶⁵. Se advierte que, de acuerdo con la legislación, esto constituía causal para la inhabilitación de las listas.

²⁶³Ver: <https://www.nodal.am/2019/07/elecciones-en-bolivia-mujeres-ocupan-el-497-de-las-candidaturas-legislativas/>

²⁶⁴En <https://www.paginasiete.bo/nacional/2019/9/4/en-beni-inhabilitaron-al-100-de-las-candidatas-de-frentes-229729.html>

²⁶⁵ La Misión conoció que el TSE contaba con una herramienta informática en la que se podían introducir las listas y que debía revisar automáticamente el cumplimiento de los criterios de paridad y alternancia. Según lo informado por organizaciones de la sociedad civil, el sistema informático detectaba la paridad vertical pero no la paridad horizontal. De allí que se hayan registrado varios incumplimientos.

Con fecha 17 de septiembre, la Coordinadora de la Mujer presentó una nota a la Sala Plena del TSE solicitando la aplicación estricta de la paridad y alternancia en las listas²⁶⁶. En respuesta, el tribunal exhortó públicamente a los partidos a cumplir con las obligaciones que marca la normativa.

Finalmente, el 19 de octubre de 2019,²⁶⁷ apenas un día antes de los comicios, el TSE publicó el listado definitivo de candidaturas habilitadas. La MOE/OEA efectuó un análisis propio de las listas presentadas por las nueve organizaciones políticas, en los nueve departamentos, para las categorías de diputado uninominal, diputado plurinominal, diputado en circunscripción especial, representantes ante organismos supraestatales y senadores. Para ello se tuvo en cuenta: la cantidad de cargos en disputa en cada departamento (Ley 026, artículos 54, 57 y 62); y las exigencias legales para la aplicación de la paridad vertical y horizontal (Tabla 6).

El análisis de la Misión tuvo por objeto verificar si las organizaciones habían cumplido con las obligaciones “paridad vertical” y “paridad horizontal”²⁶⁸, tal como están establecidas en la ley. El cuadro a continuación presenta una síntesis de las mismas.

Tabla 6: Obligaciones de paridad vertical y horizontal por categorías en Bolivia

Categoría	Paridad Vertical	Paridad Horizontal
Diputados Plurinominales	1 y 1 entre titulares y entre suplentes de distinto género (alternancia).	En caso de circunscripciones con número impar de escaños, por lo menos el 50% de las candidaturas titulares será representado por mujeres
Diputados Uninominales, Diputados Especiales y Representantes supraestatales	1 titular y 1suplente de distinto género (alternancia)	En el total nacional de dichas circunscripciones, por lo menos un 50% de las candidaturas titulares deben ser mujeres
Senadores		Se debe garantizar que de las listas presentadas por la organización, el total de mujeres en posición titular 1

²⁶⁶ Al respecto véase Mónica Novillo, Incumplieron la paridad, en <https://www.opinion.com.bo/opinion/monica-novillo-g/incumplieron-la-paridad/20191016093315732013.html>.

²⁶⁷En https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2019/05/Calendario_Electoral_EG_2019.pdf

	1 y 1 entre titulares y entre suplentes de distinto género (alternancia)	sea igual o mayor al de hombres en esa posición
--	---	---

Fuente: Elaboración propia sobre la base del artículo 11, Ley 026, artículo 28 de la ley 1096, artículo 35 del Reglamento para las elecciones generales 2019.

Tras revisar los listados, se concluyó que: 1) En los diputados uninominales, especiales y representantes para organismos supraestatales se respetaba la alternancia entre géneros de los cargos titulares y suplentes en las distintas circunscripciones; y 2) los cargos plurinominales (diputados y senadores) contemplaban en toda la nómina de la lista presentada una secuencia alternada de géneros entre titulares y también entre suplentes. Como conclusión, la MOE/OEA constató que la paridad en sentido vertical se cumplió en términos generales, si bien el listado con las candidaturas habilitadas publicado el 19 de octubre presenta algunas faltantes de candidaturas titulares y suplentes tanto de varones como mujeres.

En cuanto a la observancia de la paridad horizontal, se tuvo en cuenta el total de candidaturas de mujeres presentadas por la organización política para todos los cargos de elección popular y en todos los departamentos del país²⁶⁹. En términos generales, se observa que el cumplimiento de la paridad horizontal se dio en menor grado que en la paridad vertical. Las dos principales fuerzas políticas, el MAS-IPSP y Comunidad Ciudadana, fueron los únicos partidos que cumplieron con los criterios en las listas de todos los puestos de elección popular para los que presentaron candidaturas. Vale mencionar que otros partidos que no cumplían con lo establecido por la norma en términos de paridad y alternancia pudieron de todas maneras presentar sus listas y competir.

A continuación, se presenta en detalle la información sobre las listas presentadas por cada una de las formaciones políticas (Tablas 7 a 15). Es necesario realizar dos aclaraciones al respecto:

- Debe tenerse en cuenta aquí que no todos los partidos presentaron candidaturas al total de cargos en cada una de las categorías. Por ejemplo, en el caso de CC (Tabla 8), el partido sólo presentó 62 de las 63 candidaturas posibles para diputaciones uninominales, 6 de 7 posibles en las circunscripciones especiales, y 7 de 9 posibles para representantes supraestatales. Los cálculos de este análisis se realizaron con base en el total efectivo de candidaturas presentadas por los

²⁶⁹Cabe hacer una aclaración sobre la interpretación de la regulación electoral sobre paridad. Según se ha observado, la Coordinadora de la Mujer publicó en la página web <http://www.protagonistas.cm.org.bo/index.php/infografia/verCat/id/1> una serie de infografías tituladas “Lo que estamos vigilando: ¿Qué autoridades elegimos y para qué cargos?”. Allí, la interpretación que se efectúa sobre la aplicación de la paridad se centra en los cargos que se eligen individualmente por departamento y no sobre la totalidad de los cargos que un partido presenta en todos los departamentos, como podría desprenderse de una segunda interpretación de la normativa electoral. En efecto, como se desprende de la Tabla 6, la legislación refiere a términos como “en el total nacional de dichas circunscripciones”, “en caso de número impar de escaños, por lo menos el 50% de las candidaturas titulares...”, y “se debe garantizar que en la lista general de una organización, el total de mujeres en posición titular...”. Esto podría interpretarse como una aplicación a nivel nacional (general) y no departamental (individual). La MOE ha tomado este segundo criterio interpretativo para analizar la aplicación de la paridad.

partidos, no sobre el total posible de candidaturas a presentar. El único partido que presentó listas con la totalidad de candidaturas posibles para todos los cargos fue el MAS-IPSP.

- Para la elección de diputados plurinominales, la ley establece que “en caso de número impar de escaños, por lo menos el 50% de las candidaturas titulares será representado por mujeres”. Esto implicaría que, en el caso de circunscripciones con número de escaños impares, en cumplimiento de la paridad y la alternancia, las mujeres deberían encabezar las listas. Lo que la ley no dispone explícitamente es si para el cálculo debe considerarse el total posible de candidaturas a presentar (el “número de escaños”, es decir, la magnitud del distrito), o la cantidad efectiva de candidatas/os que presenta cada partido en cada circunscripción. Se resalta lo anterior ya que algunos partidos presentaron listas incompletas: el número de bancas en juego era mayor que el número de candidatos/as inscritas por la organización. La presentación de una lista incompleta, dejando un número par de candidaturas en los casos en que la magnitud de distrito es impar, podría ser una forma de evitar los encabezamientos de mujeres titulares.

Tabla 7: Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP)

Departamento	MAS-IPSP						
	Diputados Uninominales		Diputados Plurinominales		Senadores	Diputados Especiales	Representantes p/Organismos Supraestatales
	Cantidad CU	Mujeres Titulares en CU	MD	Mujeres Cabeza de Lista en CP	Mujeres Cabeza de Lista MD=4 Total=36	MD=1 Total=7	MD=1 Total=9
Beni	4	2	3	Sí	Sí	No	Sí
Tarija	4	2	4	No	Sí	Sí	Sí
Oruro	4	2	4	Sí	No	No	Sí
Pando	2	1	2	No	Sí	Sí	Sí
Chuquisaca	5	2	5	Sí	No	No Elige	No
Santa Cruz	14	7	13	Sí	Sí	Sí	Sí

La Paz	14	8	14	No	Sí	Sí	Sí
Potosí	7	3	6	Sí	No	No Elige	No
Cochabamba	9	5	9	Sí	Sí	No	No
Total	63	32/63	60	6/9	6/9	4/7	6/9

Fuente: TSE. Lista Final de Candidaturas Habilitadas publicadas el 19/10/2019. Nota: MD, refiere a la Magnitud de Distrito; CU a Circunscripciones uninominales, CP a Circunscripciones plurinominales.

Como puede verse en la tabla 7, el MAS-IPSP presentó 32 candidaturas titulares de mujeres en las circunscripciones uninominales sobre un total de 63, de manera que cumplió con lo establecido por la ley cuando dice: “al menos un 50% de las candidaturas deben ser mujeres”. Lo mismo para las candidaturas de los diputados especiales y los representantes para los organismos supraestatales. Cuando se trata de cargos plurinominales, como es el caso de una parte de los diputados y de los senadores, se constató que los encabezamientos de mujeres titulares en los nueve departamentos eran iguales o superiores a la de los candidatos titulares varones.

Tabla 8: Comunidad Ciudadana (CC)

Departamento	Comunidad Ciudadana						
	Diputados Uninominales		Diputados Plurinominales		Senadores	Diputados Especiales	Representantes p/Organismos Supraestatales
	Cantidad CU	Mujeres Titulares en CU	MD	Mujeres Cabeza de Lista en CP	Mujeres Cabeza de Lista MD=4 Total=36	MD=1 Total=7	MD=1 Total=9
Beni	4	2	3	Sí	Sí	Sí	Sí
Tarija	4	2	4	No	Sí	No	No
Oruro	4	2	4	No	Sí	--	Sí
Pando	2	1	2	No	Sí	No	Sí
Chuquisaca	5	3	5	Sí	Sí	No Elige	Sí

Santa Cruz	14	7	13	Sí	Sí	Sí	No
La Paz	14	6	14	No	Sí	No	No
Potosí	7	3	6	No	Sí	No Elige	Sí
Cochabamba	9	5	9	Sí	Sí	Sí	No
Total	63	31/62	60	4/9	9/9	3/6	5/7

Fuente: TSE. Lista Final de Candidaturas Habilitadas publicadas el 19/10/2019. Nota: MD, refiere a la Magnitud de Distrito; CU a Circunscripciones Uninominales, CP a Circunscripciones Plurinominales, 2) Donde figura -- es porque no presentaron candidaturas.

Como se mencionó anteriormente, en el caso de CC, el partido no necesariamente presentó candidaturas al total de cargos en cada una de las categorías (ej. diputados uninominales, circunscripciones especiales, representantes supraestatales). De las 62 candidaturas en distritos uninominales inscritas por CC, 31 (50%) correspondieron a mujeres. Cabe destacar, además, que este partido político fue el único que presentó mujeres como cabeza de lista en los nueve departamentos para el cargo de senadoras.²⁷⁰

Tabla 9: Partido Demócrata Cristiano (PDC)

Departamento	Partido Demócrata Cristiano						
	Diputados Uninominales		Diputados Plurinominales		Senadores	Diputados Especiales	Representantes p/Organismos Supraestatales
	Cantidad CU	Mujeres Titulares en CU	MD	Mujeres Cabeza de Lista en CP	Mujeres Cabeza de Lista MD=4 Total=36	MD=1 Total=7	MD=1 Total=9
Beni	4	2	3	No	No	--	--
Tarija	4	--	4	No	Sí	--	--
Oruro	4	2	4	No	Sí	--	--
Pando	2	--	2	No	Sí	---	Sí

²⁷⁰En https://m.la-razon.com/opinion/editorial/Mujeres-candidatas-editorial_0_3174882509.html

Chuquisaca	5	--	5	No	No	No Elige	--
Santa Cruz	14	2	13	No	No	--	Sí
La Paz	14	1	14	No	No	--	No
Potosí	7	--	6	Sí	Sí	No Elige	--
Cochabamba	9	0	9	No	Sí	--	--
Total	63	7/21	60	1/9	5/9	--	2/3

Fuente: TSE. Lista Final de Candidaturas Habilitadas publicadas el 19/10/2019. Nota: MD, refiere a la Magnitud de Distrito; CU a Circunscripciones Uninominales, CP a Circunscripciones Plurinominales, 2) Donde figura -- es porque no presentaron candidaturas y donde dice 0 (cero) es porque presentaron una sola candidatura y es un varón.

De las 21 candidaturas inscritas por el PDC en circunscripciones uninominales, tan sólo 7 (33%) correspondieron a mujeres. En cuando a las listas para diputaciones por circuitos plurinominales, sólo una fue encabezada por una mujer. Debe tenerse en cuenta que el PDC no presentó listas para diputados plurinominales completas en ninguno de los nueve departamentos. De las 9 listas de senadurías, 5 fueron encabezadas por mujeres.

Tabla 10: Bolivia Dice NO (21F)

Departamento	Bolivia Dice NO						
	Diputados Uninominales		Diputados Plurinominales		Senadores	Diputados Especiales	Representantes p/Organismos Supraestatales
	Cantida d CU	Mujeres Titulares en CU	MD	Mujeres Cabeza de Lista en CP	Mujeres Cabeza de Lista MD=4 Total=36	MD=1 Total=7	MD=1 Total=9
Beni	4	2	3	Sí	No	No	No
Tarija	4	2	4	Sí	Sí	--	No
Oruro	4	2	4	No	Sí	--	Sí
Pando	2	1	2	No	Sí	--	No

Chuquisaca	5	3	5	No	No	No Elige	Sí
Santa Cruz	14	7	13	Sí	No	Sí	No
La Paz	14	3	14	No	Sí	--	No
Potosí	7	3	6	No	No	No Elige	Sí
Cochabamba	9	6	9	No	Sí	--	Sí
Total	63	29/60	60	3/9	5/9	1/2	4/9

Fuente: TSE. Lista Final de Candidaturas Habilitadas publicadas el 19/10/2019. Nota: MD, refiere a la Magnitud de Distrito; CU a Circunscripciones Uninominales, CP a Circunscripciones Plurinominales, 2) Donde figura -- es porque no presentaron candidaturas; 3) Presenta varias candidaturas uninominales sin su correspondiente titular y/o suplente (ej. registros 40, 43).

En el caso de Bolivia Dice No, en circunscripciones uninominales, presentó 29 candidaturas titulares mujeres sobre un total de 60. De las listas para diputados plurinominales, 3 fueron encabezadas por mujeres y 6 por hombres. En cuanto a las candidaturas al senado, las mujeres ocuparon el primer puesto en 5 de las 9 listas.

Tabla 11: Partido de Acción Nacional Boliviano (PAN-BOL)

Departamento	Partido de Acción Nacional Boliviano						
	Diputados Uninominales		Diputados Plurinominales		Senadores	Diputados Especiales	Representantes p/Organismos Supraestatales
	Cantidad CU	Mujeres Titulares en CU	MD	Mujeres Cabeza de Lista en CP	Mujeres Cabeza de Lista MD=4 Total=36	MD=1 Total=7	MD=1 Total=9
Beni	4	--	3	--	No	--	--
Tarija	4	0	4	No	Sí	--	--
Oruro	4	1	4	Sí	No	--	Sí
Pando	2	0	2	Sí	No	--	--

Chuquisaca	5	3	5	Sí	No	No Elige	Sí
Santa Cruz	14	1	13	Sí	Sí	--	--
La Paz	14	1	14	No	No	--	--
Potosí	7	1	6	No	Sí	No Elige	--
Cochabamba	9	3	9	Sí	No	--	Sí
Total	63	10/27	60	5/8	3/9	--	3/3

Fuente: TSE. Lista Final de Candidaturas Habilitadas publicadas el 19/10/2019. Nota: MD, refiere a la Magnitud de Distrito; CU a Circunscripciones Uninominales, CP a Circunscripciones Plurinominales, 2) Donde figura -- es porque no presentaron candidaturas y donde dice 0 (cero) es porque presentaron una sola candidatura y es un varón.

De las 27 candidaturas inscritas por PAN.BOL en circunscripciones uninominales, tan sólo 10 correspondieron a mujeres. En cuanto a las candidaturas a diputados por distritos plurinominales, las mujeres encabezaron 5 de las 8 listas que inscribió el partido. Por último, respecto a las candidaturas al senado, las mujeres encabezaron las listas en 3 de los nueve departamentos.

Tabla 12: Mujeres en las listas. Movimiento Tercer Sistema (MTS)

Departamento	Movimiento Tercer Sistema						
	Diputados Uninominales		Diputados Plurinominales		Senadores	Diputados Especiales	Representantes p/Organismos Supraestatales
	Cantidad CU	Mujeres Titulares en CU	MD	Mujeres Cabeza de Lista en CP	Mujeres Cabeza de Lista MD=4 Total=36	MD=1 Total=7	MD=1 Total=9
Beni	4	1	3	Sí	No	--	No
Tarija	4	1	4	No	No	--	Sí
Oruro	4	2	4	No	Sí	--	No
Pando	2	0	2	Sí	Sí	No	Sí

Chuquisaca	5	5	5	No	Sí	No Elige	--
Santa Cruz	14	5	13	Sí	Sí	--	No
La Paz	14	7	14	No	No	No	No
Potosí	7	3	6	No	Sí	No Elige	No
Cochabamba	9	2	9	No	No	--	Sí
Total	63	26/43	60	3/9	5/9	0/2	3/8

Fuente: TSE. Lista Final de Candidaturas Habilitadas publicadas el 19/10/2019. Nota: MD, refiere a la Magnitud de Distrito; CU a Circunscripciones Uninominales, CP a Circunscripciones Plurinominales, 2) Donde figura -- es porque no presentaron candidaturas; y donde dice 0 (cero) es porque presentaron una sola candidatura y es un varón.

En circunscripciones uninominales, el MTS presentó 26 candidaturas de mujeres sobre un total de 43. Respecto a las candidaturas a diputados por circuitos plurinominales, 3 de las 9 listas fueron encabezadas por mujeres y 6 por hombres. En cuanto a la disputa por las senadurías, en 5 de las 9 listas el primer lugar fue ocupado por una mujer.

Tabla 13: Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)

Departamento	Movimiento Nacionalista Revolucionario						
	Diputados Uninominales		Diputados Plurinominales		Senadores	Diputados Especiales	Representantes p/Organismos Supraestatales
	Cantida d CU	Mujeres Titulares en CU	MD	Mujeres Cabeza de Lista en CP	Mujeres Cabeza de Lista MD=4 Total=36	MD=1 Total=7	MD=1 Total=9
Beni	4	2	3	Sí	No	--	No
Tarija	4	2	4	No	Sí	--	No
Oruro	4	1	4	No	Sí	--	--
Pando	2	--	2	No	No	--	--

Chuquisaca	5	2	5	Sí	No	No Elige	No
Santa Cruz	14	6	13	No	No	--	No
La Paz	14	3	14	No	Sí	--	Sí
Potosí	7	1	6	No	No	No Elige	--
Cochabamba	9	1	9	Sí	Sí	--	--
Total	63	18/41	60	3/9	4/9	--	1/5

Fuente: TSE. Lista Final de Candidaturas Habilitadas publicadas el 19/10/2019. Nota: MD, refiere a la Magnitud de Distrito; CU a Circunscripciones Uninominales, CP a Circunscripciones Plurinominales, 2) Donde figura -- es porque no presentaron candidaturas.

En circunscripciones uninominales, el porcentaje de candidatas inscritas por el MNR fue menor al 50% (18/41). Respecto a las candidaturas a diputados por circuitos plurinominales, 3 de las 9 listas fueron encabezadas por mujeres y 6 por hombres. En cuanto a la disputa por las senadurías, en 5 de las 9 listas el primer lugar fue ocupado por un hombre y en 4, por una mujer.

Tabla 14: Mujeres en las listas. Unidad Cívica Solidaridad (UCS)

Departamento	Unidad Cívica Solidaridad (UCS)						
	Diputados Uninominales		Diputados Plurinominales		Senadores	Diputados Especiales	Representantes p/Organismos Supraestatales
	Cantida d CU	Mujeres Titulares en CU	MD	Mujeres Cabeza de Lista en CP	Mujeres Cabeza de Lista MD=4 Total=36	MD=1 Total=7	MD=1 Total=9
Beni	4	1	3	No	Sí	--	--
Tarija	4	1	4	Sí	No	--	--
Oruro	4	2	4	No	Sí	--	--
Pando	2	0	2	No	No	--	--

Chuquisaca	5	2	5	Sí	No	No Elige	--
Santa Cruz	14	5	13	No	Sí	No	No
La Paz	14	3	14	No	Sí	Sí	Sí
Potosí	7	2	6	No	No	No Elige	--
Cochabamba	9	1	9	Si	Sí	--	--
Total	63	17/41	60	3/9	5/9	1/2	1/2

Fuente: TSE. Lista Final de Candidaturas Habilitadas publicadas el 19/10/2019. Nota: MD, refiere a la Magnitud de Distrito; CU a Circunscripciones Uninominales, CP a Circunscripciones Plurinominales, 2) Donde figura -- es porque no presentaron candidaturas y donde dice 0 (cero) es porque presentaron una sola candidatura y es un varón; 3) En diputados plurinominales, departamento de Oruro, figura encabezando una mujer suplente, sin que aparezca el titular varón (registro 76).

En circunscripciones uninominales, el porcentaje de candidatas inscritas por UCS fue menor al 50% (17/41). Respecto a las candidaturas a diputados por circuitos plurinominales, 3 de las 9 listas fueron encabezadas por mujeres y 6 por hombres. En cuanto a la disputa por las senadurías, en 5 de las 9 listas, el primer lugar fue ocupado por un hombre y en 4, por una mujer.

Tabla 15: Mujeres en las listas. Frente para la Victoria (FPV)

Departamento	Frente para la Victoria (FPV)						
	Diputados Uninominales		Diputados Plurinominales		Senadores	Diputados Especiales	Representantes p/Organismos Supraestatales
	Cantida d CU	Mujeres Titulares en CU	MD	Mujeres Cabeza de Lista en CP	Mujeres Cabeza de Lista MD=4 Total=36	MD=1 Total=7	MD=1 Total=9
Beni	4	--	3	--	--	--	--
Tarija	4	1	4	Sí	--	--	--
Oruro	4	1	4	--	No	--	--
Pando	2	1	2	No	No	--	--

Chuquisaca	5	0	5	Sí	No	No Elige	--
Santa Cruz	14	2	13	No	Sí	--	--
La Paz	14	3	14	No	No	1	--
Potosí	7	--	6	No	--	No Elige	--
Cochabamba	9	--	9	No	--	--	--
Total	63	6/19	60	2/7	1/5	1	--

Fuente: TSE. Lista Final de Candidaturas Habilitadas publicadas el 19/10/2019. Nota: 1) MD, refiere a la Magnitud de Distrito; CU a Circunscripciones Uninominales, CP a Circunscripciones Plurinominales, 2) Donde figura -- es porque no presentaron candidaturas y donde dice 0 (cero) es porque presentaron una sola candidatura y es un varón; 3) En Diputados Plurinominales, por el departamento de Santa Cruz, encabeza un suplente varón (registro 60 en el listado) por lo que debiera haber una mujer más como titular. En Potosí, sólo figura una mujer como candidata suplente (registro 59).

En el caso de las circunscripciones uninominales, el FPV inscribió 6 mujeres y 13 hombres. Respecto a las candidaturas a diputados por circuitos plurinominales, el frente presentó listas sólo en 7 circunscripciones, y en la mayoría de ellas (5) el encabezamiento correspondió a un hombre. En cuanto a la disputa por las senadurías, sólo una de las 5 listas presentadas por el FPV fue encabezada por una mujer.

c) Equidad de género en los partidos u organizaciones políticas

La militancia de mujeres en todas las organizaciones políticas nacionales está por encima del 40%. Sin embargo, los máximos cargos de decisión están ocupados por varones. Las mujeres presentan una importante presencia como militantes de base, es decir, ocupando cargos de menor jerarquía, al interior de las estructuras partidarias.

Tabla 16: Militancia en organizaciones políticas de alcance nacional (porcentajes)

	MDS	FPV	FRI	MAS-IPSP	PDC	UCS	UN
Mujeres	48	43	46	27	47	55	42
Varones	52	57	54	73	53	45	58

Fuente: Observatorio de Paridad Democrática del TSE, 2018. Nota: MAS-IPSP: Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos; MDS: Movimiento Demócrata Social (Demócratas); FPV: Frente para la Victoria; FRI: Frente Revolucionario de Izquierda; UN: Frente de Unidad Nacional; PDC: Partido Demócrata Cristiano; UCS: Unidad Cívica Solidaria.

En cuanto a los Estatutos y Cartas Orgánicas partidarias, en su mayoría incorporan los conceptos de equidad de género, igualdad de oportunidades y paridad. De acuerdo con el informe “Democracia

Paritaria”²⁷¹- elaborado por el TSE- en una ponderación para graficar cómo los diferentes partidos políticos incluyen medidas favorables a las mujeres, Soberanía y Libertad (Sol.bo), Integración Ciudadana Alternativa/Frente Socialista (INCA/FS), Movimiento al Socialismo- Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP), DEMOCRATAS y Frente de Unidad Nacional (UN) se ubican en el nivel más alto por cómo consideran principios y medidas. De acuerdo con este mismo estudio, una agenda de género es poco frecuente en el espacio interno de las organizaciones políticas. Hay una marcada orientación a considerar a las mujeres como población vulnerable, sin diferenciarla de otros grupos sociales también reconocidos y atendidos por su condición de vulnerabilidad²⁷².

Un avance un poco más formal es la incorporación de secretarías o dependencias específicas: el MAS-IPSP tiene una Secretaría de Género y Generacional; UN una Secretaría de Género; Demócratas, una cartera de Juventud y Género, y el PDC una secretaría de Género.

En el MAS-IPSP, la participación organizada de las mujeres a través de la Confederación Nacional de Mujeres Indígena Originarias Campesinas Bartolina Sisa ha logrado visibilizar a las mujeres como una fuerza política importante que obtuvo representantes en la Asamblea Legislativa Nacional y elaboró propuestas en torno a los derechos de las mujeres²⁷³.

d) El acceso a medios de comunicación

En el proceso electoral 2019 se incorporó, por primera vez, un mecanismo de financiamiento público indirecto para la campaña electoral. Regulado en la Ley de Organizaciones Políticas y en el Reglamento de Fortalecimiento Público para los Partidos Políticos y Alianzas en Elecciones Generales, de mayo de 2019, este mecanismo se basó en la asignación de fondos para las nueve formaciones políticas que se presentaron a las elecciones de 2019, exclusivamente para la contratación de tiempo y espacio en medios de comunicación de alcance nacional durante la campaña.

Los partidos no reciben directamente los fondos, sino que deben presentar un plan de campaña al Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) del OEP, especificando el tiempo y espacio que desean contratar en los diferentes medios impresos, televisivos y radiales, y es el SIFDE quien procede a la contratación. Una parte de los fondos (60%) se distribuye equitativamente entre las nueve formaciones y otra parte (40%) con base en el apoyo electoral obtenido por las formaciones que participaron en la anterior elección general (2014).

En el artículo 16 del Reglamento se prevé que un 50% de estos fondos esté destinado a la propaganda del binomio presidencial y el otro 50% para las demás candidaturas, contemplando que al menos el 25% de tiempo y espacio esté destinado a las candidaturas de mujeres, incluyendo mujeres indígenas originario

²⁷¹ Democracia Paritaria: Nuevos Cauces de la participación política de las mujeres en Bolivia. Observatorio de la Paridad Democrática, Tribunal Supremo Electoral, Bolivia, 2018

²⁷² Ibídem.

²⁷³ Ibídem.

campesinas²⁷⁴. La introducción en este proceso electoral del financiamiento indirecto representa un gran avance en términos de difusión y visibilidad para las mujeres candidatas. La Misión destaca que la legislación vigente coloca a Bolivia a la vanguardia regional, siendo uno de los pocos países en el continente en que existe una cuota para el acceso de las candidatas a los medios de comunicación.

La MOE constató, asimismo, buenas prácticas relacionadas con la visibilidad de las mujeres en las estrategias de comunicación del tribunal. El SIFDE ha puesto en marcha campañas de información y pedagogía electoral, y de promoción del voto con protagonismo de mujeres, con contenido intercultural y desafiando los estereotipos de género.

A pesar de los avances, se constató que persisten algunos obstáculos para visibilizar a las mujeres: actualmente los fondos del fortalecimiento público sólo pueden ser utilizados para contratar espacio y tiempo en medios de alcance nacional, no siendo posible invertir los recursos en medios regionales. La Misión advierte que esto desincentiva la visibilidad de candidaturas más arraigadas territorialmente, como por ejemplo las diputaciones uninominales o las especiales, muchas de las cuales están protagonizadas por mujeres.

VII. Cargos públicos electivos desde la perspectiva de género

a) Análisis de los resultados electorales

El 25 de octubre, el TSE dio a conocer el resultado del escrutinio definitivo, según el cual, las mujeres habrían obtenido un 50% de las diputaciones uninominales, un 47,6% de las diputaciones plurinominales y un 55,5% de las bancas en el senado. Sin embargo, las severas manipulaciones e irregularidades detectadas en los comicios llevaron a que se anularan los resultados: el 23 de noviembre de 2019, las dos cámaras de la Asamblea Legislativa aprobaron por unanimidad la Ley de Régimen Excepcional y Transitorio para la Realización de Elecciones Generales, normativa que dejó sin efecto legal las Elecciones Generales realizadas el 20 de octubre de 2019. Dada la anulación de los comicios y la imposibilidad de confiar en los resultados publicados, la misión ha decidido no realizar un análisis de los mismos.

b) Violencia y acoso político contra las mujeres.

Bolivia presenta importantes avances en la legislación destinada a proteger a las mujeres activas en la vida política, incluida aquella relacionada con garantizar la finalización efectiva del mandato en condiciones de igualdad y equidad con los varones, y libres de violencia. La MOE/OEA destaca la sanción de la Ley Contra el Acoso y la Violencia Política hacia las Mujeres, y el Decreto Supremo 2935/16 que reglamenta dicha ley; la promulgación de la Ley para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia, y el Reglamento del TSE para el trámite de Recepción de Denuncias y Renuncias por acoso y violencia política (Resolución 158/17); y los artículos 18, 33, 101, 102 de la Ley de Organizaciones Políticas, que buscan proteger a todas

²⁷⁴ El SIFDE es la instancia encargada de monitorear el cumplimiento de estos criterios y el establecimiento de sanciones y multas cuando no se respetan.

las mujeres candidatas, autoridades electas, designadas y que estén en el ejercicio de la función político-pública²⁷⁵.

La Ley contra el Acoso y Violencia Política Hacia las Mujeres (capítulos II, III, IV y V) establece cuatro tipos de tratamiento y abordaje de denuncias (administrativa, penal, constitucional y electoral), que no son mutuamente excluyentes²⁷⁶. En la vía administrativa se denuncia ante las Comisiones de Ética en los Concejos Municipales, las Asambleas Departamentales y la Asamblea Legislativa Plurinacional, que son competentes para sancionar las faltas de acoso y violencia política (artículo 8). En la vía penal, los casos pueden ser denunciados ante la Fuerza Especial de Lucha contra la Violencia, Ministerio Público, y el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional. En la vía constitucional, las denuncias admitidas son aquellas en las que se entiende que hubo vulneración de los derechos fundamentales, y deben denunciarse ante un Juez de Garantías Constitucionales. La vía electoral sólo aplica en caso de que la autoridad denunciante renuncie a su cargo bajo circunstancias de acoso o violencia política. En este sentido, se pone en conocimiento del TED o al TSE para que no se habilite a su suplente y se remitan antecedentes al Ministerio Público.

En el caso de la vía electoral, según el reglamento aprobado por la Sala Plena del TSE (Resolución 0158/2017), para dar curso a una denuncia o renuncia deben cumplirse los siguientes pasos: 1) Las denunciantes deben presentar nota escrita personalmente ante el/la Asesor/a de Cámara del Tribunal Electoral correspondiente, 2) El TED entrevista a la denunciante para confirmar si la renuncia es presentada en forma voluntaria y libre, 3) Se elabora un acta y un informe técnico con los datos de la denunciante, el motivo de la renuncia y la relación de los hechos, 4) Se remite a Sala Plena del Tribunal Electoral correspondiente para su pronunciamiento. Cabe mencionar, sin embargo, que algunas organizaciones sociales entrevistadas manifestaron que, en ciertos casos, los TED aceptan renunciaciones de candidatas sin que se produzca la entrevista mencionada en el paso 2), es decir, sin examinar adecuadamente si la renuncia se realiza de forma verdaderamente voluntaria o bajo presión.

A pesar del robusto marco normativo que se ha diseñado, en el ámbito político-electoral y representativo persisten ciertas prácticas que impactan negativamente en los derechos de las mujeres. El Observatorio de Paridad Democrática (OPD) del TSE registró, durante el 2019 (hasta el mes de octubre), 33 casos relacionados con acoso y violencia política (AVP) presentados ante los Tribunales Electorales Departamentales (TED). De éstos, 21 fueron denuncias y 12 fueron renunciaciones. Si bien la mayoría de estos casos se refiere a niveles administrativos subnacionales, vale mencionar que el OPD registró una renuncia

²⁷⁵En Democracia Paritaria: Nuevos Caminos de la participación política de las mujeres en Bolivia, Capítulo VI. Acoso y Violencia Política, págs. 131-135. Observatorio de la Paridad Democrática, *Tribunal Supremo Electoral*, Bolivia, 2018.

²⁷⁶ Marco Normativo de los Derechos Políticos de las Mujeres y el Tratamiento de Renunciaciones por Acoso y Violencia Política elaborado por ACOBOL (2018)

por acoso político, durante el periodo de campaña electoral para las Elecciones Generales 2019, por parte una candidata suplente para diputada uninominal por la circunscripción 2²⁷⁷.

Como complemento de los datos presentados por el TSE, el Centro de Atención y Monitoreo de Acoso y Violencia Política de la Asociación de Alcaldesas y Concejales de Bolivia (ACOBOL) informó que, al 8 de octubre de 2019, se habrían presentado a nivel nacional un total de 77 denuncias por violencia política. La mayor cantidad de denuncias se concentraron en el departamento de La Paz, con 42 casos, donde se ha elegido mayoritariamente la vía administrativa. De acuerdo con ACOBOL, hasta octubre de 2019, solamente 11 sobre el total de casos reportados han sido resueltos satisfactoriamente.

En todas estas causas el objetivo que se busca es impedir u obstaculizar la gestión, y/o forzar la renuncia de las mujeres que han sido electas y detentan su cargo representativo. De acuerdo con la información recibida, entre 2017 y 2019 el principal motivo detectado a través de la cual se inician las acciones de acoso y violencia política es la práctica de la gestión compartida.

Se entiende por gestión compartida la práctica, extendida en el nivel local, de forzar la renuncia de la mujer titular durante la mitad de su mandato para que asuma el suplente varón y culmine la mitad restante del periodo. Esta práctica no ocurre con la misma frecuencia cuando la titularidad la ejerce el varón. Para ACOBOL los acuerdos entre concejales titulares y suplentes de alternancia en un cargo no son legales. Aclaran que la norma establece cinco causales para que un edil deje su gestión: sentencia condenatoria, impedimento, renuncia, revocatorio o muerte. Ninguna reconoce la “rotación partidaria”²⁷⁸.

Si bien estas prácticas no están presentes en el nivel nacional, cabe buscar una solución, particularmente con miras a las próximas elecciones subnacionales, dado que va en contra de los objetivos que se buscan con la aplicación de la normativa sobre paridad de género e impactan directamente sobre el libre ejercicio de la representación política. Esto es, que las mujeres no sólo vayan como candidatas sino también tengan la oportunidad efectiva de acceder a la representación y cumplan con su mandato durante el período que la ley prevé.

²⁷⁷El caso fue atendido por el TED de Chuquisaca el 5 de septiembre. El TED informó formalmente sobre el caso al TSE y, de acuerdo a lo establecido en la ley, el 8 de octubre remitió el caso a la Fiscalía para su investigación. La denunciante señaló que recibió presiones por parte del candidato titular para que aporte dinero a la campaña electoral. El informe del Secretario de Cámara del TSE sobre el hecho señala que, “en caso de evidenciarse la existencia de acoso y violencia política las renuncias se considerarán inválidas”. Finalmente, se ejecutó el mecanismo de prevención y no se dio curso a esa renuncia. Ver <http://observatorioparidaddemocratica.oep.org.bo/Espacios-de-Dialogo/El-OPD-registrAs-una-denuncia-por-acoso-polAstico-contr-a-una-candidata-durante-la-campaApa-electoral>

²⁷⁸Al respecto pueden leerse distintas notas en las que se menciona a este problema como detonante de la violencia contra las mujeres en su gestión de gobierno: <https://www.paginasiete.bo/nacional/2018/4/16/pactos-de-rotacion-detonan-la-violencia-contr-a-concejales-176745.html>, <https://www.paginasiete.bo/opinion/2018/5/18/la-mal-interpretada-alternancia-180334.html>, <https://www.paginasiete.bo/seguridad/2017/5/16/denuncian-alcald-e-presidente-concejo-tapacari-golpiza-concejala-137887.html>, <https://www.paginasiete.bo/nacional/2019/7/27/ire-chile-desestresarme-volvere-para-las-subnacionales-225540.html>, <https://www.paginasiete.bo/nacional/2019/5/4/concejales-rechazan-acusacion-de-acoso-politico-de-apaza-216991.html>, <https://www.paginasiete.bo/nacional/2019/9/7/denuncian-que-12-mujeres-no-sabian-que-eran-candidatas-230153.html>

Participación de las mujeres indígena originario campesinas en las AIOC

Según la Constitución de Bolivia son autonomías indígenas originario campesinas los territorios, los municipios y las regiones que adoptan tal cualidad. En este contexto, hasta el año 2017 en Bolivia se implementaron 21 procesos de acceso a la Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC). Sin embargo, sólo tres AIOC están en pleno ejercicio del autogobierno indígena: Charagua Iyambae (Santa Cruz), Raqaypampa (Cochabamba) y Uru Chipaya (Oruro). En la conformación de los tres autogobiernos se respetó la equidad de género, aplicando la paridad en el órgano deliberativo.

Tabla 25: Mujeres en las AIOC

	Guaraní Charagua Iyambae (%)		Uru Chipaya (Números Absolutos)		Raqaypampa (Números Absolutos)	
	M	V	M	V	M	V
Asamblea Autonómica	44	56				
Órgano Legislativo	50	50	2	2		
Órgano Ejecutivo	17	83	--	1		
Consejo de Gestión Territorial					2	3
Autoridad Administrativa						1

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Observatorio de Paridad Democrática del TSE, 2018.

La autonomía del pueblo guaraní fue una demanda histórica y fue el primero en lograrlo en 2015. La Autonomía Charagua Iyambae está compuesta por 6 zonas, 2 parques nacionales y 1 área de conservación e importancia ecológica.

Los Uru son una nación originaria compuesta por tres grupos: Chipaya, Iruhito y Mururato. El territorio Uru comprende cuatro *ayllus* (cantón): Manasaya, Aranzaya, Ayparavi y Wistrullani.

El Territorio Indígena Originario Campesino de Raqaypampa inició su proceso autonómico con un largo proceso de organización y acción colectiva que data desde 1980. Está ubicado en la provincia Carrasco de Cochabamba. De acuerdo con la legislación vigente, adoptó la vía de conversión por territorio. La Organización se denomina Central Regional Sindical Única de Campesinos Indígenas Raqaypampa. Para la conformación del autogobierno, se asume la paridad en la representación de las organizaciones de

mujeres, de acuerdo a los niveles jerárquicos de la estructura sindical. Se establece que, en las instancias de toma de decisiones, se instala y sesiona con la participación de la Central Regional de Mujeres, subcentrales y directiva de los sindicatos de mujeres y hombres²⁷⁹.

VIII. Recomendaciones

-A partir del análisis que ha podido efectuar la MOE, se detectaron casos de incumplimientos de la normativa paritaria por parte de algunos partidos políticos/alianzas electorales. A efectos de poder controlar efectivamente el cumplimiento de la legislación vigente, se recomienda que:

- El órgano electoral cuente con una herramienta efectiva y con los recursos necesarios para realizar la supervisión exhaustiva, en todas las fases de fiscalización de las listas partidarias (inhabilitación y sustitución de candidaturas, renunciadas, muertes e impedimentos, etc.), del cumplimiento de la paridad tanto vertical como horizontal, y para que en cada una de las fases se apliquen las sanciones correspondientes.
- El calendario electoral contemple la publicación de candidaturas habilitadas con más tiempo de antelación, al menos dos/tres meses antes de la fecha establecida para la elección general. Representaría un avance en términos de transparencia y control ciudadano poder contar con datos oficiales sobre el cumplimiento partidario de la normativa de paridad. Permitiría también determinar en qué momento del calendario electoral los partidos políticos deben ser sancionados por la autoridad electoral.

-Para la elección de diputados plurinominales, la normativa vigente establece que “en caso de número impar de escaños, por lo menos el 50% de las candidaturas titulares será representado por mujeres”. La ley no dispone explícitamente, sin embargo, si para el cálculo debe considerarse el total posible de candidaturas a presentar (magnitud de distrito) o la cantidad efectiva de candidatas/os que presenta cada partido. La Misión recomienda definir un criterio interpretativo, procurando que éste sea el más favorable para lograr la paridad efectiva en el acceso a los cargos de elección popular.

-La introducción en este proceso electoral del financiamiento indirecto representa un gran avance en términos de difusión y visibilidad para las mujeres candidatas. Para elecciones futuras se recomienda permitir que los recursos del Fortalecimiento Público se puedan utilizar para la compra de espacios en medios de alcance local y establecer criterios específicos para que los partidos deban reservar al menos una parte de estos fondos a las candidaturas en circunscripciones uninominales, respetando el 25% que la ley establece para promover las candidaturas de mujeres.

- Un problema que se percibe en Bolivia es el incremento del acoso y violencia hacia las candidatas, fenómeno que desalienta la participación política de las mujeres. En este sentido, se recomienda al Tribunal Supremo Electoral a tomar medidas tendientes a:

²⁷⁹Al respecto, véase Autonomías Indígena Originario Campesinas. Cartilla de difusión para niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Órgano Electoral Plurinacional. Disponible en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2018/07/Cartilla_AIOC.pdf

- Proteger y apoyar a las mujeres candidatas, electas, y en ejercicio, tal como lo contempla la legislación vigente y lo establece el cumplimiento de la Constitución Nacional cuando prescribe el deber de garantizar la igualdad política entre varones y mujeres
- Orientar medidas conducentes a los efectos de garantizar en las elecciones subnacionales de 2020 el conocimiento de las mujeres sobre la normativa electoral y la duración de su mandato como lo indica la legislación vigente.
- Garantizar el acceso efectivo a la justicia por parte de las mujeres candidatas y en ejercicio de sus funciones, en vistas de que los procesos penales desde la puesta en vigor de la ley contra el acoso y violencia política aún no han producido ninguna sentencia.

- Si bien la Misión constató que existen criterios de paridad en la selección de los jurados electorales, no fue posible contar con información sobre la selección de los notarios electorales, figuras centrales en la organización del proceso electoral. En este sentido se sugiere incorporar criterios de paridad a la selección de este personal.

G) PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE PUEBOS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES

I. Introducción

Bolivia es una sociedad multiétnica, pluricultural, comunitaria y multilingüe, donde conviven 36 pueblos reconocidos constitucionalmente, siendo el quechua y el aymara los mayoritarios en los Andes occidentales. El chiquitano, el guaraní y el moxeño son los siguientes más numerosos, formando parte de los 34 pueblos indígenas que viven en las Tierras Bajas de la región oriental del país. Según el Censo Nacional de 2012, 2,8 millones de personas mayores de 15 años, o el 41% de la población total, son de origen indígena.

A partir de la Constitución de Bolivia del año 2009, el Estado se configura como uno de tipo plurinacional, que reconoce de manera explícita las raíces milenarias de los pueblos indígenas. Además, la carta magna de Bolivia reserva para estas poblaciones siete escaños en la Asamblea Legislativa y establece la obligatoriedad de que tanto el Tribunal Supremo Electoral (TSE) como los Tribunales Departamentales tengan vocales que se auto reconozcan como miembros de un pueblo indígena. Las disposiciones y medidas de acción afirmativa señaladas hacen que la Constitución boliviana sea la más avanzada de la región en materia de reconocimiento de los derechos de las poblaciones indígenas y sus comunidades.

El presente informe constituye un análisis integral de las normas y prácticas vigentes en Bolivia, y cómo estas impactan sobre el modo en que las personas indígenas participan de los procesos electorales y en la vida política del país. El anexo incluye un diagnóstico de los posibles obstáculos para la inclusión integral de estas poblaciones y recomendaciones para garantizar el ejercicio de sus derechos políticos en condiciones de plena igualdad.

II. Sistema político y marco jurídico electoral

El sistema político y electoral de Bolivia está definido en su Constitución Política²⁸⁰ y regulado en la Ley Régimen Electoral²⁸¹, que se complementa con la Ley de Organizaciones Políticas²⁸². La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia establece que el Órgano Electoral Plurinacional (OEP) es la máxima autoridad en materia electoral²⁸³. Dicho órgano está compuesto por el Tribunal Supremo Electoral, los Tribunales Electorales Departamentales, los Juzgados Electorales, los Jurados de las Mesas de sufragio y los Notarios Electorales²⁸⁴.

El Tribunal Supremo Electoral (TSE) es el máximo nivel del OEP y tiene jurisdicción nacional; se compone por siete miembros, quienes permanecen en sus funciones seis años sin posibilidad de reelección. En el nivel subnacional los Tribunales Electorales Departamentales (TED), son el máximo órgano electoral. Cada uno de ellos tiene cinco miembros.

²⁸⁰ Disponible en: <https://www.oep.org.bo/marco-normativo/constitucion-politica-del-estado/>

²⁸¹ Disponible en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2019/07/LEY_026.pdf

²⁸² Disponible en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2018/09/Ley_1096_Organizaciones_Politicas.pdf

²⁸³ Arts. 26 y 27.

²⁸⁴ Art. 205.

Desde la Constitución de 2009, se establecieron siete escaños reservados para los miembros de los pueblos indígenas minoritarios en la Cámara de Diputados²⁸⁵. Al respecto, el artículo 146 de la carta magna señala:

“VII. Las circunscripciones especiales indígena originario campesinas se regirán por el principio de densidad poblacional en cada departamento. No deberán trascender los límites departamentales. Se establecerán solamente en el área rural, y en aquellos departamentos en los que estos pueblos y naciones indígena originario campesinos constituyan una minoría poblacional. El Órgano Electoral determinará las circunscripciones especiales. Estas circunscripciones forman parte del número total de diputados.”

Por su parte, la Ley del Régimen Electoral (LRE), en su artículo 57, establece que la determinación de los asientos electorales que conforman las circunscripciones especiales indígena originario campesinas se efectúa en consulta y coordinación con las organizaciones indígena originario campesinas. Actualmente, las circunscripciones están ubicadas en siete de los nueve departamentos en los que se divide el país (ver tabla 1).

Tabla 1: Circunscripciones especiales por departamento y pueblos indígenas que representan

Departamento	Naciones y pueblos indígenas minoritarios
La Paz	Afroboliviano, Mosetén, Leco, Kallawaya, Tacana y Araona
Santa Cruz	Chiquitano, Guaraní, Guayay, Ayoreo y Yucaré-Mojeño
Cochabamba	Yuki y Yuracaré
Oruro	Chipaya y maruto
Tarija	Guaraní, Weenayek y Tapiete
Beni	Tacana, Pacahuara, ironama, Joaquiniano, Maropa, Guarasugwe, Mojeño, Sirionó, Baure, Tsimane, Movima, Cayubaba, Moré, Caviñero, Chácobo, Canichana, Mosetén y Yuracaré.
Pando	Yaminagua, Pacahuara, Esse Eja, Machinerí y Tacana.

Fuente: Ley del Régimen Electoral

En el artículo 61 de la LRE se establece que en cada circunscripción especial indígena originario campesina se elige un representante titular y suplente, por mayoría simple de votos válidos. En caso de empate, se debe llevar a cabo una segunda vuelta electoral entre las candidatas o candidatos que hayan obtenido igual número de votos, 28 días después de la primera votación. Ninguna persona puede votar simultáneamente en una circunscripción uninominal y en una circunscripción especial indígena originario campesina. En el caso de las mesas mixtas, donde se presentan los dos tipos de candidaturas, se debe contar con papeletas diferenciadas²⁸⁶.

²⁸⁵ Art. 146. Para el Senado, no se establecen circunscripciones especiales, sino que se limita su conformación a una representación territorial, basada en que cada circunscripción departamental elige cuatro senadores.

²⁸⁶ Ley del Régimen Electoral. Art. 61.

Respecto a la elección, designación o nominación de candidaturas para las circunscripciones especiales, la Constitución establece que debe realizarse respetando normas y procedimientos propios de cada pueblo o comunidad indígena. A su vez, la Ley de Régimen Electoral²⁸⁷ determina que para estas candidaturas se aplique el criterio de paridad y alternancia.

Una vez determinados los candidatos en las circunscripciones especiales, los pueblos indígenas deben inscribirlos en alguno de los partidos políticos u organizaciones de naciones o pueblos indígenas que se encuentren debidamente registradas ante el OEP²⁸⁸. Sin embargo, para esta elección los candidatos indígenas en las circunscripciones especiales se presentaron sólo a través de partidos políticos. Ello debido a que, la Ley de Organizaciones Políticas²⁸⁹ sólo contempla el registro de organizaciones de naciones o pueblos indígenas ante el OEP para elecciones de carácter subnacional, por lo cual estas no pueden presentar candidaturas directamente en elecciones generales.

III. Contexto sociopolítico de la población

Según el Censo Nacional de 2012, 2.8 millones de personas mayores de 15 años, o el 41% de la población total, son de origen indígena. Bolivia, como se indicó, es una sociedad multiétnica, pluricultural, comunitaria y multilingüe, donde conviven 36 pueblos reconocidos constitucionalmente, siendo el quechua y el aymara los mayoritarios en los Andes occidentales. El chiquitano, el guaraní y el moxeño son los siguientes más numerosos, formando parte de los 34 pueblos indígenas que viven en las Tierras Bajas de la región oriental del país.

Resulta interesante considerar que en el censo anterior (2001), un 62% de la población se auto reconocía de origen indígena, es decir que en una se habría producido una disminución de casi 20 puntos en la pertenencia indígena de la población. Esto resulta paradójico teniendo en cuenta que desde el año 2005, y principalmente desde la vigencia de la Constitución de 2009, Bolivia se ha reconocido como un Estado Plurinacional indígena, generando normativa, instituciones y políticas con un centro en la preservación de la cultura y cosmovisión indígena.

Otro de los aspectos que es importante señalar en relación a la caracterización sociodemográfica de la población indígena, es el nivel de analfabetismo en el país (llega al 10% en departamentos como Potosí). Pese a la mejora que se ha producido en estos indicadores en los últimos 20 años, el porcentaje de personas analfabetas sigue siendo alto y afecta, principalmente, a la población indígena (Tabla 2).

²⁸⁷ Art. 11.

²⁸⁸ *Ibidem*.

²⁸⁹ Art. 15.

Tabla 2: Tasa de analfabetismo de población de 15 años o más por censo, sexo y departamentos

DEPARTAMENTO	TOTAL	CENSO 1992			TOTAL	CENSO 2001			TOTAL	CENSO 2012		
		Hombres	Mujeres	Diferencia hombre-mujer		Hombres	Mujeres	Diferencia hombre-mujer		Hombres	Mujeres	Diferencia hombre-mujer
TOTAL	79,99	88,16	72,31	15,85	86,72	93,06	80,65	12,41	94,98	97,49	92,54	4,94
Chuquisaca	60,52	70,53	51,57	18,96	73,03	81,62	65,21	16,41	88,98	93,35	84,86	8,49
La Paz	83,13	91,49	75,34	16,15	88,61	95,15	82,44	12,71	95,37	97,66	93,16	4,50
Cochabamba	78,81	87,44	70,88	16,56	85,47	92,58	78,84	13,74	94,38	97,58	91,39	6,19
Oruro	84,61	94,07	76,12	17,95	89,39	96,42	82,71	13,71	96,10	98,80	93,57	5,23
Potosí	61,81	76,53	49,22	27,31	71,58	84,64	60,03	24,61	89,19	95,08	83,62	11,46
Tarija	78,78	87,27	70,65	16,62	85,90	92,09	79,91	12,18	94,37	96,96	91,86	5,10
Santa Cruz	88,93	92,75	85,09	7,66	92,74	95,74	89,74	6,00	97,48	98,56	96,39	2,17
Beni	87,16	91,04	82,98	8,06	91,12	93,82	88,14	5,68	96,90	97,80	95,94	1,86
Pando	78,98	82,14	74,51	7,63	89,63	92,11	86,25	5,86	97,69	98,30	96,94	1,36

Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

IV. Inclusión de pueblos indígenas y afrodescendientes en las elecciones observadas

a) Participación de pueblos indígenas y afrodescendientes como electores

Igualdad en la inscripción de votantes y en la promoción del voto

El voto es un derecho y un deber de todos los ciudadanos y ciudadanas de Bolivia que hayan alcanzado la mayoría de edad (18 años), y que se encuentren registrados en el padrón electoral. De acuerdo con la normativa vigente, los ciudadanos y ciudadanas de Bolivia gozan de absoluta libertad para emitir su voto y nadie puede directa o indirectamente, obligarlos a votar o a hacerlo por determinado candidato, planilla o partido político²⁹⁰.

La Misión pudo observar que los datos del padrón en estas elecciones y en anteriores comicios no incluyen la variable de auto identificación indígena. Si bien el formulario de empadronamiento incluye una pregunta sobre el origen étnico de los ciudadanos, al ser un campo opcional, en muchos casos los funcionarios del TSE encargados de registrar a los electores no lo consultan²⁹¹. Estos datos podrían ser una herramienta relevante para saber qué porcentaje de la población indígena está empadronada y efectivamente asiste a las urnas a emitir su voto.

Por otra parte, se pudo constatar que el TSE puso en marcha una campaña de promoción del empadronamiento y de información electoral con pertinencia cultural. Al respecto, se puede apreciar en la página web del TSE que se llevó adelante una campaña para la inscripción electoral difundida en quechua, aymara y guaraní, y utilizando criterios de inclusión en las imágenes que se utilizaron. Esta

²⁹⁰ Ley del Régimen Electoral. Art. 3.

²⁹¹ OEA. Auditoría integral al registro electoral biométrico del Estado Plurinacional de Bolivia 2017.

campaña estuvo orientada por una guía elaborada por el tribunal que señala algunos criterios de índole intercultural entre los que se encuentran los siguientes²⁹²:

- a) Emitir criterios claros, expresos e integrales en documentos normativos de carácter institucional para la inclusión del enfoque de interculturalidad y plurinacionalidad en los mensajes de las diferentes etapas de la campaña.
- b) Producir mensajes en diferentes formatos para promover la participación de la población de las NPIOC (Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesino), en los procesos electorales.
- c) Usar lenguaje incluyente y no discriminatorio, evitando frases estereotipadas.
- d) Uso imágenes inclusivas de la población de las NPIOC y afroboliviana participando.
- e) Evitar el uso de imágenes o mensajes que refuercen estereotipos racistas.
- f) Tomar en cuenta criterios adecuados en cuanto a selección de medios y horarios de difusión para maximizar la llegada a las comunidades.
- g) Tomar en cuenta la producción de materiales de comunicación e información en idiomas originarios propios de la región o regiones.
- h) Contratar medios de comunicación local para la difusión del proceso electoral.
- i) Verificar que el plan de difusión de las organizaciones políticas incluya información destinada a población de las NPIOC y afroboliviana.

Medidas como esta aportan elementos de inclusión al sistema electoral boliviano por lo que se considera que es importante mantenerlas en pro de la igualdad del derecho al voto.

Igualdad en el acceso a los centros de votación

Durante la observación se pudo constatar que los centros de votación se ubicaban en lugares cercanos a las zonas de residencia de la población indígena. Esto se observó, especialmente, en el caso de los centros de votación correspondientes a las circunscripciones especiales.

De igual forma, se observó que existían mecanismos de información especialmente diseñados que garantizan que la población indígena conozca dónde y cómo se vota. Dicha información estaba a disposición de los electores en general y, además, estaba disponible en quechua, aymara y guaraní. Finalmente, no se constataron reclamos por parte de la población indígena relacionados con que los lugares de votación no correspondieran a sus zonas de residencia. Ello es relevante ya que la igualdad en

²⁹² Al respecto, ver: guía para la inclusión de enfoques de género, generacional, discapacidad e interculturalidad y plurinacionalidad, en los procesos de elecciones y referendos.

el acceso a los centros de votación supone que las personas puedan votar efectivamente en recintos cercanos al lugar donde residen.

Igualdad en la emisión del voto

La Misión no ha realizado un análisis de los niveles de participación electoral debido a la imposibilidad de contar con datos oficiales confiables. Como es de público conocimiento, las severas manipulaciones e irregularidades detectadas tras el proceso llevaron a que se anularan los comicios: el 23 de noviembre de 2019, las dos cámaras de la Asamblea Legislativa aprobaron por unanimidad la Ley de Régimen Excepcional y Transitorio para la Realización de Elecciones Generales, normativa que dejó sin efecto legal las Elecciones Generales realizadas el 20 de octubre de 2019. A la luz de los hechos, la MOE/OEA considera que no procede realizar un análisis sobre la base de los datos difundidos por el TSE.

b) Participación de pueblos indígenas y afrodescendientes como candidatos y candidatas

Igualdad en la inscripción de candidaturas

Como se mencionó, existen en Bolivia siete circunscripciones especiales reservadas a la representación de pueblos indígenas. En cada una de ellas se elige una diputada o un diputado por mayoría simple de votos. La elección, designación o nominación de candidaturas para las circunscripciones especiales se hace respetando normas y procedimientos propios de cada pueblo o comunidad indígena.

La Misión constató que, si bien el SIFDE desarrolla acciones de acompañamiento y supervisión de procesos electorales de la democracia intercultural²⁹³, no cuenta con una sistematización de la forma en que los pueblos indígenas determinan a los candidatos y candidatas en las circunscripciones especiales indígenas. Tener dicha información es relevante para conocer más la forma de determinación de los candidatos y contribuir al acervo cultural del país.

Una vez determinados los candidatos en las circunscripciones especiales, estos deben ser inscritos en alguno de los partidos políticos u organizaciones de naciones o pueblos indígenas que se encuentren debidamente registradas ante el OEP para participar en la elección a nivel nacional. Sin embargo, como se mencionó, en las elecciones de nivel nacional existe un claro obstáculo para que los pueblos indígenas puedan inscribir candidaturas en forma independiente. Esto ocurre porque la Ley de Organizaciones Políticas sólo contempla el registro de organizaciones de naciones o pueblos indígenas ante el OEP para elecciones de carácter subnacional. Es por esto que para esta elección los candidatos indígenas en las circunscripciones especiales tuvieron necesariamente que presentarse a través de partidos políticos.

En reuniones sostenidas con la Misión, representantes de distintas organizaciones indígenas manifestaron su preocupación por la imposibilidad de inscribir candidaturas por fuera de los partidos. De acuerdo con los entrevistados, la obligatoriedad de recurrir a estos para registrar candidatos/as puede ocasionar que

²⁹³ El artículo 7 de la Ley N° 026 del Régimen Electoral, señala que: “La democracia intercultural del Estado Plurinacional de Bolivia se sustenta en el ejercicio complementario y en igualdad de condiciones, de tres formas de democracia: directa y participativa, representativa y comunitaria, en el marco de lo dispuesto por la Constitución Política del Estado y las leyes en materia electoral”.

el partido influya o incluso sea el que determine quiénes ocuparán las listas en las circunscripciones especiales.

En el proceso electoral de 2019 la Misión constató, que el Movimiento al Socialismo (MAS) fue el único partido que presentó candidaturas en todas las circunscripciones especiales (Tabla 4).

Tabla 4: Candidatos presentados por cada partido en las siete circunscripciones especiales

	La Paz	Santa Cruz	Cochabamba	Oruro	Tarija	Beni	Pando
MAS	Verónica Chalco (T) Jhonson Jiménez (S)	Aida Gil (T) Fidel Gutierrez (S)	Gildo Hinojosa (T) Anita Prado (S)	Honorio Chino (T) Adela Choque (S)	Isabel Méndez (T) Simmel Sánchez (S)	Fátima Achipa (T) Candido Nery (S)	Florentina Callau (T) José Melgar (S)
CC	José Luis Campos (T) Roxana Pizza (S)	Claudia Urandaba (T) Edwing Chiraye (S)	Paola Hurtado (T)	No tiene	Andrés Segundo (T) Carmen Rosa Cortez (S)	Matilde Noza (T)	Manuel Navi (T) Mariana Salvaterra (S)
MTS	Francisco Blanco (T) Laura González (S)	No tiene	No tiene	No tiene	No tiene	Cristobal Hiza (T) Magdalena Nate (S)	No tiene
UCS	Alejandro Hilaquita (T) Darcy Alfaro (S)	Reinelda Pérez (S)	No tiene	No tiene	No tiene	No tiene	No tiene
21F	No tiene	Maribel Vaca (T) José Gutierrez (S)	No tiene	No tiene	No tiene	Roberto Alameda (T) Carmen Pinto (S)	No tiene
PDC	No tiene	María Yrayigra (T)	No tiene	No tiene	No tiene	No tiene	No tiene
FPV	Tania Ticona (T) Miguel Cespedes (S)	No tiene	No tiene	No tiene	No tiene	No tiene	No tiene

Fuente: Elaboración propia a partir de información provista por el SIFDE. Nota: MAS (Movimiento al Socialismo); CC (Comunidad Ciudadana); MTS (Movimiento Tercer Sistema); UCS (Unidad Cívica Solidaridad); 21F (Bolivia Dice No); PDC (Partido Demócrata Cristiano); FPV (Frente para la Victoria). El Movimiento Nacionalista Revolucionario y el Partido de Acción Boliviana no presentaron candidatos en las circunscripciones especiales.

Igualdad en la creación y registro de los partidos políticos

La Ley de Organizaciones Políticas incluye como un tipo de organización política autorizada en Bolivia a las **organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos**. Según esta norma éstas se definen como “organizaciones que posibilitan la participación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, en elecciones subnacionales. Su organización y funcionamiento obedece a normas y procedimientos propios”²⁹⁴. Aquí ya se presenta una primera limitación que la ley impone a estas organizaciones y que ya se mencionó en el apartado anterior: sólo pueden participar en las elecciones subnacionales.

En relación al registro de estas organizaciones, la ley sí contempla un procedimiento específico para éstas, con requisitos más flexibles que los exigidos a los otros dos tipos de organizaciones incluidas en la legislación: los partidos políticos y las agrupaciones ciudadanas. Es especial, se exime a las organizaciones indígenas del requisito que se demanda a los partidos y agrupaciones de certificar un número mínimo de militantes en el territorio, según el alcance de la organización²⁹⁵.

Igualdad en el acceso al sistema de financiamiento político y el acceso a los medios de comunicación

²⁹⁴ Ley de Organizaciones Políticas. Art. 5.

²⁹⁵ Ley de Organizaciones Políticas. Art 13 y 15.

En la actualidad no existe en Bolivia un mecanismo de financiamiento público directo para los partidos políticos. Sin embargo, en las elecciones de 2019 se introdujo el llamado fortalecimiento público, un esquema de financiamiento indirecto dirigido exclusivamente a facilitar el acceso de los partidos a espacio y tiempo en medios de comunicación impresos, televisivos y radiales.

Según lo dispuesto en el artículo 16 del Reglamento de Fortalecimiento Público para los Partidos Políticos y Alianzas en Elecciones Generales²⁹⁶, del total de recursos que recibe un partido, al menos el 25% del tiempo y espacio contratado en los medios tiene que ir dirigido visibilizar candidaturas de mujeres, incluyendo mujeres indígena originario campesinas. Es decir, si bien no existe financiamiento directo y tampoco hay legislación específica que garantice recursos para organizaciones políticas de los pueblos indígenas, la normativa actual sí contempla cierta cuota de exposición para las candidatas indígenas.

La desventaja de este mecanismo es que sólo se puede contratar tiempo y/o espacio en medios de alcance nacional, lo que desincentiva la visibilización de candidaturas de arraigo más regional como suelen ser las candidaturas indígenas. Además, hasta el momento, este financiamiento indirecto sólo se ha distribuido en elecciones generales (por primera vez en 2019) y, por ende, sólo llega a partidos políticos de nivel nacional. Sería importante que este tipo de financiamiento público se extendiera también a procesos electorales subnacionales, donde las organizaciones de naciones y pueblos indígenas, que sí pueden competir en ese nivel, se podrían beneficiar más directamente.

c) Participación de pueblos indígenas y afrodescendientes en la organización electoral

Participación en los órganos electorales permanentes

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia establece que el Tribunal Supremo Electoral es el máximo nivel del OEP y tiene jurisdicción nacional. Se compone por siete miembros, quienes ocupan el cargo seis años sin posibilidad de reelección. Al menos dos deben ser de origen indígena originario campesino: en las elecciones de 2019 éstos eran la Presidenta del Tribunal, María Eugenia Choque Quispe, y el vocal Idelfonso Mamani Romero.

En el nivel subnacional los Tribunales Electorales Departamentales, son el máximo órgano electoral. Cada uno de ellos tiene cinco miembros, de los cuales al menos uno tiene que ser indígena originario campesino.

Participación en los órganos electorales temporales y en la fiscalización de la votación

La Misión constató que no hay información oficial disponible sobre el origen étnico de los jurados/as, notarios/as y jueces/juezas electorales. Asimismo, se observó que la capacitación de los integrantes de las mesas de sufragio no se realizó con perspectiva intercultural, a pesar de que, en las mesas observadas por la Misión, se constató que un 35% de los miembros se auto definían como indígenas.

La Misión no encontró obstáculos legales o prácticos a la participación de indígenas y afrodescendientes como fiscales partidarios, pero en este caso tampoco existen estadísticas oficiales del número de

²⁹⁶ Disponible en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2019/05/Reglamento_Fortalecimiento_Publico_EG_2019.pdf

miembros de pueblos indígenas que cumplieron con esta labor. Por su parte, no es posible observar si los miembros de los pueblos indígenas han recibido la debida capacitación para ejercer dichas labores, debido a que no hay información oficial disponible al respecto.

V. Recomendaciones

-La MOE/OEA tomó nota de que, si bien el formulario de empadronamiento incluye una pregunta sobre el origen étnico del elector, al ser un campo opcional, en muchos casos los funcionarios del TSE encargados de registrar a los ciudadanos no realizan esta consulta. La Misión recomienda tomar las medidas que sean necesarias para captar efectivamente la información sobre auto identificación en el padrón electoral, de modo de contar con datos oficiales sobre la población indígena y su comportamiento electoral. Ello permitirá diseñar, implementar y evaluar políticas públicas orientadas a la plena participación política de los pueblos indígenas en los procesos democráticos.

-La MOE/OEA constató que el SIFDE elaboró una guía para la inclusión de enfoques de género, generacional, discapacidad e interculturalidad y plurinacionalidad en los procesos de elecciones y referendos. Con el objeto de fortalecer este nuevo instrumento se recomienda evaluar su cumplimiento y tomar acciones para que estos lineamientos permitan avanzar en la inclusión de las poblaciones indígenas en los futuros procesos electorales.

-La Misión observó que el TSE elaboró la información sobre la ubicación de los centros de votación en quechua, aymara y guaraní. Se sugiere profundizar esta iniciativa, garantizando que toda la campaña informativa sobre el proceso electoral se elabore en idiomas indígena. Se sugiere, asimismo, recurrir a métodos comunitarios de comunicación, tales como las radiodifusoras locales o el perifoneo, para garantizar que la información llegue a las poblaciones más aisladas.

- Distintos actores manifestaron a la Misión que la imposibilidad de inscribir candidaturas a través de organizaciones indígenas en elecciones generales constituye una limitante al ejercicio pleno de los derechos político electorales. En este sentido, se recomienda hacer válidos los registros de las organizaciones de naciones y pueblos indígenas ante el OEP de manera directa para todo tipo de elecciones y no sólo aquellas de índole subnacional, al menos en las circunscripciones especiales.

-La MOE pudo constatar la falta de información sobre la forma en que los pueblos indígenas determinan a los candidatos y candidatas en las circunscripciones especiales. La Misión recomienda llevar un registro sistematizado del modo en que se realizan estos procesos, lo que contribuirá al acervo cultural del país y permitirá formular políticas de inclusión que fortalezcan el ejercicio de sus derechos.

-La MOE/OEA observó que la capacitación de los integrantes de las mesas de sufragio no se realizó con perspectiva intercultural. Se sugiere incorporar esta perspectiva, así como materiales en los idiomas indígenas.

H) ACCESO A MEDIOS Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN

I. Introducción

Durante los procesos electorales, la libertad de expresión adquiere particular importancia, pues para que los ciudadanos puedan elegir de manera libre e informada entre las distintas propuestas de gobierno, partidos políticos y candidatos, es indispensable que se garantice la libre circulación de ideas y opiniones.

Desde el punto de vista normativo, Bolivia reconoce ampliamente el derecho a la libertad de expresión e información, tanto en el propio texto constitucional como a través de la aprobación de los tratados internacionales de derechos humanos. Existen, sin embargo, algunas normas de naturaleza legal que no cumplen con los estándares internacionales e interamericanos en la materia. Se han advertido, asimismo, ciertos vacíos normativos.

Entre las normas cuyo diseño resulta cuestionable están aquellas referidas a la penalización de la crítica hacia funcionarios públicos y aquellas que regulan la difusión de encuestas de opinión. En relación con los mencionados vacíos normativos, se observa con preocupación la ausencia de una ley que garantice el libre acceso a la información pública, así como la falta de regulación respecto a la publicidad oficial.

En la práctica, como panorama general, la Misión observó que al momento de su despliegue en Bolivia existía pluralidad de medios de comunicación tanto en la prensa escrita como en los servicios audiovisuales, coexistiendo en estos medios públicos, privados comerciales, social comunitarios y de pueblos originarios. A pesar de ello, se detectaron algunos aspectos que constituyen obstáculos para el ejercicio pleno de la libertad de expresión. En particular, durante el proceso observado, se notó con preocupación la descalificación y estigmatización reiterada hacia la prensa y medios “opositores” por parte de funcionarios, así como la falta de criterios claros en la asignación de publicidad oficial, y la falta de respuesta a pedidos de acceso a información de carácter público.

Respecto al acceso a medios de partidos y candidaturas, una de las grandes novedades de este proceso electoral ha sido el restablecimiento del financiamiento público, con características de naturaleza indirecta. Mediante la figura que la legislación denomina fortalecimiento público, el órgano electoral asigna fondos a los partidos para que estos puedan acceder a espacios en radio, televisión y prensa escrita, a través de los cuales promocionar sus candidaturas. Las organizaciones políticas tienen la posibilidad, asimismo, de utilizar fondos privados para la compra de espacios en medios de comunicación.

A pesar de los avances normativos, existen amplias oportunidades de mejora. Si bien el fortalecimiento público ha contribuido a que las distintas fuerzas tengan un espacio para visibilizar sus candidaturas, no ha sido suficiente para garantizar la equidad de la competencia. La Misión recibió reiteradas quejas respecto al uso de la propaganda estatal como herramienta proselitista y a la forma en que esta fue utilizada para desequilibrar la competencia electoral.

El presente informe analiza en detalle la regulación del acceso a medios de comunicación y el ejercicio de la libertad de expresión, abordando las problemáticas mencionadas. Se incluyen, además, distintas recomendaciones que pueden servir para fortalecer la equidad de la competencia.

II.-Marco Jurídico

Instrumentos del sistema interamericano

En lo que refiere a libertad de expresión, Bolivia se ha adherido a la Convención Americana de Derechos Humanos²⁹⁷ (CADH), reconociendo *“el derecho de toda persona a la libertad de pensamiento y de expresión, lo cual comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”*²⁹⁸.

Asimismo, a través de la firma de la Convención, el Estado boliviano reconoce que *“el ejercicio de este derecho no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”* y de acuerdo al inc. 3 que *“No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”*²⁹⁹.

Cabe señalar que, al haber adherido a la CADH, el Estado Plurinacional de Bolivia acepta la jurisdicción de los organismos de protección por ella creados para conocer en los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes. Por ello, es importante tener en cuenta también, como marco general, los estándares de protección emanados de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de libertad de expresión, especialmente en aquellos asuntos vinculados al ejercicio de este derecho en contextos electorales. En este sentido, cabe destacar la Sentencia del 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, para. 88. de la Corte IDH, la cual señala que la libertad de expresión debe proteger no solamente las expresiones inofensivas sino también aquellas que irritan o provocan a los funcionarios públicos o un sector de la ciudadanía.

Marco normativo constitucional

La Constitución Política del Estado de Bolivia³⁰⁰, en su artículo 21, reconoce expresamente a los derechos a la libertad de reunión y asociación, a expresar y difundir libremente pensamientos u opiniones por cualquier medio de comunicación, de forma oral, escrita o visual, individual o colectiva y a acceder a la información, interpretarla, analizarla y comunicarla libremente, de manera individual o colectiva.

Más detalladamente, en el Capítulo Séptimo dedicado a la *“Comunicación Social”* se dispone en su artículo 106 que el Estado garantiza entre otros: *“I.- el derecho a la comunicación y el derecho a la información. II.- el derecho a la libertad de expresión, de opinión y de información, a la rectificación y a la réplica, y el derecho a emitir libremente las ideas por cualquier medio de difusión, sin censura previa. III.- a las*

²⁹⁷ Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

²⁹⁸ Convención Americana de Derechos Humanos (CADH). Art 13.

²⁹⁹ Ibídem.

³⁰⁰ Disponible en: <https://www.oep.org.bo/marco-normativo/constitucion-politica-del-estado/>

trabajadoras y los trabajadores de la prensa, la libertad de expresión, el derecho a la comunicación y a la información”.

Legislación general

En materia de libertad de expresión, la Ley de Imprenta³⁰¹ dispone que *“Todo hombre tiene el derecho de publicar sus pensamientos por la prensa, sin previa censura, salvo las restricciones establecidas por la presente ley”*³⁰² y que *“La Constitución Política del Estado garantiza una absoluta libertad de expresión, entendida como el derecho de los miembros de una sociedad a emitir su opinión y ser informados, sin restricción alguna”.*

El Código Penal³⁰³, a su vez, tipifica como delitos contra la libertad de prensa aquella conducta definida como impedir o estorbar *“...la libre emisión del pensamiento por cualquier medio de difusión, así como la libre circulación de un libro, periódico o cualquier otro impreso”*³⁰⁴. Este delito se penaliza con una sanción de reclusión de seis meses a tres años y multa de 30 a 200 días.

En relación con el acceso a medios de comunicación para partidos y candidatos, la Ley de Organizaciones Políticas³⁰⁵ (LOP) garantiza subsidios para el acceso a propaganda en períodos electorales bajo la figura del *“Fortalecimiento público para los partidos políticos y alianzas”*. Este fondo es gestionado y administrado por el Órgano Electoral Plurinacional (OEP), y *“consiste en subvenciones indirectas con recursos del Tesoro General de la Nación destinadas a los partidos políticos y alianzas para impulsar su participación electoral y su vida orgánica, además de garantizar el ejercicio del voto informado en elecciones generales”*³⁰⁶.

III. Acceso a medios de comunicación para partidos y candidatos

La legislación vigente prevé tres modalidades de acceso a la propaganda electoral para los partidos políticos y candidatos: propaganda solventada a través del financiamiento público, propaganda electoral con fondos privados y propaganda electoral gratuita. A continuación, se analiza en detalle cada uno de estos tres mecanismos.

Fortalecimiento Público

La LOP, sancionada en agosto de 2018, produjo en Bolivia el restablecimiento del financiamiento público, el cual había sido eliminado en 2008³⁰⁷. La nueva normativa contempla un fondo para el fortalecimiento

³⁰¹ Disponible en: https://www.comunidad.org.bo/assets/archivos/normativas/178909_pdf.pdf

³⁰² Art. 1.

³⁰³ Disponible en: https://www.oas.org/juridico/spanish/gapeco_sp_docs_bol1.pdf

³⁰⁴ Art. 296.

³⁰⁵ Disponible en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2018/09/Ley_1096_Organizaciones_Politicas.pdf

³⁰⁶ Ley de Organizaciones Políticas. Art. 73.

³⁰⁷ En el año 2008, mediante la Ley 3925, se suprimió el financiamiento estatal a los partidos políticos y en su lugar se estableció el Fondo Nacional de Solidaridad y Equidad a favor de los discapacitados.

público³⁰⁸, a través del cual el órgano electoral subvenciona indirectamente a los partidos para que, durante la campaña, éstos puedan promocionar sus candidaturas en radio, televisión y prensa escrita.

La Misión valora positivamente la reintroducción del financiamiento público en el sistema político, ya que es un paso adelante en la búsqueda de visibilizar las propuestas de todas las opciones en contienda. Se advierte, sin embargo, que existen gastos de campaña- tales como transporte, publicidad en redes sociales, asesorías, elaboración de spots publicitarios- que no se encuentran cubiertos por este fondo y para los cuales los partidos dependen exclusivamente del financiamiento privado.

Para este proceso electoral, el monto asignado para el fortalecimiento público ascendió a 35.060.000 de bolivianos³⁰⁹. Siguiendo los criterios establecidos en el artículo 75 de la LOP, estos fondos fueron distribuidos del siguiente modo: 60% en partes iguales entre todos los partidos políticos y alianzas con candidaturas presentadas; y 40% en función del porcentaje de votos obtenidos en el proceso electoral previo del mismo tipo. El siguiente cuadro presenta esta información de manera desagregada:

Distribución de Recursos Considerando Los Dos Criterios Establecidos en la LOP				
<i>LOP- Art. 75º</i>	<i>a) Igualdad</i>			<i>Bs.31.036.000</i>
	<i>b) Proporcionalidad</i>			<i>Bs.14.024.000</i>
Partido o Alianza	60%	40%	Total	Observaciones
MNR	2.337.333,33		2.337.333,33	
PDC	2.337.333,33	1.267.264,95	3.604.598,28	
MAS-IPSP	2.337.333,33	8.605.440,37	10.942.773,70	
UCS	2.337.333,33		2.337.333,33	
FPV	2.337.333,33		2.337.333,33	
PAN-BOL	2.337.333,33		2.337.333,33	
MTS	2.337.333,33		2.337.333,33	
CC	2.337.333,33		2.337.333,33	
21F	2.337.333,33	1.669.347,93	4.036.681,26	Recibe por MDS, el 50% por los votos obtenidos en la Alianza con UD en las Elecciones Generales del 2014.
Total	21.036.000,00	11.572.053,25	32.608.053,25	
		752.598,82	752.598,82	Importe sin asignar de los partidos que participaron en las Elecciones de 2014 y que no participan en Elecciones Generales 2019

³⁰⁸ Ley de Organizaciones Políticas. Art. 71.

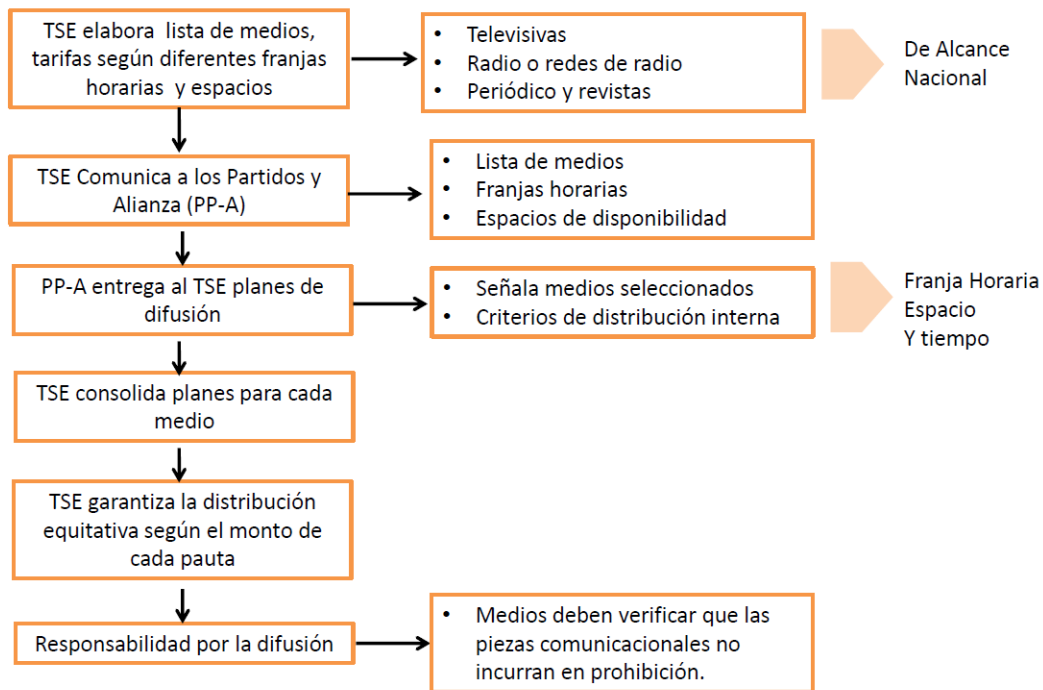
³⁰⁹ Aproximadamente 5 millones de dólares.

		1.669.347,93	1.669.347,93	Por el retiro de la Alianza del Partido Político UN
Total	21.036.000,00	14.024.000,00	35.060.000,00	

Fuente: Resolución TSE-RSP-ADM N° 0329/2019 del 24 de julio de 2019.

El órgano electoral comunicó a cada una de las organizaciones políticas el monto que les había sido asignado y envió una lista con las tarifas de cada medio de comunicación, teniendo en cuenta las diferentes franjas horarias. Sobre la base de esta información, cada partido elaboró un plan de difusión, seleccionando los espacios de preferencia. El órgano electoral se encargó de consolidar los planes y realizar las contrataciones con los medios correspondientes para la difusión de la pauta. El siguiente gráfico presenta de manera esquemática el procedimiento descrito.

PROCEDIMIENTO Y PLAZOS



Fuente: OEP

Se observó que, en un primer momento, la autoridad electoral había establecido que las organizaciones políticas debían entregar, antes del inicio de la campaña, los planes de difusión y las piezas comunicacionales que deseaban dar a conocer. Los partidos manifestaron a la autoridad electoral que ello no resultaba conveniente, pues les impedía realizar modificaciones a su estrategia comunicacional a medida que iba desarrollándose la contienda. Finalmente, ante los reclamos recibidos, el TSE resolvió permitir a los partidos modificar su plan de difusión y el contenido de sus spots, de manera que pudieran ajustarlos a cada etapa de la campaña.

La MOE/OEA constató que los planes de difusión debieron seguir algunos criterios específicos establecidos en la ley. Del monto que le fue asignado, cada partido pudo destinar a publicitar su binomio presidencial

no más de un 50%³¹⁰. El 50% restante debió ser canalizado a otras candidaturas, reservando al menos la mitad para la promoción de candidatas mujeres³¹¹. La Misión destaca que la legislación vigente coloca a Bolivia a la vanguardia regional, siendo uno de los pocos países en el continente en que existe una cuota para el acceso de las candidatas a los medios de comunicación.

A pesar de los avances normativos, se observa que existen todavía oportunidades de mejora. Distintos actores manifestaron a la Misión que los partidos no canalizaron los recursos del fortalecimiento hacia las candidaturas uninominales. Ello se debió a que sólo se permitió el uso de los fondos públicos para la compra de espacios en medios nacionales y, dado que el electorado al que se dirigen los candidatos de circunscripciones uninominales se concentran en localidades específicas, no resulta óptimo para las fuerzas políticas invertir en propaganda de alcance nacional.

Propaganda electoral gratuita

De manera complementaria al fortalecimiento público, la legislación boliviana prevé la entrega de espacios de propaganda gratuitos. La Ley de Organizaciones Políticas, en su artículo 74, señala que el Órgano Electoral Plurinacional dispone de una franja horaria en radio y televisión, así como de espacios en prensa escrita, que deben ser distribuidos mediante la combinación de criterios de igualdad y de proporcionalidad entre las organizaciones políticas que participan de los comicios.

La difusión de esta modalidad de propaganda se realiza a partir de un plan de difusión elaborado por el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) del OEP, el cual debe garantizar que exista proporcionalidad de tiempo y espacio para cada una de las fuerzas en contienda.

Los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas de alcance nacional y/o alianza deben remitir al Tribunal Supremo Electoral, el material para su difusión en formato correspondiente con setenta y dos horas de anticipación al inicio del periodo de difusión de la propaganda electoral gratuita. En esta modalidad se regula expresamente la duración de los spots televisivos y cuñas radiales, así como el cumplimiento de los requisitos para ser exhibidos y su identificación como “Espacio de propaganda gratuita”.

Propaganda financiada con recursos privados

Por último, el sistema de financiamiento boliviano permite el uso de recursos privados para la compra de espacios en medios de comunicación. El artículo 70 de la LOP reglamenta el financiamiento privado estableciendo que *“Las organizaciones políticas podrán financiar sus actividades (...) con recursos provenientes del aporte de sus militantes, simpatizantes, invitados y miembros; colectas públicas; y contribuciones, donaciones o subvenciones lícitas de fuentes privadas”*.

La misma norma, en su artículo 71, establece ciertas restricciones a esta modalidad, no aceptando financiamiento que provenga de entidades y empresas públicas estatales, entidades extranjeras, agrupaciones religiosas o espirituales, personas propietarias de juegos de azar, personas que hubieran

³¹⁰ Ley de Organizaciones Políticas. Art 75.

³¹¹ Ibídem

sido obligadas a efectuar la contribución por sus superiores jerárquicos o empleadores, aquellas de carácter anónimo y cualquier otra de origen ilícito.

En Bolivia, si bien la ley no prevé un tope para los gastos de campaña, existen restricciones a la compra de espacios en medios de comunicación. La Ley de Organizaciones Políticas establece que los gastos de los partidos políticos o alianzas en la contratación en radio, televisión y prensa escrita, para campaña y propaganda electoral con recursos privados, no pueden superar el treinta y cinco por ciento (35%) del monto destinado por el TSE al fortalecimiento público en período electoral.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 118 de la Ley del Régimen Electoral, la propaganda electoral de cada organización está sujeta a los siguientes tiempos y espacios máximos en cada medio de comunicación:

- a) En redes o canales de televisión, máximo diez (10) minutos diarios.
- b) En redes o estaciones de radio, máximo diez (10) minutos diarios.
- c) En medios impresos, máximo dos (2) páginas diarias y una separata semanal de doce (12) páginas tamaño tabloide.

A los efectos de verificar el cumplimiento de estas disposiciones, se computa tanto la propaganda electoral financiada con fondos privados como la gratuita y la financiada a través del fortalecimiento público.

IV. Regulación y control de la propaganda electoral

En su artículo 119, la Ley del Régimen Electoral (LRE) detalla una serie de prohibiciones en relación con el contenido de la propaganda electoral. Estas prohibiciones comprenden, entre otros, mensajes que: sean anónimos; utilicen resultados y datos de estudios de opinión con fines electorales; estén dirigidos a provocar abstención electoral; atenten contra la sensibilidad pública; atenten contra la honra, dignidad o la privacidad de las candidatas y candidatos o de la ciudadanía en general. La Misión entiende que algunas de estas prohibiciones son excesivas y están definidas de un modo amplio, lo que podría dar lugar a aplicaciones arbitrarias que restrinjan el ejercicio de la libertad de expresión.

Por otra parte, el artículo 120 de la LRE establece que la propaganda electoral que contravenga las disposiciones establecidas constituye falta electoral y da lugar a la imposición de sanciones y multas al medio difusor y a la organización política y/o candidatura infractora. Se advierte que la amenaza de sanciones a los medios de comunicación puede ocasionar efectos inhibitorios, llevando a que se rechacen las propuestas de publicidad de los candidatos y candidata por temor a sufrir una penalización posterior.

Por otra parte, se observa que la LRE le otorga potestades al Tribunal Supremo Electoral para establecer por reglamento otras multas y sanciones además de las señaladas en el cuerpo de la norma. Se advierte que esta facultad podría dar lugar a arbitrariedades y se recuerda que, de acuerdo con los estándares interamericanos en la materia, toda sanción que comprenda un límite a la libertad de expresión debe ser de carácter expreso y estar definida por ley.

En materia de control, se advierte que la atribución de ejecutar el monitoreo de la propaganda electoral difundida en medios de comunicación es asignada al Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) del OEP. Éste se encarga de verificar:

- a) Los tiempos y espacios contratados y difundidos en cada medio de comunicación por cada organización.
- b) Los tiempos y espacios destinados por los medios de comunicación audiovisual del Estado para la difusión de propaganda electoral gratuita, por cada organización política o alianza.
- c) Los contenidos de la propaganda electoral difundida en los medios de comunicación, privados y estatales, para verificar el cumplimiento de las mencionadas prohibiciones a la propaganda.

Para este proceso electoral, el SIFDE no sólo contó con su propio equipo de monitoreo, sino que se contrató a distintas empresas privadas para reforzar el control sobre propaganda no reportada, así como verificar que todos los partidos estuvieran cumpliendo con los límites de tiempo y espacio establecidos en la legislación.

V. Publicidad gubernamental

En su artículo 119, la ley del Régimen Electoral (2010) establece lo siguiente: “Desde treinta (30) días antes hasta las veinte (20) horas del día de los comicios está prohibida cualquier propaganda gubernamental en medios de comunicación en los niveles nacional, departamental y municipal, así como de la Asamblea Legislativa Plurinacional, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales”. A pesar de la existencia de estas disposiciones legales, al igual que en las elecciones de 2014 y 2015, la MOE/OEA recibió quejas reiteradas de distintos partidos políticos sobre la constante difusión de logros del actual gobierno en período de campaña.

La práctica totalidad de los actores con los que se entrevistó la misión señaló que el volumen de los montos invertidos en publicidad estatal fue un factor que desequilibró la contienda electoral. Investigaciones privadas realizadas a partir de los datos publicados por el Ministerio de Economía señalaron que, entre enero y septiembre de 2019, el gobierno central invirtió en publicidad un monto aproximadamente 10 veces mayor que el volumen de recursos entregados a los partidos en concepto de financiamiento indirecto³¹².

Por otra parte, la Misión tomó nota del debate público generado a partir de las declaraciones de los vocales del TSE, quienes manifestaron que los candidatos estaban autorizados a entregar obras en el período de silencio electoral, dado que la ley no contemplaba ninguna restricción al respecto. Asimismo, amparándose en el criterio fijado por el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP)³¹³, afirmaron que no

³¹² De acuerdo con la investigación realizada por el economista Julio Linares, plasmada en los boletines de Mediaciones N° 7 y 18, entre enero y septiembre de 2019, el gobierno central destinó a publicidad 329,2 millones de bolivianos, aproximadamente 47 millones de dólares. Para dimensionar esta cifra se debe tener en cuenta que, como se mencionó, el presupuesto asignado a todos los partidos en concepto de fortalecimiento público fue de aproximadamente 35 millones de bolivianos., es decir, casi diez veces menos.

³¹³ Sentencia 0011/2016 de 26 de enero de 2016, Sala Plena del Tribunal Constitucional Plurinacional

había impedimento para que los medios difundieran tales obras, puesto que, de otra forma, se estaría vulnerando el derecho de la ciudadanía a estar informada sobre la gestión de gobierno. La Misión considera que el criterio que se utiliza otorga una ventaja indebida a algunos de los actores en contienda e interrumpe el silencio electoral.

La Misión recibió, por otra parte, testimonios de distintos actores acerca de la utilización la pauta de publicidad oficial por parte del entonces gobierno como instrumento de presión y control sobre los medios de comunicación. Estas afirmaciones fueron rechazadas por miembros del oficialismo quienes argumentaron que los medios de comunicación eran, de hecho, opositores y no difundían de manera adecuada las acciones del gobierno.

Independientemente de los distintos testimonios, la Misión ha observado que en Bolivia la regulación no prevé los criterios que se debe seguir para el reparto de la pauta oficial. Este vacío normativo abre la puerta efectivamente a la instauración de un sistema de premios y castigos, en el que se defina el reparto de recursos en función de la línea editorial de cada medio.

VI. Análisis de la legislación sobre difusión de encuestas y bocas de urna

La Ley del Régimen Electoral reconoce el acceso a estudios de opinión en materia electoral como un derecho de la ciudadanía y le brinda a los medios de comunicación, las empresas especializadas y las instituciones académicas las facultades para realizar su difusión³¹⁴. En cuanto a las características de los estudios, el artículo 129 establece que los mismos deben sujetarse a los preceptos de: calidad técnica, publicidad y transparencia, y responsabilidad social. Asimismo, en los artículos 130 a 134, la normativa establece los requisitos que debe cumplirse para la difusión, entre otros, la obligación de registrarse ante el TSE y el seguimiento de los criterios técnicos establecidos por el tribunal.

Respecto de la divulgación, la Misión observó que la normativa vigente establece requisitos de control previo. A modo de ejemplo, el artículo 133 establece que las entidades habilitadas para realizar estudios de opinión deben remitir al Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE), de forma obligatoria y con carácter previo a su realización, los criterios técnicos metodológicos definidos para el estudio.

La MOE/OEA considera, por otra parte, que las sanciones por vulneración de la normativa son excesivas. Para aquellos medios que incumplan con lo establecido en la ley se prevé una multa y la inhabilitación para difundir otros estudios de opinión en el resto del proceso. Para los partidos, se prevé también una sanción pecuniaria y la cancelación de la personería jurídica de la organización política. Se advierte que estas sanciones son desproporcionadas y podrían generar un efecto inhibitorio que termine afectando la libre circulación de información.

La Misión reconoce la importancia de establecer criterios de transparencia y garantías de rigor científico para la realización de estudios de opinión, de modo de evitar que encuestas sin fundamentos técnicos sólido sean utilizadas para influir en la voluntad de los electores. Sin embargo, los requisitos que se

³¹⁴ Ley del Régimen Electoral. Art. 127.

establezcan no pueden constituirse nunca en una exigencia para lograr la autorización a difundir, y su incumplimiento sólo puede traer aparejado eventuales responsabilidades ulteriores.

La MOE/OEA observó que la aplicación de la normativa vigente en el actual proceso electoral resultó problemática. La Misión se reunió con representantes de la alianza de la sociedad civil “Tu Voto Cuenta”, quienes manifestaron que habían sido objeto de censura por parte del TSE.

De acuerdo con la información recibida, esta alianza solicitó al TSE, el 18 de junio de 2019, su inscripción y habilitación para realizar encuestas de acuerdo con el reglamento señalado. Mediante nota de respuesta del 7 de julio, la autoridad electoral habilitó a la alianza a llevar adelante el estudio de opinión. Cumpliendo con las obligaciones reglamentarias, el 22 de agosto, los responsables de “Tu voto cuenta” remitieron a SIFDE-TSE las características técnicas del estudio que tenía previsto realizar el 31 del mismo mes. Realizadas ciertas observaciones por este organismo, estas fueron evacuadas y el 10 de septiembre el SIFDE-TSE recibió la nota de entrega de datos y del informe de estudio de opinión realizado.

Al día siguiente, este organismo solicitó más aclaraciones sobre la financiación de la encuesta, el porcentaje de error muestral y el número de encuestados incluidos en la muestra. Estas observaciones fueron contestadas en notas del 11 y 19 de septiembre. El principal cuestionamiento de las autoridades radicaba en que la encuesta había sido financiada por estados extranjeros. Se advierte, sin embargo, que, si bien la ley prohíbe la difusión de estudios de opinión respaldada por misiones u organismos internacionales ³¹⁵, la legislación no hace referencia al financiamiento proveniente de gobiernos extranjeros.

A pesar de ello y sin haber una decisión oficial de la sala plena del TSE, una de las vocales del tribunal advirtió, en conferencia de prensa, que el estudio de opinión realizado por la alianza no cumplía con los requisitos y que, por lo tanto, quienes la difundieran serían sometidos a sanciones. Ante este anuncio, los medios de comunicación con los que “Tu voto cuenta” había pautado la difusión de su encuesta, se inhibieron de hacerlo.

En reunión con la misión, los realizadores del estudio de opinión afirmaron que el accionar de la vocal respondía a intereses políticos. A su entender, la razón por la cual se había intentado impedir la circulación de la encuesta era porque sus resultados no favorecían al partido de gobierno. Asimismo, los encuestadores argumentaron que el TSE no había aplicado la misma rigurosidad de control para el registro, habilitación y difusión de otros estudios, evidenciando un trato arbitrario.

Se reitera nuevamente que todo requisito que se imponga a la libre circulación de encuestas debe respetar los criterios de proporcionalidad y legalidad, y su incumplimiento nunca puede ser argumento para proceder a la censura previa.

VII. Acceso a la información pública

El derecho de acceso a la información pública está expresamente consagrado por la Constitución Política del Estado, que en su artículo 21, numeral 6, prevé: *“Las bolivianas y los bolivianos tienen los siguientes*

³¹⁵ Ley del Régimen Electoral. Art. 135.

derechos: A acceder a la información, interpretarla, analizarla y comunicarla libremente, de manera individual o colectiva". Por otra parte, a pesar de que no se ha sancionado una ley en la materia, la MOE/OEA ha podido constatar que, mediante decreto, se ha regulado el ejercicio de este derecho y se ha establecido que las autoridades ejecutivas deben asegurar el acceso a la información a todas la ciudadanía³¹⁶. Sin embargo, en entrevista con la Misión, múltiples actores manifestaron que no existe un cumplimiento efectivo de la normativa vigente y que, por ende, enfrentan dificultades para obtener información sobre la gestión de los organismos públicos y las decisiones de sus autoridades.

La MOE/OEA advierte que las dificultades para acceder a la información pública impactan negativamente sobre el control de la gestión estatal, la protección de derechos y la participación ciudadana en asuntos de interés público. Asimismo, en un contexto electoral, limita las posibilidades de análisis y crítica de los medios de comunicación y de las opciones opositoras.

VIII. Restricciones a la crítica ciudadana

En su artículo 162, el Código Penal establece que: *"El que por cualquier medio calumniare, injuriare o difamare a un funcionario público en el ejercicio de sus funciones o a causa de ellas, será sancionado con privación de libertad de un mes a dos años. Si los actos anteriores fueren dirigidos contra el Presidente o Vicepresidente de la República, Ministros de Estado o de la Corte Suprema o de un miembro del Congreso, la sanción será agravada en la mitad"*. La Misión advierte que esta disposición podría restringir el debate público, inhibiendo la crítica ciudadana a los funcionarios gubernamentales, elemento esencial del control de la gestión pública, así como de quienes efectúan dicha gestión.

Se recuerda que el sistema interamericano prevé que las expresiones, informaciones y opiniones relativas a asuntos de interés público, incluyendo todo lo atinente al Estado, sus instituciones y sus funcionarios, deben tener un nivel especial de protección. La Corte IDH ha establecido que la libertad de expresión debe proteger *"no solamente las expresiones inofensivas o bien recibidas por la opinión pública, sino también la de aquellas que chocan, irritan o inquietan a los funcionarios públicos o a un sector cualquiera de la población"*³¹⁷. Tal como lo ha expresado la relatoría especial para la libertad de expresión de la CIDH, las autoridades deben demostrar una mayor tolerancia frente a estas expresiones, incluso cuando resulten desagradables o perturbadoras, absteniéndose de imponerle limitaciones con aún más rigor, y proteger a quienes las emiten.

IX. Recomendaciones

- La Misión fue informada de que los partidos no canalizaron los recursos del fortalecimiento político hacia las candidaturas uninominales, debido a que sólo se permitió el uso de estos fondos para la compra de espacios en medios nacionales. Teniendo en cuenta lo anterior, recomienda permitir que los recursos del fortalecimiento político se puedan utilizar para la compra de espacios en medios de alcance local. Asimismo, se recomienda establecer criterios específicos para que los partidos deban reservar al menos

³¹⁶ Decreto Supremo N° 28168.

³¹⁷ Sentencia del 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, para. 88.

una parte de estos fondos a los candidatos en circunscripciones uninominales, además de garantizar el 25% que la ley establece para promover las candidaturas de mujeres.

- En caso de que un partido incumpla las regulaciones sobre contenido de propaganda electoral, la ley prevé sanciones tanto para la organización política como para el medio difusor. La Misión recomienda eximir de responsabilidad a los medios para evitar que, por temor a una eventual sanción, éstos rechacen las propuestas de publicidad de los candidatos y candidatas.

- Frente a contravenciones de la normativa en materia de propaganda electoral, la ley electoral le otorga potestades al TSE para establecer por reglamento multas y sanciones además de las señaladas en el cuerpo de la norma. Se sugiere eliminar esta facultad, de manera tal que las penalidades por incumplimiento de la ley electoral sean únicamente las expresamente previstas en la ley.

- La Misión tomó nota de las declaraciones de los vocales del TSE en torno a que no existía prohibición para que los candidatos participaran de la entrega y apertura de obras durante el silencio electoral. En pos de la equidad de la contienda, se sugiere limitar, vía legislación, la participación de los candidatos en la inauguración de obras públicas a lo largo de toda la campaña y especialmente durante la veda electoral.

- Al igual que en las elecciones de 2014 y 2015, la MOE/OEA recibió quejas reiteradas de distintos partidos políticos sobre la constante difusión de logros del actual gobierno en período de campaña. Al respecto, se recomienda garantizar la aplicación efectiva del artículo 119 de la Ley del Régimen Electoral, que establece la prohibición de toda propaganda gubernamental en los últimos 30 días antes de los comicios.

- La Misión ha recibido testimonios de distintos actores acerca de la utilización de la pauta de publicidad oficial por parte del gobierno como instrumento de presión y control sobre los medios de comunicación. La MOE recomienda promover la aprobación de un marco regulatorio sobre publicidad oficial acorde a los principios y estándares de protección de los derechos humanos y libertad de expresión, que evite la utilización abusiva del poder estatal y los recursos de la hacienda pública. A fin de fortalecer la protección jurídica del ejercicio de la libertad de expresión, se sugiere establecer en el marco normativo criterios claros para la distribución de la publicidad oficial, de manera de limitar el uso discrecional de estos recursos.

- Del análisis de la normativa que regula la difusión de encuestas, se observa que algunas de las disposiciones vigentes definen requisitos de control previo. Con el objetivo de propiciar un marco jurídico acorde al pleno ejercicio de la libertad de expresión en los procesos electorales, se recomienda derogar toda disposición que pudiera dar lugar a que, mediante un control ex ante, se impidiera la difusión de una encuesta o estudio de opinión. Asimismo, hasta tanto el marco normativo sea modificado, se sugiere que las autoridades se abstengan de impedir la difusión de encuestas de opinión pública y que solamente, ante el caso de advertir incumplimientos e ilegalidades, ejecuten los procedimientos legales e idóneos que puedan determinar las responsabilidades ulteriores establecidas previamente por la ley.

- La Misión considera que las penalidades previstas frente a incumplimientos de la normativa que regula la difusión de encuestas son excesivas. Se recomienda redefinir las sanciones de manera que estas

guarden proporcionalidad con la infracción cometida y no tengan un efecto inhibitorio que obstaculice la libre circulación de ideas.

-A pesar de que existe un decreto que regula el acceso a la información pública, la Misión constató que no se ha dictado una ley en la materia y que no existe un cumplimiento efectivo de la normativa vigente. Entendiendo que el acceso a esta información es de vital importancia para el control de la gestión estatal, se recomienda sancionar una ley, en línea con los estándares interamericanos, que obligue a los organismos públicos a brindar la información bajo su control, a hacerlo en tiempos razonables y, en caso que no proceda la entrega de lo solicitado, a fundamentar legalmente la negativa. La ley deberá, además, prever un procedimiento para impugnar el rechazo. De manera complementaria, se sugiere desarrollar los mecanismos necesarios para garantizar la implementación efectiva de la normativa en la materia.

-El artículo 162 del Código Penal boliviano penaliza las expresiones ofensivas o difamatorias dirigidas a funcionarios públicos. La Misión recomienda la derogación de este artículo, entendiendo que las opiniones relativas a asuntos de interés público- incluyendo todo lo atinente al Estado, sus instituciones y sus funcionarios- deben tener un nivel especial de protección y no deben ser limitadas.

ANEXOS

a) Denuncias recibidas por la Misión

Número	Fecha	Denuncia
1	Oct, 18	Presuntamente, un grupo masivo de personas, pertenecientes al municipio de San Benito, se habría inscrito en el padrón del municipio de Punata. Estos dos municipios quedan a menos de 20 minutos de distancia. Según el denunciante, el padrón electoral de Punata habría crecido más de un 100% en los últimos meses.
2	Oct, 18	El candidato Evo Morales habría desconocido el referéndum del 21 de febrero de 2016. El denunciante afirma que el Presidente Evo Morales constantemente habría abusado de los recursos del Estado, y perseguido políticamente a sus opositores. Denuncia falta de transparencia en el órgano electoral y violación de derechos humanos.
3	Oct, 19	Los Partidos, presuntamente, no habrían tomado en cuenta los derechos de la población LGBT en sus agendas políticas. Por el contrario, los partidos habrían atacado, emitido discursos de odio y utilizado políticamente a la comunidad LGBT como enemigos de la sociedad.
4	Oct, 19	Se denuncia discriminación en la legislación boliviana contra población Trans.
5	Oct, 20	El denunciante señala que los funcionarios del TSE sólo habrían dejado ingresar a los delegados de los partidos a partir de las 8.00 am, por lo que no habrían podido observar el proceso de instalación de mesa.
6	Oct, 20	Persona denuncia que pese haberse inscrito como candidato para diputado uninominal y haber cumplido con todos los requisitos legales, no figura en la papeleta.
7	Oct, 20	Denunciante señala que los funcionarios del TSE no restringieron el uso del celular adentro de los recintos electorales, como "estaban obligados por ley".
8	Oct, 20	Ciudadano denuncia que si bien se inscribió para votar, no le fue posible ejercer su voto por encontrarse inhabilitado.

9	Oct, 20	En el distrito de Janko Kala, funcionarios públicos que presuntamente apoyan al MAS habrían bloqueado la entrada e impedido el acceso de los votantes al Recinto Electoral.
10	Oct, 20	Ciudadana denuncia que, si bien se habría registrado en un recinto electoral específico, su nombre no se habría reflejado en el padrón electoral el día de las elecciones.
11	Oct, 20	La ciudadana no aparece en el padrón electoral. El recinto electoral no cuenta con señalización, hay demasiada gente y es difícil acceder a información de funcionarios del TSE.
12	Oct, 20	La denunciante señala que el recinto electoral no cuenta con señalización, hay demasiada gente y es difícil acceder a información de los funcionarios del TSE.
13	Oct, 20	Ciudadana denuncia que hay largas filas con más de una hora de espera, que no se respeta secreto al voto y que hay una gran falta de organización.
14	Oct, 20	Ciudadano de tercera edad denuncia que, si bien hay recintos en su barrio, fue asignado a un recinto electoral a 5 km de su casa. Además, el denunciante afirma que funcionarios del TSE le habrían negaron la inscripción en el recinto cercano a su casa.
15	Oct, 20	Denunciante señala que el jurado no habría mostrado al público las boletas antes de entregarlas a cada votante.
16	Oct, 20	Denunciante señala que mientras se encontraba votando, habría evidenciado que en el padrón de la mesa se encontraba inscrito su hermano. El denunciante manifiesta que es imposible que su hermano votase en esa mesa dado que no vive en el país.
17	Oct, 20	Una ciudadana señala que los funcionarios del TSE no habrían restringido el uso del celular adentro de los recintos electorales.

18	Oct, 20	Ciudadana denuncia que no la habrían dejado votar debido a que cambió su nombre y que no le habrían dicho que necesitaba actualizar su registro.
19	Oct, 20	Ciudadano extranjero denuncia que pese a que se habría inscrito para votar, no habría podido ejercer su derecho al voto el día de las elecciones, porque el TSE no habría encontrado el registro de su empadronamiento.
20	Oct, 20	Ciudadana denuncia que pese a haber estado habilitada en la página web del TSE, en la mesa no habría encontrado su certificado de sufragio.
21	Oct, 20	Ciudadano denunció aparecer como inhabilitado en su mesa de votación. Funcionarios del TSE le habrían manifestado que la razón de aparecer inhabilitado se explicaría por su ausencia como jurado de mesa en las anteriores elecciones. Sin embargo, el ciudadano dice no haber sido jurado de mesa.
22	Oct, 20	Ciudadana denuncia presencia del ejército en los recintos electorales.
23	Oct, 20	Ciudadana denuncia presencia del ejército en los recintos electorales.
24	Oct, 20	Ciudadana denuncia que el voto de su madre habría sido anulado por los jurados de la mesa dado que ella la asistió. Los jurados habrían argumentado que la ciudadana marcó la boleta de la madre sin consultarle.
25	Oct, 20	La ciudadana denuncia que los jurados de su mesa de votación no le habrían explicado como doblar la papeleta de sufragio, por lo que la habría doblado mal y le habrían anulado su voto.
26	Oct, 20	Ciudadano denuncia que en redes sociales (Facebook) se encuentran anuncios de la campaña electoral del MAS, violando la prohibición legal.
27	Oct, 20	Ciudadano señala que la información de su hermano, que murió hace 4 años, sigue en el padrón electoral.

28	Oct, 20	Denunciantes señalan que un grupo de policías lanzaron gases lacrimógenos en contra de simpatizantes de Bolivia dice NO y arrestaron a más de 70 personas en sede de campaña del partido.
29	Oct, 20	La ciudadana denuncia que los jurados no están utilizando la tinta para marcar los dedos de los votantes como en anteriores ocasiones.
30	Oct, 20	Ciudadanos denuncian que sus nombres no están registrados en los recintos electorales donde siempre han votado por motivos desconocidos.
31	Oct, 20	Denunciante señala que, mientras votaba, evidenció que en el padrón de la mesa estaba registrada su hija. La denunciante manifiesta que su hija vive hace 8 años en España.
32	Oct, 20	La denunciante vio al denunciado a las 4 am sacar de su domicilio 6 cajas de paquetes electorales y subirlas a un taxi. El denunciado no tiene autorización para manipular material electoral.
33	Oct, 20	Delegada de partido, jefe de recinto, denuncia que el TSE sólo le permitió acreditarse en una mesa, no en todas.
34	Oct, 20	La ciudadana denuncia que las actas están siendo firmadas por los jurados antes de que los votantes se presenten en la mesa.
35	Oct, 20	La denunciante señala que un votante de su mesa introdujo muchas papeletas en la urna. Los jueces de la mesa y el notario abrieron la urna y sacaron las papeletas introducidas. El votante fue detenido.
36	Oct, 20	En las comunidades de Sigu Sigu y Karguasopi, amenazaron y no dejaron entrar a delegados del CC por no ser militantes del MAS. Los jurados de la mesa no pudieron hacer nada.
37	Oct, 20	El denunciante señaló que aparece como fallecido en el padrón.

38	Oct, 20	Según los denunciantes, las comunidades de Sillusillo y Tarkuchapi intimidaron y no dejaron entrar a delegados del CC por no ser militantes del MAS.
39	Oct, 20	El TSE no dejó votar a un ciudadano con pasaporte porque no tenía el DNI.
40	Oct, 20	Denunciante señala que, mientras votaba, evidenció que en el padrón de la mesa estaba registrado su hija. El denunciante manifiesta que su hijo vive hace 20 años en Argentina.
41	Oct, 20	El denunciante señaló que el notario electoral impidió que los delegados del CC firmaran el acta de apertura por no tener selladas las credenciales.
42	Oct, 20	Denunciante señala que militante del partido CC hizo política y entorpeció el proceso de votación.
43	Oct, 20	Numerosos presos denunciaron que no se les permitió votar por estar registrados en otros recintos. Las sanciones los afectarían gravemente.
44	Oct, 20	75 boletas firmadas se perdieron entre las 12.30 pm y la 1.00 pm. Se denuncia como responsable a la delegada del MAS que se encontraba muy cerca de las boletas y al TSE. Se puso una denuncia formal ante juez electoral.
45	Oct, 20	Se denuncia restricción a los vehículos de la prensa durante el día de votación. Este no fue el caso para los Radio Taxis.
46	Oct, 20	El denunciante señala que el notario electoral no permitió el ingreso de delegados de los partidos políticos en Colegio Simón Bolívar y no dejó sacar fotos de las actas. Adicionalmente, el denunciante señala que ya había papeletas en la urna cuando abrió la mesa.
47	Oct, 21	Se denuncia la suspensión del conteo TREP cuando el TSE se comprometió a presentar los resultados el 20 de octubre. Existe una preocupación por inconsistencias en el conteo.

48	Oct, 21	Denuncia haber visto fotos en redes sociales que comprueban el fraude en las elecciones, en particular en Potosí. La ciudadana también denuncia la ilegalidad de la candidatura de Evo Morales.
49	Oct, 21	Denuncia inconsistencia en el conteo de votos en Potosí. La denunciante señala que se está realizando el computo de actas que no son las originales.
50	Oct, 21	La denunciante señala que las autoridades prohibieron el ingreso de sociedad civil y partidos políticos a las instalaciones del centro de cómputo del TDE, y evitaron el escrutinio público.
51	Oct, 21	El denunciante señala que las autoridades no permitieron la firma de las boletas por parte de los delegados de los partidos.
52	Oct, 21	Denuncia falta de transparencia en el conteo de votos en Potosí.
53	Oct, 21	Denuncia suspensión del conteo de votos en Potosí.
54	Oct, 21	El denunciante señala que el conteo de votos no se está realizando de forme transparente y pública.
55	Oct, 21	El ciudadano denuncia fraude en el sistema informático. El ciudadano señala que se está utilizando un algoritmo para disminuir votos al CC y aumentar al MAS.
56	Oct, 21	Un grupo de ciudadanos sorprendió a varios individuos no identificados como miembros del órgano electoral plurinacional circulando en un edificio del barrio Miraflores, La Paz, y portando material electoral. Al ser descubiertos, los individuos huyeron, dejando papeletas marcadas.
57	Oct, 21	Los denunciantes afirman que en algunas mesas no contaban con el acta final de escrutinio; que el traslado de las actas se realizó sin control; que los guías electorales abandonaron recintos antes del horario establecido y que hubo ciudadanos que no pudieron votar y tuvieron que solicitar certificados de impedimento; y finalmente la repentina suspensión del TREP, lo que genera una reacción de la población porque consideran que se pudo realizar una modificación de los datos.

58	Oct, 22	La denunciante señala que un grupo de asambleístas departamentales presentaron denuncias de 744 casos de personas fallecidas y/o que viven en el exterior que deberían estar inhabilitadas pero que figuran en el padrón como habilitados. Adicionalmente, la denunciante señala que su fallecido padre aparece como si hubiera votado.
59	Oct, 22	La denunciante declara que vecinos de Miraflores encontraron material electoral (actas de votación) fuera del TSE. Además denuncia uso excesivo de la fuerza por parte de la policía hacia la población.
60	Oct, 22	Utilización de bolígrafo de tinta negra y no de tinta azul
61	Oct, 22	Votó dos veces, una en la urna que no le correspondía y luego en su mesa.
62	Oct, 22	No pudo votar porque no aparece en el padrón
63	Oct, 22	Habilitado como candidato para diputado uninominal no aparece en la papeleta de votación
64	Oct, 22	Intimidación a votantes en favor del MAS y presión de funcionarios públicos.
65	Oct, 22	Fue a votar y cambiaron el recinto de votación donde debía votar.
66	Oct, 23	Los jurados fueron vistos abriendo cajas de papeletas sin presencia de los delegados de los partidos políticos. Además, la lista del padrón electoral estaba incompleta.
67	Oct, 23	El presidente de la mesa le entregó el padrón electoral a los delegados de los partidos.
68	Oct, 23	Un candidato hizo presencia en el recinto electoral
69	Oct, 23	El denunciante señala que los partidos políticos tenían la lista de los votantes.
70	Oct, 23	El denunciante señala uso de la movilidad de la Cooperación Internacional Japonesa en una caravana del MAS y uso de bienes del Estado en campañas.

71	Oct, 23	La votante se enteró el día de la votación que estaba empadronada en otra ciudad y que había sido designada como jurado.
72	Oct, 23	La votante se enteró el día de la votación que estaba empadronada en otro colegio.
73	Oct, 23	La denunciante señala que otra persona utiliza indebidamente su número de cédula de identidad.
74	Oct, 23	El denunciante señala que la transcripción del acta de su mesa, en el TREP y en el conteo, no coinciden. El resultado es que el partido 21 F resulta con menos votos.
75	Oct, 23	El denunciante señala que hubo una migración de la base de datos hacia otro servidor, la existencia de errores en las transcripciones y la detención del sistema TREP al 94% de las actas procesadas.
76	Oct, 23	El denunciante señala la detención del conteo en el sistema TREP y haber visto videos que reflejaban fraude en redes sociales.
77	Oct, 23	La denunciante señala que su voto fue clonado. Su nombre aparecía en un padrón de otro departamento.
78	Oct, 23	La suma de los votos de todos los partidos no corresponde al total de votos en un acta.
79	Oct, 27	El denunciante señala que el documento del padrón es un documento Excel y por lo tanto es editable, no tiene ninguna firma o sello que indique el quién es el responsable de su elaboración, se observan errores en la suma correspondientes a Potosí y Beni (C10 Y C13).
80	Oct, 25	Denunciante reenvía información circulada en Facebook https://www.facebook.com/Benitvenlinea/videos/979835719020458?sfns=mo
81	Oct, 24	Denunciante reenvía un video circulado

82	Oct, 26	El denunciante señala que su padre, difunto, aparece en el padrón electoral, y que previamente no salía
83	Oct, 26	El denunciante señala haber encontrado 917 actas con errores y 10.269 votos mal contabilizados.
84	Oct, 27	El denunciante señala que en mesas y actas están referenciados números de Carné de Identidad que no corresponden a una numeración normal.
85	Oct, 24	La denunciante indica que Evo Morales se enamoró del poder y resalta un gran número de instigaciones, excesos en el uso del poder, entre otros.
86	Oct, 25	Denunciante reenvía información circulada en redes sociales.
87	Oct, 24	Denunciante señala haber encontrado 916 actas irregulares.
88	Oct, 24	Denunciante señala que su acta de votación figura como ACTA NO VERIFICADA, aun cuando el recuento de votos finalizó el día anterior.
89	Oct, 25	Denunciante reenvía información circulada en audio relacionada con el presunto fraude.
90	Oct, 23	Denunciante señala haber encontrado errores de cómputo en 6 mesas (información errónea o incongruente entre votos y actas).
91	Oct, 21	Denunciante señala haber visto a una señora cargar cajas electorales, un día después de la votación. Las cajas habrían estado manipuladas y abiertas, sin ninguna protección.
92	Oct, 23	El nombre del padre del denunciante, fallecido hace 9 años, figura como habilitado y como si hubiera emitido su voto.

93	Oct, 24	Denunciante señala que los votos de bolivianos en Irán e India cambiaron drásticamente de un día para el otro. Un día el MAS tenía de 1 voto y el día siguiente tenía a su favor todos los votos.
94	Oct, 24	Denunciante señala haber encontrado pruebas de fraude en 52 mesas, en las que los votos no coinciden con la foto del acta. Denuncia además la foto borrosa del acta, no hay registro del acta de cómputo o/y falta huellas o firmas.
95	Oct, 25	El denunciante señala que su padre y abuelo, difuntos, aparecen en el padrón electoral
96	Oct, 26	La tía de la denunciante, difunta, figura como que votó.
97	Oct, 26	El denunciante señala que su madre, difunta, aparece en el padrón electoral y como si hubiera votado. Previamente, no aparecía en el padrón electoral.
98	Oct, 23	Denunciante señala que no pudo ejercer su derecho al voto dado que la Embajada de Bolivia en Brasilia no le suministró información sobre el proceso de re-empadronamiento para las Elecciones Generales 2019, ni por correo electrónico ni teléfono. El denunciante habría tratado de contactar a la embajada por correo y personalmente.
99	Oct, 24	El denunciante señala que sus abuelos maternos, difuntos, aparecen habilitados en el padrón electoral
100	Oct, 21	Denunciante señala que fue testigo y participó en el levantamiento de material correspondiente a maletas electorales de un domicilio particular. El material habría sido llevado ante las autoridades.
101	Oct, 25	El denunciante señala que cuatro familiares, difuntos o viviendo en el exterior, aparecen habilitados en el padrón electoral y como si hubieran votado
102	Oct, 24	El denunciante señala que dos familiares, difuntos , aparecen habilitados en el padrón electoral.

103	Oct, 24	La denunciante señala que en su mesa ganó el candidato Mesa con 172 votos. No obstante, posteriormente revisó las actas subidas al portal del órgano electoral donde aparecían menos votos para el candidato de Comunidad Ciudadana.
104	Oct, 24	Se denuncia información circulada por medios relativa a ánforas de votos en el depósito de una institución escolar.
105	Oct, 26	El denunciante señala que su abuela, difunta , aparece habilitada en el padrón electoral y como si hubiera emitido su voto (toda la mesa parece haber votado)
106	Oct, 24	La denunciante señala que, aunque algunos de sus compañeros asignados a la misma mesa y ella votaron por el PDC, en las actas no figura ningún voto para dicho partido.
107	Oct, 24	La denunciante señala que en el acta de su mesa hay más votos que el número total de electores .
108	Oct, 25	El denunciante señala que el acta de su mesa de votación aparece como "No Registrada"
109	Oct, 25	La denunciante señala que, aunque no habría podido votar, su voto aparece como emitido.
110	Oct, 24	El denunciante señala que su suegro, difunto, aparece habilitado en el padrón electoral.
111	Oct, 24	Denunciante reenvía información circulada en medios de comunicación
112	Oct, 24	El denunciante señala que su padre, difunto, aparece en el padrón electoral, e indica que habría votado
113	Oct, 20	La denunciante señala que sale registrada en dos mesas de votación.
114	Oct, 25	Denunciante reenvía información circulada en medios de comunicación

115	Oct, 26	El denunciante señala que su abuelo, difunto, aparece en el padrón electoral
116	Oct, 26	El denunciante señala que su padre, difunto, aparece en el padrón electoral
117	Oct, 27	El denunciante señala que su padre, difunto, aparece en el padrón electoral
118	Oct, 23	Delegado de la Comunidad Ciudadana denuncia que miembros de mesa se equivocaban a propósito para que la mesa fuera anulada.
119	Oct, 28	El denunciante señala que sus familiares, difuntos, aparecen en el padrón electoral
120	Oct, 27	El nombre del abuelo del denunciante, fallecido hace 4 años, figura como habilitado en el padrón.
121	Oct, 25	El denunciante señala que su madre, difunta, aparece en el padrón electoral.
122	Oct, 25	La abuela de la denunciante, difunta, figura como que voto.
123	Oct, 23	La denunciante señala que un acta de una mesa, con altas votaciones para el CC y que aparecía como "computada", desapareció del sistema del TSE.
124	Oct, 23	El denunciante envía información de Facebook.
125	Oct, 25	La denunciante señala que al insertar su número de identificación en el sistema del TSE, aparece como inválido.
126	Oct, 24	Denunciante reenvía información circulada en FACEBOOK sobre cómo cada vez restan más votos al CC en el marco del conteo de votos.

127	Oct, 27	Denunciante afirma que los nombres de la madre y hermana, difuntas, figuran en el padrón como habilitados.
128	Oct, 27	Denunciante afirma que los nombres de la madre y hermano, difuntos, figuran en el padrón como habilitados.
129	Oct, 23	La denunciante señala que el acta de su mesa no había sido registrada, cuando se había contabilizado el 100% de las actas de su ciudad.
130	Oct, 24	Denunciante reenvía información circulada en Facebook.
131	Oct, 24	Denunciante informa que en su acta hay una cifra de votos a favor de CC pero que en el sistema aparecen otros datos.
132	Oct, 24	Denunciante informa que su voto no se visualizó en el sistema informático de la OEP.
133	Oct, 24	Denunciante señala ausencia de su voto en el sistema informático del TSE.
134	Oct, 24	La denunciante señala que el acta de su mesa no había sido registrada, cuando se había contabilizado el 100% de las actas de su ciudad.
135	Oct, 24	Los nombres de sus padres del denunciante, difuntos, figuran en el padrón como habilitados.
136	Oct, 23	La madre de la denunciante, difunta, figura como habilitada en el padrón y como si hubiera votado.
137	Oct, 24	El nombre del denunciante aparece registrado en dos puntos de votación distintos.
138	Oct, 24	El suegro de la denunciante, difunto, figura como habilitado en el padrón y como si hubiera votado.

139	Oct, 26	El denunciante señala que en el sistema del TSE su nombre figura como si hubiera votado, aunque se encontraba en Brasil y no votó.
140	Oct, 24	La madre de la denunciante, difunta, figura como habilitada en el padrón y como si hubiera votado.
141	Oct, 25	La madre de la denunciante, difunta, figura como habilitada en el padrón y como si hubiera votado.
142	Oct, 25	La denunciante señala inconsistencias en las actas de varias mesas (más votos al MAS que votos válidos, actas borrosas, ausencia de firmas de delegados...).
143	Oct, 25	Denunciante reenvía información circulada en YouTube.
144	Oct, 25	Denunciante señala que aunque vive en Buenos Aires aparece empadronado en La Paz, Bolivia.
145	Oct, 25	El padre del denunciante, difunto, figura como habilitado en el padrón y como si hubiera votado por el MAS.
146	Oct, 25	El nombre del padre, del denunciante, difunto, figura como habilitado en el padrón y como si hubiera votado.
147	Oct, 25	El padre del denunciante, difunto, figura como si hubiera votado.
148	Oct, 25	El abuelo de la denunciante, difunto, figura como habilitado en el padrón.
149	Oct, 25	El denunciante no fue a votar. Sin embargo, en el padrón figura que sí.
150	Oct, 25	El padre del denunciante, difunto, figura en el padrón como si hubiera votado.
151	Oct, 25	El padre del denunciante, fallecido, figura como si hubiera votado.

152	Oct, 25	Los abuelos del denunciante, fallecidos, figuran como si hubieran votado.
153	Oct,25	El padre del denunciante, fallecido, figura como si hubiera votado.
154	Oct, 25	La denunciante acusa al TSE de utilizar su cédula de identidad para la votación, aun cuando la denunciante, que vive en otro país hace más de 4 años, no participó.
155	Oct, 25	La abuela del denunciante, difunta, figura habilitada para votar.
156	Oct, 29	El denunciante envía información sobre anomalías en las mesas electorales, resaltando que muchas de ellas cuentan con más de 95% de votos válidos solamente cuando los votos van dirigidos al partido de gobierno.
157	Oct, 28	El padre y la tía del denunciante, ambos fallecidos, figuraron habilitados para votar.
158	Oct, 29	La madre de la denunciante, difunta, figura como habilitada para votar.
159	Oct, 30	Dos familiares del denunciante, fallecidos, figuran como votantes de estas elecciones.
160	Oct,10	El denunciante reenvía un correo que envió a la CNN donde adjuntó un video capturado en una mesa departamental en Potosí.
161	Oct, 29	La madre de la denunciante, difunta, figuró inscrita en dos mesas habilitada para votar.
162	Oct, 29	El padre de la denunciante, fallecido, figuró habilitado para votar en dos mesas.
163	Oct, 30	La madre de la denunciante, difunta, figuró inscrita en dos mesas habilitada para votar.
164	Oct, 30	La denunciante comparte información que le llegó: difuntos que votaron, números de carnet anormales que votaron, expatriados que votaron, número de papeletas impresas y un análisis estadístico.

165	Oct, 30	El abuelo del denunciante, difunto, figura como habilitado en el padrón. Asimismo, denuncia que el OEP cambia constantemente los datos.
166	Oct, 30	La denunciante afirma que las actas correlativas a su mesa no se transcriben al 100% perjudicando a determinados partidos y beneficiando a otros.
167	Oct, 30	La tía del denunciante, fallecida, estaba habilitada en el padrón para votar.
168	Oct, 30	El denunciante afirma que su padre, fallecido, figuraba como habilitado para votar. Asimismo, denuncia que escribiendo números al azar, que no corresponderían con una cedula de identidad de Bolivia, el sistema señala mesas y recintos.
169	Nov, 2	La abuela de la denunciante, difunta, figura como habilitada para votar.
170	Nov, 2	El suegro del denunciante, fallecido, figura como habilitado para votar.
171	Nov, 3	Denuncia que el acta de la mesa 30931 fue cambiada, modificada y falsificada. Denuncia que el documento de Excel que publica el TSE y los votos computados no coinciden. Lo mismo sucede con las huellas dactilares.
172	Oct, 23	Denuncia manipulación de datos del conteo oficial.
173	Oct, 23	La denunciante envía información señalando alteraciones del TREP.
174	Oct, 23	Denuncia errores en la transcripción de votos de su mesa electoral.
175	Oct, 23	El TED declaró el cierre del conteo de votos en Santa Cruz. Sin embargo, el acta de la mesa donde votó el denunciante no fue computada.

176	Oct, 23	La mesa en dónde el denunciante realizó la votación no figura en el cómputo de votos.
177	Oct, 23	En el recinto de votación del denunciante, finalizado el escrutinio, se llevaron una copia del acta para el OEP y luego el notario se llevó el sobre A con el acta, mientras que el anáfora quedó en el recinto con las papeletas electorales y el material sobrante.
178	Oct, 23	La denunciante envía una foto en la que se visualiza material de campaña en una mesa de votación y un video de un delegado de la OEP modificando el voto de una ciudadana.
179	Oct, 23	Denuncia fraude electoral
180	Oct, 23	Denuncia que el sistema del OEP indica que votó dos veces, uno donde corresponde y otro, en otro departamento al cual no ha vivido.
181	Oct,23	La denunciante envía un video.
182	Oct, 23	El denunciante envía un video.
183	Oct, 23	La denunciante envía información sobre el computo de las actas, y los datos computados en el sistema, finalizando que estos no coinciden.
184	Oct, 23	La denunciante envía un video.
185	Oct, 23	La denunciante no puede convertir en PDF el formulario.
186	Oct, 23	La denunciante envía un video.
187	Oct, 23	La denunciante informa que otra persona utiliza su cedula para votar. Esta situación es conocida por el Órgano Electoral y la denunciante ya ha informado sobre esta situación.
188	Oct, 23	El denunciante informa que se dejó de transmitir el conteo rápido de votos. Asimismo, denuncia que se ven varios videos en redes sociales y en la televisión donde simpatizantes del MAS abrían ánforas para cambiar las papeletas.

189	Oct, 23	El denunciante informa que alrededor de las 8 de la noche, cuando el conteo rápido iba por el 84%, desde una dirección IP interna se realizó una migración de la BD hacia otro servidor en un segmento no controlado. También, informa sobre algunas transcripciones de votos incorrectas que no fueron detectadas y se publicaron.
190	Oct, 23	El denunciante informa que la suma de los votos en las actas que corresponden a los partidos políticos no coincide a la de los votos válidos. Afirma que existen 914 casos en las que ocurre esto.
191	Oct, 23	El denunciante informa que la transcripción de su mesa de votación en el TREP y sistema de conteo no coinciden. En el sistema de conteo se le quitan votos al Partido 21F, escribiendo 25 en lugar de 35.

b) Integrantes de la Misión

Grupo Base				
1	Manuel González Sanz	Costa Rica	Jefe de Misión	M
2	Francisco Guerrero	México	Secretario para el Fortalecimiento de la Democracia	M
3	Brenda Santamaría	Argentina	Jefa de Sección de Observación Electoral	F
4	Gerardo Sánchez	México	Subjefe de Misión	M
5	Ignacio Álvarez	Uruguay	Coordinador General	M
6	Martin Ferreiro	Argentina	Coordinador de Metodologías	M
7	Juan Carlos Amador	México	Organización Electoral	M
8	Alex Bravo	Estados Unidos	Tecnología Electoral	M
9	Alfredo Soler	República Dominicana	Tecnología Electoral	M
10	Gabriel Mendoza	México	Justicia Electoral	M
11	Ronalth Chacón	Costa Rica	Financiamiento Político Electoral	M
12	María Inés Tula	Argentina	Género	F
13	Martín Prats	Uruguay	Medios y Redes Sociales	M
14	Jaime Gajardo	Chile	Participación de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes	M
15	Katiuska Valencia	Perú	Voto en el extranjero	F
16	Luisa Ferreira	Colombia	Apoyo Coordinación General	F
17	Verónica Álvarez	Argentina	Apoyo Coordinación Metodologías	F
18	Cristina García Casado	España	Oficial de Prensa	F
19	Daniela Zacharías	Argentina	Oficial Estadística	F
20	Esther Rodríguez	Estados Unidos	Oficial Financiero	F
21	Javier Buitron Flores	Ecuador	Oficial de Seguridad	M
22	Fabián Curimilma	Ecuador	Oficial de Seguridad	M
23	David Rosero	Ecuador	Oficial Logístico	M
24	Luis Emilio Jiménez	Costa Rica	Asesor Jefe de Misión	M
25	Rodrigo Morales	México	Asesor	M
26	Pablo Zuñiga	Costa Rica	Asesor	M
Coordinadores				
27	Alejandro Villalba	Argentina	Coordinador Regional	M
28	Ana Borges	Brasil	Coordinadora Regional	F
29	Elvira Oyanguren	Chile	Coordinadora Regional	F
30	Jairo Carrillo	Colombia	Coordinador Regional	M
31	María Cristina Ayala	Ecuador	Coordinadora Regional	F
32	Isabel Menchón	España	Coordinadora Regional	F
33	Marie Caroline Bernard	Francia	Coordinadora Regional	F
34	Fátima Bribiesca	México	Coordinadora Regional	F

35	Selma Tijerino	Nicaragua	Coordinadora Regional	F
36	Florencia Grignoli	Uruguay	Coordinadora Regional	F
Observadores				
37	Janice Balanian	Argentina	Observadora Internacional	F
38	Fernanda Burle	Brasil	Observadora Internacional	F
39	João Borges	Brasil	Observador Internacional	M
40	Elen De Paula Bueno	Brasil	Observadora Internacional	F
41	André Neves	Brasil	Observador Internacional	M
42	Josée Daris	Canadá	Observadora Internacional	F
43	Cristian Palomino	Canadá	Observador Internacional	M
44	Juliana Cortés	Canadá	Observadora Internacional	F
45	Juan Enrique Pi	Chile	Observador Internacional	M
46	Alexander Cano	Colombia	Observador Internacional	M
47	Jael Moya	Colombia	Observadora Internacional	F
48	Juan Santiago Castro	Colombia	Observador Internacional	M
49	Juan Restrepo	Colombia	Observador Internacional	M
50	María José Cascante	Costa Rica	Observadora Internacional	F
51	María Esther Lluitaxi	Ecuador	Observadora Internacional	F
52	Yanira Guatemala	El Salvador	Observadora Internacional	F
53	Carlos Vegas	España	Observador Internacional	M
54	Inés Mena Gómez	España	Observadora Internacional	F
55	Marta Gil de la Puente	España	Observadora Internacional	F
56	Belén Domínguez	España	Observadora Internacional	F
57	Mario Gallego	España	Observador Internacional	M
58	José Quero Moreno	España	Observador Internacional	M
59	Martin Gurria	España	Observador Internacional	M
60	Marco Ramos	Estados Unidos	Observador Internacional	M
61	Catherine Bartch	Estados Unidos	Observadora Internacional	F
62	Natasha Raisch	Estados Unidos	Observadora Internacional	F
63	Cody Ettlin	Estados Unidos	Observador Internacional	M
64	Alice Gautier	Francia	Observadora Internacional	F
65	Verónica González	Guatemala	Observadora Internacional	F
66	Francisca Gómez	Guatemala	Observadora Internacional	F
67	Gloria López	Guatemala	Observadora Internacional	F
68	Oscar Asturias	Guatemala	Observador Internacional	M
69	Lorenzo Benvenuti	Italia	Observador Internacional	M
70	Giuliana Fiore	Italia	Observadora Internacional	F
71	Isamu Okada	Japón	Observador Internacional	M
72	Rina Mussali	México	Observadora Internacional	F
73	Emilio Buendia	México	Observador Internacional	M

74	Dora Martínez Valero	México	Observadora Internacional	F
75	Danae Villanueva	México	Observadora Internacional	F
76	Aldimir Vrutaal	Países Bajos	Observador Internacional	M
77	Luis Viana	Países Bajos	Observador Internacional	M
78	Maarten Hietland	Países Bajos	Observador Internacional	M
79	Agustin Fernández	Panamá	Observador Internacional	M
80	Natalia Melgarejo	Paraguay	Observadora Internacional	F
81	Angie Carrión Cuevas	Perú	Observadora Internacional	F
82	Minda Bustamante	Perú	Observadora Internacional	F
83	Miguel Guerrero	República Dominicana	Observador Internacional	M
84	Alexandra Von Arx	Suiza	Observadora Internacional	F
85	RomanENZler	Suiza	Observador Internacional	M
86	Fritz Krebs	Suiza	Observador Internacional	M
87	Hansjurg Pfaff	Suiza	Observador Internacional	M
88	Rafael Alvariza	Uruguay	Observador Internacional	M
89	Verónica Cruz Luna	Venezuela	Observadora Internacional	F
Observadores Internacionales en el exterior				
90	Melene Glynn	Trinidad y Tobago	Observadora Internacional - Washington DC - EEUU	F
91	Lucila Nejamkis	Argentina	Observadora Internacional - Buenos Aires - Argentina	F
92	Lucas Damasceno	Brasil	Observador Internacional - San Pablo - Brasil	M

ELECCIONES GENERALES

18 DE OCTUBRE DE 2020

INFORME FINAL

TABLA DE CONTENIDO

I. INFORME FINAL ANTE EL CONSEJO PERMANENTE	197
1. ANTECEDENTES.....	197
2. ELECCIONES GENERALES.....	198
2.1 ETAPA PRE-ELECTORAL	198
2.2 JORNADA ELECTORAL	202
2.3 ETAPA POST-ELECTORAL.....	204
3. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES.....	206
3.1 Organización electoral	206
3.2 Voto en el exterior	210
3.3 Tecnología electoral.....	211
3.4 Participación política de las mujeres	215
3.5 Participación política de los pueblos indígenas	217
3.6 Financiamiento Político.....	218
3.7 Libertad de expresión	219
3.8 Justicia electoral	221
4. CONCLUSIONES.....	222
5. AGRADECIMIENTOS	223
II. INFORMES POR ÁREA	224
A. ORGANIZACIÓN ELECTORAL	224
B. TECNOLOGÍA ELECTORAL.....	242
C. VOTO EN EL EXTERIOR	255
D. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES	267
E. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE PUEBLOS INDÍGENAS	291
F. FINANCIAMIENTO POLÍTICO	301
G. ACCESO A MEDIOS Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN	310
H. JUSTICIA ELECTORAL	321

ANEXOS.....	331
-------------	-----

I. INFORME ANTE EL CONSEJO PERMANENTE³¹⁸

1. ANTECEDENTES

El 8 de enero de 2020, el Secretario General de la OEA, Luis Almagro, recibió una invitación oficial del Tribunal Supremo Electoral (TSE) de Bolivia para desplegar una Misión de Observación Electoral (MOE) de cara a las elecciones generales que se celebrarían el 3 de mayo de 2020. El 23 de enero de 2020, el Secretario General aceptó la invitación e instruyó al Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) comenzar los preparativos correspondientes y gestionar la búsqueda de recursos externos para su financiamiento. Dado el contexto mundial de crisis sanitaria, las autoridades nacionales resolvieron posponer los comicios en dos oportunidades. Finalmente, las elecciones se celebraron el 18 de octubre de 2020.

En esta ocasión, la MOE/OEA estuvo integrada por 40 expertos y observadores internacionales de 12 nacionalidades, 18 de los cuales estuvieron presentes en territorio boliviano (en Cochabamba, El Alto, La Paz y Santa Cruz), 10 dieron seguimiento a la votación en el exterior (en Argentina, España y Estados Unidos), y el resto trabajó de manera remota desde distintos países.

Debido al contexto sanitario y a las restricciones de movilidad, la MOE debió adaptar su metodología de trabajo. Para recolectar información sobre la jornada electoral en los nueve departamentos del país, la Misión contó con relevadores de información externos que compilaron datos sobre el desarrollo de las votaciones. Sumado a lo anterior, en los casos en que no fue posible coordinar encuentros presenciales, los especialistas de la Misión recurrieron al uso de plataformas virtuales para el contacto con los principales actores del proceso.

En cumplimiento de los requisitos establecidos por el gobierno, todos los miembros de la Misión que viajaron a Bolivia desde el exterior se realizaron pruebas de Covid-19 y verificaron estar libres del virus previo a su llegada al país. Asimismo, para el cuidado de los expertos y observadores, se implementaron distintas medidas de precaución, que incluyeron el uso de equipo de protección personal y el distanciamiento social en todas las reuniones presenciales.

La Misión llevó a cabo un análisis profundo de los aspectos clave del proceso electoral, para lo cual contó con especialistas en organización electoral, tecnología electoral, justicia electoral, financiamiento político, participación política de las mujeres, acceso a medios y libertad de expresión, participación política de pueblos indígenas y voto en el exterior. Los miembros de la MOE se reunieron con autoridades electorales y gubernamentales, actores de la sociedad civil y la comunidad internacional. La Misión mantuvo encuentros con todos los partidos en la contienda, con la excepción del Movimiento al Socialismo (MAS), el cual no aceptó reunirse.

El trabajo en terreno y el diálogo con los distintos actores permitieron a los especialistas de la MOE observar los preparativos de la elección y escuchar distintas perspectivas sobre la elección. Los expertos

³¹⁸ Presentado ante el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos por Manuel González, Jefe de la Misión de Observación Electoral, el 5 de noviembre de 2020.

también analizaron la legislación electoral, otras normas y los procedimientos relevantes en la materia, con el objeto de realizar un análisis integral del proceso.

2. ELECCIONES GENERALES

2.1 Etapa Preelectoral

Tras las manipulaciones e irregularidades detectadas en la elección 2019, el 23 de noviembre del mismo año, la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia aprobó la ley 1266: “Ley de Régimen Excepcional y Transitorio para la Realización de Elecciones Generales”³¹⁹. La normativa dejó sin efecto legal las elecciones generales realizadas el 20 de octubre de 2019 y sus resultados. Asimismo, ordenó el cese de las funciones de los vocales del TSE y de los tribunales electorales departamentales (TED), y estableció el procedimiento para la selección de sus reemplazos.

En cumplimiento de la normativa, Salvador Romero Ballivián fue designado el 25 de noviembre por el Poder Ejecutivo como vocal titular del Tribunal Supremo Electoral³²⁰. Posteriormente, el 19 de diciembre, la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia (ALP) eligió a los restantes seis vocales³²¹.

Los nuevos integrantes del tribunal debieron asumir el desafío de organizar unas elecciones logística y políticamente complejas, y de intentar revertir la desconfianza ciudadana en la autoridad electoral, profundizada por las manipulaciones e irregularidades detectadas en los comicios de 2019. En este sentido, se destaca que, más allá de críticas a decisiones puntuales del máximo órgano electoral, la mayoría de los actores con los que se entrevistó la Misión coincidieron en señalar la independencia del nuevo TSE. La Misión destaca, asimismo, que el tribunal debió afrontar la reconstrucción de los tribunales departamentales y de la infraestructura que había sido destruida en medio de las protestas que se registraron tras la elección de 2019.

A dos semanas de asumir, y en cumplimiento del mandato establecido en la ley 1266, los nuevos vocales aprobaron el 5 de enero de 2020 la convocatoria a elecciones generales para el día 3 de mayo. Por otra parte, el 17 de enero, la Asamblea Legislativa aprobó la ampliación excepcional del mandato de la presidenta, de los senadores, diputados, gobernadores y alcaldes, hasta la posesión de las autoridades que resultaran electas en los nuevos comicios³²².

El calendario fijado por el órgano electoral se vio, sin embargo, alterado por el impacto de la pandemia del Covid-19. En atención a la crisis sanitaria, el 21 de marzo de 2020, el TSE decidió suspender la ejecución de los preparativos para los comicios y convocar a los partidos políticos para analizar la postergación de la elección³²³. El 30 de abril, la Asamblea Legislativa aprobó la “Ley de Postergación de las Elecciones

³¹⁹ https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/01/LEY_1266.pdf

³²⁰ <https://www.presidencia.gob.bo/index.php/prensa/noticias/1050-presidenta-anez-juramenta-a-salvador-romero-como-vocal-designado-por-el-ejecutivo-ante-el-tse>

³²¹ <https://web.senado.gob.bo/prensa/noticias/asamblea-legislativa-plurinacional-elige%C3%B3-nuevos-vocales-del-tse>

³²² Ley 1270. Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/1230NEC>

³²³ <https://fuentedirecta.oep.org.bo/noticia/la-sala-plena-del-tse-suspende-por-14-dias-el-calendario-y-cronograma-electoral/>

Generales 2020”³²⁴. La nueva normativa otorgó al Tribunal Supremo Electoral la potestad de fijar una nueva fecha para la jornada de votación, la cual debía tener lugar en un plazo máximo de noventa (90) días, computables a partir del 3 de mayo de 2020.

El 2 de junio, el TSE envió a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para establecer un nuevo rango máximo para la celebración de la jornada de votación³²⁵. Mediante ley 1304³²⁶, promulgada el 21 de junio, se modificó el plazo de 90 a 127 días computables a partir del 3 de mayo, definiendo como fecha límite para la celebración de los comicios el domingo 6 de septiembre de 2020.

En atención al agravamiento de la emergencia sanitaria, el 23 de julio el TSE resolvió posponer nuevamente los comicios, esta vez, para el 18 de octubre ³²⁷. La decisión enfrentó fuertes cuestionamientos de parte del Movimiento al Socialismo (MAS). En las semanas siguientes, sindicatos, militantes del MAS y organizaciones sociales cercanas al partido se movilizaron y cortaron carreteras a modo de protesta.

A pesar de ello, la fecha establecida por el tribunal fue ratificada por la Asamblea Legislativa mediante ley promulgada el 13 de agosto³²⁸, la cual estableció el 18 de octubre como fecha máxima e inmodificable para la votación. La MOE celebra que se haya logrado un acuerdo entre los distintos partidos y que las diferencias hayan sido dirimidas dentro del marco institucional.

La Misión observó que la pandemia del Covid-19 obligó al TSE, no sólo a ajustar el calendario electoral, sino también otros aspectos de la organización de los comicios. Al igual que otros organismos, el ente electoral registró entre su personal infectados e incluso fallecidos. El tribunal debió desarrollar una serie de medidas de precaución para tratar de minimizar el riesgo de contagio, tanto durante la preparación de la elección como el día de la votación.

El 22 de julio, el TSE aprobó el Protocolo de Bioseguridad por la Emergencia del Covid-19, el cual definió el uso obligatorio de barbijo para acudir a votar, la ampliación de la jornada de votación, el establecimiento (no obligatorio) de dos horarios de votación según el número de cédula y el incremento en el número de recintos electorales para favorecer la desconcentración de electores. La Misión destaca los esfuerzos del tribunal por intentar garantizar que los ciudadanos pudieran ejercer el derecho al voto de manera segura.

Otra de las dimensiones del proceso electoral que se vio impactada por la pandemia fue la organización de los comicios en el exterior. Las medidas de precaución sanitaria implementadas por otros países llevaron a que en algunos casos el TSE debiera gestionar permisos especiales para poder abrir los centros de votación fuera del territorio boliviano. Las semanas previas a la elección estuvieron marcadas por la

³²⁴ Ley 1297. Disponible en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/08/LEY_1297.pdf

³²⁵ <https://fuentedirecta.oep.org.bo/noticia/tse-plantea-reanudar-el-calendario-a-mediados-de-julio-y-celebrar-la-votacion-hasta-el-6-de-septiembre/>

³²⁶ Disponible en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/08/LEY_1304.pdf

³²⁷ https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/07/Pronunciamiento_TSE_23_07_2020.pdf

³²⁸ Ley 1315. Disponible en: <https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/08/LEY-1315.pdf>

incertidumbre respecto de si esos permisos serían concedidos. Finalmente, los comicios pudieron llevarse a cabo en 29 de los 30 países en que estaba previsto³²⁹, aunque en algunos casos los votantes debieron gestionar por su cuenta permisos especiales de circulación. La Misión destaca los esfuerzos del TSE por garantizar el derecho al voto de los ciudadanos radicados en el exterior y reconoce los esfuerzos de aquellos países que autorizaron la apertura de centros de votación a pesar del difícil contexto sanitario.

La Misión constató que el financiamiento de las campañas también se vio afectado por el combate a la pandemia. Para este proceso electoral, los partidos no contaron con ningún tipo de financiamiento estatal, ya que por ley se resolvió que el presupuesto asignado a las organizaciones políticas sería destinado al Tribunal Supremo Electoral para la seguridad sanitaria de las personas involucradas en todas las etapas del proceso electoral³³⁰. Si bien la Misión reconoce las excepcionales circunstancias en que se tomó esta decisión y la necesidad de proteger al personal involucrado en la organización de la elección, advierte que la ausencia de financiamiento público afecta negativamente la equidad de las campañas.

Más allá de los efectos de la emergencia sanitaria, el período pre-electoral estuvo caracterizado por un clima de alarmante tensión, denuncias cruzadas entre los candidatos y ataques contra la autoridad electoral. Esta polarización también se vio reflejada en la llegada de invitados de partidos de distintos países los días previos a la votación. En este contexto de tensión, el viernes en la noche previa a la elección fue detenido un diputado argentino, miembro de una delegación de legisladores que arribó a Bolivia para dar seguimiento al proceso. Vale mencionar que, tras ser informada de lo ocurrido, la Secretaría General de la OEA realizó gestiones que garantizaron la liberación inmediata del diputado.

La tensión política que caracterizó a la campaña derivó en algunos casos en enfrentamientos directos entre militantes de distintas agrupaciones. La Misión lamenta estos episodios y condena tajantemente el recurso a la violencia.

En relación con la inscripción de candidaturas, la Misión observó que la etapa para registrar postulantes finalizó el 3 de febrero de 2020, fecha a partir de la cual el TSE inició la revisión del cumplimiento de los requisitos que la ley establece para participar de la elección. El 20 de febrero de 2020, el TSE resolvió la inhabilitación de 4 candidatos que no cumplían con el requisito de residencia permanente fijado en la Constitución³³¹, entre ellos el ex presidente Evo Morales, quien se había postulado al Senado.

La decisión del tribunal fue fuertemente cuestionada por el MAS, el cual interpuso un amparo constitucional buscando que se revirtiera la inhabilitación. El recurso fue derivado a la Sala Segunda del Tribunal Departamental de Justicia de La Paz, la cual, en sesión llevada adelante el 7 de septiembre de

³²⁹ Panamá fue el único país en que, debido a la crisis sanitaria, el TSE no recibió autorización para la apertura de centros.

³³⁰ Ley 1314. Disponible en: <https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/08/LEY-1314.pdf>

³³¹ El artículo 149 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia establece que: “Para ser candidato o candidata a la Asamblea Legislativa Plurinacional se requerirá cumplir con las condiciones generales de acceso al servicio público, contar con dieciocho años de edad cumplidos al momento de la elección, haber residido de forma permanente al menos dos años inmediatamente anteriores a la elección en la circunscripción correspondiente”.

2020, se pronunció a favor de rechazar el amparo, quedando vigente la inhabilitación resuelta por el Tribunal Supremo Electoral³³².

El 17 de septiembre, el escenario electoral se modificó con la renuncia de la presidenta interina Jeanine Añez a su candidatura presidencial por la alianza Juntos. Los delegados de la agrupación solicitaron de manera formal al Tribunal Supremo Electoral la disolución de su alianza. De igual modo, en la semana previa a los comicios, la alianza Libre 21 y el partido Acción Democrática Nacionalista (ADN) retiraron sus candidaturas a todos los niveles de elección. Como consecuencia, de las 8 agrupaciones que se habían inscrito, únicamente 5 participaron efectivamente de la elección.

La Misión observó que, debido a que ya se había concluido con la impresión de las boletas, las renunciaciones supusieron un desafío para el órgano electoral. El tribunal debió encargarse de notificar a los notarios y jurados electorales, quienes ya habían sido capacitados, de que los votos que se emitieran por los candidatos de alguna de las tres alianzas debían ser registrados como “nulos” en las hojas de trabajo y en el acta electoral de escrutinio.

La Misión constató también que, mientras el tribunal se abocaba a la preparación de los nuevos comicios, las autoridades policiales avanzaron en la investigación de las manipulaciones detectadas en el marco de la elección de 2019. En línea con los hallazgos del Análisis de Integridad Electoral Realizado por la OEA, una investigación llevada adelante por la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen (FELCC), concluyó que el día de los comicios se adulteraron actas y se manipuló la infraestructura informática utilizada para el procesamiento de los resultados.

La FELCC reveló, además, que las acciones dolosas identificadas fueron realizadas en coordinación con actores extranjeros, y que existieron contactos entre autoridades electorales y autoridades políticas. La Misión tomó nota de los hallazgos y continúa dando seguimiento a las investigaciones en curso.

Durante la semana previa a la elección, la Misión estuvo presente en los distintos simulacros que se realizaron para poner a prueba tanto el Sistema de Cómputo Oficial (SCORP) como el Sistema de Difusión de Resultados Preliminares (DIREPRE). En relación con este último, la MOE observó que, durante el simulacro del 14 de octubre, a 4 días de los comicios, sólo se alcanzó a procesar un 8% de las actas, cifra muy por debajo del objetivo trazado (60%). La Misión observó que este bajo porcentaje se debió principalmente a problemas de autenticación en la aplicación móvil que los notarios debían utilizar para transmitir los resultados de las actas. A esto se sumó un alto nivel de ausentismo de los propios notarios.

³³² La Sala Segunda del Tribunal Departamental de Justicia de La Paz llevó adelante una primera audiencia para tratar el recurso de amparo presentado por el ex presidente Morales el 1 de septiembre. Un empate entre los dos vocales de la Sala dejó en suspenso la habilitación o inhabilitación, por lo que se decidió programar una nueva audiencia y convocar a un tercer vocal, para que actuara como dirimidor. Finalmente, como se indica en el cuerpo del informe, en sesión llevada adelante el 7 de septiembre, el vocal dirimidor se pronunció a favor de rechazar el amparo, quedando vigente la inhabilitación resuelta por el Tribunal Supremo Electoral.

Cabe señalar, además, que de las pocas actas que lograron ser transmitidas durante el simulacro, un porcentaje elevado fue remitido a observación, es decir, no fueron procesadas. La MOE/OEA constató que en el simulacro no se pusieron a prueba todos los módulos del sistema.

El día anterior a la votación, el presidente del TSE anunció en conferencia de prensa que, debido a que los resultados de las pruebas no permitían tener seguridad de la difusión completa de los datos, el pleno del tribunal había resuelto por unanimidad suspender el DIREPRE y entregar únicamente resultados oficiales. La Misión de Observación Electoral de la OEA, la Misión de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) y la Misión de Expertos del Centro Carter, emitieron un comunicado conjunto señalando que entendían la determinación adoptada como una medida que buscaba evitar poner en riesgo la difusión correcta de los resultados. La Unión Europea, la Organización de las Naciones Unidas y la Conferencia Episcopal Boliviana publicaron, asimismo, un comunicado conjunto reiterando su apoyo a la autoridad electoral y exhortando a la ciudadanía a esperar con calma los resultados del cómputo oficial.

Entre las principales fuerzas en contienda, Comunidad Ciudadana manifestó que lamentaba la suspensión del DIREPRE pero que comprendía la decisión del tribunal. Por el contrario, la alianza Creemos emitió un comunicado criticando la determinación del TSE, mientras que el bloque de senadoras y senadores del MAS se expresó en el mismo sentido, señalando que la cancelación del DIREPRE generaba incertidumbre en la contienda.

Si bien la Misión comprende las razones que llevaron al tribunal a decidir la suspensión, reafirma el criterio expresado en anteriores elecciones respecto a la importancia de contar con un sistema de resultados preliminares. Se advierte que, prácticamente la totalidad de los países de la región cuentan hoy con este tipo de herramientas, lo que les permite brindar información rápida y confiables a la ciudadanía, y disminuir las tensiones post electorales.

2.2 Jornada Electoral

Durante la jornada electoral, los observadores de la OEA estuvieron en los centros de votación desde su apertura hasta el escrutinio de los votos y la transmisión de los resultados. En Bolivia, tuvieron presencia en las ciudades de La Paz, El Alto, Santa Cruz y Cochabamba, y estuvieron, además, en Argentina, España y Estados Unidos, donde dieron seguimiento al voto de los bolivianos y las bolivianas residentes en el extranjero.

La Misión destaca que la jornada se desarrolló con normalidad y únicamente se registraron casos aislados de retrasos en la apertura de mesas y de descoordinación logística debido a la ausencia de los jurados electorales. Prácticamente la totalidad de las mesas contaron con los materiales necesarios, como el padrón, las papeletas, las urnas, la tinta para la huella digital y las actas oficiales.

Asimismo, en aproximadamente una tercera parte de los recintos electorales se observaron largas filas de electores que esperaron pacientemente para ejercer su derecho al voto. Esto a pesar de que el Tribunal Supremo Electoral emitió en días previos a la jornada electoral la recomendación de segmentar el horario de votación. El retraso para emitir el sufragio se atribuyó principalmente a la implementación de las

medidas sanitarias para el ingreso a los recintos, lo que ocasionó que las filas se extendieran, en algunos casos, por varias cuadras.

Las mesas de sufragio estuvieron integradas de manera paritaria entre hombres y mujeres, y poco más de la tercera parte estuvo presidida por una mujer. Asimismo, se contó con la presencia de delegados de las diferentes organizaciones políticas, entre las que destacan Comunidad Ciudadana (CC) y el Movimiento Al Socialismo (MAS), quienes tuvieron representantes en la mayoría de las mesas. El resto de las fuerzas políticas tuvo una representación mucho menor.

Respecto a los notarios en los diferentes recintos, la Misión observó un desempeño entre bueno y regular, y tuvo conocimiento de reportes que mostraban que los notarios impidieron sacar fotografías e impidieron realizar el trabajo de los observadores nacionales, así como de los encuestadores.

Es de destacar el gran esfuerzo de los funcionarios electorales y la ciudadanía para cumplir con los protocolos de bioseguridad diseñados para evitar la propagación del Covid-19. La Misión observó el uso de equipo de protección personal como mascarillas y lentes, aunque a las afueras de algunos recintos se registraron aglomeraciones y concentraciones que hicieron imposible respetar la distancia social. Asimismo, se tuvo conocimiento de problemas en la entrega de materiales de bioseguridad y su uso disperejo en algunos recintos.

Si bien el Tribunal Supremo Electoral había anunciado que se permitiría votar a aquellas personas que estuvieran en la fila a la hora del cierre de las mesas, la Misión observó que, en la mayoría de las mesas, se inició el escrutinio después de las 18:00 horas. Dicho proceso demoró más de lo previsto debido, en algunos casos, a la apertura tardía de la mesa y, en otros, a la necesidad de repetir los conteos, lo que ocasionó que pasadas las 21:30 horas los jurados electorales continuaran llenando las actas.

La cancelación el día previo del sistema de Difusión de Resultados Preliminares (DIREPRE) provocó que no hubiera información oficial suficiente la noche de la elección. Esta situación abrió un espacio de incertidumbre y especulación. Si bien, tal como había sido anunciado por el TSE, el cómputo inició a las 18:00 horas, su procesamiento es por naturaleza lento, y por lo tanto no ofreció una tendencia clara sobre los resultados. En ese contexto, la ciudadanía debió informarse a partir de conteos rápidos y encuestas a boca de urna difundidas en los medios de comunicación a la medianoche. En esta oportunidad la Misión contó con dos conteos rápidos que fueron coincidentes con los divulgados a través de los medios de comunicación.

A pesar de las circunstancias extraordinarias en las que se llevó a cabo este proceso electoral y de los enormes desafíos logísticos derivados de la pandemia del Covid-19, la Misión desea destacar el comportamiento cívico y responsable de los ciudadanos y ciudadanas bolivianas que participaron desde diferentes roles en la elección. Especial reconocimiento a quienes acudieron masivamente a las urnas en un ánimo cívico y pacífico, y a los funcionarios de mesa y miembros de las fuerzas de seguridad, quienes cumplieron su deber con responsabilidad y patriotismo. El éxito de la jornada electoral se debe en gran medida a su labor seria y comprometida.

Asimismo, la MOE/OEA hace un reconocimiento a la presidenta, candidatos y partidos políticos por su comportamiento prudente y los llamados a mantener la calma antes, durante y después de la jornada electoral, lo que dio cuenta del compromiso con la integridad de este proceso electoral.

Finalmente, la Misión desea destacar el trabajo de las organizaciones nacionales que observaron la elección y, con ello, dotaron de certeza y transparencia a un proceso electoral crucial para la vida política del país. En ese sentido, la MOE/OEA hace votos para que en el futuro este tipo de mecanismos se fortalezcan, pues su trabajo beneficia a la democracia de Bolivia.

2.3 Etapa Post Electoral

En los días posteriores a la votación, la Misión se mantuvo en terreno y dio seguimiento a la evolución del cómputo oficial. Tal como indica la normativa, este proceso se realizó de manera descentralizada, por lo que los responsables de computar las actas en cada uno de los nueve departamentos fueron los Tribunales Electorales Departamentales (TEDs).

Durante la etapa post electoral, los medios de comunicación, los partidos y la ciudadanía pudieron verificar en tiempo real el avance del cómputo por medio de una página Web diseñada por el TSE específicamente para tal fin. La MOE constató que, a través de esta plataforma, los interesados podían consultar los resultados por departamento, municipio, localidad, recinto y mesa de votación. Además, tenían la posibilidad de acceder a las imágenes de las actas.

Tal como se indicó, la publicación de los resultados del cómputo comenzó la misma noche de la elección. Dada la naturaleza propia de este tipo de procesos, el avance en el procesamiento de las actas fue lento. A las 12:00 a.m., 5 horas después de finalizada la votación, se habían computado únicamente los resultados del 4,8% de las mesas.

El día lunes, el proceso continuó tal como estaba previsto. La Misión observó que cada uno de los tribunales definió los tiempos de descanso de quienes participaban en el cómputo. Con el fin de acortar los plazos, algunos TED resolvieron trabajar de manera ininterrumpida. La Misión constató, sin embargo, retrasos en el procesamiento de los resultados correspondientes a las mesas ubicadas en el exterior. Las demoras se debieron principalmente a fallas de la aplicación que el TSE había desarrollado para el envío de las imágenes de las actas del extranjero, lo que obligó a implementar un protocolo diferente para esos casos.

El martes 20, la Misión fue informada de que la página de publicación de resultados se vio afectada por un alto volumen de peticiones. Si bien, la publicación no se vio interrumpida sí se redujo la capacidad del sistema de responder a las consultas de la ciudadanía. Los técnicos de la dirección de tecnología del tribunal evaluaron la situación y determinaron que el módulo de publicación estaba trabajando sobre el 100 % de su capacidad. Asimismo, identificaron un IP en el extranjero que estaba realizando un número anormalmente alto de consultas, provocando la sobrecarga detectada.

El Tribunal Electoral convocó a los partidos, la prensa y las misiones de observación electoral nacionales e internacionales para informar de lo ocurrido y explicar que se había tomado la determinación de

bloquear el IP sospechoso. La MOE/OEA observó que esta medida mejoró significativamente los tiempos de respuesta de la página web.

La Misión observó, por otra parte, que algunos tribunales departamentales habían computado actas en las que figuraban votos válidos para las alianzas Libre 21, Juntos y ADN, a pesar de que estas fuerzas se habían retirado de la contienda y de que el TSE había indicado que estos votos debían ser registrado como nulos³³³. Tras detectar la equivocación, los tribunales emitieron una resolución determinando la anulación de los votos asignados a estas tres organizaciones. A continuación, procedieron a retirar las actas con errores del módulo de publicación, a fin de realizar las enmiendas necesarias y volverlas a procesar. La Misión observó que esta operación de ajuste continuó durante todo el escrutinio.

En este contexto, la MOE/OEA tomó nota de que, cuando se retiraron las actas para realizar las correcciones, el porcentaje de avance de escrutinio- tal como figuraba en la página web del órgano electoral- retrocedió. Ello generó confusión y preocupación entre parte de la ciudadanía y los actores políticos, especialmente entre quienes desconocían el procedimiento que estaba realizando el tribunal. El 21 de octubre, el TSE difundió un comunicado a través del cual explicó la situación y reiteró el procedimiento para el tratamiento de estos casos.³³⁴

Durante la etapa poselectoral, la Misión recibió denuncias respecto de la existencia de mesas en las que un solo partido habría obtenido por encima del 90% de los votos, llegando en algunos casos al 100%. Este fenómeno no es nuevo en Bolivia y debe ser analizado de cara a futuros procesos electorales. Teniendo en cuenta la desconfianza generada por las suspendidas elecciones de 2019 y los desafíos enfrentados en el proceso de 2020, es importante que se instale en el TSE una cultura de auditoría de riesgo previa a la elección, así como una auditoría independiente sobre los resultados. Estos mecanismos contribuirán a dar certeza a futuros procesos electorales.

Finalmente, el 23 de octubre, el TSE finalizó el procesamiento de las actas y realizó la proclamación de los resultados. El candidato Luis Arce, del MAS-ISP fue consagrado oficialmente como el nuevo presidente electo de Bolivia con el 55,1% de los votos.

Tabla 1: Resultados de la elección presidencial

Candidato presidencial	Partido/Alianza	Votos obtenidos
Luis Arce	MAS-ISP	55,11%
Carlos Mesa	Comunidad Ciudadana	28,83%
Luis Fernando Camacho	Creemos	14%
Chi Hyung Chan	Frente para la Victoria	1,55%

³³³ De acuerdo con las resoluciones TSE-RSP-JUR 056/2020, TSE-RSP-JUR 074/2020 y TSE-RSP-JUR 075/2020.

³³⁴ <https://www.oep.org.bo/comunicados/>

Feliciano Mamani	PAN Bol	0,52%
------------------	---------	-------

Fuente: elaboración propia sobre los datos del cómputo divulgado por el TSE.

3. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

La Misión destaca que, si bien todavía persisten oportunidades de mejora, se ha observado un progreso significativo en la calidad y transparencia de los comicios. Se resalta que, en un plazo acotado y pese a las complejidades propias de contexto, el TSE ha avanzado de manera sustantiva en la implementación de las recomendaciones formuladas por la MOE/OEA en 2019.

Con el objeto de continuar contribuyendo al fortalecimiento del sistema electoral de Bolivia, a continuación se presentan una serie de observaciones y recomendaciones que podrían considerarse para futuros procesos electorales.

3.1 Organización electoral

Institucionalidad electoral

Tal como lo recomendó la Misión de 2019, la nueva integración del Órgano Electoral Plurinacional (OEP), tanto en lo que refiere a las autoridades del TSE como de los TED, refleja la pluralidad política y social del país. Una vez integrado el pleno del tribunal, el primer reto que tuvo que afrontar fue la reconstrucción de la institucionalidad del Órgano Electoral Plurinacional (OEP). Para ello contó con el apoyo de la comunidad internacional, que brindó cooperación técnica en distintas áreas, como son: cadena de custodia, tecnología, comunicación social, fortalecimiento de los tribunales departamentales y capacitación, entre otras.

Para implementar las distintas fases del proceso electoral, el TSE formó comisiones de trabajo temáticas integradas por tres vocales, siendo uno el presidente y responsable de los trabajos. Esta modalidad ayudó a la corresponsabilidad de las tareas y a mejorar la comunicación interna, así como al control y conocimiento del desarrollo de las responsabilidades, lo que dio apertura y transparencia al trabajo, tanto al interior como hacia el exterior. Vale mencionar que el OEP aún debe seguir con la contratación y profesionalización de personal para consolidar su institucionalidad.

A fin de continuar con el proceso de fortalecimiento del órgano, la Misión recomienda:

- Continuar con la selección del personal que ocupará cargos vacantes con base en sus capacidades técnicas y teniendo en cuenta experiencia y área de especialización.

Padrón electoral

Con el fin de dar cumplimiento al mandato establecido en la Ley del Régimen Excepcional y Transitorio, para estas elecciones el TSE realizó una serie de modificaciones al Reglamento de Actualización del Padrón Electoral Biométrico, para implementar medidas orientadas al saneamiento del padrón electoral y a la

elaboración de las listas de habilitados e inhabilitados para votar.³³⁵ Entre las modificaciones se destacan la definición y diferenciación de las categorías de “inhabilitados” y “no habilitados”³³⁶, la instrucción de que los “no habilitados” no formen parte del padrón electoral³³⁷, y la posibilidad de informar sobre la defunción de un ciudadano a través de una declaración jurada, con el fin de depurar los registros.³³⁸

Sumado a esto, a través de la interpretación del artículo 33 del citado reglamento, la Sala Plena del TSE adoptó el criterio bajo el cual procede la inhabilitación a nivel nacional de los ciudadanos que no participaron en el Referendo Constitucional Aprobatorio de 2016, ni en las elecciones de Altas Autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional de 2017. Para el caso del exterior, se decidió la inhabilitación de aquellos que no participaron en las elecciones generales de 2014 y en el Referendo Constitucional Aprobatorio de 2016.³³⁹ La MOE/OEA observó que este criterio produjo la inhabilitación de 136.532 ciudadanos a nivel nacional y 50.634 ciudadanos en el exterior.³⁴⁰ Asimismo, el TSE realizó procesos de verificación de datos del padrón mediante un ejercicio de contrastación de las bases de datos del registro electoral (SRECI) y del registro civil (SEGIP), el cual permitió la revisión de 412.238 casos y contribuyó con la depuración de 456.283 registros para esta elección.³⁴¹

La MOE destaca los esfuerzos del TSE por incluir a las organizaciones políticas, academia y miembros de la sociedad civil en el proceso de socialización de las acciones de saneamiento y conformación del padrón electoral, a través de la realización de mesas multipartidarias y laboratorios técnicos. Sumado a esto, la Misión saluda las decisiones de la Sala Plena del TSE orientadas a facilitar la rehabilitación de ciudadanos a través de un proceso digital que podía realizarse hasta 40 días antes de la fecha de elección. La MOE saluda también la apertura del padrón para el registro de jóvenes que alcanzaron la edad para votar, luego de la interrupción del calendario electoral por los efectos de la pandemia.

Por lo tanto, la Misión recomienda:

-Continuar con las medidas y acciones para el saneamiento del padrón electoral.

Cadena de custodia y seguridad de materiales electorales

Tal como reveló el Análisis de Integridad Electoral realizado en 2019, una de las debilidades del proceso electoral pasado había sido la fragilidad extrema de la cadena de custodia. La falta de acompañamiento de las fuerzas de seguridad durante el traslado de los materiales junto con la ausencia de protocolos y el monitoreo del repliegue habían minado la seguridad del proceso.

³³⁵ Ley No. 1266 del 24 de noviembre de 2019

³³⁶ Artículo 4 (Definiciones). Reglamento para la Actualización del Padrón Electoral Biométrico.

³³⁷ Artículo 34. Punto 2. (Causales de No Habilitación). Reglamento para la Actualización del Padrón Electoral Biométrico.

³³⁸ Artículo 29. Parágrafo V. (Conformación del Padrón Electoral). Reglamento para la Actualización del Padrón Electoral Biométrico.

³³⁹ Acta de Sala Plena TSE-RSP-ADM Nro 20/2020

³⁴⁰ Estadísticas generales del Padrón Electoral de Bolivia. Órgano Electoral Plurinacional.

³⁴¹ Ídem.

La Misión observó que esta problemática fue abordada por el nuevo tribunal con el apoyo de un equipo de cooperación técnica de la OEA, que trabajó junto a los funcionarios del tribunal para la mejora de estos procesos. De cara a esta elección, el TSE estableció 31 protocolos e instructivos para el proceso de custodia y seguridad de materiales durante las etapas de producción, almacenamiento y distribución. La Misión destaca, además, que la implementación de los protocolos el día de la elección fue, en líneas generales, correcta, aun cuando en algunos casos los funcionarios departamentales debieron recurrir a sus supervisores para despejar dudas sobre los procedimientos.

La MOE/OEA constató, adicionalmente, que se habilitó un Centro de Logística Nacional (COL) y nueve Centros de Logística Departamental (CDL), los cuales contaron con espacios adecuados para las tareas logísticas, así como con circuitos cerrados de cámaras de seguridad y custodia policial. Se observó, por otra parte, que se incluyeron nuevas medidas de seguridad tanto en la impresión de las actas electorales como de otros materiales sensibles³⁴². Además, se firmó un convenio con las fuerzas policiales para contar con su custodia durante el traslado de los materiales.

La Misión constató, asimismo, que se utilizó un nuevo sistema de monitoreo para la distribución de material electoral con información en tiempo real. Sin embargo, este mecanismo se puso en marcha recién el día antes de la elección, cuando ya había iniciado la distribución del material en los departamentos. Esto generó que su utilidad fuera parcial, al quedar fuera una parte del proceso de distribución. La MOE constató que el retraso fue causado, en parte, por la interrupción de las actividades del calendario electoral decretada en razón de la pandemia. A esto se sumó que los plazos establecidos para las contrataciones en algunos casos, no eran compatibles con los tiempos del cronograma electoral.³⁴³

Por tanto, la Misión recomienda:

- Reforzar la capacitación de los funcionarios electorales para garantizar el pleno conocimiento de los protocolos de distribución y custodia de los materiales.
- Asegurar que los plazos establecidos en reglamentos internos para procedimientos administrativos, tales como la contratación directa de bienes y servicios, se ajusten a los tiempos propios del proceso electoral.

Capacitación

³⁴² Certificados de sufragio, lista índice de habilitados, certificado de impedimento de sufragio y hojas de trabajo. Las papeletas de votación mantuvieron las medidas de seguridad definidas en el Reglamento de Material Electoral aprobado mediante resolución TSE-RSP-ADM N°0229/2019 de 24 de mayo de 2019.

³⁴³ Información recibida de parte del Sr. José Antonio Orellana, Encargado de Logística Electoral de la Dirección Nacional de Procesos Electorales en reunión de fecha 14 de octubre de 2020, en cuanto al procedimiento establecido en el artículo 20 del Reglamento de Contrataciones Directas para las Elecciones Generales 2020, Resolución TSE-RSP-ADM No. 86/2020, del 17 de febrero de 2020.

La MOE constató que el programa de capacitación contó con la participación de 247 facilitadoras/es y 389 capacitadoras/es, quienes tuvieron a su cargo la capacitación de 6.910 notarios (84.3%)³⁴⁴ y 165.467 jurados/as electorales (80.7%)³⁴⁵. A pesar de la pandemia, se superó el porcentaje del proceso electoral pasado.³⁴⁶ Los programas de capacitación incluyeron además a guías electorales,³⁴⁷ jueces electorales³⁴⁸, miembros de la policía y fuerzas armadas³⁴⁹, delegados/as de las organizaciones políticas³⁵⁰ y miembros de los TED.

La MOE observó que hubo dos modalidades de capacitación: reuniones presenciales con grupos reducidos y capacitación virtual. Esta última contó con la implementación de la nueva aplicación móvil “Yo soy jurado” y el uso de medios como la televisión y radio. Sin embargo, el uso de estas plataformas no garantiza la efectividad en la transmisión de conocimientos por sí misma. La MOE también notó que para ser miembro de mesa no se exige como requisito contar con un certificado de capacitación. Finalmente, la MOE destaca que se contó con materiales y realizaron actividades en tres idiomas: guaraní, quechua y español, lo que representó una buena medida de difusión.

Por tanto, la Misión recomienda:

- Realizar las jornadas de capacitación por etapas y con la antelación necesaria para monitorear su alcance. La Misión considera que asistir a las capacitaciones debe ser un requisito para integrar la mesa.
- Considerar acciones para evaluar la efectividad de las capacitaciones no presenciales, con el fin de que garanticen un mínimo de conocimientos sobre las responsabilidades y tareas de la función. Se sugiere, además, considerar la posibilidad de ofrecer incentivos a los jurados que participen en las capacitaciones.

Desconcentración de recintos

La reubicación o cambio de recintos electorales es una medida extraordinaria en la gestión del proceso, ya sea por razones de accesibilidad, climáticas, de seguridad u otras. En esta ocasión, como parte de las medidas de bioseguridad para el proceso electoral, el TSE llevó a cabo un proceso de desconcentración

³⁴⁴ Información recibida de parte del Sr. Víctor Villalta, Director del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) en reunión de fecha 14 de octubre de 2020.

³⁴⁵ Información reflejada en la página web de monitoreo de actividades del notario.

³⁴⁶ En 2019, el TSE capacitó a 117.932 (59,4%) jurados/as electorales.

³⁴⁷ SIFDE desarrolló una cartilla de capacitación de Guías Electorales, quienes debieron aprobar un módulo virtual de capacitación para aprobar su contratación. Los postulantes con mejores calificaciones fueron escogidos por los TED.

³⁴⁸ SIFDE desarrolló dos modalidades de capacitación, un programa virtual a través de la plataforma de Escuela de Jueces del sistema de justicia nacional, y una presentación con diapositivas en las que explican cómo tratar las faltas electorales.

³⁴⁹ SIFDE desarrolló un modelo de capacitación basado en una cartilla, la cual explica las funciones de las fuerzas de seguridad en la cadena de custodia del proceso electoral. Esta formación se realizó de manera presencial y fue coordinada por los TED.

³⁵⁰ SIFDE organizó varias mesas de diálogo multipartidaria donde se informó a las organizaciones políticas sobre el funcionamiento de los sistemas de cómputo, DIREPRE, padrón y cadena de custodia. Con apoyo del PNUD, se realizó e imprimió alrededor de dos mil cartillas que fueron distribuidas a las organizaciones políticas. Adicionalmente, se habilitó un módulo de capacitación virtual.

de recintos para evitar aglomeraciones, considerando modificar aquellos que contaban con diez o más mesas de sufragio en lugares que no tenían condiciones para mantener el distanciamiento social. En este escenario, se determinó el traslado de 2.304 mesas a 279 recintos, de los cuales 233 fueron nuevos y 46 fueron recintos existentes.³⁵¹

La MOE observó que la información sobre los cambios de recintos fue actualizada en el sistema “Yo participo” a cuatro días de la elección a nivel nacional. Sin embargo, la información de ocho recintos desconcentrados en Argentina, no fue actualizada en ese mismo sistema, por lo que electores se informaron del cambio en el recinto original durante el día de la elección, lo que ocasionó confusión.

La Misión recomienda:

-Realizar la difusión de cambios de recinto con el tiempo suficiente y por los medios adecuados para que el elector conozca su lugar de votación con antelación. Esto brindará mayor certeza al ejercicio del voto.

3.2 Voto en el exterior

En el marco de este proceso electoral, la MOE/OEA observó que la organización del voto en el exterior se vio impactada por las medidas sanitarias adoptadas por otros países para controlar sus propios brotes de Covid-19. Esta situación generó un estado de incertidumbre respecto de si sería posible celebrar los comicios en todas las circunscripciones que contaban con votantes registrados. Finalmente, el tribunal obtuvo los permisos necesarios para habilitar recintos de votación en 29 de los 30 países en que se tenía previsto hacerlo. De acuerdo con la información recibida, no fue posible contar con puntos de votación en Panamá, ni en las ciudades de Antofagasta, Arica, Calama, Copiapó e Iquique, en Chile³⁵².

En relación con el padrón, en estas elecciones se contó con 301.631 electores registrados en el exterior. Esta cifra es menor a la de las anuladas elecciones de 2019 (341.001), a pesar de que incluye las adiciones de quienes emigraron en fechas recientes y de que, tal como establece la legislación³⁵³, el TSE mantuvo el empadronamiento permanente en el exterior en los cinco países con más residentes bolivianos (Argentina, Brasil, Chile, España y Estados Unidos).

La disminución en el número de votantes obedece a los procesos de saneamiento del padrón impulsados por el tribunal, de los cuales resultaron personas depuradas (fallecidos) e inhabilitadas³⁵⁴. La Misión fue informada de que la lista de ciudadanos inhabilitados en el extranjero fue publicada el 2 de septiembre en la Web del Órgano Electoral Plurinominal (OEP) y de que se coordinó su difusión con representantes de la comunidad boliviana en el exterior. El TSE habilitó, asimismo, un canal para que los ciudadanos

³⁵¹ Información recibida por parte de la Dirección Nacional de Procesos Electorales del TSE

³⁵² Ver: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/10/Comunicado_TSE_14_10_2020.jpg.

Cabe señalar que en 2019 se habilitaron recintos en 33 países, todos aquellos en los que Bolivia contaba con representaciones diplomáticas. Para este proceso electoral, Bolivia ya no cuenta con representaciones en Irán, Nicaragua y Venezuela.

³⁵³ Ley del Régimen Electoral. Artículo 203.

³⁵⁴ El reglamento de actualización del padrón establece, en su artículo 33, las causales por las que un elector debe ser inhabilitado.

afectados pudieran solicitar su reincorporación al padrón hasta el 8 de septiembre³⁵⁵. A pesar de lo anterior, el día de la elección, la Misión observó un gran número de electores que se acercaron a los recintos de votación sin tener conocimiento de que habían sido inhabilitados.

La MOE constató, por otra parte, que la aplicación “Yo participo”, a través de la cual los electores podían buscar en dónde les correspondía votar, presentaba en algunos casos información desactualizada. Funcionarios del tribunal explicaron a la Misión que las autoridades de algunos países habían solicitado, a último momento, ampliar el número de recintos electorales para desconcentrar a los votantes y que esos cambios no habían llegado a ser cargados en la aplicación.

En relación con la logística de la elección, la Misión destaca que, para este proceso electoral, la Dirección Nacional de Procesos Electorales generó un protocolo de cadena de custodia que, reguló paso a paso la remisión de maletas hacia el exterior, así como los procedimientos a seguir en caso de que se rompiera³⁵⁶.

Asimismo, para estos comicios, el tribunal desarrolló una aplicación que permitía el envío de imágenes de las actas del exterior para su procesamiento en el sistema de cómputo oficial y que incluía el uso de firmas digitales, para garantizar la integridad y veracidad de la información transmitida. Si bien, tal como indicó en 2019, la Misión considera que la mejor alternativa sería realizar el cómputo con las actas físicas, estas nuevas medidas de seguridad tecnológica constituyen un avance respecto a lo observado en el proceso electoral pasado. Se advierte, sin embargo, que en algunos centros la aplicación no funcionó correctamente, por lo que, tal como indicaba el protocolo de contingencia, los notarios debieron enviar las imágenes de las actas vía correo electrónico. Este procedimiento se detalla en la sección de tecnología electoral.

Con el objeto continuar mejorando los procesos y procedimientos relativos al voto en el exterior, la Misión recomienda:

- Reforzar la difusión del padrón de personas inhabilitadas, y los plazos y mecanismos de solicitud de rehabilitación, para garantizar que son de pleno conocimiento de la ciudadanía boliviana residente en el exterior.
- Habilitar un portal exclusivo para el voto de los bolivianos en el exterior, que permita brindar información específica, oportuna y actualizada sobre el proceso electoral.
- Diseñar un mecanismo que garantice que las actas originales del voto en el exterior lleguen oportunamente a Bolivia para ser incorporadas en el cómputo definitivo.

3.3 Tecnología Electoral

De cara a este proceso electoral, el TSE planificó la implementación de dos sistemas para dar a conocer los resultados: por un lado, el Sistema de Difusión de Resultados Electorales Preliminares (DIREPRE),

³⁵⁵ De acuerdo con la información provista por el tribunal, de los 50.637 electores del exterior inhabilitados sólo se recibieron 245 solicitudes de reincorporación procedentes.

³⁵⁶ Cadena de Custodia del Material Electoral para el Voto en el Exterior. Elecciones 2020. Protocolo emitido por la Unidad de Voto en el Exterior de la Dirección de Procesos Electorales.

mediante el cual se brindaría a la ciudadanía datos preliminares no vinculantes la misma noche de la elección; y, por otro, el Sistema de Consolidación Oficial de Resultados de Cómputo (SCORC). La Misión observó que ambos sistemas debieron ser desarrollados en un tiempo reducido. La MOE fue informada, además, de que el tribunal debió reconstruir parte de la infraestructura necesaria para la puesta en marcha de los sistemas, la cual había sido dañada durante las protestas posteriores a las fallidas elecciones del 2019.

Este informe aborda sólo algunos de los temas relacionados con el uso de tecnología electoral durante el proceso. Vale mencionar que esta área del TSE requiere de un trabajo profundo de profesionalización y modernización, que debe ser abordado de cara a próximos procesos electorales.

Sistema de Difusión de Resultados Electorales Preliminares (DIREPRE)

La Misión estuvo presente en el simulacro del 14 de octubre, realizado a tan sólo 4 días de los comicios, y observó que apenas se logró procesar, desde un número reducido de recintos, el 8% de las actas, porcentaje muy por debajo del objetivo del 60%. Funcionarios del tribunal manifestaron que esto se debió, en parte, a que los notarios tuvieron dificultad para autenticarse en la aplicación móvil que debían utilizar para enviar las imágenes de las actas.

Posteriormente, la Misión fue informada de que la aplicación de transmisión no había sido diseñada para su uso en teléfonos inteligentes (*smartphones*), cuya versión de Android fuera anterior a la 6.0. Dado que los notarios debían utilizar sus teléfonos particulares, quienes contaban con versiones de sistema operativo más antiguas, no lograron transmitir los resultados. A estos problemas técnicos se sumó que hubo un alto ausentismo de notarios durante las pruebas.

La MOE/OEA constató, que un porcentaje elevado de actas que se transmitieron fueron observadas, es decir, marcadas como inconsistentes o con irregularidades y, por lo tanto, excluidas del flujo de procesamiento de resultados. Esto se debió, en parte, a que se les dio a los digitadores que cargaban los resultados -personal no necesariamente calificado o con experiencia electoral- la potestad de observar actas. Sumado a lo anterior, no se puso a prueba el módulo de publicación de resultados en la web, ni se realizaron pruebas de estrés con la totalidad del sistema en funcionamiento.

Según fue informada la MOE/OEA, con posterioridad al simulacro -el 16 del octubre- se realizó una evaluación de seguridad del DIREPRE, para corroborar e identificar las fallas presentadas, y se llevó a cabo una prueba de estrés. La Misión no fue convocada para estar presente durante estos ejercicios.

Debido a que no era posible garantizar el buen funcionamiento del sistema, la noche anterior a la elección, el TSE decidió suspender la implementación del DIREPRE. En reunión posterior a los comicios, la vicepresidenta del tribunal manifestó su intención de realizar a futuro un análisis a profundidad sobre las fallas detectadas.

En función de los problemas observados, la MOE comprende la determinación del tribunal. Sin embargo, se reitera lo señalado por las Misiones de 2014, 2015 y 2019, respecto de la importancia de contar con

sistema de transmisión de resultados preliminares rápido y confiable, que permita a la ciudadanía tener información la noche de la elección. En vistas a este objetivo, se recomienda:

- Disponer un plazo razonable para el diseño y desarrollo del sistema.
- Desarrollar y ejecutar un plan de simulacros con la anticipación adecuada, que permitan a la autoridad electoral identificar y corregir errores.
- Poner a prueba el 100% de las funcionalidades de todos los sistemas y de la infraestructura tecnológica empleada.
- Realizar pruebas de estrés al sistema replicando condiciones similares a las de la jornada electoral, de tal modo que sea posible observar el desempeño y anticipar potenciales fallas e incidentes.
- Implementar una prueba de penetración sobre la totalidad de los sistemas e infraestructura tecnológica.
- Implementar un sistema de documentación integral que permita llevar una bitácora de eventos e incidentes.
- Proveer de equipos celulares a los operarios encargados de la transmisión de los resultados desde los recintos y asegurarse de que cuenten con las características necesarias para ejecutar la aplicación de transmisión.
- Depositar en supervisores calificados la responsabilidad de determinar qué actas deben ser observadas.
- Contar, el día de las elecciones, con una mesa de ayuda para colaborar en la resolución de problemas.
- Cifrar el canal de transmisión de las imágenes de las actas.
- Promover la participación de los delegados técnicos de partidos políticos en las actividades para el montaje y las pruebas del cómputo preliminar y oficial de resultados.

Sistema de cómputo oficial (SCORC)

Para la consolidación y divulgación de resultados oficiales, el órgano electoral contó con una plataforma tecnológica denominada Sistema de Consolidación Oficial de Resultados de Cómputo (SCORC). A través de la misma, los Tribunales Electorales Departamentales (TED) realizaban la revisión y aprobación de cada una de las actas físicas de las mesas de votación en su Departamento. Posteriormente, los resultados procesados eran enviados por medio de una red de datos privada a los servidores del centro de datos principal del órgano electoral, para su consolidación a nivel nacional. Una vez validados, los resultados eran difundidos a través de una página Web diseñada por el TSE específicamente para tal fin.

La noche de la elección la MOE observó que a las 12:00 a.m. solo se había computado un 4,8 % de las actas. Vale destacar que el proceso, aunque lento, transcurrió de forma ininterrumpida. Cada TED determinaba su horario de operaciones y descansos, alimentando cada uno a su ritmo el sistema de totalización a nivel nacional.

La mañana del martes 20, la Misión fue informada de que la página de publicación de resultados se vio afectada por un alto volumen de peticiones reduciendo la capacidad del sistema de responder a las consultas de la ciudadanía. Vale destacar que no se interrumpió la divulgación. Los técnicos de la dirección de tecnología del tribunal evaluaron la situación y determinaron que el módulo de publicación estaba trabajando sobre el 100 % de su capacidad. Asimismo, identificaron un IP en el extranjero que estaba realizando un número anormalmente alto de consultas, provocando la sobrecarga detectada.

El tribunal electoral convocó a los partidos, la prensa y las misiones de observación electoral nacionales e internacionales para informar de lo ocurrido. La MOE/OEA observó que las medidas tomadas mejoraron significativamente los tiempos de respuesta y constató, asimismo, que no existen protocolos para el registro y mitigación de este tipo de incidentes.

La Misión recomienda

- Establecer horarios homogéneos de trabajo para realizar el cómputo oficial que permitan prever la organización y preparación del personal para el mejor desarrollo del trabajo.
- Definir con anticipación protocolos de actuación formales para casos de contingencia como el sucedido el 20 de octubre.

Transmisión de las actas del voto en el exterior

Para transmitir los resultados de las votaciones en el exterior al SCORC, el TSE utilizó una aplicación denominada EXACT. A través de ésta, los notarios debían tomar dos fotografías³⁵⁷ del acta de escrutinio y conteo, más una adicional a la hoja de trabajo y enviarlas. Para asegurar la integridad, veracidad y confidencialidad de la información, el aplicativo incorporaba en las imágenes una firma digital.

La Misión observó que esta aplicación no se puso a prueba durante los simulacros previos, a pesar de que ello estaba previsto en el instructivo de preparación para el simulacro emitido por el órgano electoral. La razón por la que no se realizaron las pruebas fue porque la aplicación continuaba en un proceso de ajuste y configuración de usuarios.

En algunos países, un número significativo de notarios no pudo hacer uso de la aplicación y el TSE debió habilitar un protocolo alternativo para garantizar que los datos llegaran y pudieran ser computados. Esta solución consistió en el envío de las imágenes a través de un correo electrónico y su verificación por medio de un notario, quien daba fe pública del contenido. Posteriormente, pasaban a la etapa de juzgamiento.

³⁵⁷ Para poder utilizar la de mejor resolución.

Teniendo en cuenta las dificultades que ocasionó la implementación de esta herramienta, la Misión recomienda que:

- Se defina un plazo razonable para el diseño y desarrollo de estas herramientas que incluya la realización de pruebas suficientes para garantizar el funcionamiento óptimo de la aplicación.
- En caso de no ser posible incorporar las actas originales al cómputo, se realicen las pruebas necesarias para asegurar el correcto funcionamiento de cualquier sistema tecnológico a ser utilizado.

3.4 Participación política de las mujeres

Aplicación de las normas de paridad y alternancia

Bolivia posee un marco legal robusto en materia de participación política de las mujeres, que exige el cumplimiento de la paridad y la alternancia en la confección de las listas³⁵⁸. La MOE constató que, en comparación con el proceso electoral pasado, el área de género del tribunal ha adoptado un rol más activo en dos ámbitos: la divulgación de los requisitos³⁵⁹ para la confección de listas, lo que ha contribuido a la unificación en la interpretación de las reglas; y el monitoreo del cumplimiento de dichos requisitos en cada una de las etapas en que, por distintas causales, los partidos podían sustituir candidaturas.

Cabe señalar, sin embargo, que -tal como fue definido en el calendario electoral- el período de modificación de listas cerró apenas tres días antes de las elecciones, y que el TSE publicó las nóminas finales de candidaturas habilitadas el día anterior a los comicios³⁶⁰. Este plazo ajustado postergó hasta el último momento la verificación definitiva de los criterios de paridad y alternancia, así como la sanción de los partidos en infracción.

En comunicado emitido el mismo día de la elección, el TSE dio a conocer que todas las fuerzas cumplieron con los criterios de paridad y alternancia, con la excepción de una organización a la que se le inhabilitaron

³⁵⁸ Ley de Régimen Electoral, artículos 2 y 11. Ley de Organizaciones Políticas, artículo 28.

³⁵⁹https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/07/Reporte_Paridad_Listas_EG_08-07-2020.pdf y https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/10/Boletin_ListasParidad_EG_12_10_2020.pdf

³⁶⁰ De acuerdo con el calendario electoral original, las organizaciones políticas tenían hasta el 3 de febrero para la presentación de las candidaturas, y el Tribunal debía, hasta el 9 de febrero, verificar el cumplimiento de los requisitos de los candidatos y controlar la paridad y la alternancia en las listas. Tras notificar a los partidos, éstos tenían hasta el 12 de febrero para presentar enmiendas. El TSE debía verificar las candidaturas que presentaron enmiendas y el 23 debían publicarse las listas de candidaturas habilitadas. Reanudado el calendario electoral en agosto, luego de la suspensión de actividades por el cambio de fecha de las elecciones, los partidos tenían hasta el 3 de septiembre para presentar sustituciones por renunciadas de candidatos, y el 13 de septiembre el TSE publicó listas de candidaturas con las sustituciones ya actualizadas. Hasta el 3 de octubre se podían presentar demandas de inhabilitación de candidatos ante el TSE. Al 12 de octubre, el TSE había identificado que aún no todas las listas cumplían con los criterios de paridad y alternancia. El 15 de octubre era la fecha límite para que las organizaciones políticas presentaran sustitución de candidatos por inhabilitación, fallecimiento, impedimento permanente e incapacidad, y también para la admisión excepcional de demandas de inhabilitación por hechos sobrevinientes. La lista definitiva de candidaturas habilitadas se publicó el 17 de octubre.

cuatro listas por incumplimiento³⁶¹. De acuerdo con la información recibida, el porcentaje de candidatas mujeres habilitadas para conformar el órgano legislativo y las representaciones ante organismos supra estatales fue del 52%, cifra que asciende al 54% si se observa únicamente las candidaturas titulares.

La Misión celebra el nivel de participación que las mujeres han alcanzado en las listas, y reconoce el esfuerzo de las autoridades por lograr un cumplimiento efectivo del mandato paritario. Se advierte, sin embargo, sobre la inconveniencia de postergar hasta el día anterior a las elecciones la verificación definitiva de las listas, especialmente cuando la sanción por incumplimiento implica la inhabilitación de candidaturas.

De acuerdo con los datos difundidos por el observatorio de paridad democrática del OEP, en las elecciones generales del 2020 resultaron electas 62 diputadas y 20 senadoras, lo que equivale a un 48% y a un 56% de cada cámara. La comparación de los resultados electorales a través del tiempo permite constatar que, desde la aprobación de normativa asociada a la paridad y la alternancia, las mujeres han ido ganando un espacio sustantivo en los órganos legislativos. A partir del año 2009 su representación tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado ha aumentado considerablemente. Es importante destacar que por primera vez el Senado está integrado por más mujeres que hombres.

La Misión, por lo tanto, recomienda:

- Establecer un calendario que permita contar con listas finales de candidaturas publicadas con mayor antelación, y así facilitar, tanto la verificación efectiva y oportuna del cumplimiento de la paridad y la alternancia, como la aplicación de las sanciones correspondientes, para que los electores puedan conocer las candidaturas definitivas que se presentan en la contienda.

Violencia política por razones de género

Bolivia es uno de los pocos países en la región que cuenta con una ley específica sobre acoso y violencia política, que protege tanto a mujeres candidatas como aquellas en ejercicio de sus cargos electivos³⁶². Se destaca, además, que en estas elecciones el reglamento de faltas y sanciones incorporó nuevas medidas de protección y de reparación para las víctimas de acoso y violencia política. La nueva normativa dispone celeridad en los plazos de trámite de las denuncias y establece sanciones agravadas cuando las faltas afectan a las mujeres³⁶³.

La Misión fue informada de que, siguiendo los procedimientos establecidos en el nuevo reglamento, el órgano electoral ha recibido seis denuncias. Pese al robusto marco normativo, según los testimonios de organizaciones de la sociedad civil recibidos por la Misión, el problema de la violencia política contra las mujeres persiste. Cabe señalar, además, que desde la entrada en vigor de la Ley sobre Acoso y Violencia

³⁶¹https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/10/Comunicado_TSE_18_10_2020.jpg Las listas inhabilitadas corresponden al partido Frente para la Victoria: las listas al Senado en La Paz y Pando, y diputaciones uninominales en Oruro y Pando (información provista por Tania Montes, Encargada del Área de Género del TSE).

³⁶² Ley 243 Contra el Acoso y la Violencia Política hacia las Mujeres.

³⁶³ Reglamento de Faltas Electorales y Sanciones, Arts. 25, 26, 32, y 36 al 42.

Política no se ha emitido ninguna sentencia relacionada a las denuncias presentadas ante la justicia ordinaria.

Con vistas a garantizar que las mujeres pueden ejercer sus derechos políticos de manera plena y sin presiones, la Misión recomienda:

- Reforzar las medidas de protección de las mujeres candidatas, electas y en ejercicio de sus funciones, así como la información disponible, para que las mujeres conozcan la normativa y mecanismos existentes, y garantizar el acceso efectivo a la justicia.

3.5 Participación política de pueblos indígenas

Bolivia ha realizado avances significativos en la inclusión política de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos. La Constitución de 2009, establece un Estado plurinacional que reconoce las raíces milenarias de los pueblos indígenas e incluye como una de sus formas de gobierno la democracia comunitaria, que se ejerce respetando las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos. Asimismo, la normativa actual dispone mecanismos para garantizar la representación de los pueblos indígenas a nivel parlamentario, a través de escaños reservados en siete circunscripciones especiales³⁶⁴.

La Misión destaca que, para este proceso electoral, por primera vez se haya incorporado la variable indígena en el padrón electoral, lo que ha permitido contar con datos oficiales sobre el porcentaje de electores que se reconocen como pertenecientes a alguna nación o pueblo originario.

La MOE valora positivamente también que, por primera vez, la reglamentación del proceso electoral haya incorporado disposiciones que permitan, en cumplimiento de lo establecido ya en la Ley del Régimen Electoral³⁶⁵, que las organizaciones de los pueblos indígenas puedan postular candidaturas a diputaciones en circunscripciones especiales de forma directa, sin la necesidad de concurrir a través de un partido político³⁶⁶. Este avance normativo permitió que en seis de las siete circunscripciones especiales las organizaciones indígenas originarias campesinas presentaran directamente sus candidaturas para la presente elección.

Respecto a la designación o nominación de candidaturas para las circunscripciones especiales, la Misión constató que la ley establece que debe realizarse respetando normas y procedimientos propios de cada pueblo indígena³⁶⁷. Se observó, sin embargo, que el Órgano Electoral Plurinacional (OEP) no cuenta con información sistematizada sobre cómo se desarrollan estos procesos. Lo anterior es relevante tanto para conocimiento general de la forma de determinación de los candidatos, como para garantizar que los mecanismos implementados estén alineados con los derechos humanos. Tampoco fue posible conocer el

³⁶⁴ Ley del Régimen Electoral. Artículo 61.

³⁶⁵ Ley del Régimen Electoral. Artículo 106.

³⁶⁶ Reglamento para la Inscripción y Registro de Candidaturas, Art. 6, párrafo II.

³⁶⁷ Constitución Política del Estado, Art. 11, párrafo II.

número de candidatos y candidatas a la Asamblea Legislativa Plurinacional que se auto-identifican como miembros de un pueblo indígena debido a que el órgano electoral no cuenta con esta información.

Con el objetivo de profundizar los logros alcanzados en la inclusión de pueblos indígenas originarios campesinos, la Misión recomienda:

- Acompañar todos los procesos de selección, designación o nominación de candidaturas en las circunscripciones especiales, y sistematizar información sobre estos mecanismos con un enfoque de cumplimiento de derechos humanos.

- Impulsar políticas y acciones que permitan contar con registros actualizados sobre candidatas y candidatos que se auto-identifiquen como miembros de pueblos indígenas.

3.6 Financiamiento político

Bolivia cuenta con un sistema de financiamiento político-electoral de carácter mixto, que permite el financiamiento privado con algunas restricciones, así como el financiamiento estatal bajo la figura del fortalecimiento público. Este último consiste en subvenciones indirectas que permiten el acceso de las organizaciones políticas y alianzas a propaganda en televisión, radio y prensa escrita³⁶⁸.

Para este proceso electoral, sin embargo, los partidos no contaron con ningún tipo de financiamiento estatal. Mediante la ley 1314 de julio del 2020³⁶⁹, la Asamblea Legislativa Plurinacional estableció que el presupuesto asignado por ley al fortalecimiento público de los partidos, sería destinado al TSE, preferentemente para la seguridad sanitaria de las personas involucradas en todas las etapas del proceso electoral.

Si bien la Misión reconoce la importancia de proteger al personal involucrado en la preparación de la elección, se advierte que la ausencia de financiamiento público no favorece la equidad de la contienda. Académicos, funcionarios y representantes de partidos con los que se entrevistó la Misión manifestaron que en este proceso las fuerzas más pequeñas enfrentaron mayores dificultades para visibilizar sus propuestas y dar a conocer sus candidatos.

La equidad de la contienda se vio impactada, asimismo, por la no aplicación del límite a la compra de propaganda con recursos privados. La normativa vigente establece una restricción al monto que los partidos pueden gastar en publicidad electoral pagada con fondos privados equivalente al 35% del presupuesto total asignado al fortalecimiento público³⁷⁰. Sin embargo, debido a que este último fue suspendido, el órgano electoral dispuso que quedaba sin vigencia el límite del 35%.

En relación también con el financiamiento privado, la MOE/OEA observó que el artículo 71 de la Ley de Organizaciones Políticas (LOP) establece cuáles son las fuentes vedadas, señalando que los partidos no pueden recibir contribuciones de entidades extranjeras o públicas, agrupaciones religiosas y personas naturales o jurídicas propietarias de juegos de azar, entre otros. La normativa prohíbe, asimismo, las

³⁶⁸ Ley 1096 de las Organizaciones Políticas, Título III, Capítulos II y III

³⁶⁹ Ver: <https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/08/LEY-1314.pdf>

³⁷⁰ Ley 1096 de las Organizaciones Políticas, Art. 77.

donaciones anónimas, salvo que se trate de colectas públicas. La Misión advierte que esta excepción deja la puerta abierta para el ingreso de fondos de origen desconocido o ilícito a la contienda electoral.

En materia de rendición de cuentas, el artículo 266 de la ley electoral obliga a los partidos a entregar, dentro de los sesenta (60) días posteriores a los comicios, un reporte con las fuentes de financiamiento y de los gastos realizados en la propaganda electoral. Es necesario señalar que, bajo el esquema actual, la autoridad electoral no cuenta con información sobre el financiamiento privado de las campañas, sino hasta que éstas han concluido. Se advierte, asimismo, que la Unidad Técnica de Fiscalización cuenta con pocos recursos humanos e insuficientes herramientas tecnológicas para verificar la información reportada por los partidos.

Con el propósito de continuar en los avances y reforzar los mecanismos de financiamiento y fiscalización, la Misión recomienda:

- Eliminar la posibilidad de que los partidos recauden fondos de procedencia anónima a través de colectas.

- Establecer la obligación a los partidos políticos de entregar reportes de ingresos y gastos parciales antes del día de las elecciones, preferiblemente mediante una plataforma tecnológica en línea que garantice agilidad en el proceso de rendición de cuentas y el fácil acceso ciudadanos a los reportes. Esto contribuirá al voto informado de la ciudadanía y a potenciar los diferentes ejercicios de fiscalización que lleva adelante el TSE.

- Fortalecer a la Unidad Técnica de Fiscalización, dotándola de mayores recursos humanos y capacidades tecnológicas a efectos de que desarrolle un robusto ejercicio de control del patrimonio, origen y manejo de recursos económicos de las organizaciones políticas.

3.7 Libertad de expresión

Regulación de estudios de opinión

Los artículos 130 a 134 de la ley electoral establecen los requisitos que deben cumplirse para la difusión de los estudios de opinión, entre otros, la obligación de registrarse ante el TSE y el seguimiento de los criterios técnicos establecidos por el tribunal. Por otra parte, el artículo 136 define las sanciones que deben imponerse a quienes incumplan la regulación. Para los partidos que difundan encuestas, la ley prevé una sanción pecuniaria y la cancelación de la personería jurídica.

La MOE ha observado que la aplicación de esta normativa ha resultado problemática en pasados procesos electorales y que ha sido aplicada de manera heterogénea por las diferentes conformaciones del TSE. En 2015, a sólo ocho días de la elección, el TSE procedió a la cancelación de la personería jurídica de una alianza que postulaba a 228 candidatos en Beni por la supuesta difusión de estudios de opinión³⁷¹. Para

³⁷¹ Misión de Observación Electoral de la OEA. Informe al Consejo Permanente. Elecciones subnacionales 2015. Ver: <https://www.oas.org/eomdatabase/GetFileA.aspx?id=371-902-8-0>

las elecciones de 2019, el anterior tribunal impidió la circulación de un estudio de opinión alegando que no cumplía con algunos de los requisitos establecidos en la normativa.

En el marco del proceso electoral actual, la MOE/OEA fue informada de que distintos partidos presentaron una demanda ante el TSE solicitando la cancelación de la personería jurídica del MAS, debido a que el candidato presidencial de la organización habría incumplido la prohibición de difundir encuestas, contenida en el artículo 136 de la ley. En respuesta, el MAS presentó una acción de inconstitucionalidad impugnando el citado artículo. La sala plena del TSE decidió promover la acción frente al Tribunal Constitucional Plurinacional, el cual, a la fecha, no ha emitido una resolución³⁷².

Distintos actores entrevistados por la Misión coincidieron en que el nuevo TSE ha mantenido una postura más favorable a la circulación de información y que se ha abstenido de impedir la difusión de encuestas. La Misión destaca el accionar del nuevo tribunal recordando que, si bien es importante establecer criterios de transparencia y garantías de rigor científico para la realización de estudios de opinión, los requisitos que se establezcan no pueden constituirse nunca en una exigencia para lograr la autorización a difundir, y su incumplimiento sólo puede traer aparejado eventuales responsabilidades ulteriores.

La Misión considera, por otra parte, que las sanciones establecidas en la normativa son desproporcionadas y podrían generar un efecto inhibitorio, que termine afectando la libre circulación de información. Con el objetivo de propiciar un marco jurídico acorde al pleno ejercicio de la libertad de expresión en los procesos electorales se recomienda:

- Formalizar el criterio según el cual se debe evitar que, mediante un control previo, se impida la difusión de una encuesta o estudio de opinión.
- Establecer que aquellos estudios de opinión que no cumplan con los requisitos de transparencia y rigurosidad técnica establecidos por el tribunal deban ser difundidos con una etiqueta que evidencie el incumplimiento.
- Redefinir las sanciones previstas en la legislación de manera que guarden proporcionalidad con la infracción cometida y no tengan un efecto inhibitorio que obstaculice la libre circulación de ideas.

Acceso a la información pública

El derecho de acceso a la información pública está expresamente consagrado por la Constitución Política del Estado que, en su artículo 21, numeral 6, prevé lo siguiente: “Las bolivianas y los bolivianos tienen los siguientes derechos: a acceder a la información, interpretarla, analizarla y comunicarla libremente, de manera individual o colectiva”. Por otra parte, a pesar de que no se ha sancionado una ley en la materia, la MOE/OEA ha podido constatar que mediante decreto se ha regulado el ejercicio de este derecho y se

³⁷² Expediente 34474-2020-69- AIC

ha establecido que las autoridades ejecutivas deben asegurar el acceso a la información a toda la ciudadanía³⁷³.

Sin embargo, en entrevista con la Misión, múltiples actores manifestaron que no existe un cumplimiento efectivo de la normativa vigente y que, por ende, enfrentan dificultades para obtener información sobre la gestión de los organismos públicos y las decisiones de sus autoridades. Entendiendo que el acceso a esta información es de vital importancia para el control de la gestión estatal, la protección de derechos y la participación ciudadana en asuntos de interés público, la Misión recomienda:

- Sancionar una ley, en línea con los estándares interamericanos, que obligue a los organismos públicos a brindar la información bajo su control, a hacerlo en tiempos razonables y, en caso que no proceda la entrega de lo solicitado, a fundamentar legalmente la negativa. La ley deberá, además, prever un procedimiento para impugnar el rechazo.
- Desarrollar los mecanismos necesarios para garantizar la implementación efectiva de la normativa en la materia.

3.8 Justicia electoral

Reglamentación del proceso

El marco jurídico que rige el proceso electoral en Bolivia está establecido en la Constitución Política del Estado (CPE), Ley de Régimen Electoral (LRE) y la Ley del Órgano Electoral Plurinacional (LOEP). A estos se suman los reglamentos que, en uso de sus competencias, emite el Tribunal Supremo Electoral (TSE).

Debido a las características excepcionales de esta elección, el TSE tuvo que reglamentar diferentes aspectos del proceso luego de convocados los comicios. Distintos actores con los que se entrevistó la Misión manifestaron que esta situación dificultó el conocimiento de las normas aplicables.

La MOE/OEA observó que, entre enero y septiembre de 2020, el tribunal expidió 11 nuevos reglamentos, regulando procesos tales como la inscripción de candidaturas, la difusión de encuestas y la compra de propaganda electoral, entre otros. Muchas de las disposiciones establecidas mediante reglamento ya se encontraban formuladas en la Ley del Régimen Electoral, lo que implica una duplicidad normativa innecesaria.

Con el objeto de brindar mayor claridad respecto de las normas aplicables, la Misión recomienda:

- Establecer un límite temporal para no expedir nueva reglamentación por lo menos seis meses antes de la elección y evitar la duplicidad de normas electorales.

Tratamiento de faltas y delitos electorales

La arquitectura institucional de la justicia electoral en Bolivia prevé que sean los jueces electorales quienes conozcan en primera instancia de faltas electorales (administrativas). Éstos son designados de manera temporal por los TED, de entre la lista de jueces que el Consejo de la Magistratura les proporciona. Tal

³⁷³ Decreto Supremo N° 28168.

como señaló la MOE/OEA en 2019, si bien se da capacitación a dichos funcionarios, no se trata de magistrados especializados en la materia y la tarea que se les encomienda, como jueces electorales, es adicional a la carga de trabajo que enfrentan comúnmente.

La Misión fue informada de que, para este proceso electoral, el OEP desarrolló una aplicación digital a través de la cual los jueces electorales podían registrar las denuncias recibidas y la información pertinente de cada caso. Asimismo, funcionarios del TSE explicaron que se encuentran trabajando el desarrollo de una plataforma web, que permitirá a las distintas instancias del órgano electoral dar seguimiento a todos los casos. La MOE/OEA reconoce los esfuerzos de la autoridad electoral por transparentar y modernizar su labor.

Se destaca asimismo que, en seguimiento a lo recomendado por la Misión en 2019, para este proceso el TSE desarrolló el procedimiento sancionador que deben seguir los jueces electorales en el tratamiento de las faltas³⁷⁴. Además, se introdujo un recurso de apelación mediante el cual los ciudadanos afectados pueden recurrir ante el correspondiente TED las resoluciones de los jueces³⁷⁵. La Misión valora positivamente las nuevas disposiciones, entendiendo que refuerzan las garantías procesales en el tratamiento de las faltas.

En cuanto a los delitos electorales, estos se encuentran regulados en el artículo 238 de la Ley del Régimen Electoral, que incluye 16 tipos penales, dos de ellos relacionados con el padrón electoral y el resto con la integridad del proceso electivo. La autoridad que persigue es el Ministerio Público en el ámbito departamental y su juzgamiento corresponde a la justicia penal ordinaria, la cual debe imponer la pena de multa o prisión que corresponda. La Misión advierte que no existe una fiscalía especializada en materia electoral.

En este sentido, la Misión recomienda:

-Ponderar la implementación de un esquema en el que la responsabilidad de investigación y sanción en el ámbito electoral se deposite en órganos especializados, tanto para el tratamiento de las faltas como de los delitos electorales.

4. Conclusiones

Bolivia tiene una autoridad electoral independiente y tuvo una contienda más equitativa, lo que dio como resultado una jornada electoral exitosa. La ciudadanía votó libremente y el resultado ha sido contundente. Esto le brinda un alto nivel de legitimidad al gobierno entrante, a las instituciones bolivianas y al proceso electoral en su conjunto.

Tal como lo ha hecho históricamente en el país, y en el resto del continente, la organización continuará apoyando a Bolivia en el fortalecimiento de sus instituciones democráticas. El trabajo técnico de la

³⁷⁴ Arts, 228-232 del Reglamento de Faltas y Sanciones.

³⁷⁵ *Ibídem*.

Organización ha estado y está centrado en la calidad de los procesos y no en los resultados. El contenido de los informes de las Misiones de Observación Electoral es reflejo fiel de la realidad observada.

5. Agradecimientos

La Misión agradece al Tribunal Supremo Electoral por su invitación a observar estos comicios, así como por su apertura y cooperación, que facilitaron el trabajo de los expertos. Asimismo, agradece al gobierno de Bolivia, especialmente a su Cancillería, a los representantes de partidos políticos, candidatos/as y a los distintos representantes de la sociedad civil con los que tuvo oportunidad de reunirse.

Por último, la MOE/OEA agradece las contribuciones financieras de los gobiernos de Brasil, Canadá, Chile, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Marruecos, Perú, Reino Unido y la República Dominicana, que hicieron posible el despliegue de esta Misión.

I. INFORMES POR ÁREA

A) ORGANIZACIÓN ELECTORAL

I. Introducción

El 18 de octubre de 2020 se realizaron las Elecciones Generales, en las cuales 7.332.925 ciudadanos/as bolivianos/as fueron convocados a votar por presidente y vicepresidente, 36 senadores, 130 diputados y 9 representantes ante organismos parlamentarios supra estatales. En total se eligieron 352 autoridades entre titulares y suplentes, quienes ejercerán sus funciones durante el periodo constitucional 2020-2025.

La organización electoral de este proceso correspondió al Órgano Electoral Plurinacional (OEP), el cual se encargó del registro y expedición del padrón electoral, los procesos de registro de candidaturas, la capacitación electoral de funcionarios electorales y jurados de las mesas de votación, la selección e identificación de los lugares en donde se ubicaron los centros y las mesas de votación, el diseño y la operación de las modalidades para ejercer el sufragio, el diseño, la producción y la logística de distribución de las papeletas, actas y materiales electorales, los procesos para el escrutinio y el conteo de los votos, entre otros.

Este informe presenta los principales hallazgos y recomendaciones de la Misión de Observación Electoral, a partir del análisis de las actividades desarrolladas para la organización de estos comicios en todas sus etapas.

II. Marco jurídico

El ordenamiento jurídico de Bolivia regula la realización de procesos electorales en diversos cuerpos normativos, entre ellos, la Constitución Política del Estado, la Ley Nº 018 del Órgano Electoral Plurinacional del 16 de junio de 2010, la Ley Nº 026 del Régimen Electoral del 30 de junio de 2010, y la Ley Nº 1096 de Organizaciones Políticas de 1 de septiembre del 2018.

En el análisis del marco normativo que rigió este proceso electoral debe tenerse en cuenta, además, la ley 1266: “Ley de Régimen Excepcional y Transitorio para la Realización de Elecciones Generales”³⁷⁶, sancionada tras las fallidas elecciones de 2019. Esta normativa dejó sin efecto los comicios de año pasado y sus resultados. Asimismo, ordenó el cese de las funciones de los vocales del Tribunal Supremo Electoral (TSE) y de los Tribunales Electorales Departamentales (TEDs), y estableció el procedimiento para la selección de sus reemplazos.

El marco normativo se completa con la siguiente reglamentación interna emitida por el TSE:

- Reglamento para el Voto Asistido, aprobado por Resolución de Sala Plena TSE-RSP Nº 463/2014 del 16 de septiembre de 2014.

³⁷⁶ Disponible en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/01/LEY_1266.pdf

- Reglamento para la Actualización del Padrón Electoral Biométrico, aprobado por Resolución de Sala Plena TSE-RSP-ADM N° 0235/2019 del 24 de mayo de 2019 y modificado mediante Resolución de Sala Plena TSE-RSP-ADM N° 20/2020 del 06 de enero de 2020.
- Reglamento Elecciones Generales 2020, aprobado por Resolución de Sala Plena TSE-RSP-ADM N° 21/2020 del 9 de enero de 2020 y modificado por Resolución de Sala Plena TSE-RSP-ADM N° 091/2020 el 26 de febrero de 2020 y nuevamente el 16 septiembre mediante Resolución de Sala Plena TSE-RSP-ADM N° 243/2020.
- Reglamento para el Registro de Alianzas, aprobado por Resolución de Sala Plena TSE-RSP-ADM N° 31/2020 del 09 de enero de 2020.
- Reglamento de Propaganda y Campaña Electoral, aprobado por Resolución de Sala Plena TSE-RSP-ADM N° 030/2020 del 14 de enero de 2020 y modificado por Resolución de Sala Plena TSE-RSP-ADM N° 229/2020 del 07 del septiembre de 2020.
- Reglamento para la Inscripción y Registro de Candidaturas, aprobado por Resolución de Sala Plena TSE-RSP-ADM N° 043/2020 del 23 de enero de 2020.
- Reglamento Elaboración y Difusión de Estudios de Opinión en Materia Electoral en Procesos Electorales, Referendos y Revocatorias de Mandato, aprobado por Resolución de Sala Plena TSE-RSP-ADM N° 044/2020 del 23 de enero de 2020 y modificado por Resolución de Sala Plena TSE-RSP-ADM N° 285/2020 del 29 de septiembre de 2020.
- Reglamento de Faltas y Sanciones, aprobado por Resolución de Sala Plena TSE-RSP-ADM N° 135/2020 del 15 de mayo de 2020.
- Reglamento para el Acompañamiento y la Observación Electoral de Misiones Internacionales y Nacionales, aprobado por Resolución de Sala Plena TSE-RSP-ADM N° 223/2020 del 3 de septiembre de 2020.
- Reglamento de Contrataciones Directas para Elecciones Generales 2020, aprobado por Resolución de Sala Plena TSE-RSP-ADM N° 86/2020 del 17 de febrero de 2020.

III. Sistema Electoral

Elección de presidente y vicepresidente

La elección de presidente y vicepresidente se realiza por circunscripción nacional única, mediante sufragio universal, de las listas de candidatos presentadas por las organizaciones políticas de alcance nacional con personalidad jurídica vigente. Se proclama presidente y vicepresidente a quienes hayan obtenido más del 50% de los votos válidos emitidos o un mínimo de 40% de votos válidos emitidos con una diferencia de al menos 10%, en relación con la segunda candidatura más votada. En caso de no obtener los votos necesarios se convoca a segunda vuelta, la cual debe llevarse a cabo dentro de los sesenta días posteriores al día de la primera elección.

Elección de Senadores

Se eligen por circunscripción departamental, en lista única con el presidente y vicepresidente del Estado, aplicando el principio de proporcionalidad. En cada uno de los 9 departamentos se eligen cuatro senadores titulares y cuatro suplentes.

Elección de diputados

La Cámara de Diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional se compone de ciento treinta (130) miembros, de los cuales 63 son electos por circunscripción uninominal, 60 por la vía plurinominal y 7 por circunscripción especial.³⁷⁷

Tabla 1: Elección de Diputados a la Asamblea Legislativa Plurinacional³⁷⁸

Departamento	Uninominales Simple mayoría	Plurinominales Sistema Proporcional	Especiales Mayoría simple	Total departamento
La Paz	14	14	1	29
Santa Cruz	14	13	1	28
Cochabamba	9	9	1	19
Potosí	7	6	0	13
Chuquisaca	5	5	0	10
Oruro	4	4	1	9
Tarija	4	4	1	9
Beni	4	3	1	8
Pando	2	2	1	5

³⁷⁷ Las circunscripciones especiales corresponden a las naciones o pueblos IOC minoritarios.

³⁷⁸ Fuente: Elaboración propia sobre la base de la legislación electoral.

Total nacional	63	60	7	130
----------------	----	----	---	-----

Fuente: Elaboración propia sobre la base de lo establecido en la legislación

Los diputados y diputadas uninominales y de circunscripciones especiales se eligen por mayoría simple en los respectivos distritos. Las diputadas y los diputados plurinominales se eligen por circunscripciones departamentales, de las listas encabezadas por las candidatas o los candidatos a presidenta o presidente y vicepresidenta o vicepresidente del Estado, mediante el sistema proporcional establecido en la ley³⁷⁹.

Representantes ante Organismos Parlamentarios Supraestatales

De acuerdo con el artículo 7 de la ley 522³⁸⁰, se elige un representante por departamento, aplicando la fórmula de mayoría simple. Cabe señalar, sin embargo, que estos representantes no son votados directamente: las bancas se reparten en función de los votos obtenidos por la candidatura presidencial de cada partido en el respectivo departamento.

IV. Autoridades Electorales

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 205 de la Constitución Política del Estado y artículo 3 de la Ley del Órgano Electoral, la integración del Órgano Electoral es la siguiente:

-Autoridades permanentes:

- El Tribunal Supremo Electoral (TSE)
- Tribunales Electorales Departamentales (TED)

-Autoridades temporales:

- Jueces Electorales (JE)
- Notarios Electorales (NE)
- Jurados de las Mesas de Sufragio (JMS)

El Tribunal Supremo Electoral (TSE)

El Tribunal Supremo Electoral es la máxima autoridad del Órgano Electoral Plurinacional, y tienen jurisdicción y competencia en todo el territorio del Estado. Es responsable de organizar, dirigir, supervisar, administrar y ejecutar los procesos electorales, revocatorias de mandato y referendos de alcance nacional, departamental, regional y municipal. Sus decisiones son de cumplimiento obligatorio, inapelables e irrevisables, excepto en los asuntos que correspondan al ámbito de la jurisdicción y

³⁷⁹ Ver artículo 59 de la ley 026.

³⁸⁰ Ley de elección directa de representantes ante organismos parlamentarios supraestatales.

competencia del Tribunal Constitucional Plurinacional.³⁸¹ El TSE tiene atribuciones electorales, atribuciones en el Registro Civil y atribuciones jurisdiccionales.

Conforme a la Ley del Órgano Electoral, el TSE se integra por siete vocales, designados por un periodo de seis años, de los cuales uno es elegido por el presidente y seis por la Asamblea legislativa mediante convocatoria pública³⁸². Además, se eligen a seis vocales suplentes dentro de los postulantes. De acuerdo con la normativa, de los 7 vocales, al menos dos deben ser de origen indígena originario campesino, y al menos tres, mujeres.

Tras las manipulaciones e irregularidades detectadas en las elección 2019, el 23 de noviembre del mismo año, la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia aprobó la ley 1266: “Ley de Régimen Excepcional y Transitorio para la Realización de Elecciones Generales”³⁸³. La normativa dejó sin efecto legal las elecciones generales realizadas el 20 de octubre de 2019 y ordenó el cese de las funciones de los vocales del TSE y de los TEDs y su reemplazo.

En cumplimiento de la normativa, Salvador Romero Ballivián fue designado el 25 de noviembre por el Poder Ejecutivo como vocal titular del Tribunal Supremo Electoral³⁸⁴. Posteriormente, el 19 de diciembre, la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia (ALP) eligió a los restantes seis vocales³⁸⁵.

Tabla 2: Integración del Tribunal Supremo Electoral³⁸⁶

Nombre	Cargo
Salvador Romero Ballivián	Presidente
María Angélica Ruiz Vaca Díez	Vicepresidenta
Nancy Gutiérrez Salas	Vocal
María del Rosario Baptista Canedo	Vocal
Oscar Hassenteufel Salazar	Vocal
Daniel Atahuachi Quispe	Vocal

³⁸¹ Ver Art. 11 y 17, de la ley N. 018.

³⁸² Constitución Política Plurinacional de Bolivia, Artículo 6.

³⁸³ https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/01/LEY_1266.pdf

³⁸⁴ <https://www.presidencia.gob.bo/index.php/prensa/noticias/1050-presidenta-anez-juramenta-a-salvador-romero-como-vocal-designado-por-el-ejecutivo-ante-el-tse>

³⁸⁵ <https://web.senado.gob.bo/prensa/noticias/asamblea-legislativa-plurinacional-elige%C3%B3-nuevos-vocales-del-tse>

³⁸⁶ Como resultado de la anulación del proceso electoral, los 6 Vocales fueron oficialmente destituidos por medio de la Ley de régimen excepcional y transitorio para la realización de elecciones generales expedida el 23 de noviembre de 2019.

Francisco Vargas Camacho	Vocal
--------------------------	-------

Fuente: elaboración propia

Tribunales Electorales Departamentales (TEDs)

Los Tribunales Electorales Departamentales son el máximo nivel y autoridad del Órgano Electoral Plurinacional a nivel departamental, con jurisdicción y atribuciones en sus respectivos departamentos. Conforme a la Ley No. 018, los TED se integran por cinco vocales, designados por un periodo de seis años, de los cuales uno es designado por el presidente y cuatro por la Cámara de Diputados, de las ternas enviadas por cada una de las asambleas departamentales. Además, se designan entre los postulantes a cuatro vocales suplentes. Los TED también tienen atribuciones para administrar y ejecutar procesos electorales, así como atribuciones jurisdiccionales en sus departamentos.

Jueces Electorales

Son autoridades judiciales designadas por el TED respectivo y cuentan con las siguientes atribuciones: 1) conocer y resolver, en primera instancia, controversias sobre procesos electorales, referendos y revocatorias de mandato, con excepción de las relativas a inhabilitación de candidaturas y la nulidad de actas de escrutinio y cómputo de votos; 2) sancionar, en primera instancia, las faltas electorales; 3) vigilar el funcionamiento y la organización de las notarías, jurados y mesas de sufragio y establecer sanciones por faltas electorales; 4) disponer las medidas cautelares conforme a ley durante la sustanciación del proceso.

Notarios Electorales

Son las autoridades electorales designadas por el TED para cumplir las funciones de apoyo logístico y operativo, y para dar fe de los actos electorales. Entre sus atribuciones se encuentran las siguientes: 1) apoyar logísticamente a las autoridades electorales; 2) dar fe de los actos electorales; 3) denunciar ante las autoridades competentes las violaciones a la ley, deficiencias o irregularidades observadas; 4) asistir a la organización de los jurados de mesas de sufragio, y apoyar en la capacitación e información electoral; 5) entregar personal y oportunamente a la presidenta o el presidente de cada mesa de sufragio el material electoral recibido TED; 6) recoger de los jurados electorales los sobres de seguridad y el material electoral, y entregarlos al TED; 7) atender el día de la votación las reclamaciones de las electoras y los electores que invoquen su indebida inhabilitación de la lista índice.

Los notarios y notarias cumplen un rol fundamental en el esquema de organización electoral de Bolivia. Son ellos quienes atienden las dudas o reclamaciones de los ciudadanos y quienes asisten a los jurados de electorales que, por déficits de capacitación, pudieran no conocer a cabalidad las funciones y procedimientos que deben llevar adelante. Dada la importancia de esta figura, la normativa electoral establece como requisito para desempeñarse como notario el haber aprobado los cursos de capacitación o tener como experiencia un proceso electoral como Notario.

Para este proceso electoral se designaron 8.136 notarios/as, distribuidos del siguiente modo:

Tabla 3: Notarios electorales por departamento

Departamento	Notarios electorales
Chuquisaca	544
La Paz	2.126
Cochabamba	1.187
Oruro	500
Potosí	777
Tarija	519
Santa Cruz	1.688
Beni	343
Pando	173
Exterior	283
Total	8.136

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos entregados por el tribunal electoral

Jurados de las mesas de votación

El día de la elección los ciudadanos que se integran a las mesas de sufragio se convierten en la máxima autoridad electoral de cada una de ellas.³⁸⁷ Los jurados son seleccionados por los TED mediante sorteo de la lista de personas habilitadas para votar.

Entre sus principales funciones se destaca: 1) determinar, junto con el notario electoral, el lugar y la ubicación de la mesa de sufragio dentro del recinto electoral, que reúna condiciones de seguridad y garantía para la emisión del voto; 2) garantizar la celeridad, transparencia y corrección del acto electoral; 3) disponer el rol de asistencia de jurados suplentes y la convocatoria a ciudadanas o ciudadanos presentes en la fila en caso de no estar completo el número de jurados; 4) garantizar el cumplimiento del procedimiento de votación establecido por ley; 5) realizar los actos de apertura y cierre de la mesa de sufragio, escrutinio y cómputo de los votos, asentando el acta correspondiente. 6) disponer el orden de

³⁸⁷ El jurado se constituye por tres titulares y tres suplentes registrados como electores en la mesa de sufragio.

votación de electores en función de las preferencias de Ley; 7) brindar la información que requieran los electores respecto al procedimiento de votación.

De acuerdo con calendario electoral, el 18 de septiembre se realizó el sorteo de juradas y jurados de las mesas de sufragio en un acto público y en presencia de las autoridades de los Tribunales Electorales Departamentales (TEDs). Cabe señalar que, debido al contexto sanitario, para este proceso se sorteó únicamente a personas menores de 50 años, buscando no exponer a adultos mayores. El 20 de septiembre los TEDs publicaron la nómina de juradas y jurados sorteados en medio de prensa escrito y el TSE hizo lo propio con la lista de jurados para el voto en el exterior.³⁸⁸

Tabla 4: Jurados electorales y mesas de sufragio por departamento

Departamento	Jurados Sorteados
La Paz	55.284
Santa Cruz	54.096
Cochabamba	38.340
Potosí	14.184
Chuquisaca	11.154
Oruro	10.224
Tarija	11.136
Beni	8.106
Pando	2.418
Exterior	8.658
TOTAL	213.600

³⁸⁸ Sitio de información oficial del TSE. Disponible: <https://fuentedirecta.oep.org.bo/noticia/el-sorteo-de-jurados-electorales-se-realiza-el-18-de-septiembre-a-un-mes-de-la-jornada-de-sufragio/>

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos entregados por el tribunal

De acuerdo con las disposiciones legales³⁸⁹, durante los siguientes siete días calendario a la publicación de las listas de jurados de las mesas de sufragio, los ciudadanos sorteados presentar su excusa para participar en el proceso electoral ante la Secretaría de Cámara de cada TED. Para este proceso electoral, 1072 jurados presentaron excusa aprobada.

V. Aspectos observados durante el proceso electoral

Institucionalidad electoral

Tal como lo recomendó la Misión de 2019, la nueva integración del Órgano Electoral Plurinacional (OEP), tanto en lo que refiere a las autoridades del TSE como de los TED, refleja la pluralidad política y social del país. Una vez integrado el pleno del tribunal, el primer reto que tuvo que afrontar fue la reconstrucción de la institucionalidad del Órgano Electoral Plurinacional (OEP). Para ello contó con el apoyo de la comunidad internacional que brindó cooperación técnica en distintas áreas como son: cadena de custodia, tecnología, comunicación social, fortalecimiento de los tribunales departamentales y capacitación, entre otras áreas.

Los nuevos integrantes del tribunal debieron asumir el desafío de organizar unas elecciones logística y políticamente complejas, y de intentar revertir la desconfianza ciudadana en la autoridad electoral, profundizada por las manipulaciones e irregularidades detectadas en los comicios de 2019. En este sentido, se destaca que, más allá de críticas a decisiones puntuales del máximo órgano electoral, la mayoría de los actores con los que se entrevistó la Misión coincidieron en señalar la independencia y las mayores capacidades del nuevo TSE.

Para implementar las distintas fases del proceso electoral, el tribunal formó comisiones de trabajo temáticas integradas por tres vocales, siendo uno el presidente y responsable de los trabajos. Esta modalidad ayudó a la corresponsabilidad de las tareas y a mejorar la comunicación interna, así como al control y conocimiento del desarrollo de las responsabilidades, lo que dio apertura y transparencia al trabajo tanto al interior como hacia el exterior.

Si bien se reconoce el progreso alcanzado por el tribunal en tan poco tiempo, se advierte que todavía persisten algunas oportunidades de mejora. La Misión observó demoras en el proceso de conformación de los equipos técnicos, tanto del TSE a nivel nacional, como en los TED a nivel departamental. Esto debido a la decisión, en algunos casos, de no contratar personal vinculado en la administración pasada y a la falta de experiencia de los nuevos postulantes.

Calendario electoral

La convocatoria y el calendario electoral de esta elección fueron publicados el 5 de enero de 2020, dos semanas luego de que los vocales del TSE asumieran sus funciones. La fecha inicialmente establecida para los comicios fue el 3 de mayo.

³⁸⁹ Art. 60, Ley 018.

El calendario fijado por el órgano electoral se vio, sin embargo, alterado por el impacto de la pandemia del Covid-19. En atención a la crisis sanitaria, el 21 de marzo de 2020, el TSE decidió suspender la ejecución los preparativos para los comicios y convocar a los partidos políticos para analizar la postergación de la elección³⁹⁰. El 30 de abril, la Asamblea Legislativa aprobó la “Ley de Postergación de las Elecciones Generales 2020”³⁹¹. La nueva normativa otorgó al Tribunal Supremo Electoral la potestad de fijar una nueva fecha para la jornada de votación, la cual debía tener lugar en un plazo máximo de noventa (90) días computables a partir del 3 de mayo de 2020.

El 2 de junio, el TSE envió a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para establecer un nuevo rango máximo para la celebración de la jornada de votación³⁹², el cual modificó el plazo de 90 a 127 días computables a partir del 3 de mayo, definiendo como fecha límite para la celebración de los comicios el domingo 6 de septiembre de 2020.³⁹³ En atención al agravamiento de la emergencia sanitaria, el 23 de julio el TSE resolvió posponer nuevamente los comicios, esta vez, para el 18 de octubre. La fecha establecida por el tribunal fue ratificada por la Asamblea Legislativa mediante la Ley 1315 promulgada el 13 de agosto³⁹⁴, la cual definió el 18 de octubre como fecha máxima e inmodificable para la votación.

La alteración del calendario electoral como consecuencia de la pandemia tuvo varios efectos en la preparación de la elección: 5 de las 69 actividades contempladas para la realización del proceso tuvieron que ser suspendidas y reiniciadas³⁹⁵. Los cambios en los plazos del proceso electoral llevaron a que algunos TEDs debieran renegociar las fechas de vigencia de los contratos de arrendamiento de los espacios para el almacenamiento y recepción del material electoral, así como con la contratación de servicios para su distribución. Algunos tribunales tuvieron que buscar nuevas opciones, las cuales debían contar con los estándares de seguridad solicitados por el TSE y con espacio suficiente para ejecutar la logística de las elecciones.³⁹⁶

Asimismo, se constató que algunos contratos de consultores técnicos del TSE concluyeron durante la interrupción del calendario electoral, y que, al momento de la reactivación, algunos no pudieron ser renovados ya que no se contaba con el presupuesto para ello.³⁹⁷ Otro de los efectos de la alteración del calendario electoral fue la interrupción de los procesos de contratación, compra y recepción de algunos bienes y servicios, lo cual ocasionó retrasos en la implementación del software de monitoreo en tiempo

³⁹⁰<https://fuentedirecta.oep.org.bo/noticia/la-sala-plena-del-tse-suspende-por-14-dias-el-calendario-y-cronograma-electoral/>

³⁹¹ Ley 1297. Disponible en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/08/LEY_1297.pdf

³⁹²<https://fuentedirecta.oep.org.bo/noticia/tse-plantea-reanudar-el-calendario-a-mediados-de-julio-y-celebrar-la-votacion-hasta-el-6-de-septiembre/>

³⁹³ Disponible en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/08/LEY_1304.pdf

³⁹⁴ Ley 1315. Disponible en: <https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/08/LEY-1315.pdf>

³⁹⁵ Estas 5 actividades fueron: la difusión de propaganda electoral, la difusión o publicación de estudios de opinión, la sustitución de candidaturas por causa de renuncia, la presentación de demandas de inhabilitación, y la presentación de solicitud de rehabilitación de ciudadanos inhabilitados y declaraciones juradas de familiares de fallecidos

³⁹⁶ Información recibida de parte de la Dirección Nacional de Procesos Electorales en reunión de fecha 11 de octubre de 2020 y por el presidente del TED de La Paz en reunión de fecha 13 de octubre de 2020.

³⁹⁷ Información recibida de parte de la Dirección Nacional de Procesos Electorales en reunión de fecha 11 de octubre de 2020.

real y en la recepción de algunos materiales de bioseguridad, entre ellos los lentes de protección para jurados/as electorales.

Por otra parte, de acuerdo con información recabada por la Misión, el cálculo del presupuesto del proceso electoral fue realizado por cada TED de manera individual, tomando como referencia elecciones anteriores en sus departamentos. Este ejercicio se realizó antes del diseño y planificación del cronograma de las actividades del actual proceso electoral y de los planes para la seguridad y custodia de los materiales en sus etapas de producción, almacenamiento y distribución. La Misión observó que, si bien la ejecución de las actividades operativas y logísticas se realizaron de manera uniforme en los departamentos, algunos TED experimentaron dificultades al momento de afrontar gastos en la contratación de servicios de almacenamiento y distribución del material electoral.

Padrón Electoral

Con el fin de dar cumplimiento al mandato establecido en la ley del régimen excepcional y transitorio para estas elecciones, el TSE realizó una serie de modificaciones al Reglamento de Actualización del Padrón Electoral Biométrico con el objeto de llevar adelante un saneamiento del registro de electores.³⁹⁸ Entre las modificaciones se destacan la conformación del padrón electoral sólo con personas habilitadas e inhabilitadas para votar,³⁹⁹ la exclusión de los registros inválidos, errores de captura, posible doble identidad o suplantación de identidad del padrón electoral,⁴⁰⁰ la posibilidad de informar sobre la defunción de un ciudadano a través de una declaración jurada, con el fin de depurar esos registros del Padrón Electoral⁴⁰¹ y la posibilidad de que los nuevos electores pudieran ingresar el dato de su “identidad cultural” al registro.

Sumado a lo anterior, a través del artículo 33 del citado reglamento, la Sala Plena del TSE adoptó el criterio bajo el cual procedió a la inhabilitación a nivel nacional de los ciudadanos que no participaron en el Referendo Constitucional Aprobatorio del año 2016, ni en las elecciones de Altas Autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional del año 2017⁴⁰². Para el caso del exterior, se decidió la inhabilitación de aquellos que no participaron en las elecciones generales de 2014 y en el referendo constitucional aprobatorio del año 2016.

³⁹⁸ Ley No. 1266 del 24 de noviembre de 2019

³⁹⁹ Artículo 34. Punto 2. (Causales de No Habilitación). Reglamento para la Actualización del Padrón Electoral Biométrico.

⁴⁰⁰ Artículo 4 (Definiciones). Reglamento para la Actualización del Padrón Electoral Biométrico.

⁴⁰¹ Artículo 29. Parágrafo V. (Conformación del Padrón Electoral). Reglamento para la Actualización del Padrón Electoral Biométrico.

⁴⁰² La ley electoral y el reglamento de actualización del padrón establece que el TSE debe depurar a las personas fallecidas y define, asimismo, una serie de causales por las cuales los ciudadanos y ciudadanas deben ser inhabilitados, tales como el incumplimiento del deber de fungir como funcionario de mesa o la no participación en los últimos dos procesos electorales. El cambio de criterio del tribunal implicó que, al momento de determinar las inhabilitaciones, se tuvo en cuenta no sólo la no participación en elecciones generales sino también en el referéndum de 2016 y en las elecciones judiciales de 2017. En el caso del padrón en el exterior, se tuvo en cuenta el referéndum y las elecciones del 2014, ya que los ciudadanos residentes fuera de Bolivia no tuvieron la posibilidad de votar en las judiciales.

La MOE/OEA observó que este criterio produjo la inhabilitación de 136.532 ciudadanos a nivel nacional y 50.634 ciudadanos en el exterior.⁴⁰³

Tabla 5: Estadísticas del proceso de saneamiento del padrón.

CATEGORÍAS	NACIONAL	EXTERIOR	TOTAL
HABILITADOS	7.031.294	301.631	7.332.925
INHABILITADOS	136.532	50.634	187.166
DEPURADOS	*454.305	*1.978	*456.283
NO HABILITADOS	4.010	283	4.239

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos provistos por el TSE

La Misión observó que, como parte del proceso de saneamiento, el TSE ejecutó también procesos de verificación de los datos contenidos en el padrón. Para ello realizó una contrastación entre la información de las bases de datos del registro electoral (SERECI) y del registro civil (SEGIPI), lo que permitió:

-Reducir el número de registros habilitados con cédulas compartidas de 17.466 en 2019 a 336 para esta elección.

-Reducir el número de registros de habilitados con libreta de servicio militar de 32.016 en 2019 a 5.136 para esta elección

-Reducir el número de registros de habilitados con registro único nacional de 32.808 en 2019 a 10.701 para esta elección.

-Reducir el número de registros de habilitados con cédulas de identidad que comienzan en “0” de 4.414 en 2019 a 3.410 para esta elección.

La MOE destaca que el TSE realizó importantes esfuerzos por incluir a las organizaciones políticas, a la academia y a miembros de la sociedad civil en el proceso de socialización de las acciones de saneamiento y conformación del padrón electoral. Para ello el tribunal organizó mesas multipartidarias y laboratorios técnicos, en los cuales se presentaron las estadísticas preliminares de actualización y depuración del registro de electores. Asimismo, la MOE/OEA saluda la apertura del padrón para la inscripción de jóvenes que alcanzaron la edad para votar luego de la interrupción del calendario electoral determinada en razón de la pandemia.

Implementación de medidas de bioseguridad

⁴⁰³ Estadísticas generales del Padrón Electoral de Bolivia. Órgano Electoral Plurinacional. La Misión constató que el TSE permitió a los ciudadanos solicitar la rehabilitación a través de un proceso digital que podía realizarse hasta 40 días antes de la fecha de elección.

La Misión observó que la pandemia obligó al TSE no sólo a ajustar el calendario electoral, sino también otros aspectos de la organización de los comicios. Al igual que otros organismos estatales, el ente electoral registró entre su personal enfermo e incluso fallecido por Covid-19. El tribunal debió desarrollar una serie de medidas de precaución para tratar de minimizar el riesgo de contagio tanto durante la preparación de la elección como el día de la votación.

El 22 de julio, el TSE aprobó el Protocolo de Bioseguridad por la Emergencia del Covid-19, el cual definió 51 medidas de precaución, entre las que se destacan: la ampliación de la jornada de votación, el establecimiento (no obligatorio) de dos horarios de votación según el número de cédula, el incremento en el número de recintos electorales para favorecer la desconcentración de electores y el uso obligatorio de barbijo para acudir a votar. Adicionalmente se estableció la restricción de actividades comerciales en un radio de 100 metros alrededor del recinto, la designación de guías electorales para la orientación a los electores dentro de los centros de votación, y el sorteo de jurados/as electorales entre ciudadanos de 18 hasta 50 años.

Para el proceso de desconcentración de centros de votación, el TSE escogió los recintos con 10 o más mesas de sufragio en los cuales no fuera posible prever un distanciamiento mínimo de 1,5 metros entre las personas. Las mesas excedentes fueron trasladadas a instalaciones cercanas, con espacios abiertos y adecuada circulación de aire.⁴⁰⁴ De acuerdo con la información recibida, en total se trasladaron 2.304 mesas a 279 recintos, de los cuales 233 eran nuevos y 46 eran centros de votación ya existentes.⁴⁰⁵

Observadores de la Misión que dieron seguimiento a la votación en el exterior informaron que la aplicación “Yo participo”, a través de la cual los electores podían buscar en dónde les correspondía votar, presentaba en algunos casos información desactualizada. Funcionarios del tribunal explicaron a la Misión que las autoridades de algunos países habían solicitado a último momento ampliar el número de recintos electorales para desconcentrar a los votantes y que esos cambios no habían llegado a ser cargados en la aplicación.

Materiales electorales

Los componentes del material electoral están regulados por el artículo 138 de la Ley No. 026. Entre los materiales se consideran las papeletas de sufragio, las actas electorales, las ánforas de sufragio, los sobres de seguridad, los listados de electores y electoras habilitados y habilitadas, e inhabilitados e inhabilitadas, y los útiles electorales. El TSE es responsable del diseño, licitación, impresión, adquisición y distribución del material electoral, para todos los procesos electorales, revocatorias de mandato y los referendos de alcance nacional.

A diferencia de lo ocurrido en 2019, la MOE/OEA constató que el TSE implementó medidas de seguridad adecuadas en la etapa de producción de materiales. Se observó que los espacios destinados a la elaboración del material sensible y no sensible estuvieron custodiados por las fuerzas de seguridad y por comisiones de servidores públicos del TSE, y se constató la implementación de medidas de seguridad

⁴⁰⁴ Instructivo TSE-PRES-DNPEN 0017/2020. 1 de junio de 2020.

⁴⁰⁵ Información recibida por parte de la Dirección Nacional de Procesos Electorales del TSE

adicionales en la impresión de actas de escrutinio y cómputo, certificados de sufragio, lista índice de habilitados, certificado de impedimento de sufragio y hojas de trabajo. Por su parte, las papeletas mantuvieron las medidas de seguridad definidas en el Reglamento de Material Electoral aprobado mediante resolución TSE-RSP-ADM N°0229/2019 de 24 de mayo de 2019.⁴⁰⁶

En cuanto al armado de maletas electorales, la legislación establece que los encargados de este proceso son los Tribunales Electorales Departamentales, quienes reciben los materiales por parte del TSE y deben seguir los criterios remitidos por la Dirección Nacional de Procesos Electorales⁴⁰⁷. La Misión observó que, a diferencia de lo sucedido el año pasado, la infraestructura de la que disponían los TED para la revisión, almacenamiento, armado y distribución era la adecuada desde el punto de vista de la seguridad de los materiales. La Misión constató que se habilitó un Centro de Logística Nacional (COL) y nueve Centros de Logística Departamental (CDL), los cuales contaron con espacios amplios para las tareas logísticas, circuitos cerrados de cámaras de seguridad y custodia policial. Se advierte, sin embargo, que algunos espacios contaban con poca o nula ventilación, lo que implicó un riesgo en el contexto de la pandemia.

Cadena de custodia materiales electorales

Tal como reveló el Análisis de Integridad Electoral realizado por la OEA en 2019, una de las debilidades del proceso electoral pasado había sido la fragilidad extrema de la cadena de custodia. La falta de acompañamiento de las fuerzas de seguridad durante el traslado de los materiales, junto con la ausencia de protocolos y el deficiente monitoreo del repliegue habían minado la seguridad del proceso.

La Misión observó que esta problemática fue abordada por el nuevo tribunal con el apoyo de un equipo de cooperación técnica de la OEA que trabajó junto a los funcionarios del tribunal para la mejora de estos procesos. De cara a esta elección, el TSE estableció 31 protocolos e instructivos para el proceso de custodia y seguridad de materiales durante las etapas de producción, almacenamiento y distribución. La Misión destaca, además, que la implementación de los protocolos el día de la elección fue, en líneas generales, correcta, aun cuando en algunos casos los funcionarios departamentales debieron recurrir a sus supervisores para despejar dudas sobre los procedimientos.

La MOE/OEA constató, adicionalmente, que el TSE suscribió un nuevo convenio con las fuerzas de seguridad para garantizar el acompañamiento de efectivos de la policía nacional y las fuerzas armadas en todas las etapas de la cadena de custodia. Se destaca que, a diferencia del año anterior, este convenio hace referencia explícita a los dispositivos de seguridad sobre los inmuebles del TSE a nivel nacional y departamental, al resguardo de los recintos el día de las elecciones, y al acompañamiento del traslado del material.⁴⁰⁸

⁴⁰⁶ Los componentes del material electoral están regulados por el artículo 138 de la Ley No. 026. Entre los materiales se consideran las papeletas de sufragio, las actas electorales, las ánforas de sufragio, los sobres de seguridad, los listados de electores y electoras habilitados y habilitadas, e inhabilitados e inhabilitadas y los útiles electorales.

⁴⁰⁷ Art. 24. Reglamento del material electoral.

⁴⁰⁸ Convenios de Cooperación Interinstitucional entre el Tribunal Supremo Electoral y la Policía Boliviana y las Fuerzas Armadas del Estado Plurinacional de Bolivia firmados el 2 de septiembre de 2020.

La Misión fue informada de que, a pocas semanas del día de la elección, representantes de las fuerzas de seguridad hicieron solicitudes adicionales para poder cubrir durante la etapa de distribución del material algunos recintos ubicados en áreas rurales. Debido a que estas solicitudes no estaban contempladas en el presupuesto inicial, algunos de estos recintos no contaron con el acompañamiento policial al momento de recibir el kit electoral por parte de los TED. En estos casos, el material fue recibido por un notario, quien debió resguardarlo en un ambiente seguro dentro del recinto.⁴⁰⁹

En relación con los plazos para el envío de las maletas desde los TED a los distintos centros de votación, se observó que estos fueron homogéneos y cumplieron con las fechas establecidas en el protocolo de distribución de materiales electorales. Cada TED elaboró sus rutas de acuerdo con la geografía de su departamento e inició, a partir del 12 de octubre, la distribución anticipada de maletas electorales a las provincias rurales de difícil acceso. Para el resto de los recintos, se realizó una distribución masiva que inició entre 48 horas y 24 horas antes del día de elección. La Misión observó que el material fue llevado a recintos o instalaciones deportivas custodiadas. Además, en este proceso se evitó que las maletas quedaran bajo custodia de los notarios durante días y que estas fueran resguardadas en domicilios particulares.

La MOE/OEA tomó nota de que, a través de un centro de atención telefónica, los TEDs reportaban defectos en la impresión o producción del material sensible. La Misión constató que por medio de esta vía los tribunales departamentales solicitaron la reposición y/o complemento de 780 actas de escrutinio, 59 certificados de sufragio y 57.488 papeletas de sufragio.⁴¹⁰ De igual forma, los TED informaron sobre retrasos en el armado de maletas y/o problemas en las rutas para realizar la distribución de material.

En cuanto al control de la distribución de los materiales, la Misión observó que el TSE utilizó un sistema de monitoreo elaborado por la Dirección Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (DNTIC)⁴¹¹ del órgano electoral. Por medio de este sistema, los notarios debían reportar el avance en: la notificación y capacitación a jurados, la entrega de maleta electoral a jurados, la apertura de mesa de votación, el cierre de mesa de votación, el pago de estipendio a jurados, así como el total de mesas abiertas o cerradas durante el día de elección.⁴¹²

La Misión destaca que, a diferencia de lo ocurrido el año anterior, los TED contrataron personal abocado específicamente a dar seguimiento a los notarios para que estos reportaran los avances a tiempo. Ello, sin embargo, no se logró. La Misión observó que la información de la jornada electoral ingresó al sistema con retraso debido, en algunos casos, a problemas de conectividad y, en otros, a que los notarios no reportaron oportunamente por estar ocupados en otras tareas propias de su función. Lo anterior ocasionó

⁴⁰⁹ Información recibida de parte de la Dirección Nacional de Procesos Electorales en reunión de fecha 17 de octubre de 2020.

⁴¹⁰ Registros de reposición y/o complemento de material electoral. Fuente: Dirección Nacional de Procesos Electorales. Fecha 16 de octubre de 2020.

⁴¹¹ En las elecciones judiciales del 2017 también se utilizó el sistema de monitoreo; ver Informe OEA consultable en: <http://www.oas.org/EOMDatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=397&MissionId=474>

⁴¹² Sistema de monitoreo de las actividades del Notario Electoral. Disponible: <https://monitoreo.oep.org.bo/generales2020/#/reporte>

que el TSE recibiera porcentajes de mesas de sufragio abiertas o cerradas que no correspondían con la realidad.

La Misión observó que el tribunal utilizó un segundo sistema de monitoreo para la distribución de material electoral con información en tiempo real, el cual funcionó a través de una aplicación de georreferenciación instalada en los celulares de los notarios, conductores y coordinadores de los TED. Este mecanismo, sin embargo, se puso en marcha recién el día antes de la elección, cuando ya había iniciado la distribución del material en los departamentos. Esto generó que su utilidad fuera parcial, al quedar fuera una parte del proceso de distribución.

La MOE/OEA constató que el retraso fue causado, en parte, por la interrupción de las actividades del calendario electoral decretada debido a la pandemia. A esto se sumó que los plazos establecidos para las contrataciones en algunos casos no eran compatibles con los tiempos del cronograma electoral.⁴¹³

Capacitación

El Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) del TSE es el área técnica encargada de definir los lineamientos, planificación y alcance de los procesos de capacitación relacionados con la elección. Según la información proporcionada por el SIFDE, para las elecciones generales de 2020 se contrataron 247 facilitadoras/es y 389 capacitadoras/es, quienes tuvieron a su cargo la formación de 8.136 notarios y 204.942 jurados/as electorales a nivel nacional. También debieron ser capacitados los guías electorales,⁴¹⁴ jueces electorales⁴¹⁵, miembros de la policía y fuerzas armadas⁴¹⁶, delegados/as de las organizaciones políticas⁴¹⁷ y miembros de los TED.

Una de las novedades de este programa fue que por primera vez los notarios colaboraron con los facilitadores en la capacitación de los miembros de mesa (jurados).⁴¹⁸ De acuerdo con la información recibida, para la jornada electoral se alcanzó a capacitar a 6.910 notarios (84,3%)⁴¹⁹ y 165.903 jurados/as

⁴¹³ Información recibida de parte del Sr. José Antonio Orellana, Encargado de Logística Electoral de la Dirección Nacional de Procesos Electorales en reunión de fecha 14 de octubre de 2020, en cuanto al procedimiento establecido en el artículo 20 del Reglamento de Contrataciones Directas para las Elecciones Generales 2020, Resolución TSE-RSP-ADM No. 86/2020, del 17 de febrero de 2020.

⁴¹⁴ SIFDE desarrolló una cartilla de capacitación de Guías Electorales, quienes debieron aprobar un módulo virtual de capacitación para aprobar su contratación. Los postulantes con mejores calificaciones fueron escogidos por los TED.

⁴¹⁵ SIFDE desarrolló dos modalidades de capacitación, un programa virtual a través de la plataforma de Escuela de Jueces del sistema de justicia nacional, y una presentación con diapositivas en las que explican cómo tratar las faltas electorales.

⁴¹⁶ SIFDE desarrolló un modelo de capacitación basado en una cartilla, la cual explica las funciones de las fuerzas de seguridad en la cadena de custodia del proceso electoral. Esta formación se realizó de manera presencial y fue coordinada por los TED.

⁴¹⁷ SIFDE organizó varias mesas de diálogo multipartidaria donde se informó a las organizaciones políticas sobre el funcionamiento de los sistemas de cómputo, DIREPRE, padrón y cadena de custodia. Con apoyo del PNUD, se realizó e imprimió alrededor de dos mil cartillas que fueron distribuidas a las organizaciones políticas. Adicionalmente, se habilitó un módulo de capacitación virtual.

⁴¹⁸ Información recibida de parte del Sr. Víctor Villalta, director del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) en reunión de fecha 14 de octubre de 2020.

⁴¹⁹ Información recibida de parte del Sr. Víctor Villalta, director del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) en reunión de fecha 14 de octubre de 2020.

electorales (81%).⁴²⁰ Estas cifras son superiores a las del proceso electoral pasado⁴²¹. La Misión felicita al tribunal por haber logrado incrementar el porcentaje de funcionarios capacitados en un contexto tan adverso como el planteado por la pandemia.

En relación con las modalidades de capacitación, la MOE constató que hubo tanto reuniones presenciales con grupos reducidos como capacitación virtual. Esta última contó con la implementación de la nueva aplicación móvil “Yo soy jurado” y sesiones de formación transmitidas a través de la televisión y radio.

Si bien la Misión reconoce la utilidad de recurrir a los medios de comunicación como refuerzos de la capacitación, advierte que estas plataformas no garantizan por sí mismas la efectividad en la transmisión de conocimientos. La MOE también notó que para ser miembro de mesa no se exige como requisito contar con un certificado de capacitación.

Delegados/as de organizaciones políticas

Para este proceso electoral, el TSE estableció un protocolo para regular la participación de los/as delegados/as de organizaciones políticas durante el día de la votación y durante el computo departamental y nacional. Si bien este documento detalla las funciones que pueden realizar estos/as delegados/as en las distintas etapas del proceso, la Misión observó que, en materia de credenciales, su diseño, producción y distribución dependen de las organizaciones políticas, quienes luego deben remitirlas al TSE, con una anticipación de 30 días antes de la fecha de votación.⁴²²

La Misión considera que la falta de uniformidad en el diseño de la credencial puede dificultar la tarea de los jurados/as electorales al momento de verificar que el delegado o delegada de una organización política está fielmente acreditado y así proceder a su registro en la mesa de votación. Sumado a esto, la Misión tomó nota de que el TSE no cuenta con registros ni estadísticas de los delegados acreditados por las organizaciones políticas ante las mesas de sufragio.⁴²³

VI. Recomendaciones

- La Misión observó que el TSE implementó una serie de medidas orientadas al saneamiento del padrón electoral. La MOE/OEA recomienda continuar con este proceso y con los esfuerzos por comunicar sus resultados a los partidos y a la ciudadanía.

-La Misión observó que aún existen cargos técnicos sin cubrir al interior del órgano electoral. Se recomienda, por lo tanto, continuar con la selección del personal que ocupará cargos vacantes con base en sus capacidades técnicas y teniendo en cuenta experiencia y área de especialización.

⁴²⁰ Información reflejada en la página web de monitoreo de actividades del notario.

⁴²¹ En 2019, el TSE capacitó a 117.932 (59,4%) jurados/as electorales.

⁴²² Artículo 4 del Protocolo para la presencia de delegados de organizaciones políticas el día de la votación y en el computo departamental y nacional.

⁴²³ Información recibida de parte del Sr. Fernando Arteaga, director de la Secretaría de Cámara del Tribunal Supremo Electoral en reunión de fecha 15 de octubre de 2020.

- La MOE/OEA observó que algunos TED calcularon el presupuesto que requerirían para la organización de los comicios sobre la base de los costos de la elección pasada, sin considerar las nuevas actividades y procesos del cronograma electoral. La Misión sugiere realizar los cálculos presupuestarios con base en las actividades operativas programadas para el proceso electoral que debe llevarse adelante.
- La MOE/OEA observó en algunos casos los funcionarios departamentales debieron recurrir a sus supervisores para despejar dudas sobre los procedimientos de traslado y custodio de los materiales electorales. Se recomienda, por lo tanto, reforzar la capacitación de los funcionarios electorales para garantizar el pleno conocimiento de los protocolos de distribución y custodio de los materiales.
- La MOE/OEA observó que los plazos establecidos para las contrataciones del TSE en algunos casos no eran compatibles con los tiempos del cronograma electoral. La Misión recomienda garantizar que los plazos definidos en los reglamentos internos para procedimientos administrativos, tales como la compra directa de bienes y servicios, se ajusten a los tiempos propios del proceso electoral.
- La Misión observó que el sistema de monitoreo implementado por el tribunal no contaba con información actualizada y oportuna. Se recomienda rediseñar esta herramienta de manera tal que la autoridad electoral pueda contar con datos en tiempo real sobre los aspectos centrales del desarrollo de la jornada electoral.
- Si bien para este proceso electoral se logró un incremento significativo en el porcentaje de jurados electorales capacitados, todavía existen oportunidades de mejora. La MOE/OEA recomienda realizar las jornadas de capacitación por etapas y con la antelación necesaria para monitorear el alcance de estas. Asimismo, se sugiere que la asistencia a las capacitaciones sea un requisito para integrar las mesas de votación. Se recomienda, asimismo, desarrollar acciones para evaluar la efectividad de las capacitaciones no presenciales, procurando garantizar un mínimo de conocimientos sobre las responsabilidades y tareas de la función. Se sugiere, además, considerar la posibilidad de ofrecer incentivos a los jurados que participen de las capacitaciones.
- La Misión observó que el diseño, producción y distribución de las credenciales de los delegados partidarios ante las mesas es responsabilidad de las organizaciones políticas y que el TSE no lleva un registro de los acreditados. La MOE/OEA recomienda que el TSE concentre la producción y expedición de las acreditaciones para lograr un proceso ordenado y uniforme que facilite la identificación de los representantes de los partidos en las mesas. La Misión sugiere, asimismo, que el TSE cuente con un registro de los delegados.
- La Misión observó que en algunas circunscripciones la aplicación “Yo participo”, a través de la cual los electores podían buscar en dónde les correspondía votar, presentaba información desactualizada. La MOE/OEA recomienda realizar la difusión de cambios de recinto con el tiempo suficiente y por los medios adecuados para que el elector conozca su lugar de votación con antelación.

B) TECNOLOGÍA ELECTORAL

I. Introducción

De cara a este proceso electoral, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) planificó la implementación de dos sistemas para dar a conocer los resultados: por un lado, el Sistema de Difusión de Resultados Electorales Preliminares (DIREPRE), mediante el cual se brindaría a la ciudadanía datos no vinculantes la misma noche de la elección; y, por otro, el Sistema de Consolidación Oficial de Resultados de Cómputo (SCORC). La Misión observó que ambos sistemas debieron ser desarrollados en un tiempo reducido. La MOE/OEA fue informada, además, de que el tribunal debió reconstruir parte de la infraestructura necesaria para la puesta en marcha de estas plataformas, la cual había sido dañada durante las protestas posteriores a las fallidas elecciones del 2019.

Durante la semana previa a la elección, la Misión estuvo presente en los distintos simulacros que se realizaron para poner a prueba tanto el SCORC como el DIREPRE. En relación con este último, la MOE/OEA observó que durante el simulacro del 14 de octubre- a 4 días de los comicios-, sólo se alcanzó a procesar un 8% de las actas, cifra muy por debajo del objetivo trazado (60%). La Misión observó que este bajo porcentaje se debió principalmente a problemas de autenticación en la aplicación móvil que los notarios debían utilizar para transmitir los resultados de las actas. A esto se sumó un alto nivel de ausentismo de los propios notarios.

El día anterior a la votación, el presidente del TSE anunció en conferencia de prensa que, debido a que los resultados de las pruebas no permitían tener seguridad de la difusión completa de los datos, el pleno del tribunal había resuelto por unanimidad suspender el DIREPRE. Debido a ello, la noche de la elección, la ciudadanía debió informarse a partir de conteos rápidos y encuestas a boca de urna difundidas en los medios de comunicación.

Si bien el cómputo oficial inició el día de la elección, dada su naturaleza, el avance en el procesamiento de las actas fue lento. A las 12:00 am, 5 horas después de finalizada la votación, se habían computado únicamente los resultados del 4,8% de las mesas. El cómputo continuó durante la semana posterior a la elección y tanto los medios de comunicación como los partidos y la ciudadanía pudieron verificar en tiempo real el avance del mismo a través de una página web. Finalmente, el día viernes 23 de octubre, el TSE presentó los resultados definitivos.

II. Marco Jurídico

La forma en que se realiza el cómputo oficial de resultados se encuentra regulada en la Ley del Régimen Electoral. Los artículos 174 a 176 de esta norma definen los procedimientos que deben seguir los Tribunales Electorales Departamentales (TEDs) en el procesamiento de las actas. A partir de los resultados que entregan los TED, el TSE realiza el cómputo nacional, siguiendo lo establecido en los artículos 186 a 191 de la ley electoral. En relación con la difusión de resultados preliminares, cabe señalar que este procedimiento no ha sido incorporado a la normativa vigente.

III. Sistema de Difusión de Resultados Electorales Preliminares (DIREPRE)

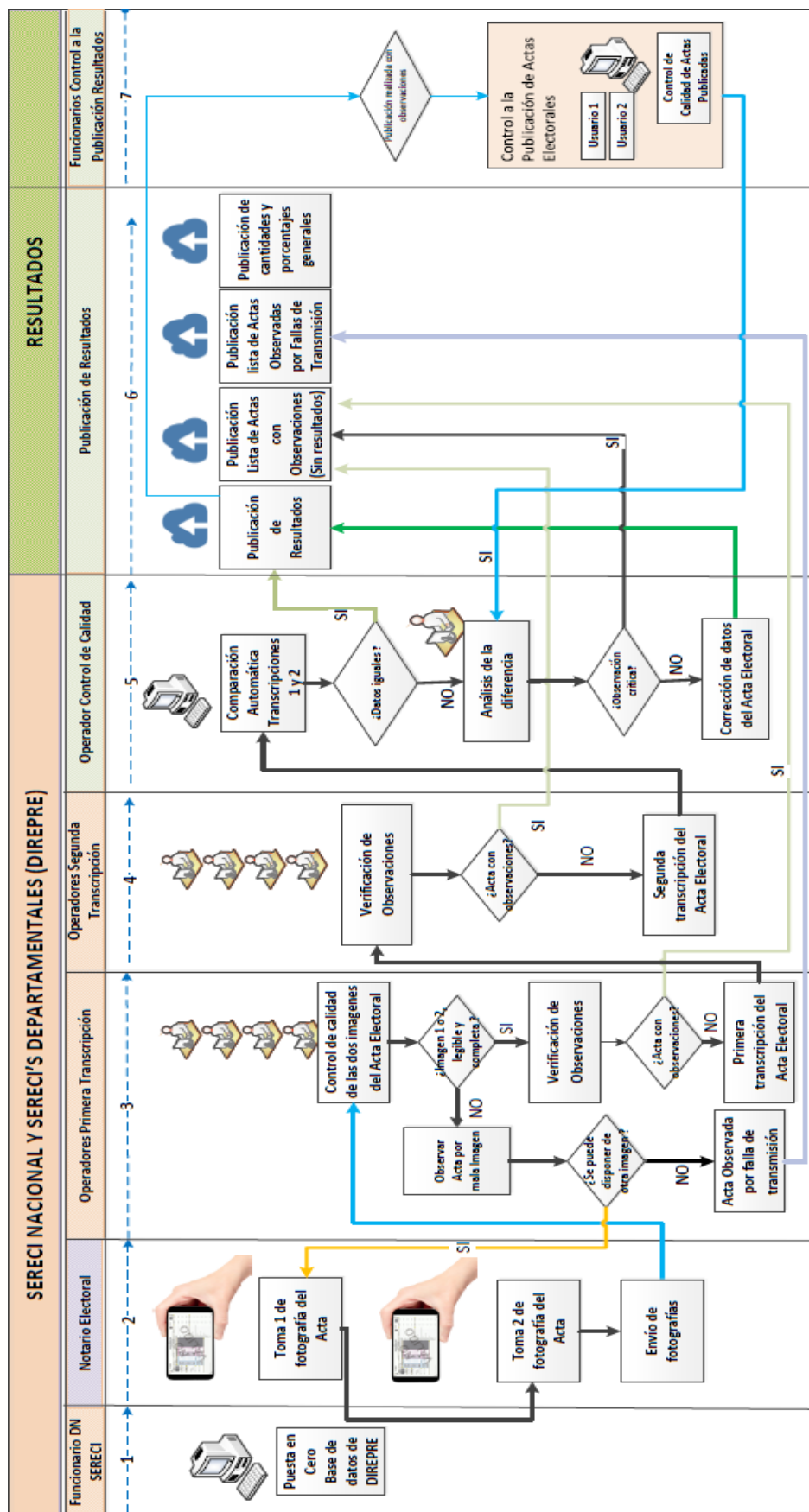
Para este proceso electoral, el TSE planificó la implementación de un Sistema de Difusión de Resultados Electorales Preliminares (DIREPRE) cuyo objetivo era divulgar resultados preliminares, no vinculantes la misma noche de la elección. A tal fin, se desarrolló una aplicación móvil, a través de la cual los notarios presentes en los recintos de votación debían capturar y enviar al TSE las imágenes de las actas.

De acuerdo con lo planificado, una vez que las imágenes fueran recibidas en el Servicio de Registro Cívico (SERECI) del tribunal, un equipo de 440 digitadores se encargaría de registrar los votos consignados en las actas para su posterior publicación. Para ello, se realizaría una doble digitación aleatoria (control cruzado) y, en caso de presentarse alguna inconsistencia entre los datos cargados por el primer y el segundo operador, el acta sería derivada a una tercera instancia de control para que esta resolviera cuál de los valores computados debía ser tenido por válido.

En relación con las características del sistema, es necesario señalar que los notarios no contaban con celulares provistos por el órgano electoral, sino que debían descargar en sus teléfonos personales la aplicación para la captura y envío de las imágenes de las actas. Como se verá más adelante, las incompatibilidades entre los sistemas operativos de algunos de los celulares y la aplicación de transmisión fue una de las razones por las que no fue posible implementar el DIREPRE.

Es importante señalar, además, que dentro del esquema planificado la digitación de las actas en el SERECI no era anónima, es decir, que el personal encargado de la carga de datos conocía a que agrupación correspondía cada valor digitado. La Misión advierte, asimismo, que se otorgaba a los digitadores la posibilidad de observar las actas cuyos datos no fueran fácilmente interpretables o presentaran alguna inconsistencia. Tal como se describirá en la siguiente sección, esto llevó a que durante los simulacros un gran porcentaje de actas fueran remitidas a observación, es decir, quedaran fuera del flujo de procesamiento.

A continuación, se incluye un esquema que describe los distintos pasos planificados para la implementación del DIREPRE:



Fuente: OEP

Simulacro DIREPRE

La Misión estuvo presente en el simulacro del 14 de octubre, realizado a tan sólo 4 días de los comicios, y observó que apenas se logró procesar, desde un número reducido de recintos, el 8% de las actas, porcentaje muy por debajo del objetivo del 60%. Funcionarios del tribunal manifestaron que esto se debió, en parte, a que los notarios tuvieron dificultad para autenticarse en la aplicación móvil que debían utilizar para enviar las imágenes de las actas.

Posteriormente, la Misión fue informada de que la aplicación de transmisión no había sido diseñada para su uso en teléfonos inteligentes (*smartphones*) cuya versión de Android fuera anterior a la 6.0. Dado que los notarios debían utilizar sus teléfonos particulares, quienes contaban con versiones de sistema operativo más antiguas no lograron transmitir los resultados. A estos problemas técnicos se sumó que hubo un alto ausentismo de notarios durante las pruebas.

La MOE/OEA constató, asimismo, que un porcentaje elevado de actas que se transmitieron fueron observadas, es decir, marcadas como inconsistentes o con irregularidades y, por lo tanto, excluidas del flujo de procesamiento de resultados. Esto se debió, como se mencionó, a que se les dio a los digitadores que cargaban los resultados- personal no necesariamente calificado o con experiencia electoral- la potestad de observar actas.

Sumado a lo anterior, la Misión observó que durante el simulacro no se puso a prueba el módulo de publicación de resultados en la web, ni se realizaron pruebas de estrés con la totalidad del sistema en funcionamiento. La MOE constató, por otra parte, que no se contó con una mesa de ayuda que prestara colaboración en la atención de los problemas identificados. Se advierte, por otra parte, que la pantalla dispuesta para la exhibir en la intranet los resultados consolidados empleaba un mecanismo de cálculo para valores porcentuales diferente al que se tenía planificado implementar en el cómputo, lo que podría haber generado confusión.

Durante la prueba, los especialistas de la Misión no tuvieron acceso a las imágenes de las actas para analizar sus características, por lo que no pudieron conocer si contaban con timestamps⁴²⁴ o con información sobre el dispositivo utilizado para tomar la fotografía del acta. No fue posible observar tampoco si la aplicación de transmisión utilizaba un canal cifrado para el envío de las imágenes.

La MOE fue informada de que, con posterioridad al simulacro- el 16 de octubre- se realizó una evaluación de seguridad del DIREPRE para corroborar e identificar las fallas presentadas, y se llevó a cabo una prueba de estrés. La Misión no fue convocada para estar presente durante estos ejercicios.

Debido a que no era posible garantizar el buen funcionamiento del sistema, la noche anterior a la elección, el TSE decidió suspender la implementación del DIREPRE. En reunión posterior a los comicios, la vicepresidenta del tribunal manifestó su intención de realizar a futuro un análisis a profundidad sobre las fallas detectadas.

⁴²⁴ Secuencia de caracteres que denotan la hora y fecha en la/s que tuvo lugar la captura.

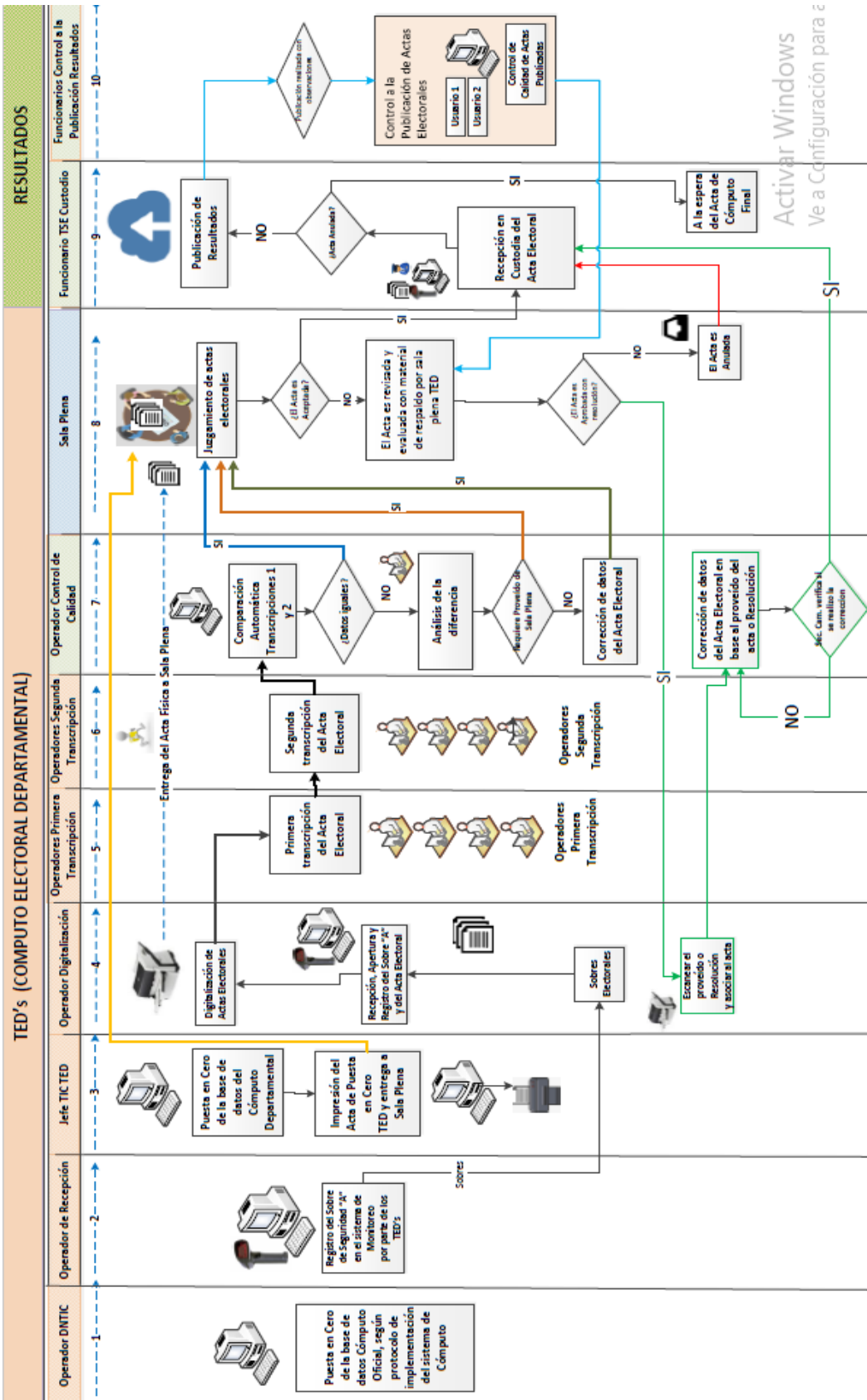
En función de los problemas observados, la MOE/OEA comprende la determinación del tribunal. Sin embargo, se reitera lo señalado por las Misiones de 2014, 2015 y 2019, respecto de la importancia de contar con sistema de transmisión de resultados preliminares rápido y confiable, que permita a la ciudadanía tener información la noche de la elección.

IV. Cómputo Oficial (SCORC)

Para la consolidación y divulgación de resultados oficiales, el órgano electoral contó con una plataforma tecnológica denominada Sistema de Consolidación Oficial de Resultados de Cómputo (SCORC). A través de la misma, los Tribunales Electorales Departamentales (TED) realizaban la revisión y aprobación de cada una de las actas físicas de las mesas de votación en su Departamento. Posteriormente, los resultados procesados eran enviados por medio de una red de datos privada a los servidores del centro de datos principal del órgano electoral, para su consolidación a nivel nacional. Una vez validados, los resultados eran difundidos a través de una página Web diseñada por el TSE específicamente para tal fin.

Para transmitir los resultados de las votaciones en el exterior, el TSE planificó el uso de una aplicación denominada EXACT. A través de la misma, los notarios debían tomar dos fotografías del acta de escrutinio y conteo, más una adicional de la hoja de trabajo y enviarlas. Para asegurar la integridad, veracidad y confidencialidad de la información, el aplicativo incorporaba en las imágenes una firma digital. Tal como se detalla más adelante, el día de la elección se registraron algunas fallas en el funcionamiento de esta herramienta que obligaron a activar un protocolo de contingencia.

El esquema que se presenta a continuación resume el modo en que el tribunal planificó el flujo de datos del cómputo oficial:



Fuente: OEP

Simulacro cómputo oficial

La Misión estuvo presente en el simulacro del cómputo oficial llevado adelante el día 13 de octubre. La MOE/OEA observó que las pruebas se realizaron en los diferentes Tribunales Departamentales y que se llegó a procesar el equivalente a un 70% del total de actas de la elección. Si bien se trata de un porcentaje significativo, se advierte que para lograr que tanto el personal como los equipos tecnológicos se sometieran a un escenario similar al del día de la elección debería haberse procesado el 100% de las actas.

La MOE/OEA constató, por otra parte, que durante el simulacro no se realizaron pruebas de estrés al sistema. Se observó, además, que no existía por parte de la dirección nacional de tecnología del órgano electoral un seguimiento detallado a los resultados del simulacro. No se contaba con un registro de los incidentes presentados, ni con bitácora de las soluciones aplicadas.

La Misión observó, asimismo, que no se puso a prueba la aplicación (app) móvil que los notarios del exterior debían utilizar para la transmisión de las imágenes de las actas. A pesar de que ello estaba previsto en el instructivo de preparación para el simulacro emitido por el órgano electoral, no fue posible testear esta herramienta debido a que en la fecha establecida la herramienta continuaba en proceso de ajuste y configuración de usuarios.

Sumado a lo anterior, la MOE/OEA observó que en el campo ferial Chuquiago Marka, donde se encontraba instalado el centro de procesamiento de los resultados del exterior, las instalaciones eléctricas no eran las adecuadas. El día del simulacro, se produjo un corte del suministro de electricidad que obligó a interrumpir las pruebas.

Puesta en cero “0” y Congelamiento de Software

El 17 de octubre, el Órgano Electoral Plurinacional (OEP) realizó la ceremonia de puesta en cero “0” de base datos y congelamiento del sistema SCORC. A este evento acudieron la dirección nacional de tecnologías de la información y la comunicación (DNTIC), representantes de partidos políticos, la firma de auditores en seguridad informática, observadores internacionales, y un grupo de personal de apoyo de la institución.

Se dio inicio al proceso después de haber leído en voz alta el procedimiento de puesta en cero “0” y congelamiento, el cual- según lo informado a la Misión- ya había sido aprobado por el comité de seguridad del TSE. A continuación, se ejecutaron las acciones informáticas indicadas por el procedimiento. Funcionarios del órgano electoral dieron a los especialistas de la MOE/OEA una copia del documento de puesta en cero y congelamiento del software, además de dos CD’s con las copias de archivos y “hashes” generados, los cuales forman parte del registro y evidencia del proceso realizado.

Pruebas de seguridad

El OEP contrató a dos firmas consultoras para que realizaran pruebas de seguridad informática tanto del DIREPRE como del SCORC. Además, les solicitó que dieran seguimiento y monitoreo a la ciberseguridad de los sistemas el día de la elección.

La dirección de tecnología del tribunal informó a la Misión que las empresas realizaron pruebas de penetración o “PEN test”. Estos ejercicios tuvieron por finalidad detectar debilidades de seguridad en los sistemas y descubrir todo acceso que pudiera vulnerar la funcionalidad de la aplicación o la integridad de la base de datos.

De acuerdo con la información recibida, las pruebas de seguridad iniciaron en la semana previa a la votación. La MOE/OEA advierte que un plazo tan reducido brinda un margen limitado para corregir potenciales vulnerabilidades del sistema.

La Misión fue informada de que una de las compañías auditoras contó con un equipo de técnicos de seguridad en las instalaciones del tribunal, los cuales se encargaron de monitorear y controlar la seguridad del sistema SCORC desde el día de la elección hasta la conclusión del cómputo oficial. Si bien la MOE/OEA solicitó acceso a los informes de la empresa, no se recibió copia de los documentos.

Sumado a lo anterior, la Misión conoció que, con la finalidad de contar con un mayor espacio, en algunos casos los TED optaron por realizar el cómputo fuera de sus instalaciones, alquilando locales más amplios y con mayores facilidades. Ello implicó que las líneas de comunicación de datos, las instalaciones eléctricas y los equipos para el procesamiento debieran ser instalados a pocos días del proceso electoral, lo que no constituye una buena práctica desde el punto de vista de la seguridad informática.

Día de la elección

Tal como había sido planificado, una vez finalizado los escrutinios en las mesas de votación, se procedió al traslado de las actas originales desde los recintos electorales hasta cada uno de los nueve Tribunales Electorales Departamentales. Una vez recibidas por los TEDs, las actas fueron escaneadas para que la correspondiente sala plena pudiera juzgarlas y, posteriormente, proceder a su publicación.

Como se mencionó, para el procesamiento de los resultados de las mesas de votación ubicadas fuera del territorio de Bolivia no se utilizaron las actas físicas. En estos casos, la digitación se realizó a partir de las imágenes que enviaron los notarios desde cada uno de los recintos en el extranjero.

La transmisión de las fotografías de las actas se realizó a través de una aplicación para celular denominada EXACT. Una vez concluido el escrutinio en las mesas, los notarios debían ingresar a la app con su usuario y contraseña. El sistema enviaba un “SMS⁴²⁵” con un código de verificación al número celular del notario para que este lo ingresara pudiera acceder a la interfaz de la aplicación. Lo primero que debía hacer a continuación era capturar el código “QR” del acta. Este paso de control permitía verificar que estuviesen reportando la información de la mesa correcta.

A continuación, debían tomar dos fotos de cada acta con el objetivo de contar con dos imágenes y poder seleccionar la de mayor nitidez o mejor calidad. El sistema estaba diseñado para que la fotografía

⁴²⁵ SMS (Short Message Service), mensaje de texto enviado al celular del usuario.

estuviese firmada digitalmente por el notario, e incluía además una fórmula “HASH” y metadata para validar la autenticidad de las imágenes enviadas.

Las fotografías eran recibidas por el TED del exterior⁴²⁶, cuyo centro de procesamiento se instaló en el Campo Ferial Chuquiago Marka en La Paz. Los operadores del centro verificaban que al menos una de las imágenes de las actas contara con la nitidez requerida. De no ser así, las fotografías eran rechazadas y se notificaba al notario para que repitiera el procedimiento. Una vez superada la etapa anterior, el operador imprimía la imagen del acta aprobada junto con la comprobación de la firma digital para que el TED del exterior pudiera iniciar su juzgamiento y procesamiento.

La Misión observó, sin embargo, que no en todos los casos la transmisión de los resultados desde el exterior pudo llevarse adelante tal como estaba planificado. El día de la elección, la MOE/OEA fue informada que un número significativo de notarios no pudo hacer uso de aplicación EXACT debido a inconvenientes con la firma digital que impedían el envío de las imágenes. En otros casos, los notarios no lograron autenticarse en la aplicación por inconvenientes con las credenciales. La Misión observó que el órgano electoral no contaba con información exacta sobre el número de notarios que no habían conseguido ingresar al aplicativo.

Frente a los inconvenientes presentados, el TSE debió habilitar un protocolo de contingencia para garantizar que los datos llegaran y pudieran ser computados. Se resolvió que, en los casos en que algún desperfecto técnico impidiera el envío de las imágenes a través del aplicativo oficial, las fotografías debían ser remitidas vía email a una casilla oficial habilitada para ese fin. Asimismo, se indicó a quienes tuvieran problemas para autenticarse en la app y activar sus propias credenciales (firma digital), que podían hacer uso de la credencial de uno de los funcionarios del tribunal a cargo de la supervisión del proceso. La MOE fue informada por funcionarios del órgano electoral que en ningún caso esta credencial fue utilizada y que gran parte de las imágenes eran enviadas a la casilla de email oficial sin firma digital.

Una vez que las imágenes eran recibidas por el TED del exterior, un Notario de Fe Pública verificaba su contenido y, de no detectar ninguna irregularidad, se procedía a imprimirlas. Posteriormente las fotografías seguían el mismo proceso que el resto de las actas físicas que formaban parte del cómputo. La Misión constató que el órgano electoral no contó con un mecanismo de consulta que permitiera llevar un seguimiento exacto de las actas del exterior transmitidas y pendientes de transmitir.

Durante toda la etapa pos electoral, los medios de comunicación, los partidos y la ciudadanía pudieron verificar en tiempo real el avance del cómputo por medio la página Web diseñada por el TSE específicamente para tal fin. La MOE/OEA constató que, a través de esta plataforma, los interesados podían consultar los resultados por departamento, municipio, localidad, recinto y mesa de votación. Además, tenían la posibilidad de acceder a las imágenes de las actas.

Tal como se indicó, la publicación de los resultados del cómputo comenzó la misma noche de la elección. Dada la naturaleza propia de este tipo de procesos, el avance en el procesamiento de las actas fue lento.

⁴²⁶ El TED del exterior fue integrado por los Vocales del Tribunal Supremo Electoral quienes estuvieron a cargo del juzgamiento de esas actas.

A las 12:00 am, 5 horas después de finalizada la votación, se habían computado únicamente los resultados del 4,8% de las mesas.

El día lunes, el proceso continuó tal como estaba previsto. La Misión observó que cada uno de los tribunales definió los tiempos de descanso de quienes participaban en el cómputo. Con el fin de acortar los plazos, algunos TED resolvieron trabajar de manera ininterrumpida.

El martes 20, por otra parte, la Misión fue informada de que la página de publicación de resultados se vio afectada por un alto volumen de peticiones. Si bien la publicación no se vio interrumpida, sí se redujo la capacidad del sistema de responder a las consultas de la ciudadanía. Los técnicos de la dirección de tecnología del tribunal evaluaron la situación y determinaron que el módulo de publicación estaba trabajando sobre el 100 % de su capacidad. Asimismo, identificaron un IP en el extranjero que estaba realizando un número alto de consultas, de forma anormal, provocando en parte la sobrecarga detectada.

El Tribunal Electoral convocó a los partidos, la prensa y las misiones de observación electoral nacionales e internacionales para informar de lo ocurrido y explicar que se había tomado la determinación de bloquear el IP sospechoso y aumentar la capacidad del sistema para recibir consultas. La MOE/OEA observó que estas acciones mejoraron significativamente los tiempos de respuesta de la página web.

La Misión observó, por otra parte, que algunos tribunales departamentales habían computado actas en las que figuraban votos válidos para las alianzas Libre 21, Juntos y ADN, a pesar de que estas fuerzas se habían retirado de la contienda y de que el TSE había indicado que estos votos debían ser registrados como nulos⁴²⁷. Tras detectar la equivocación, los tribunales emitieron una resolución determinando la anulación de los votos asignados a estas tres organizaciones. A continuación, procedieron a retirar las actas con errores del módulo de publicación, a fin de realizar las enmiendas necesarias y volverlas a procesar. La Misión observó que esta operación de ajuste continuó durante todo el escrutinio.

La MOE constató que, cuando se retiraron las actas para realizar las correcciones, el porcentaje de avance de escrutinio- tal como figuraba en la página web del órgano electoral- retrocedió. Ello generó confusión y preocupación entre parte de la ciudadanía y los actores políticos, especialmente entre quienes desconocían el procedimiento que estaba realizando el tribunal. El 21 de octubre, el TSE difundió un comunicado a través del cual explicó la situación y reiteró el procedimiento para el tratamiento de estos casos.⁴²⁸

Considerando los eventos ocurridos, los especialistas de la Misión consultaron a los responsables de SCORC si existía algún mecanismo de control de cambios formal e integral. Los funcionarios del órgano electoral señalaron que en su mayoría los cambios se registraban mediante el envío de correo electrónicos, en los que se indicaba la situación y las acciones a realizar. Por otra parte, de acuerdo con los testimonios recibidos, en los casos donde no era factible aplicar algún ajuste o en que era necesario realizar adecuaciones ad-hoc se preparaba un informe de lo ocurrido.

⁴²⁷ De acuerdo con las resoluciones TSE-RSP-JUR 056/2020, TSE-RSP-JUR 074/2020 y TSE-RSP-JUR 075/2020.

⁴²⁸ <https://www.oep.org.bo/comunicados/>

Durante la etapa poselectoral, la Misión recibió denuncias respecto de la existencia de mesas en las que un solo partido habría obtenido por encima del 90% de los votos, llegando en algunos casos al 100%. Este fenómeno no es nuevo en Bolivia y debe ser analizado de cara a futuros procesos electorales. Teniendo en cuenta la desconfianza generada por las suspendidas elecciones de 2019 y los desafíos enfrentados en el proceso de 2020, es importante que se instale en el TSE una cultura de auditoría de riesgo previa a la elección, así como una auditoría independiente sobre los resultados. Estos mecanismos contribuirán a dar certeza a futuros procesos electorales.

Finalmente, el día viernes 23 de octubre concluyó el procesamiento del 100% de las actas y el TSE dio a conocer los resultados definitivos⁴²⁹.

Tabla 1: Resultados de la elección presidencial

Candidato presidencial	Partido/Alianza	Votos obtenidos
Luis Arce	MAS-IPSP	55,11%
Carlos Mesa	Comunidad Ciudadana	28,83%
Luis Fernando Camacho	Creemos	14%
Chi Hyung Chan	Frente para la Victoria	1,55%
Feliciano Mamani	PAN Bol	0,52%

Fuente: elaboración propia sobre los datos del cómputo

V. Recomendaciones

-La cancelación del DIREPRE llevó a que, la noche de la elección, la ciudadanía debiera informarse sobre los resultados a partir de conteos rápidos y encuestas a boca de urna. En línea con lo planteado por anteriores misiones de la OEA, de cara a futuros procesos electorales se recomienda garantizar la implementación de un sistema de resultados preliminares que permita al electorado y a los partidos conocer la tendencia de la votación la misma noche de los comicios. Se sugiere, asimismo, incorporar este instrumento en la legislación electoral con el objeto de recortar los márgenes de discrecionalidad en su aplicación.

-La Misión observó que tanto el Sistema de Consolidación Oficial de Resultados de Cómputo como el Sistema de Difusión de Resultados Electorales Preliminares debieron ser desarrollados en un tiempo reducido. Se recomienda definir un plazo razonable para el diseño y desarrollo de las plataformas que vayan a ser utilizadas para la transmisión y difusión de resultados. Se sugiere, asimismo, planificar con un máximo nivel de detalle todas las actividades relacionadas con la preparación, prueba y ejecución de cada

⁴²⁹ https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/10/Discurso_Presidente_TSE_23_10_2020.pdf

uno de los módulos de estos sistemas. Se recomienda trabajar con una línea de tiempo definida, que contemple la necesidad de realizar ajustes en las distintas etapas.

-La MOE/OEA observó que los simulacros tanto del SCORC como del DIREPRE se realizaron a pocos días de la elección y que no fue posible poner a prueba todos los módulos de los sistemas. Se recomienda desarrollar y ejecutar un plan de simulacros con la anticipación adecuada, que permitan a la autoridad electoral identificar y corregir errores. Se debe poner a prueba el 100% de las funcionalidades de los sistemas y al menos el 70% de la infraestructura tecnológica que les de soporte. La Misión sugiere, asimismo, que los simulacros incluyan pruebas de estrés, bajo condiciones similares a las de la jornada electoral, de tal modo que sea posible observar el desempeño del sistema y anticipar potenciales fallas e incidentes. Es importante, además, promover la participación de los delegados técnicos de partidos políticos en las actividades para el montaje y las pruebas de estas plataformas.

- La MOE/OEA observó que durante el simulacro del DIREPRE no se contó con una mesa de ayuda que prestara colaboración en la atención de los problemas identificados. Se sugiere que, al momento de planificar este sistema, se prevea contar con una mesa de ayuda que pueda asistir en la resolución de imprevistos e incidentes.

- Durante el simulacro del DIREPRE, la MOE/OEA constató que un porcentaje elevado de actas que se transmitieron fueron observadas por los digitadores y, por lo tanto, excluidas del flujo de procesamiento de resultados. Se sugiere realizar una reingeniería del flujo de procesamiento de actas y eliminar la funcionalidad concedida a los operadores de transcripción para excluir/observar actas. Se recomienda trasladar esta responsabilidad a la fase de Control de Calidad, de modo que sean supervisores calificados quienes determinen qué acta debe ser observada.

-La Misión observó que las pruebas de seguridad informática de los sistemas de transmisión (DIREPRE y SCORC) tuvieron lugar con poca anticipación a la elección. Se sugiere planificar estas actividades con el tiempo suficiente para corregir eventuales vulnerabilidades. La MOE/OEA recomienda realizar test de software y de hardware, así como disponer de un mecanismo eficaz de test de penetración, análisis de vulnerabilidades y análisis de denegación de servicio.

-La Misión fue informada de que no se implementó un sistema formal de versionado para el software que permita un registro de cambios a los sistemas de DIREPRE y SCORP. La Misión recomienda incorporar esta herramienta, la cual debe incluir la función para la publicación de releases (versiones), documentación, Control de Calidad y proceso de integración de ambientes (ejemplo; desarrollo, prueba y producción) para el Software, para verificar que este cumpla con las especificaciones y funcionalidades previstas antes de pasar a producción.

- La MOE observó que las autoridades encargadas de los procesos tecnológicos no llevaban un registro riguroso de los incidentes observados, ni de las soluciones aplicadas. Se sugiere Implementar un mecanismo sistematizado de documentación de proyectos a gran escala, que permita llevar una bitácora de los eventos e incidentes que tienen lugar durante el diseño, prueba y ejecución de las plataformas de transmisión de resultados.

-Durante las pruebas de los sistemas, los especialistas de la Misión no tuvieron acceso a las imágenes de las actas para analizar sus características, por lo que no pudieron conocer si contaban con timestamps⁴³⁰ o con información sobre el dispositivo utilizado para tomar la fotografía del acta. La Misión recomienda garantizar que todas las imágenes de actas que ingresen al sistema cuenten con metadata que permita su trazabilidad.

- La Misión observó que los notarios no contaban con celulares provistos por el órgano electoral, por lo que debieron descargar en sus teléfonos personales la aplicación para la captura y envío de las imágenes de las actas. Se recomienda proveer de equipos celulares a los funcionarios encargados de la transmisión de los resultados desde los recintos, y asegurarse de que estos equipos cuenten con las características necesarias para ejecutar la aplicación de transmisión. En el caso de utilizar teléfonos que no son propiedad del órgano electoral, se requiere de un análisis muy detallado de sus características y funcionalidades. Resulta fundamental considerar la línea base (o contingencia) de configuración de los dispositivos a emplear.

-La Misión observó que el órgano electoral no contaba con información exacta sobre el número de notarios que no habían logrado autenticarse en la aplicación para la transmisión de las imágenes del exterior. Se recomienda implementar un mecanismo de monitoreo que permita conocer que los notarios activos (se han podido conectar), notarios inactivos (no se han podido conectar), así como porcentajes de actas transmitidas y actas que faltan transmitir.

-La Misión observó que tanto en el esquema planificado para el DIREPRE como en el SCORC, el personal responsable de la carga de datos conocía a que agrupación correspondía cada valor digitado. Se sugiere incorporar técnicas de digitación anónima tanto para el cómputo oficial como para el procesamiento de resultados preliminares.

-Durante la etapa poselectoral, la Misión recibió denuncias respecto de la existencia de mesas en las que un solo partido habría obtenido por encima del 90% de los votos, llegando en algunos casos al 100%. Este fenómeno no es nuevo en Bolivia y debe ser analizado de cara a futuros procesos electorales. Teniendo en cuenta la desconfianza generada por las suspendidas elecciones de 2019 y los desafíos enfrentados en el proceso de 2020, se recomienda considerar la realización de una auditoría de riesgo previa a la elección, así como una auditoría independiente sobre los resultados. Estos mecanismos contribuirán a dar certeza a futuros procesos electorales.

⁴³⁰ Secuencia de caracteres que denotan la hora y fecha en la/s que tuvo lugar la captura.

C) VOTO EN EL EXTERIOR

I. Introducción

Dentro del marco legal boliviano, el voto en el exterior está contemplado en el Código Electoral desde 1991 pero fue implementado recién a partir de 2009, tras la reforma constitucional de ese mismo año⁴³¹. La legislación actual habilita a bolivianos y bolivianas residentes en el exterior a votar en las elecciones de presidente y vicepresidente del Estado, los referendos de carácter nacional y las revocatorias para el mandato de presidente y vicepresidente⁴³².

En el marco de este proceso electoral, la MOE/OEA observó que la organización del voto en el exterior se vio impactada por las medidas sanitarias adoptadas por otros países para controlar sus propios brotes de covid-19. Esta situación generó un estado de incertidumbre respecto de si sería posible celebrar los comicios en todas las circunscripciones que contaban con votantes registrados. Finalmente, el tribunal obtuvo los permisos necesarios para habilitar recintos de votación en 29 países.

En relación con el padrón, en estas elecciones se contó con 301.631 electores registrados en el exterior. De acuerdo con la información provista por el TSE, se emitieron 170.549 votos, lo que equivale a una participación del 56,54%.

II. Sistema electoral y marco legal

Desde 1991 la Ley electoral boliviana estableció el derecho de los ciudadanos bolivianos residentes en el exterior al voto, pero condicionó su instrumentación a una ley reglamentaria que tardó casi dos décadas en materializarse⁴³³. Ante la falta de emisión de dicha norma, en 2005 la Sala Penal Segunda de la Corte Superior de Justicia de la Paz declaró procedente el amparo promovido por bolivianos residentes en Argentina⁴³⁴. El juzgador ordenó la inmediata creación de una ley que permitiera materializar efectivamente el derecho⁴³⁵.

El proyecto de Ley reglamentaria fue aprobado en la Cámara de Diputados en 2008, pero no logró su aprobación en el Senado. A finales de ese año, se alcanzaron los consensos para la inclusión del derecho en el proyecto de la nueva Constitución. El artículo 27 de la Constitución Política del Estado aprobada en 2009 establece que las “bolivianas y los bolivianos residentes en el exterior tienen derecho a participar en las elecciones a la Presidencia y Vicepresidencia del Estado, y en las demás señaladas por la ley. El derecho se ejercerá a través del registro y empadronamiento realizado por el Órgano Electoral”⁴³⁶.

⁴³¹ Constitución Política del Estado de Bolivia. Artículo 27.

⁴³² Ley del Régimen Electoral. Artículo 199.

⁴³³ El artículo 97 de la Ley Electoral de 1991 establecía que “(l)os ciudadanos bolivianos en ejercicio, residentes en el extranjero, podrán votar para elegir a Presidente y Vicepresidente en las elecciones generales. Una ley expresa regulará este derecho”.

⁴³⁴ Jean ‘ Michel Lafleur (2012). Diáspora y Voto en el exterior.

⁴³⁵ Ibídem

⁴³⁶ Bolivia es el único caso en América Latina que no sólo extendió la participación migrante a consultas populares y referendos, sino también a revocatorias de mandato.

Para las elecciones generales de 2009 se habilitó una ley electoral transitoria que reconoció el derecho, pero estableció una serie de limitaciones relacionadas al padrón⁴³⁷. La Ley 026 del Régimen Electoral, aprobada en 2010, estableció disposiciones adicionales que, entre otras cosas, ampliaron el tipo de procesos en los que los residentes fuera del país podían participar y el alcance del registro de electores en el exterior. A continuación, se presentan las definiciones más relevantes de la ley

- Alcance: Además del voto en las elecciones de Presidente y Vicepresidente, la ciudadanía boliviana en el extranjero puede participar en referendos de carácter nacional y revocatorias de mandato para Presidente y Vicepresidente (artículo 199).
- Registro de electores: Se debe realizar en forma permanente y aplicarse conforme a planes de empadronamiento. Se debe realizar en embajadas y consulados ante representantes del TSE. El padrón foráneo debe contar con las mismas características técnicas que el de territorio nacional (artículo 203).
- Voluntariedad del voto: El sufragio desde el exterior es facultativo (artículo 205).
- Asientos electorales: Se deben establecer exclusivamente en los países en los que Bolivia tenga representaciones diplomáticas y consulares permanentes, y que existan electores registrados en el padrón. La ubicación debe ser determinada por el TSE, con apoyo del Servicio Exterior (artículo 200).
- Coordinación interinstitucional: El Servicio Exterior debe brindar apoyo en la difusión de la convocatoria a elecciones y referendos (artículo 202), remisión de material por valija diplomática (artículos 147 y 204) y traslado de equipos y personal (artículo 149).
- Representantes de partido: Los partidos pueden registrar delegados en el exterior. Si se trata de personas residentes en territorio boliviano, el partido debe asumir los costos del traslado (artículo 206).
- Propaganda: El TSE debe emitir los lineamientos, sin transgredir la normativa de los países anfitriones.

III. Padrón electoral en el exterior

El proceso de empadronamiento de los bolivianos y bolivianas residentes en el exterior prioriza el ejercicio al derecho de sufragio en tanto que el registro se realiza sin restricciones, es decir no se requiere más que haber cumplido la mayoría de edad y presentar la cédula de identificación vigente o el pasaporte vigente. No es una limitación la condición migratoria que asumen las bolivianas y bolivianos en el país donde residen.

Para esta elección, se mantuvo el proceso de empadronamiento permanente para el exterior, que se introdujo por primera vez en 2019, en cinco países: Argentina (Ciudad de Buenos Aires, La Matanza,

⁴³⁷ La Ley del Régimen Electoral Transitorio (Ley 4021) que regulaba estos comicios expresamente imponía límites superiores al registro de electores desde el extranjero: en la primera experiencia no podrían superar el 6% del padrón nacional. Además, ningún país individualmente podría concentrar más del 50% del padrón foráneo (artículo 47).

Mendoza), Brasil (Sao Paulo), Chile (Antofagasta, Calama, Iquique), España (Barcelona, Bilbao) y Estados Unidos (Houston, Washington DC)⁴³⁸. En los 25 países restantes no se abrieron nuevos registros, de manera que se utilizó como base el padrón de la elección 2019 y se realizaron los correspondientes procesos de actualización (inhabilitaciones, depuraciones).

Para esta elección, se registraron 11.747 nuevos votantes en el exterior, entre ellos 10.232 que estaban empadronados en Bolivia y cambiaron su domicilio al extranjero. Al mismo tiempo, 11.855 electores que estaban registrados en el extranjero cambiaron su domicilio al interior del país⁴³⁹. El padrón definitivo incluyó a un total de 301.631 personas habilitadas para votar en el exterior.

Tabla 1: Padrón electoral para el voto en el exterior (por situación registral)

Nombre País	Habilitados	Inhabilitados	Depurados	No Habilitados
Argentina	142.568	24.247	1013	109
España	60.239	15.321	381	66
Brasil	41.682	4.542	269	22
Chile	32.017	840	107	33
Estados Unidos	11.156	4.408	154	21
Italia	5.859	600	21	18
Gran Bretaña	1.415	176	11	3
Suiza	1.151	133	3	3
Perú	1.038	49	3	1
Francia	693	63	1	0
Suecia	438	45	1	0
Paraguay	420	31	3	0
Colombia	362	36	3	3
Cuba	344	25	3	0

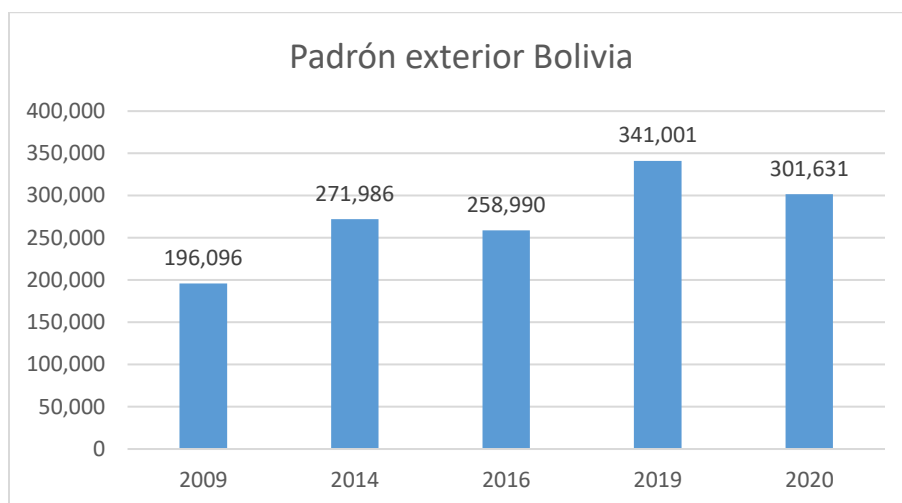
⁴³⁸ <https://fuentedirecta.oep.org.bo/noticia/el-empadronamiento-electoral-permanente-continua-en-cinco-paises-del-exterior/>

⁴³⁹ Cifras tomadas de la presentación “Tribunal Supremo Electoral. Padrón Electoral Biométrico”, proporcionada por funcionarios del SERECÍ a la MOE-OEA el 13 de octubre de 2020.

México	321	22	1	0
Alemania	268	11	0	1
Bélgica	226	0	1	1
Ecuador	207	0	0	0
Japón	196	39	0	1
Uruguay	182	7	0	0
Costa Rica	156	11	0	1
Rusia	151	6	0	0
Panamá	142	3	2	0
Países Bajos	125	4	0	0
Canadá	101	7	1	0
Austria	90	5	0	0
China	42	1	0	0
República de Corea del Sur	22	0	0	0
Egipto	12	1	0	0
India	8	1	0	0
TOTAL	301.631	50.634	1.978	283

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en la web del OEP https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/10/ESTADISTICAS_EXTERIOR_EG_2020.xlsx

Gráfico 1: Evolución del padrón electoral para el voto en el exterior



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos provistos por el TSE.

Los procesos de puesta al día del registro de electores en el exterior se llevaron a cabo con base en el reglamento para la actualización del padrón electoral biométrico⁴⁴⁰. Además de los nuevos registros y los cambios de domicilio, los tres principales procesos que se llevaron a cabo fueron: la depuración, la inhabilitación y la no habilitación de ciudadanos⁴⁴¹.

La depuración es el proceso a través del cual se eliminan del padrón electoral personas fallecidas. Esto se hace normalmente a través de la presentación de un certificado de defunción emitido por el SERECI. Sin embargo, debido a la interrupción de los servicios de registro civil como resultado de la pandemia, por primera vez para este proceso se permitió depurar registros de personas tras la presentación de una declaración jurada por parte de sus familiares⁴⁴². En esta ocasión se depuraron 1.978 registros de personas fallecidas en el exterior. La mayor parte correspondía a Buenos Aires (43%), Sao Paulo (13%) y Cataluña (7%)⁴⁴³.

En cuanto a las personas no habilitadas, estas son aquellas a las que se les rechaza la solicitud para ser incluidas en el padrón debido a: presentación de un documento inválido; solicitud de una persona menor de edad; posible doble identidad; posible suplantación de identidad; suspensión temporaria del ejercicio de sus derechos políticos a través de una sentencia ejecutoriada o resolución ejecutoriada emitida por autoridad competente; inscripciones o cambios de domicilio cuyo registro se hizo en un departamento

⁴⁴⁰ Aprobado por resolución TSE-RSP-ADM N° 0235/2019 de 24 de mayo de 2019 y modificado mediante resolución TSE-RSP-ADM N° 20/2020 el 6 de enero de 2020.

⁴⁴¹ Artículo 4, Reglamento de actualización del padrón electoral biométrico.

⁴⁴² Información tomada de la presentación "Tribunal Supremo Electoral. Padrón Electoral Biométrico", proporcionada por funcionarios del SERECI a la MOE-OEA el 13 de octubre de 2020.

⁴⁴³ Información provista por el OEP

diferente al señalado para emitir el voto⁴⁴⁴. De los 283 registros no habilitados por problemas en su situación registral, la mayoría reside en Buenos Aires (24%), Madrid (10%), Sao Paulo (7%), Antofagasta (7%) y Lombardía (7%)⁴⁴⁵.

En cuanto a las causales de inhabilitación, estas se encuentran establecidas en el artículo 33 del reglamento de actualización del padrón. Este indica que deben ser inhabilitados quienes, habiendo sido designados como Jurados Electorales, no hayan cumplido con esta obligación. Asimismo, el reglamento establece que: “El Serecí realizará el cruce de información correspondiente para proceder a la inhabilitación de las y los ciudadanos que no hayan emitido su voto en dos procesos electorales, referendo o revocatoria de mandato consecutivos”. Esta segunda causal, denominada “ciudadanos no votantes” fue la que provocó el 95% de las eliminaciones de registros en el padrón del exterior en este proceso electoral⁴⁴⁶.

De acuerdo con la información recibida, con anterioridad al proceso electoral de 2020 se aplicaba una interpretación de esta disposición que resultaba en la inhabilitación de los ciudadanos que no hubieran votado en los dos procesos electorales anteriores siempre que estos fueran de la misma naturaleza (dos elecciones generales, por ejemplo). Sin embargo, para las elecciones de 2020 se modificó este criterio y se contabilizaron las dos últimas elecciones del mismo alcance, que para los residentes en el exterior fueron las elecciones generales de 2014 y el referendo de 2016⁴⁴⁷.

De acuerdo con la información recibida, para este proceso se inhabilitó a 187.166 ciudadanos/as, 136.532 en Bolivia y 50.634 en el exterior⁴⁴⁸. Esto representa un incremento significativo de inhabilitaciones, que en 2019 ascendían a 1.531 en total. La mayor parte de las personas inhabilitadas por esta causal se ubica en Buenos Aires (40%), Cataluña (11%) y Madrid (10%)⁴⁴⁹.

Según información provista por el OEP, la lista de personas inhabilitadas en el exterior se publicó el 2 de septiembre⁴⁵⁰. Tal como indica la normativa, se les dio a los ciudadanos afectados/as la posibilidad de solicitar su rehabilitación. Esta gestión podía realizarse hasta el 8 de septiembre, de manera presencial en los consulados o por medio de un correo electrónico, adjuntando cédula de identidad y señalando una breve justificación. En total, fueron aceptadas 245 solicitudes de votantes residentes en el exterior.

Algunos actores con los que se entrevistó la Misión señalaron la necesidad de reforzar la difusión de la lista de inhabilitados y de que su publicación tenga lugar con mayor anticipación a la fecha límite para solicitar las rehabilitaciones. Durante la jornada de votación, la Misión pudo constatar en las mesas de voto en el exterior en las que estuvo presente que varios ciudadanos se acercaron a los locales de votación sin saber que habían sido inhabilitados.

⁴⁴⁴ Artículo 34, Reglamento para la actualización del padrón electoral biométrico.

⁴⁴⁵ Información provista por el OEP

⁴⁴⁶ Ver: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/10/ESTADISTICAS_EXTERIOR_EG_2020.xlsx

⁴⁴⁷ La participación en las elecciones de 2019 no fue tomada en cuenta debido a que esta fue anulada.

⁴⁴⁸ <https://www.oep.org.bo/padron-electoral-biometrico/>

⁴⁴⁹ *Ibidem*.

⁴⁵⁰ Ver: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/09/Dossier_Estadistico_PEB-2020.pdf

IV. Organización Electoral en el Exterior

Al interior del Órgano Electoral Plurinacional (OEP) se conformó una Comisión del Voto en el Exterior, coordinada por la Dirección Nacional de Procesos Electorales e integrado por las áreas que intervienen en la materia. Asimismo, se consolidó una Unidad Operativa de Voto en el Exterior, con responsables encargados de gestionar el proceso en a) Europa, Asia y África b) Argentina, y c) Resto de América.

Establecimiento de los lugares de votación

Como se señaló anteriormente, los asientos electorales en el exterior se establecen en aquellos países en donde el Estado Plurinacional de Bolivia cuenta con representación diplomática y consular permanente, y donde existan electoras y electores registrados en el padrón electoral.

En el Reglamento de Asientos y Recintos Electorales vigente,⁴⁵¹ en el capítulo referido a los asientos electorales en el exterior, se establecen los criterios para la determinación de los mismos (artículo 24): “deben ser de orden demográfico respecto a la población de bolivianas y bolivianos en la ciudad respectiva en el exterior; administrativa electoral, respecto a la organización territorial electoral del país en el exterior y de manera general geográfica”. Además, la norma indica que debe tenerse en cuenta la concentración de población de bolivianas y bolivianos, la infraestructura territorial electoral del país extranjero, las vías de acceso a los recintos, y la logística electoral.

Asimismo, en su artículo 25 establece que es necesario:

- Coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores para conocer a detalle los países y ciudades del exterior que cuenten con representación diplomática.
- Coordinar con las Embajadas y Consulados de Bolivia en los países del exterior.
- Establecer líneas de acción y colaboración con los Organismos Electorales de los respectivos países en el área de Gestión Territorial o Geografía Electoral.
- Contar con la información referida a:
 - La estructura geográfica territorial electoral del país
 - Cantidad aproximada de residentes bolivianos en las ciudades de dichos países
 - Actualizar el sistema de información geográfica para el voto en el exterior.

En el marco de este proceso electoral, la MOE/OEA observó que la organización del voto en el exterior se vio impactada, entre otros factores, por las medidas sanitarias adoptadas por otros países para controlar sus propios brotes de covid-19. Esta situación generó incertidumbre respecto de si sería posible celebrar los comicios en todas las circunscripciones que contaban con votantes registrados.

⁴⁵¹ Aprobado mediante Resolución de Sala Plena TSE-RSP N° 663/2014 de fecha 29 de diciembre de 2014.

Frente a los 33 países en los que se había habilitado el voto en 2019, en estas elecciones generales se pudo votar en 29. Los países donde ya no se instalaron centros de votación fueron Irán, Nicaragua, Venezuela y Panamá. Esta modificación afectó a 427 potenciales electores.⁴⁵²

Tabla 2: Asientos y recintos electorales en el exterior para las elecciones generales de 2020

	Nombre País	Habilitados	Asientos	Recintos
1	Argentina	142.568	49	80
2	España	60.239	9	13
3	Brasil	41.682	12	21
4	Chile	3.017	6	6
5	Estados Unidos	11.156	10	11
6	Italia	5.859	3	3
7	Gran Bretaña	1.415	1	1
8	Suiza	1.151	1	1
9	Perú	1.038	5	5
10	Francia	693	1	1
11	Suecia	438	1	1
12	Paraguay	420	1	1
13	Colombia	362	1	1
14	Cuba	344	1	1
15	México	321	1	1
16	Alemania	268	1	1
17	Bélgica	226	1	1
18	Ecuador	207	1	1
19	Japón	196	1	1

⁴⁵² En la elección 2019 estaban habilitados 11 ciudadanos bolivianos en Irán, 34 en Nicaragua, 230 en Venezuela y 152 en Panamá.

20 Uruguay	182	1	1
21 Costa Rica	156	1	1
22 Rusia	151	1	1
23 Países Bajos	125	1	1
24 Canadá	101	1	1
25 Austria	90	1	1
26 China	42	1	1
27 Corea del Sur	22	1	1
28 Egipto	12	1	1
29 India	8	1	1
TOTALES	301.631	116	161

Fuente: Codificación de Asientos Electorales por Departamento y en Países en el Exterior.

Según información provista por representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores, en Irán y Nicaragua las representaciones consulares se cerraron por motivos presupuestarios, mientras que en el caso de Venezuela, esto se debió a una interrupción de las relaciones diplomáticas. Panamá, por su parte, no autorizó la instalación de centros de votación en su territorio como medida preventiva en el contexto de la pandemia.

Como alternativa, las autoridades del órgano electoral resolvieron habilitar a los votantes registrados en los países donde ya no era posible sufragar para que pudieran hacerlo en otros países cercanos: Colombia para quienes estaban registrados en Venezuela, Rusia para los electores residentes en Irán, y Costa Rica para aquellos registrados en Nicaragua. La Misión reconoce los esfuerzos del TSE por intentar garantizar el derecho al voto de todos los bolivianos y bolivianas residentes en el extranjero, aunque advierte sobre las dificultades prácticas de la solución propuesta, especialmente en el contexto de la pandemia.

En el caso de Panamá es importante señalar que, tras las negociaciones mantenidas con el gobierno panameño, la decisión se comunicó en la página del OEP el 14 de octubre, sólo cuatro días antes de la celebración de los comicios⁴⁵³. A través de ese mismo comunicado se informó que el gobierno de Chile, también respondiendo a medidas de precaución frente a la pandemia, había tomado la decisión de no autorizar la votación en Antofagasta, Arica, Calama, Copiapó e Iquique. Ello afectó a 28.449 bolivianos

⁴⁵³ Ver: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/10/Comunicado_TSE_14_10_2020.jpg

habilitados para sufragar en los recintos cancelados. En este país, sólo se autorizó la votación de quienes estaban registrados en la ciudad de Santiago.

Jurados electorales en el exterior

Para el desarrollo de la elección, se nombraron 8.658 jurados electorales para las 1.443 mesas de sufragio habilitadas en los 29 países. La Misión tuvo acceso al sistema de monitoreo a través del cual el órgano electoral daba seguimiento a los avances en el proceso de notificación y capacitación a jurados. En este sentido, vale mencionar que, llegada la jornada electoral, el sistema reflejaba que se había notificado a 6.591 jurados (76% del total propuesto) y se había capacitado a 5.805 (67%)⁴⁵⁴. Estas cifras implican que un tercio de los jurados seleccionados para las mesas del exterior no lograron ser capacitados.

Material electoral

La Ley 026 del Régimen Electoral, en su artículo 147, establece que en los procesos electorales que se lleven a cabo en el exterior, el TSE es el encargado de remitir todo el material electoral necesario, de manera oportuna y por vía diplomática, a sus representantes en cada asiento electoral, quienes a su vez son responsables de su distribución. Respecto de las elecciones de 2019, la Misión observó mejoras en el traslado y custodia del material.

Para este proceso electoral, el TSE emitió el protocolo “Cadena de custodia para el material electoral para el voto exterior. Elecciones 2020”, que describe con claridad procedimientos para las operaciones logísticas y el despacho de materiales hacia las representaciones diplomáticas, así como para la custodia de los centros de logística establecidos en las representaciones consulares y para el traslado de maletas a los recintos. Además, detalla el aseguramiento de los datos del acta y su entrega al notario, y establece un protocolo de traslado del material electoral, incluido el material sensible, una vez terminada la jornada electoral.

Como medida de prevención de riesgos, el documento destaca eventuales vulneraciones a la cadena de custodia y las acciones que debería tomar la autoridad electoral para reducir una eventual afectación a la cadena. La Misión pudo constatar en aquellas ciudades en las que tuvo presencia durante la jornada electoral que las maletas contenían intactos los distintivos de valija diplomática y los precintos de seguridad, con lo que se validaba que no habían sido abiertas previamente.

V. Día de la elección

El día de la jornada electoral, la MOE contó con observadores en Buenos Aires (Argentina), Madrid (España) y Washington, DC (Estados Unidos). En aquellos lugares donde estuvo presente, la Misión observó que la jornada se desarrolló sin contratiempos mayores y que pudo completarse el proceso de votación.

Al comienzo de la jornada, los observadores de la MOE reportaron que las maletas electorales habían llegado en tiempo, seguían selladas con el precinto de seguridad y el material se encontraba completo.

⁴⁵⁴ Datos consultados en monitoreo.oep.org.bo el día de la jornada electoral y verificados el 27 de octubre de 2020.

Sin embargo, se constató que en varios recintos faltaron jurados para constituir las mesas, de manera que el inicio del proceso de votación se retrasó en algunos casos hasta en dos horas.

En algunos centros, la Misión observó ciudadanos que se acercaron a los centros de votación desconociendo que habían sido inhabilitados. Asimismo, se constató que algunos votantes mostraban confusión respecto del recinto donde les correspondía sufragar. La MOE constató que la aplicación “Yo participo”, a través de la cual los electores podían buscar cuál era su centro de votación, presentaba en algunos casos información desactualizada. Funcionarios del tribunal explicaron a la Misión que las autoridades de algunos países habían solicitado a último momento ampliar el número de recintos electorales para desconcentrar a los votantes y que esos cambios no habían llegado a ser cargados en la aplicación.

La Misión observó que, si bien en la mayoría de los centros los jurados conocían los procedimientos que debían realizar para la apertura de las mesas, al momento del escrutinio, debieron solicitar la ayuda de los notarios para el llenado de actas y la gestión de los sobres. Para la transmisión de resultados, el tribunal desarrolló una aplicación que permitía el envío de imágenes de las actas del exterior para su procesamiento en el sistema de cómputo oficial y que incluía el uso de firmas digitales para garantizar la integridad y veracidad de la información transmitida. Si bien, tal como indicó en 2019, la Misión considera que la mejor alternativa sería realizar el cómputo con las actas físicas, estas nuevas medidas de seguridad tecnológica constituyen un avance respecto a lo observado en el proceso electoral pasado.

Se advierte, sin embargo, que en algunos centros la aplicación no funcionó correctamente, por lo que, tal como indicaba el protocolo de contingencia, los notarios debieron enviar las imágenes de las actas vía correo electrónico. Este procedimiento se detalla en la sección de tecnología electoral.

En relación con la participación electoral, de acuerdo con los datos oficiales, esta disminuyó 5 puntos porcentuales respecto de las elecciones generales de 2014. El contexto sanitario y las restricciones de movilidad podrían explicar en parte, el incremento del abstencionismo.

Tabla 3: Porcentaje de participación en los procesos electorales de 2014, 2016 y 2020⁴⁵⁵

Tipo de Elección	participación	Total de Votos Emitidos
Elecciones Generales 2014	61,96%	168.535
Referéndum 2016	31,31%	81.081
Elecciones Generales 2020	56,54%	170.549

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados electorales publicados por el OEP.

VI. Recomendaciones

⁴⁵⁵ Dada la anulación de los comicios de 2019 y la imposibilidad de confiar en los resultados publicados, no se toman en cuenta las estadísticas sobre dicho proceso electoral.

-El día de la elección, la Misión observó que varias personas se acercaron a los centros de votación desconociendo que habían sido inhabilitadas. En este sentido, la Misión recomienda reforzar la difusión del padrón de personas inhabilitadas, y los plazos y mecanismos de solicitud de rehabilitación, así como extender los periodos en los que se permite solicitarla, para garantizar que son de pleno conocimiento de la ciudadanía boliviana residente en el exterior. Se sugiere, asimismo, aprovechar las bases de datos de registro de trámites que gestionan las representaciones consulares, con datos de personas residentes en el exterior que se acercan a los consulados para realizar diferentes gestiones, para promocionar el empadronamiento de las y los residentes en el exterior.

- Los observadores de la misión en el exterior reportaron que algunos electores mostraban confusión respecto del recinto donde les correspondía votar, lo que se debió en parte a que la aplicación a través de la cual se podía buscar la ubicación de los centros en algunos casos presentaba información desactualizada. La MOE/OEA recomienda habilitar un portal exclusivo para el voto de los bolivianos en el exterior, que permita brindar información continua, oportuna y actualizada sobre el proceso electoral.

- La Misión observó fallas en la implementación de la aplicación diseñada para transmitir las imágenes de las actas de los recintos fuera de Bolivia. La Misión recomienda diseñar un mecanismo que garantice que las actas originales del voto en el exterior lleguen oportunamente a Bolivia para ser incorporadas en el cómputo definitivo.

- La Misión observó que un tercio de los jurados seleccionados en el exterior no lograron ser capacitados. La MOE recomienda iniciar con mayor antelación el proceso de notificación y capacitación de jurados y notarios electorales, a efecto de que la autoridad electoral cuente con tiempo para generar planes de contingencia y de refuerzo de la capacitación.

D) PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

I. Introducción

En la última década, el Estado Plurinacional de Bolivia se ha promulgado importantes leyes que conforman un marco normativo favorable para el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en relación al derecho a elegir y ser elegidas. La incorporación de la paridad de género con alternancia y secuencialidad produjo cambios sustanciales en la representación política a nivel nacional, permitiendo una nueva reconfiguración del sistema político con la participación y representación de mujeres en los diferentes niveles de gobierno nacional, departamental, municipal, regional e indígena originario campesino.

Los resultados de las pasadas elecciones reflejan la efectividad de la normativa de Bolivia para promover el acceso de las mujeres a los cargos públicos. De acuerdo con los datos difundidos por el observatorio de paridad democrática del OEP, en las elecciones generales del 2020 resultaron electas 62 diputadas y 20 senadoras, lo que equivale a un 47,7% y a un 55,6% de cada cámara. Se resalta que esta es la primera vez que las mujeres serán mayoría en el senado boliviano.

Bolivia ha promulgado, asimismo, legislación robusta para prevenir y sancionar el acoso y la violencia política, y con el objetivo de garantizar la finalización efectiva del mandato de las mujeres electas en condiciones de igualdad y equidad con los varones. Además, las mujeres por ley⁴⁵⁶ tienen presencia en puestos de autoridad en el órgano electoral.

II. Sistema electoral

En los comicios del 18 de octubre de 2020, la ciudadanía eligió a las autoridades del poder ejecutivo y legislativo nacional, y a representantes a los órganos supraestatales. Inicialmente, se presentaron ocho organizaciones y alianzas políticas de alcance nacional: Acción Democrática Nacionalista (ADN), Creemos, Comunidad Ciudadana (CC), Frente para la Victoria (FPV), Juntos, Libertad y Democracia (Libre21), Movimiento al Socialismo-Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP), Partido de Acción Nacional Boliviano (PAN-BOL). Finalmente permanecieron en la contienda electoral cinco, luego de que Juntos, Libre21 y ADN retiraran sus candidaturas.

En Bolivia el poder ejecutivo lo ejercen la/el presidenta/e y la/el vicepresidenta/e, electos, a través de la candidatura de un binomio presidencial, por un mandato de 5 años. Para resultar ganadora en primera vuelta, una fórmula electoral debe obtener más del 50% de los votos, o más del 40% con una diferencia de al menos 10 puntos porcentuales respecto a la fuerza que quede en segundo lugar.

El poder legislativo lo ejerce la Asamblea Legislativa Plurinacional, que es bicameral: los diputados/as son 130, de los cuales 60 se eligen en circunscripciones plurinominales y 63 en circunscripciones uninominales; y los senadores/as son 36, y se eligen 4 en cada uno de los 9 departamentos del país.

Asimismo, a partir de la Constitución del 2009, se crearon 7 circunscripciones especiales uninominales para garantizar la representación de los pueblos indígenas campesinos originarios en la Cámara de

⁴⁵⁶ Artículo 12, Ley 018 Del Órgano Electoral Plurinacional

Diputados. Sólo están constituidas en las áreas rurales y en aquellos departamentos donde estos grupos conformen una minoría poblacional. Los mandatos de las y los representantes legislativos duran 5 años y pueden ser reelectos por una sola vez de manera continua⁴⁵⁷.

La distribución de escaños entre Departamentos se efectuó sobre la base del último Censo Nacional de Población y Vivienda del 21 de noviembre de 2012 para las elecciones generales de 2014 y se mantuvo para las elecciones generales de 2020. La Ley del Régimen Excepcional y Transitorio para la Realización de Elecciones Generales 2020, aprobada por unanimidad en la Asamblea Legislativa Plurinacional, determina que las elecciones generales de 2020 se realizarán con la delimitación de circunscripciones publicada por el Órgano Electoral Plurinacional (OEP) durante la gestión 2019⁴⁵⁸.

Tabla 1: Cámara de Diputados, escaños por departamento y circunscripción

Departamentos	Circunscripción			Total
	Uninominal	Plurinominal	Especial	
Chuquisaca	5	5	0	10
La Paz	14	14	1	29
Cochabamba	9	9	1	19
Oruro	4	4	1	9
Potosí	7	6	0	13
Tarija	4	4	1	9
Santa Cruz	14	13	1	28
Beni	4	3	1	8
Pando	2	2	1	5
Total	63	60	7	130

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la normativa electoral.

Tanto los 63 diputados uninominales como los 7 de las circunscripciones especiales se eligen por mayoría simple de votos en cada circunscripción. Las 60 bancas restantes, distribuidas en nueve circunscripciones

⁴⁵⁷ Artículo 156, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia

⁴⁵⁸ Véase Artículo 5 de la Ley 1266 del Régimen Excepcional y Transitorio para la Realización de las Elecciones Generales 2020 y el Boletín Informativo. Distribución y asignación de escaños. Órgano Electoral Plurinacional.

plurinominales variables, se reparten proporcionalmente utilizando la fórmula electoral definida en el artículo 59 de la ley electoral.

La elección de las/os senadoras/es también depende de los votos obtenidos por el binomio Presidente/Vicepresidente. Las bancas se distribuyen de manera proporcional⁴⁵⁹ (utilizando D'Hondt), y se asignan 4 en cada una de las nueve circunscripciones.

En algunas circunscripciones existen mesas de votación mixtas, es decir, donde se presentan dos papeletas electorales distintas: una en la que aparece la/el candidata/o de la lista uninominal ordinaria, y otra en la que figura la/el candidata/o de la lista de circunscripción especial. En estos casos, los votantes deben elegir una de las opciones, ya que no se puede votar de manera simultánea en una circunscripción uninominal y en una circunscripción especial indígena originario campesina⁴⁶⁰.

III. Marco normativo

El Estado Plurinacional de Bolivia es signatario de los principales instrumentos internacionales vinculantes de protección de los derechos políticos de las mujeres⁴⁶¹:

- Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia
- Convención de los Derechos Políticos de la Mujer
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación sobre la Mujer
- Protocolo Facultativo de CEDAW
- Carta de la Organización de Estados Americanos
- Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer
- Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”
- Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belem do Para”
- Protocolo para prevenir y sancionar la trata de personas, especialmente Mujeres y Niños que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

⁴⁵⁹ Artículo 55, Ley 026/10 Del Régimen Electoral.

⁴⁶⁰ Artículo 61, Ley 027/10 Del Régimen Electoral.

⁴⁶¹ Ver: https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session7/BO/A_HRC_WG6_7_BOL_1_STATE_PLURINATIONAL_OF_ANE_XOIII_S.pdf

En el orden nacional, los principales instrumentos que protegen los derechos de las mujeres y promueven la igualdad son:

Constitución Política del Estado Plurinacional. La Constitución Política del Estado en los artículos 7, 8, 11, 14 y 15 establece el deber de garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones. Afirma que el Estado debe adoptar medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar la violencia de género y generacional, así como toda acción u omisión que tenga por objeto degradar la condición humana, causar muerte, dolor y sufrimiento físico, sexual o psicológico, tanto en el ámbito público como en el privado.

En el artículo 26 sostiene el derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes y de manera individual o colectiva. La participación debe ser equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres. Por su parte, el artículo 79 establece que la educación debe fomentar los valores de equidad de género, no violencia y no diferencia de roles entre varones y mujeres; en suma, la vigencia plena de los derechos humanos.

Ley 018 del Órgano Electoral Plurinacional. En el artículo 8 establece “la aplicación obligatoria de la paridad y alternancia en la elección y designación de todas las autoridades; en la elección interna de las dirigencias y candidaturas de las organizaciones políticas; y en la elección, designación y nominación de autoridades, candidaturas y representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos mediante normas y procedimientos propios”.

Ley 026/2010 del Régimen Electoral. Incluye los principios de igualdad y equivalencia de género (artículo 2) abriendo un marco general para la protección y promoción del ejercicio del derecho político de las mujeres en los procesos electorarios (artículo 4). Determina en el artículo 11 (inciso a) que las listas de candidatas y candidatos a Senadoras y Senadores, Diputados y Diputados, Asambleístas Departamentales y Regionales, Concejalas y Concejales Municipales y otras autoridades electivas titulares y suplentes deben respetar la paridad y alternancia de género entre mujeres y hombres, de tal manera que exista una candidata titular mujer y a continuación un candidato titular hombre, un candidato suplente hombre y a continuación, una candidata suplente mujer de manera sucesiva.

En el artículo 107 afirma que el incumplimiento de los criterios de paridad y alternancia “dará lugar a la no admisión de la lista completa de candidaturas, en cuyo caso se notificará con el rechazo de la organización política, que deberá enmendar en un plazo máximo de 72 hs. de su notificación”.

Por su parte, el artículo 238 (inciso p) reconoce el acoso político como delito electoral. Según esta normativa, toda persona que “hostigue a una candidata o candidato, durante o después de un proceso electoral, con el objeto de obtener contra su voluntad la renuncia a su postulación o a su cargo, será sancionada con pena privativa de libertad de 2 a 5 años”.

Ley 1096/2018 de Organizaciones Políticas. Regula la constitución, funcionamiento y democracia interna de las organizaciones políticas, como parte del sistema de representación política y de la democracia intercultural y paritaria en el Estado Plurinacional de Bolivia. Incluye artículos que promueven la

participación política de las mujeres y sanciones contra el acoso y violencia política hacia las mujeres. Incorpora en su texto el concepto de democracia paritaria.

Ley 522 de Elección Directa de representantes ante Organismos Parlamentarios Supraestatales. En su artículo 12 sostiene que la elección directa de representantes ante organismos parlamentarios supraestatales, debe respetar y garantizar la equidad de género y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. En el artículo 13 establece que para la confección de las listas se seguirán los criterios de: a) paridad: al menos el 50%, tanto de titulares como de suplentes, deben ser mujeres, y en caso de número impar se privilegiará la postulación de mujeres; y b) alternancia: donde la candidata titular sea mujer, el candidato suplente sea hombre y viceversa.

Reglamento para la inscripción y registro de candidaturas (del 23 de enero de 2020). En 13 artículos se regula la inscripción de candidaturas y el modo de presentación de listas para cumplir con la exigencia de la paridad y alternancia de género. Entre las medidas contenidas en el Reglamento para garantizar la participación y acceso a la representación de las mujeres, se destacan:

Artículo 3 (inciso g): Para poder presentar la propia candidatura es requisito no contar con antecedentes de violencia ejercida contra una mujer o contra cualquier miembro de su familia, con sentencia ejecutoriada en calidad de cosa juzgada.

Artículo 4 (II, numeral 10): Solicita a los candidatos que presenten un Certificado original y actualizado del Sistema Integral Plurinacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia en razón de Género –SIPPASE, extendido por el Consejo de la Magistratura.

Capítulo 2: Establece los criterios de cumplimiento de la paridad y la alternancia. Contempla la posibilidad de listas completas e incompletas, pares e impares pero destaca que si la lista es impar (ya sea porque la circunscripción electoral lo es o porque la organización política presentó una lista incompleta) éstas deben ser encabezadas por mujeres (ver más detalles en la sección VI).

Ley 243/2012 contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres. Define en su artículo 7 los conceptos de acoso político y violencia política en razón de género:

Inciso a) **Acoso Político:** acto o conjunto de actos de presión, persecución, hostigamiento o amenazas, cometidos por una persona o grupo de personas, directamente o a través de terceros, en contra de mujeres candidatas, electas, designadas o en ejercicio de la función político-pública o en contra de sus familias, así como también mujeres lideresas de organizaciones político sociales, con el propósito de acortar, suspender, impedir o restringir las funciones inherentes a su cargo, para inducirla u obligarla a que realice en contra de su voluntad, una acción o incurra en una omisión, en el cumplimiento de sus funciones o en el ejercicio de sus derechos.

Inciso b) **Violencia Política:** acciones, conductas y/o agresiones físicas, psicológicas y sexuales cometidas por una persona o grupo de personas, directamente o a través de terceros, en contra de las mujeres candidatas, electas, designadas o en ejercicio de la función político-pública, o en contra de su familia, así como también mujeres lideresas de organizaciones político sociales, para acortar, suspender, impedir o

restringir el ejercicio de su cargo o para inducirla u obligarla a que realice, en contra de su voluntad, una acción o incurra en una omisión, en el cumplimiento de sus funciones o en el ejercicio de sus derechos.

Establece cuatro vías de denuncias: a) administrativa, b) penal, c) constitucional, d) instancia electoral.

Decreto Supremo 2935/2016, que reglamenta la Ley 243. Establece mecanismos de prevención, atención, sanción contra actos de acoso y violencia política hacia las mujeres para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos políticos.

Ley 348/2013. Ley Integral para garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia. Promovida por el Comité Impulsor de la Agenda Legislativa desde las Mujeres, esta ley establece como una de las formas de violencia aquella que afecta el ejercicio político y de liderazgo de las mujeres.

El Ministerio de Justicia es la entidad responsable de implementar las leyes 243 y 348 donde se crean instancias especializadas para proteger, investigar y sancionar la violencia hacia las mujeres en la policía, la fiscalía y el Órgano Judicial.

Reglamento para el trámite de recepción de renunciaciones y denuncias por acoso y violencia política de mujeres candidatas, electas o en función política pública. Resolución 0158/2017 del Tribunal Supremo Electoral. Permite al Órgano Electoral Plurinacional aplicar procedimientos específicos para la recepción y tratamiento de denuncias de mujeres candidatas, electas y/o en ejercicio de la función política pública, así como la recepción y tratamiento de las denuncias por actos de acoso y violencia política. En caso de renuncia, el reglamento obliga a verificar si la renuncia es voluntaria o si existe presión o acoso político de por medio, en cuyo caso la renuncia no se considerará válida. En artículo 2 se refiere a que tanto el Tribunal Supremo Electoral como los Tribunales Electorales Departamentales son competentes para la recepción de renunciaciones de mujeres candidatas, electas, designadas o en ejercicio de funciones político-públicas, así como para la recepción de las denuncias de acoso y violencia política hacia mujeres.

Reglamento de Faltas Electorales y Sanciones (2020). Determina las faltas electorales, las sanciones correspondientes y los procedimientos a aplicar durante los procesos electorales. Considera la igualdad, la paridad y alternancia entre mujeres y varones como un bien jurídico protegido (artículo 10). Pone énfasis en la participación política de mujeres durante el proceso electoral, en el respeto a la paridad y alternancia, y el acoso y violencia política (artículos 25, 26 y 36). Asimismo, dispone medidas de protección (artículo 38) y de reparación para las víctimas de acoso y violencia política (artículo 42), dispone celeridad en los plazos de trámite de las denuncias y establece sanciones agravadas cuando las faltas afectan a las mujeres (artículos 25 y 26).

IV. Elecciones inclusivas

a) Proceso de inscripción

El padrón electoral para las elecciones generales 2020 contó con 7.332.925 personas habilitadas para votar. En las tablas 2 y 3 se puede ver que mientras las mujeres son mayoría entre los electores habilitados, los hombres lo son en el caso de los inhabilitados.

Tabla 2a: Personas Habilitadas e Inhabilitadas por sexo en el padrón nacional⁴⁶².

Departamento	Habilitados	Masculino	Femenino	Inhabilitados	Masculino	Femenino
Chuquisaca	368.623	178.659	189.964	8.964	4.617	4.347
La Paz	1.923.305	931.127	992.178	27.730	13.947	13.783
Cochabamba	1.340.548	653.586	686.962	23.037	11.528	11.509
Oruro	339.950	164.856	175.094	4.723	2.341	2.382
Potosí	453.287	217.898	235.389	12.934	6.272	6.662
Tarija	376.846	186.023	190.823	11.687	6.259	5.428
Santa Cruz	1.886.386	931.971	954.415	39.456	23.160	16.296
Beni	270.213	136.868	133.345	6.614	4.116	2.498
Pando	72.136	39.668	32.468	1.387	942	445
TOTAL	7.031.294	3.440.656	3.590.638	136.532	73.182	63.350

Fuente: Estadísticas del Padrón Electoral Biométrico Nacional. Elecciones Generales 2020. Disponible en: <https://www.oep.org.bo/elecciones-generales-2020/>. Consultado el 12/10/2020.

Tabla 2b: Personas Habilitadas e Inhabilitadas por sexo en el padrón del exterior

	Habilitados/as	Inhabilitados/as
Hombres	138.405	23.736
Mujeres	163.226	27.098

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos provistos por el tribunal

Como puede verse en los datos ofrecidos más abajo (tablas 3 y 4), las mujeres participan de manera igualitaria del proceso de inscripción al padrón electoral. Esta inscripción no se realiza de manera automática, sino que las/os ciudadanas/os deben previamente registrarse para poder votar. En todos los procesos electorales desde 2014, las mujeres han superado a los hombres dentro del padrón electoral, en una proporción similar a lo que ocurre en la población general del país⁴⁶³.

Tabla 3: Padrón electoral por sexo. Procesos Electorales 2014 a 2020 (porcentajes)

⁴⁶² No incluye datos correspondientes al padrón del exterior.

⁴⁶³ Ver: <https://www.ine.gob.bo/index.php/prensa/notas-de-prensa/item/3149-la-poblacion-en-bolivia-llega-a-11-216-000-habitantes>

	Elecciones Generales 2014	Elecciones subnacionales 2015	Referendo Constitucional 2016	Elecciones Judiciales 2017	Elecciones Generales 2019 ⁴⁶⁴	Elecciones Generales 2020
Mujeres	51	51,1	51,1	51,1	51	51
Varones	49	48,9	48,9	48,9	49	49

Fuente: Observatorio de Paridad Democrática del TSE, 2018 y Estadísticas del padrón electoral. En <https://www.oep.org.bo/elecciones-generales-2019/>. Nota: Las elecciones generales 2019 fueron anuladas.

Tabla 4: Mujeres en el padrón electoral por departamentos 2014 a 2020 (porcentajes)

	Chuquisaca	La Paz	Cochabamba	Oruro	Potosí	Tarija	Santa Cruz	Beni	Pando
2014	51,6	51,7	51,2	51,6	52	50,6	50,3	49,2	44,4
2017	52	52	51	52	52	51	51	49	45
2019	51,5	51,5	51,2	51,5	52	50,6	50,5	49,2	44,8
2020	51,5	51,6	51,3	51,5	52	51	50,6	49,3	45

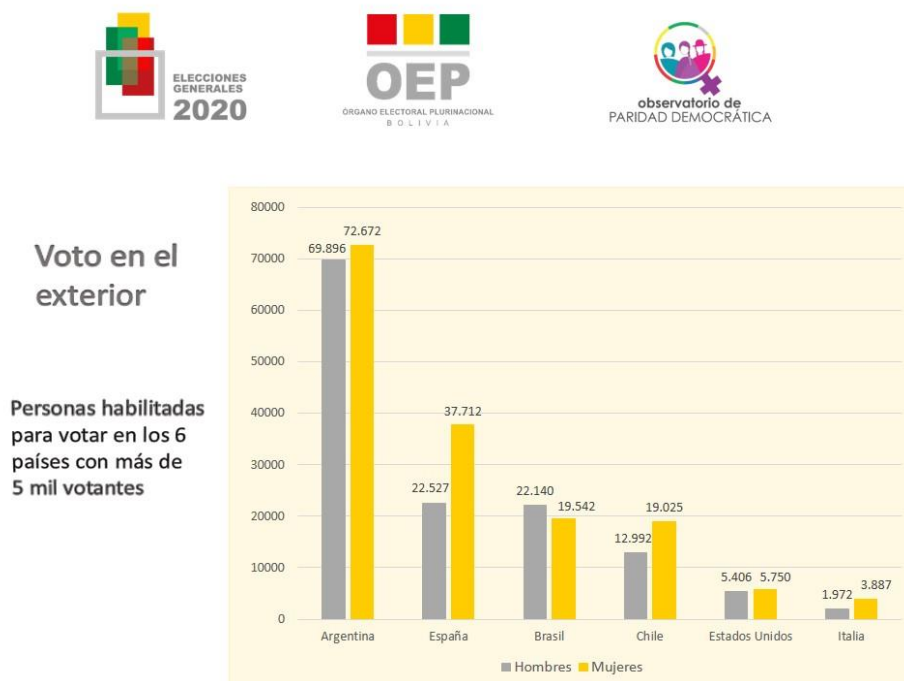
Fuente: Observatorio de Paridad Democrática del TSE, 2018 y Estadísticas del padrón electoral. En <https://www.oep.org.bo/elecciones-generales-2019/>. Para los datos 2020: <https://www.oep.org.bo/elecciones-generales-2020/>. Nota: Las elecciones generales 2019 fueron anuladas.

La tabla 4 refleja que las mujeres superan el 50% en todos los departamentos, a excepción de Beni y Pando.

En cuanto al padrón de electores para el voto en el exterior, también se observa que las mujeres superan en cantidad a los hombres en cuatro de los cinco países en los que más de 5 mil personas están habilitadas para votar (Gráfico 1), y también en la mayoría de países con menor volumen de residentes bolivianos habilitados para votar (Gráfico 2).

⁴⁶⁴ Posteriormente anuladas por la Asamblea Legislativa Plurinacional

Gráfico 1: Padrón votantes en el exterior. Países con más de 5.000 votantes



Fuente: OEP

Gráfico 2: Padrón votantes en el exterior. Países con menos de 5.000 votantes.



Fuente: OEP

V. Elecciones limpias

a) Equidad de género dentro de los órganos electorales

La ley del Órgano Electoral Plurinacional menciona explícitamente que éste “asume y promueve la equidad de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para el ejercicio de sus derechos, individuales y colectivos”.⁴⁶⁵

En cuanto a la designación de las/os vocales del Tribunal Supremo electoral, la ley establece que la Presidenta o el Presidente del Estado Plurinacional designa a una o un vocal, y que la Asamblea Legislativa Plurinacional debe elegir a los a seis vocales restantes garantizando la equidad de género y la plurinacionalidad (artículo 13). Dispone, de manera similar, que en la conformación de los Tribunales Electorales Departamentales, las Asambleas Departamentales deben seleccionar por dos tercios de votos de sus miembros presentes una terna para cada uno de los cuatro cargos electos⁴⁶⁶, garantizando la equidad de género y la plurinacionalidad (artículo 33).

Estas ternas se remiten a la Cámara de Diputados, que deberá designar a los vocales departamentales también garantizando la equidad de género y la plurinacionalidad. La misma ley establece que si la forma en la que se han confeccionado las ternas no permite cumplir las condiciones de equidad de género y plurinacionalidad, la Cámara de Diputados devolverá la terna a la respectiva Asamblea Departamental para que subsane el error en el plazo de cinco días calendario.

Para el proceso electoral de 2020 se llevó a cabo un proceso excepcional de nombramiento de los y las vocales que conformaron el TSE responsable de gestionar los comicios. El 23 de noviembre de 2019 la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia aprobó la ley 1266: “Ley de Régimen Excepcional y Transitorio para la Realización de Elecciones Generales”⁴⁶⁷, que dejó sin efecto legal las elecciones generales realizadas el 20 de octubre de 2019 y sus resultados. Asimismo, ordenó el cese de las funciones de los vocales del TSE y de los TED, y estableció el procedimiento para la selección de sus reemplazos.

En cumplimiento de la normativa, Salvador Romero Ballivián fue designado el 25 de noviembre por el Poder Ejecutivo como vocal titular del Tribunal Supremo Electoral⁴⁶⁸. Posteriormente, el 19 de diciembre, la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia (ALP) eligió a los restantes seis vocales, de los cuales tres fueron mujeres: María Angélica Ruiz Vaca Diez, Nancy Gutiérrez Sales y María del Rosario Baptista Canedo⁴⁶⁹.

⁴⁶⁵ Artículo 4, Ley 018 Del Órgano Electoral Plurinacional

⁴⁶⁶ Los TED se conforman con cinco vocales, uno de los cuales es nombrado por la Presidenta o el Presidente del Estado Plurinacional.

⁴⁶⁷ https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/01/LEY_1266.pdf

⁴⁶⁸ <https://www.presidencia.gob.bo/index.php/prensa/noticias/1050-presidenta-anez-juramenta-a-salvador-romero-como-vocaldesignado-por-el-ejecutivo-ante-el-tse>

⁴⁶⁹ <https://web.senado.gob.bo/prensa/noticias/asamblea-legislativa-plurinacional-elig%C3%B3-nuevos-vocales-del-tse>

Vale mencionar también que al interior del OEP funciona el Área de Género, encargada de monitorear el cumplimiento de los criterios de paridad y alternancia en la confección de listas de candidaturas, así como en la promoción de la participación de las mujeres en los procesos electorales. En el proceso electoral de 2020 esta Área adoptó un rol muy activo en dos ámbitos: la divulgación de los requisitos para la confección de listas, lo que contribuyó a la unificación en la interpretación de las reglas; y el monitoreo del cumplimiento de dichos requisitos⁴⁷⁰ en cada una de las etapas en que, por distintas causales, los partidos podían sustituir candidaturas.

Este Área es la encargada, además, del Observatorio de Paridad Democrática, unidad especializadas encargada en la producción y difusión del conocimiento en torno a los avances en la eliminación de las desigualdades que enfrentan las mujeres en ejercicio de sus derechos políticos, específicamente en los procesos electorales y, en términos generales, en los avances y limitaciones en cuanto a la participación de las mujeres en la democracia representativa, la democracia participativa y la democracia comunitaria.

b) Equidad de género en las mesas de votación

La misión no cuenta con información oficial sobre la composición por sexo de jurados electorales. De acuerdo con la información relevada para la Misión, las mesas estuvieron integradas de manera paritaria entre hombres y mujeres, y que poco más de la tercera parte estuvo presidida por una mujer.

Por otra parte, no fue posible para la Misión contar con información sobre la selección de los notarios electorales, figuras centrales en la organización del proceso electoral. Los notarios son las personas que reciben una mayor capacitación, tienen más experiencia acumulada en procesos electorales y un mayor grado de responsabilidad en la gestión de los centros de votación, del material electoral, de la capacitación de los jurados y del tratamiento de las actas. De acuerdo con la información recibida, para la selección de este personal no se tiene en cuenta criterios de paridad de género.

Lo mismo ocurre para la selección de las personas que se desempeñan como jueces electorales, la mayoría de las cuales son varones. El nuevo reglamento de faltas emitido para este proceso electoral otorga un papel relevante a los jueces electorales en la prevención y sanción de actos de acoso y violencia política contra las mujeres durante el proceso electoral⁴⁷¹. Como en otras instancias institucionales, es importante la incorporación de más mujeres en dichos cargos.

VI. Elecciones competitivas

a) Equidad de género en el sistema electoral

Como se mencionó en el apartado sobre el sistema electoral, en el caso de Bolivia la Asamblea Legislativa Plurinacional es bicameral: los diputados/as son 130, de los cuales 60 se eligen en circunscripciones plurinominales vía representación proporcional; y 70 en circunscripciones uninominales (63 ordinarias y 7 especiales), aplicando la fórmula de mayoría relativa de votos. Finalmente, los senadores/as son 36, y

⁴⁷⁰ Ver: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/07/Reporte_Paridad_Listas_EG_08-07-2020.pdf y https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/10/Boletin_ListasParidad_EG_12_10_2020.pdf

⁴⁷¹ Artículo 36, Reglamento de Faltas Electorales y Sanciones. Elecciones Generales 2020.

se eligen 4 en cada uno de los 9 departamentos del país, por representación proporcional. La confección de las listas de candidaturas a los puestos de representación que se eligieron en este proceso electoral debía regirse por los criterios de paridad y alternancia, vertical y horizontal.

Tanto diputadas/os plurinominales como senadoras/es se eligen con base en los votos obtenidos por el binomio presidencial de cada partido. La papeleta de votación no incluye la lista (cerrada y bloqueada) de candidatas/os para estos puestos de representación en cada circunscripción, lo que reduce la visibilidad de quienes se presentan.

b) Equidad de género en los mecanismos de postulación

La legislación boliviana actual no exige el cumplimiento de la paridad para el binomio presidencial. Para los comicios de 2020 las candidaturas presidenciales y vicepresidenciales mostraron bajos niveles de participación femenina. Como se mencionó en párrafos anteriores, originalmente ocho formaciones políticas se presentaban a estas elecciones. De las 16 personas que formaron parte en los binomios, sólo cuatro eran mujeres: Jeanine Añez, candidata a la presidencia por la organización Juntos; María de la Cruz Bayá, candidata a presidenta por ADN; Tomasa Yarhui Jacome, candidata a vicepresidenta por Libre21; y Ruth Nina, candidata a vicepresidenta por PAN-BOL. Sin embargo, en tanto que Juntos, ADN y Libre21 retiraron sus candidaturas antes de la jornada electoral, finalmente sólo permaneció en la contienda Ruth Nina.

En contraste, la normativa sí consagra los principios de paridad y alternancia en la presentación de candidaturas y en la confección de las listas de órganos legislativos. El reglamento de registro de candidaturas para las elecciones generales 2020 (ver sección III sobre el marco normativo) establece que las listas deben cumplir con las siguientes reglas:

Senado (Artículo 9):

I. Si la cantidad de candidaturas titulares a senadoras/es de una organización política en un departamento es par (lista completa o lista incompleta par), las listas deben ser presentadas como figura en la Opción 1 y/o Opción 2 de la tabla 5.

II. Esta regla debe cumplirse de manera independiente en cada uno de los nueve departamentos del país donde se eligen cuatro senadurías por circunscripción. Cada organización política debe garantizar que, a nivel nacional, al menos cinco departamentos lleven a mujeres en la primera posición titular.

III. Si la cantidad de candidaturas titulares a senadoras/es presentadas por una organización política en un departamento es impar (lista incompleta impar), las listas deben ser encabezadas por mujeres (Opción 3).

Tabla 5. Paridad y alternancia en listas de candidaturas al Senado

	Opción 1	Opción 2	Opción 3
	Lista Completa Par	Lista Incompleta (Par)	Lista Incompleta (Impar)

MD	Titular	Suplente	Titular	Suplente	Titular	Suplente
1	Mujer	H	H	Mujer	Mujer	H
2	H	Mujer	Mujer	H	H	Mujer
3	Mujer	H	--	--	Mujer	H
4	H	Mujer	--	--	--	--
Cada organización política debe asegurar que al menos cinco departamentos lleven a mujeres en la primera posición titular.						

Fuente: Elaboración propia sobre información del Reglamento. Sigla: MD, Magnitud de Distrito. Refiere a la cantidad de bancas en juego en cada departamento (circunscripción electoral)

Diputaciones plurinominales (Artículo 10)

I. Las listas a candidaturas de diputaciones plurinominales, titulares y suplentes, deben elaborarse según los criterios de paridad y alternancia.

II. Para los departamentos en las que se presenten un número par de candidaturas titulares, las listas deben ser presentadas según la Opción 1 y Opción 2 presentadas en la tabla 6.

III. Para los departamentos en los que se presenten un número impar de candidaturas titulares, se dará preferencia a las mujeres (Opción 3).

Tabla 6. Paridad y alternancia en listas de diputados plurinominales

MD	Opción 1 Lista Completa Par		Opción 2 Lista Completa Par		Opción 3 Lista Impar	
	Titular	Suplente	Titular	Suplente	Titular	Suplente
1	Mujer	H	H	Mujer	Mujer	H
2	H	Mujer	Mujer	H	H	Mujer
3	Mujer	H	H	Mujer	Mujer	H
4	H	Mujer	Mujer	H	H	Mujer
N	Mujer	H	H	Mujer	Mujer	H

Fuente: Elaboración propia sobre información del Reglamento. Sigla: MD, Magnitud de Distrito. Refiere a la cantidad de bancas en juego en cada departamento (circunscripción electoral)

Diputaciones uninominales (Artículo 11).

I. De acuerdo al artículo 11 de la Ley del Régimen Electoral, en los casos de elección de una sola candidatura en una circunscripción, la igualdad, paridad y alternancia de género se debe expresar en titulares y suplentes. En el total de dichas circunscripciones por cada departamento, al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas titulares debe estar presidida por una mujer.

II. Si la cantidad total de candidaturas titulares de una organización política a Diputaciones uninominales en un departamento es par, las listas deben ser como muestran la Opción 1 y Opción 2 de la tabla 7.

III. Si la cantidad total de candidaturas titulares de una organización política a Diputaciones uninominales en un departamento es impar, necesariamente debe haber un número mayor de listas presididas por mujeres (Opción 3).

Tabla 7. Paridad y alternancia en listas de diputados uninominales

Circunscripciones Uninominales	Opción 1 Total par de candidaturas titulares		Opción 2 Total par de candidaturas titulares		Opción 3 Total impar de candidaturas titulares	
	Titular	Suplente	Titular	Suplente	Titular	Suplente
A	Mujer	H	H	Mujer	Mujer	H
B	H	Mujer	Mujer	H	H	Mujer
C	Mujer	H	H	Mujer	Mujer	H
D	H	Mujer	Mujer	H	H	Mujer
N	--	--	--	--	Mujer	H
En cada departamento, al menos el 50% del total de las candidaturas titulares debe ser una mujer.						

Fuente: Elaboración propia sobre información del Reglamento

Diputados en Circunscripciones Especiales indígena originario campesinas (Artículo 12).

I. En las circunscripciones especiales establecidas en los departamentos de La Paz, Santa Cruz, Cochabamba, Oruro, Tarija, Beni y Pando, la igualdad, paridad y alternancia de género se debe expresar en todas las candidaturas titulares y suplentes

II. Las organizaciones políticas y alianzas deben asegurar que en al menos cuatro (4) circunscripciones especiales indígena originario campesinas la primera posición titular sea encabezada por una mujer.

Tabla 8. Paridad y alternancia en listas de diputados en circunscripciones especiales

Circunscripciones Especiales	Titular	Suplente
1	Mujer	H
2	H	Mujer
3	Mujer	H
4	H	Mujer
5	Mujer	H
6	H	Mujer
7	Mujer	H
Al menos 4 circunscripciones deben estar encabezadas por mujeres.		

Fuente: Elaboración propia sobre información del Reglamento

Representantes ante Organismos Parlamentarios Supraestatales (Artículo 13).

De acuerdo a los artículos 12 y 13 de la Ley 522 de Elección Directa de Representantes ante Organismos Parlamentarios Supraestatales, las nueve candidaturas deben registrarse asegurando los criterios de paridad y alternancia. Por lo tanto, en al menos cinco departamentos la primera posición titular debe ser encabezada por mujeres.

Tabla 9. Paridad y alternancia en listas de representantes supraestatales

Representantes Supraestatales	Titular	Suplente
1	Mujer	H
2	H	Mujer
3	Mujer	H
4	H	Mujer
5	Mujer	H
6	H	Mujer
7	Mujer	H
8	H	Mujer

9	Mujer	Hombre
Al menos 5 departamentos deben estar encabezados por mujeres.		

Fuente: Elaboración propia sobre información del Reglamento

Por último, entre las disposiciones finales menciona que los partidos políticos y alianzas deben prevenir, denunciar y sancionar los casos de acoso y violencia política contra mujeres candidatas e informar al TSE sobre los casos atendidos y resueltos.

De acuerdo con el calendario electoral original, las organizaciones políticas tenían hasta el 3 de febrero para la presentación de las candidaturas, y el Tribunal debía, hasta el 9 de febrero, verificar el cumplimiento de los requisitos de los candidatos y controlar la paridad y la alternancia en las listas⁴⁷². Según el Reporte Informativo 4 del Tribunal Supremo Electoral, fueron inscritas 2.098 candidaturas al órgano legislativo, de las cuales 1.046 fueron mujeres y 1.052 varones⁴⁷³. Tras notificar a los partidos de posibles incumplimientos, éstos tenían hasta el 12 de febrero para presentar enmiendas. El TSE debía verificar las candidaturas que presentaron enmiendas y el 23 debían publicarse las listas de candidaturas habilitadas.

Luego de la suspensión de actividades por el cambio de fecha de las elecciones, el calendario se reanudó en agosto. La Tabla 17 muestra el total de candidaturas inscritas y las que quedaron como candidaturas habilitadas, es decir, que cumplían los requisitos legales de postulación en el mes de agosto.

Tabla 10: Candidaturas inscritas y habilitadas (24/08/2020)

Organización Política	Candidaturas Inscritas (%)		Total	Candidaturas Habilitadas (%)				Total	Dif.
	Mujeres	Hombres		Mujeres	Dif.	Hombres	Dif.		
ADN	44 (51)	42 (49)	86	7 (44)	-37	9 (56)	-33	16	-70
CC	166 (50)	166 (50)	332	165 (50)	-1	162 (50)	-4	327	-5
CREEMOS	160	153	313	120	-40	114	-39	234	-79

⁴⁷²Calendario Electoral. Elecciones Generales 18 de octubre 2020. Aprobado por Resolución TSE-RSP-ADM 0193/2020 del 3 de agosto. Disponible en: <https://fuentedirecta.oep.org.bo/noticia/el-tse-aprueba-el-calendario-electoral-para-la-eleccion-del-18-de-octubre/>

⁴⁷³ Ver: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/07/Reporte_Paridad_Listas_EG_08-07-2020.pdf

	(51)	(49)		(51)	-	(49)			
FPV	145 (50)	145 (50)	290	45 (47)	100	51 (53)	-94	96	-194
JUNTOS	162 (50)	161 (50)	323	148 (50)	-14	144 (48)	-17	292	-25
LIBRE21	141 (50)	141 (50)	282	35 (47)	106	40 (53)	-101	75	-207
MAS-IPSP	175 (50)	175 (50)	350	148 (51)	-27	144 (49)	-31	292	-58
PANBOL	123 (50)	121 (50)	244	84 (50)	-39	84 (50)	-37	168	-76
Total	1116	1104	2.220	752	-364	748	-356	1500	-720

Fuente: Elaboración propia sobre datos Órgano Electoral Plurinacional.

La tabla 10 muestra que hubo diferencias sustanciales entre las candidaturas inscritas y las habilitadas, en tanto que muchos candidatos y candidatas no cumplían con los requisitos formales. Y también se puede observar que, en términos absolutos, fueron más las candidaturas de mujeres las que terminaron siendo habilitadas en esta etapa.

Tabla 11: Candidaturas inscritas y habilitadas de organizaciones indígenas originario campesinas (24/08/2020)

Organización Política	Candidaturas Inscritas (%)		Total	Candidaturas Habilitadas (%)		Total
	Mujeres	Hombres		Mujeres	Hombres	
APG	2	2	4	2	2	4
Cons. Indíg. Yuqui Bia Recuaté	1	1	2	1	1	2
CPEM-B	1	1	2	1	1	2
OICH	1	1	2	1	1	2

ORCAWETA	1	1	2	1	1	2
YAMINAWA	1	1	2	1	1	2

Fuente: Órgano Electoral Plurinacional.

La tabla 11 permite observar que en el caso de las candidaturas de las comunidades indígenas originarias campesinas, éstas cumplieron con todos los requisitos y fueron habilitadas en su totalidad.

Una vez reanudado el calendario, los partidos tenían hasta el 3 de septiembre para presentar sustituciones por renunciaciones de candidatos. El 13 de septiembre el TSE publicó listas de candidaturas con las sustituciones ya actualizadas y aún había listas que no cumplían con los criterios de paridad y alternancia⁴⁷⁴. Hasta el 3 de octubre se podían presentar demandas de inhabilitación de candidatos ante el TSE.

El Tribunal invitó a los delegados de las organizaciones políticas y alianzas a una reunión el día jueves 8 de octubre con el objeto de asegurar que sus listas finales cumplieran con el requisito de paridad y alternancia de género e identificar los eventuales ajustes que requieran las listas de cada organización⁴⁷⁵. Al 12 de octubre, el TSE había identificado que de 1.371 candidaturas habilitadas 684 eran de mujeres y 687 de varones. Expresó que, en términos generales, había cumplimiento pero cuando se revisaba cada organización política en particular, sólo Comunidad Ciudadana y las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos presentaban cumplimiento total⁴⁷⁶. Por su parte, el MAS-IPSP sólo debía subsanar una candidatura uninominal, y CREEMOS diputaciones uninominales y senadores del departamento de Cochabamba, y representantes supraestatales de Oruro.

El 15 de octubre era la fecha límite para que las organizaciones políticas presentaran sustitución de candidatos por inhabilitación, fallecimiento, impedimento permanente e incapacidad, y también para la admisión excepcional de demandas de inhabilitación por hechos sobrevinientes.

En comunicado emitido el mismo día de la elección, el TSE dio a conocer que todas las fuerzas cumplieron con los criterios de paridad y alternancia, con la excepción de una organización a la que se le inhabilitaron cuatro listas por incumplimiento. De acuerdo con la información recibida, el porcentaje de candidatas mujeres habilitadas para conformar el órgano legislativo y las representaciones ante organismos supraestatales fue del 52%, cifra que asciende al 54% si se observa únicamente las candidaturas titulares.

La Misión celebra el nivel de participación que las mujeres han alcanzado en las listas, y reconoce el esfuerzo de las autoridades por lograr un cumplimiento efectivo del mandato paritario. Se advierte, sin embargo, sobre la inconveniencia de postergar hasta el día anterior a las elecciones la verificación definitiva de las listas, especialmente cuando la sanción por incumplimiento implica la inhabilitación de candidaturas.

⁴⁷⁴ Ver: <http://protagonistas.cm.org.bo/index.php/novedades/index/id/90>

⁴⁷⁵ Ver: <https://www.noticiaselectorales.com/bolivia-tse-convoca-a-las-organizaciones-politicas-a-reunirse-para-revisar-la-paridad-de-genero-en-las-listas-de-candidatos/>

⁴⁷⁶ Ver: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/10/Boletin_ListasParidad_EG_12_10_2020.pdf

La Misión desea advertir, asimismo, que distintas candidatas y representantes de partido con las que se entrevistó señalaron algunos inconvenientes a la hora de registrar su candidatura. Primero, que resulta muy oneroso hacerse cargo de la presentación de toda la documentación requerida, porque son los propios candidatos/as, y no las organizaciones políticas, quienes se ocupan de gestionar estos trámites y solventar los gastos asociados. Segundo, que en algunas ocasiones las organizaciones registran a mujeres candidatas sin informarles al respecto, como una práctica de estrategia temporal para poder oficializar una lista con las exigencias de paridad y alternancia. Así, para las mujeres, tanto la falta de recursos económicos como el desconocimiento sobre sus postulaciones son motivos para que las candidaturas sean inhabilitadas.

Algunas de las mujeres representantes partido con las que se reunió la misión señalaron asimismo que, en ocasiones, los delegados de las organizaciones presentan la documentación de respaldo de las candidatas mujeres de manera incompleta o incorrecta (por ejemplo, la presentación de candidaturas en un distrito ajeno a su lugar de residencia o la pérdida intencional de documentación obligatoria). Estos hechos estarían orientados a forzar la sustitución por renuncia o inhabilitación. Como las notificaciones formales sobre el trámite de inscripción sólo son recibidas por los delegados, las candidatas desconocen esta situación irregular y, por lo tanto, las denuncias resultan inexistentes o tardías.

c) Equidad de género en los partidos u organizaciones políticas

La información oficial más actualizada de la que se dispone indica que la militancia de mujeres en todas las organizaciones políticas nacionales está por encima del 40%⁴⁷⁷. Sin embargo, los máximos cargos de decisión están ocupados por varones. Las mujeres presentan una importante presencia como militantes de base, es decir, ocupando cargos de menor jerarquía al interior de las estructuras partidarias⁴⁷⁸.

Tabla 12: Militancia en organizaciones políticas de alcance nacional 2016 (porcentajes)

	MDS	FPV	FRI	MAS-IPSP	PDC	UCS	UN
Mujeres	48	43	46	27	47	55	42
Varones	52	57	54	73	53	45	58

Fuente: Observatorio de Paridad Democrática del TSE, 2016. Siglas: MAS-IPSP: Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos; MDS: Movimiento Demócrata Social (Demócratas); FPV: Frente para la Victoria; FRI: Frente Revolucionario de Izquierda; UN: Frente de Unidad Nacional; PDC: Partido Demócrata Cristiano; UCS: Unidad Cívica Solidaria.

d) El acceso a medios de comunicación

En el proceso electoral 2019 se incorporó, por primera vez, un mecanismo de financiamiento público indirecto para la campaña electoral. Regulado en el Reglamento de fortalecimiento público para los partidos políticos y alianzas en elecciones generales, este mecanismo dispuso la asignación de fondos para

⁴⁷⁷ Democracia Paritaria. Nuevos Cauces de la Participación Política de las Mujeres en Bolivia. Órgano Electoral Plurinacional. Observatorio de Paridad Democrática, 2018.

⁴⁷⁸ Democracia Paritaria (2018), p. 141 y ss.

las formaciones políticas que se presentan a las elecciones, exclusivamente para la contratación de tiempo y espacio en medios de comunicación de alcance nacional durante la campaña.

Los partidos no reciben directamente los fondos, sino que deben presentar un plan de campaña al Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) del TSE, especificando el tiempo y espacio que desean contratar en los diferentes medios impresos, televisivos y radiales, y es el SIFDE quien procede a la contratación. Según el reglamento, una parte de los fondos (60%) se distribuye equitativamente entre las nueve formaciones y otra parte (40%) con base en el apoyo electoral obtenido por las formaciones que participaron en la anterior elección general⁴⁷⁹. En el artículo 16 del Reglamento se prevé que un 50% esté destinado a la propaganda del binomio presidencial y el otro 50% para las demás candidaturas, contemplando que al menos el 25% de tiempo y espacio esté destinado a las candidaturas de mujeres, incluyendo mujeres indígenas originario campesinas⁴⁸⁰.

Sin embargo, para este proceso electoral los partidos no contaron con ningún tipo de financiamiento estatal. Mediante la Ley 1314 de julio del 2020, la Asamblea Legislativa Plurinacional estableció que el presupuesto asignado por ley al fortalecimiento público de los partidos (Bs 35.060.000) sería destinado al TSE, preferentemente para la seguridad sanitaria de las personas involucradas en todas las etapas del proceso electoral. Debido a esto, las organizaciones políticas debieron financiar sus campañas exclusivamente con fondos privados, y quedó sin vigor la obligación de los partidos de destinar parte de su propaganda en medios a la visibilización de candidatas mujeres. En este contexto, la Misión constató que el Área de Género del TSE organizó diálogos nacionales para promover las candidaturas de mujeres y la divulgación de sus propuestas programáticas⁴⁸¹.

Cabe señalar, con vistas a una posible reanudación del financiamiento público en procesos electorales futuros, que si bien la introducción de este sistema indirecto constituyó un avance, la normativa introducida en 2019 tiene una limitación que pueden obstaculizar una mayor visibilidad de las mujeres. Los fondos del fortalecimiento público sólo pueden ser utilizados para contratar espacio y tiempo en medios de alcance nacional, no siendo posible invertir los recursos en medios regionales. La Misión advierte que esto desincentiva la visibilidad de candidaturas más arraigadas territorialmente, como por ejemplo las diputaciones uninominales o las especiales, muchas de las cuales están protagonizadas por mujeres.

VII. Cargos públicos electivos desde la perspectiva de género

a) Análisis de los resultados electorales

De acuerdo con los datos difundidos por el observatorio de paridad democrática del OEP, en las elecciones generales del 2020 resultaron electas 62 diputadas y 20 senadoras, lo que equivale a un 48% y a un 56%

⁴⁷⁹ Artículos 13 y 14, Reglamento Fortalecimiento Público para Partidos Políticos y Alianzas, aprobado mediante Resolución TSE-RSP-ADM No. 0234/2019 del 24 de mayo.

⁴⁸⁰ El SIFDE es la instancia encargada de monitorear el cumplimiento de estos criterios y el establecimiento de sanciones y multas cuando no se respetan

⁴⁸¹ Ver: <https://www.noticiaselectorales.com/bolivia-tse-impulsa-dialogo-nacional-por-los-derechos-de-las-mujeres-en-los-programas-de-gobierno/>

de cada cámara. La comparación de los resultados electorales a través del tiempo permite constatar que, desde la aprobación de normativa asociada a la paridad y la alternancia, las mujeres han ido ganando un espacio sustantivo en los órganos legislativos (tablas 13 y 14). A partir del año 2009 su representación tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado ha aumentado considerablemente: en las dos últimas elecciones generales, han superado el 45% en las diputaciones, y en el Senado por primera vez superan el 50%.

Tabla 13: Diputadas plurinominales y uninominales 1997-2020

	1997-2002	2002-2005	2005-2009	2009-2014	2014-2019	2020-2025
Diputaciones Plurinominales	17,7%	27,4%	28,3%	46,3%	53,3%	51,6%
Diputaciones Uninominales	2,9%	10,3%	7,1%	1,7%	49,2%	42,8%

Fuente: Observatorio de Paridad Democrática del TSE, 2017. Para 2020, <https://computo.oep.org.bo/> y <https://www.oep.org.bo/elecciones-generales-2020/candidaturas/>

Tabla 14: Senadoras 1982-2020

Años									
1982	1985	1989	1993	1997	2002	2005	2009	2014	2020
7,4%	0	3,7%	3,7%	3,7%	14,8%	3,7%	44,4%	44,4%	55,6%

Fuente: Observatorio de Género. Coordinadora de la Mujer. Bolivia. En: <http://www.coordinadoradelamujer.org.bo> Para 2020, <https://computo.oep.org.bo/> y <https://www.oep.org.bo/elecciones-generales-2020/candidaturas/>. Nota: Hasta 2005, el total de senadores era de 27, en 2009 con la reforma constitucional pasó a 36 miembros.

b) Casos de acoso y violencia política

Bolivia presenta importantes avances en la legislación destinada a proteger a las mujeres políticamente activas, con numerosas disposiciones destinadas a garantizar la finalización efectiva del mandato en condiciones de igualdad y equidad con los varones, y libres de violencia. Entre los instrumentos normativos más importantes se destacan la ley 243/12 Contra el Acoso y la Violencia Política hacia las Mujeres, y el Decreto Supremo 2935/16 que reglamenta dicha ley.

A estos se suma la ley 348/13 para garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia, y el Reglamento del TSE para el trámite de Recepción de Denuncias y Renuncias por acoso y violencia política (Resolución 158/17). Debe considerarse además los artículos 18, 33, 101, 102 de la ley 1096/18 de Organizaciones

Políticas, los cuales buscan proteger a todas las mujeres candidatas, autoridades electas, designadas y que estén en el ejercicio de la función político-pública⁴⁸².

La MOE destaca, asimismo, que en estas elecciones el reglamento de faltas y sanciones incorporó nuevas medidas de protección y de reparación para las víctimas de acoso y violencia política. La nueva normativa dispone celeridad en los plazos de trámite de las denuncias y establece sanciones agravadas cuando las faltas afectan a las mujeres⁴⁸³.

Bajo la normativa vigente existen cuatro vías para denunciar casos de acoso político o violencia (administrativa, penal, constitucional y electoral), que no son mutuamente excluyentes⁴⁸⁴. En la vía administrativa se denuncia ante las Comisiones de Ética en los Concejos Municipales, las Asambleas Departamentales y la Asamblea Legislativa Plurinacional, que son competentes para sancionar las faltas de acoso y violencia política (artículo 8). En la vía penal, los casos pueden ser denunciados ante la Fuerza Especial de Lucha contra la Violencia, Ministerio Público, y el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional. En la vía constitucional, las denuncias admitidas son aquellas en las que se entiende que hubo vulneración de los derechos fundamentales, y deben denunciarse ante un Juez de Garantías Constitucionales. En la vía electoral, los casos se presentan ante los Tribunales Electorales Departamentales (TED) o ante el Tribunal Supremo Electoral (TSE)

En el caso de la vía electoral, según el reglamento aprobado por la Sala Plena del TSE (Resolución 0158/2017), para dar curso a una denuncia o renuncia deben cumplirse los siguientes pasos: 1) Las denunciantes deben presentar nota escrita personalmente ante el/la Asesor/a de Cámara del Tribunal Electoral correspondiente, 2) El TED entrevista a la denunciante para confirmar si la renuncia es presentada en forma voluntaria y libre, 3) Se elabora un acta y un informe técnico con los datos de la denunciante, el motivo de la renuncia y la relación de los hechos, 4) Se remite a Sala Plena del Tribunal Electoral correspondiente para su pronunciamiento. La Misión fue informada de que, siguiendo los procedimientos establecidos en el nuevo reglamento, el órgano electoral ha recibido seis denuncias de candidatas en las elecciones nacionales generales del 2020.

Pese al robusto marco normativo, el problema de la violencia política contra las mujeres persiste. Académicas, funcionarias del órgano electoral y candidatas con las que se entrevistó la misión manifestaron que algunas mujeres aún son víctimas de: a) presión, hostigamiento para obligar la renuncia por desconocimiento de la prórroga de las actividades de gobierno, b) conflicto de atribuciones por la existencia de autoridades duales ejerciendo el mismo cargo, c) retención injustificada de los salarios y/o descuentos arbitrarios, d) presión para la donación de los sueldos.

⁴⁸²En Democracia Paritaria: Nuevos Cauces de la participación política de las mujeres en Bolivia, Capítulo VI. Acoso y Violencia Política, págs. 131-135. Observatorio de la Paridad Democrática, *Tribunal Supremo Electoral*, Bolivia, 2018.

⁴⁸³ Reglamento de Faltas Electorales y Sanciones, Arts. 25, 26, 32, y 36 al 42.

⁴⁸⁴ Marco Normativo de los Derechos Políticos de las Mujeres y el Tratamiento de Renuncias por Acoso y Violencia Política elaborado por ACOBOL (2018)

De acuerdo con el Centro de Atención y Monitoreo de Acoso y Violencia Política de la Asociación de Alcaldesas y Concejalas de Bolivia (ACOBOL) en 2020 se habrían presentado a nivel nacional un total de 149 denuncias por acoso y violencia política. La mayor cantidad de denuncias se concentraron en el departamento de La Paz, con 70 casos, donde se ha elegido mayoritariamente la vía administrativa. Hasta el momento, la vía penal es donde existe el mayor atraso en la resolución de las presentaciones efectuadas, ya que hasta el momento no registran sentencias relacionadas con denuncias por acoso y violencia política⁴⁸⁵.

De acuerdo con la información recibida, entre 2017 y 2020 el principal motivo detectado a través de la cual se inician las acciones de acoso y violencia política es la práctica de la gestión compartida. Se entiende por gestión compartida la práctica, extendida en el nivel local, de forzar la renuncia de la mujer titular durante la mitad de su mandato para que asuma el suplente varón y culmine la mitad restante del periodo.

VIII. Recomendaciones

-El hecho de que el calendario permita realizar modificaciones a las listas de candidaturas hasta tres días antes de las elecciones dificulta la verificación oportuna del cumplimiento de la paridad y la aplicación de las correspondientes sanciones. Se recomienda, por lo tanto, establecer un calendario que permita contar con listas finales de candidaturas con mayor antelación a la jornada electoral. Ello facilitará el control del cumplimiento de la paridad y la sanción de las agrupaciones que se encuentren en falta. Además, favorecerá el conocimiento de las candidaturas por parte de la ciudadanía.

-La introducción del financiamiento indirecto representa un gran avance en términos de difusión y visibilidad para las mujeres candidatas. Para elecciones futuras se recomienda reanudar la implementación del fortalecimiento público y que el porcentaje orientado al acceso a los medios por parte de las mujeres pueda ser extendido a medios de comunicación de alcance departamental y subnacional para favorecer la visibilización de las candidatas en las circunscripciones uninominales.

- Pese al robusto marco normativo con el que cuenta Bolivia, persiste el problema del acoso y violencia hacia las candidatas. En este sentido, se recomienda al Tribunal Supremo Electoral tomar medidas tendientes a:

- Garantizar la presencia de personal especializado en el área de género de los Tribunales Electorales Departamentales, que puedan contribuir de manera más cercana a difundir información sobre la normativa de acoso y violencia política, y a agilizar el tratamiento de las denuncias que pudieran presentar las mujeres candidatas, electas y/o en funciones.
- Proteger y apoyar a las mujeres candidatas, electas, y en ejercicio, tal como lo contempla la legislación vigente.

⁴⁸⁵Véase <http://www.diputados.bo/prensa/noticias/en-siete-a%C3%B1os-no-existen-sentencias-de-denuncias-por-acoso-y-violencia-pol%C3%ADtica>

- Garantizar el acceso efectivo a la justicia por parte de las mujeres candidatas y en ejercicio de sus funciones, especialmente en vistas de que los procesos penales desde la puesta en vigor de la ley contra el acoso y violencia política aún no han producido ninguna sentencia.

E) PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE PUEBOS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES

I. Introducción

Bolivia ha realizado avances significativos en la inclusión política de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. La Constitución de 2009 establece un Estado plurinacional que reconoce las raíces milenarias de los pueblos indígenas e incluye como una de sus formas de gobierno la democracia comunitaria, que se ejerce respetando las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. Asimismo, la normativa actual dispone mecanismos para garantizar la representación de los pueblos indígenas a nivel parlamentario a través de escaños reservados en siete circunscripciones especiales⁴⁸⁶.

El presente informe constituye un análisis de las normas y prácticas vigentes en Bolivia, y cómo éstas impactan sobre el modo en que las personas indígenas participan de los procesos electorales y en la vida política del país. Describe, asimismo, los posibles obstáculos para la inclusión integral de estas poblaciones e incorpora recomendaciones para garantizar el ejercicio de sus derechos políticos en condiciones de plena igualdad.

II. Sistema político y marco jurídico electoral

En materia de legislación internacional para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, Bolivia ratificó en 1991 el Convenio Nº 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales, y ha suscrito tanto la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas (2007), como la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2016).

En el ámbito nacional, el sistema político y electoral de Bolivia está definido en su Constitución Política y regulado en la Ley Nº 026 del Régimen Electoral, que se complementa con la Ley Nº 1096 de organizaciones políticas y, para las presentes elecciones, con la Ley Nº 1266 de Régimen Excepcional y Transitorio para la Realización de Elecciones Generales, del 24 de noviembre de 2019.

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia establece que el Órgano Electoral Plurinacional (OEP) es la máxima autoridad en materia electoral (artículos 26 y 27; título IV, Capítulo Primero). Dicho órgano está compuesto por el Tribunal Supremo Electoral, los Tribunales Electorales Departamentales, los Juzgados Electorales, los Jurados de las Mesas de sufragio y los Notarios Electorales (artículo 205).

El Tribunal Supremo Electoral (TSE) es la instancia de máximo nivel del OEP y tiene jurisdicción nacional; se compone por siete miembros, quienes permanecen en sus funciones seis años sin posibilidad de reelección. En el nivel subnacional los Tribunales Electorales Departamentales (TED), son el máximo órgano electoral. Cada uno de ellos tiene cinco miembros.

Desde la Constitución de 2009, se establecieron siete escaños reservados para los miembros de los pueblos indígenas minoritarios en la Cámara de Diputados (artículo 146). Por su parte, la ley de régimen

⁴⁸⁶ Ley del Régimen Electoral. Artículo 61.

electoral en su artículo 57 determinó las circunscripciones especiales indígenas, ubicadas en siete de los nueve departamentos en los que se divide el país:

Tabla 1: Circunscripciones especiales por departamento y pueblos indígenas que representan

Circunscripciones especiales	
Departamento: La Paz	Pueblos: Afroboliviano, Mosetén, Leco, Kallawaya, Tacana y Araona
Departamento: Santa Cruz	Pueblos: Chiquitano, Guaraní, Guarayo, Ayoreo y Yuracaré-Mojeño
Departamento: Cochabamba	Pueblos: Yuki y Yuracaré
Departamento: Oruro	Pueblos: Chipaya y Murato
Departamento: Tarija	Pueblos: Guaraní, Weenayek y Tapiete
Departamento: Beni	Pueblos: Tacana, Pacahuara, Itonama, Joaquiniano, Maropa, Guarasugwe, Mojeño, Sirionó, Baure, Tsimane, Movima, Cayubaba, Moré, Cavineño, Chácobo, Canichana, Mosetén y Yuracaré
Departamento: Pando	Pueblos: Yaminagua, Pacahuara, Esse Eja, Machinerí y Tacana

Fuente: elaboración propia sobre la base de información provista por el OEP.

En el artículo 61 de la referida ley se establece que en cada circunscripción especial indígena originario campesina se debe elegir a un representante titular y suplente, por mayoría simple de votos válidos.

Respecto a la elección, designación o nominación de candidaturas para las circunscripciones especiales, la Constitución establece que debe realizarse respetando normas y procedimientos propios de cada pueblo o comunidad indígena (artículo 11). A su vez, la ley de régimen electoral determina que para estas candidaturas se aplique el criterio de paridad y alternancia (artículo 11) y que ninguna persona puede votar simultáneamente en una circunscripción uninominal y en una circunscripción especial indígena originario campesina (artículo 61). En el caso de las mesas mixtas, donde se presentan los dos tipos de candidaturas, se deben elaborar papeletas diferenciadas y listas separadas de votantes.

El artículo 61 de la ley electoral establece que una vez determinados los candidatos en las circunscripciones especiales, los pueblos indígenas deben inscribirlos en alguno de los partidos políticos u organizaciones de naciones o pueblos indígenas que se encuentren debidamente registradas ante el OEP. Esta última disposición, sin embargo, se encontraba limitada en procesos anteriores, dado que la Ley de Organizaciones Políticas sólo contemplaba el registro de organizaciones de naciones o pueblos indígenas ante el órgano electoral para elecciones de carácter subnacional (Ley 1096, artículo 15). Ello implicaba que no estaban habilitadas a presentar candidaturas directamente en elecciones generales.

Sin embargo, para el proceso electoral de 2020 el nuevo Reglamento para la inscripción y registro de candidaturas del TSE estableció que las organizaciones de los pueblos indígenas puedan postular candidaturas a diputaciones nacionales en las circunscripciones especiales de forma directa y sin la necesidad de mediación de un partido político⁴⁸⁷.

III. Inclusión de pueblos indígenas y afrodescendientes en las elecciones observadas

a) Participación en la organización del proceso electoral

Participación en los órganos electorales permanentes

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia establece que el Tribunal Supremo Electoral es el máximo nivel del OEP y tiene jurisdicción nacional. Se compone por siete miembros, quienes ocupan el cargo seis años, entre los cuales al menos dos deben ser de origen indígena originario campesino⁴⁸⁸. En las elecciones de 2020 los vocales auto identificados como miembros de un pueblo indígena eran Daniel Atahuachi Quispe y Nancy Gutiérrez Salas.

En el nivel subnacional los Tribunales Electorales Departamentales son el máximo órgano electoral. Cada uno de ellos tiene cinco miembros, de los cuales al menos uno tiene que ser indígena originario campesino⁴⁸⁹. Estas disposiciones fueron ratificadas en los artículos 6 y 10 de la Ley 1266 de Régimen Excepcional y Transitorio para la Realización de Elecciones Generales.

Participación en los órganos electorales temporales y en la fiscalización de la votación

La Misión constató que no hay información oficial disponible sobre el origen indígena de los jurados/as, notarios/as, jueces/juezas electorales, y delegados/as de partidos u organizaciones indígenas. La Misión no constató obstáculos legales o prácticos a la participación de indígenas y afrodescendientes en estas funciones, pero se reitera que no existen estadísticas oficiales.

b) Participación de pueblos indígenas y afrodescendientes como electores

Igualdad en la inscripción de votantes y en la promoción del voto

El voto es un derecho y un deber de todos los ciudadanos y ciudadanas de Bolivia que hayan alcanzado la mayoría de edad (18 años), y que se encuentren registrados en el padrón electoral. Por su parte, los ciudadanos y ciudadanas de Bolivia gozan de absoluta libertad para emitir su voto y nadie puede directa o indirectamente obligarlos a votar o a hacerlo por determinado candidato, planilla o partido político (Ley 026, artículo 3).

La Misión destaca que, por primera vez, para este proceso electoral se incluyó en el padrón información sobre la auto-identificación cultural de los electores. De acuerdo con los datos recogidos por el tribunal, un total de 1.983.854 electores se identifica como parte de un pueblo indígena, lo que representa un 27%

⁴⁸⁷ Artículo 6, Reglamento para la inscripción y registro de candidaturas.

⁴⁸⁸ Artículo 206, Constitución Política del Estado.

⁴⁸⁹ Ídem.

del total de personas habilitadas para votar⁴⁹⁰. Como puede verse en la tabla 3, los pueblos Aymara y Quechua concentran el 96% de las personas que declaran pertenecer a un pueblo indígena.

Tabla 2: Auto-identificación cultural en el padrón electoral 2020

	Cantidad	Porcentaje %
Con autoidentificación cultural	1.983.854	27,05%
Sin autoidentificación cultural	5.346.174	72,91%
PEB EG2020	7.332.925	100%

Fuente: Serecí

Al momento de analizar estas cifras, debe tenerse en cuenta que el TSE sólo recientemente ha comenzado a recabar datos sobre la auto-identificación cultural de los electores, por lo que no dispone de información vigente sobre las personas que no han actualizado sus registros. Lo anterior implica que el porcentaje de votantes que se identifica como miembro de una nación indígena originaria podría ser más alto.

⁴⁹⁰ Información provista por el SERECÍ. Ver: <https://www.oep.org.bo/padron-electoral-biometrico/>

Tabla 3: Votantes habilitados que se auto-identifican como indígenas por nación originaria

NACION INDIGENA ORIGINARIA	ELECCIONES GENERALES 2020
AYMARA	994.057
QUECHUA	917.101
GUARANÍ	22.664
CHIKUITANO	7.141
LECO	4.203
MOJEÑO-IGNACIANO	4.044
MOJEÑO-TRINITARIO	3.888
CHIMÁN	3.363
TACANA	3.124
MOVIMA	2.810
GUARAYU	2.509
MACHAJUYAI-KALLAWAYA	2.314
WEENHAYEK	2.298
BÉSIRO	2.032
YURACARÉ	1.782
AFROBOLIVIANO	1.697
ARAONA	1.240
TSIMANE	1.208
JRU-CHIPAYA	971
MOSETÉN	793
ITONAMA	562
CAVINEÑO	516
BAURE	510
SIRIONÓ	497
AYOREO	397
ESE EJJA	340
PUQUINA	340
CHÁCOBO	257
CAYUBABA	237
CANICHANA	178
MURATO	154
YUKI	154
YAMINAWA	113
MAROPA	100
MORÉ	47
TAPIETE	45
ZAMUCO	42
GUARASUAWE	36
MACHINERI	25
JOAQUINIANO	25
PACAWARA	24
TOROMONA	16
TOTAL	1.983.854

Fuente: SEREC⁴⁹¹.

⁴⁹¹ <https://www.oep.org.bo/padron-electoral-biometrico/>

Diversidad en la estructura del sistema electoral

La Constitución boliviana establece, en su artículo 147, que en la elección de asambleístas se debe garantizar la participación proporcional de las naciones y pueblos indígenas. Para esto reserva siete escaños para ser ocupados por miembros de los pueblos indígenas minoritarios en la Cámara de Diputados a través de la creación de circunscripciones especiales. Al respecto, el artículo 146 de la Constitución boliviana señala:

“VII. Las circunscripciones especiales indígena originario campesinas, se regirán por el principio de densidad poblacional en cada departamento. No deberán trascender los límites departamentales. Se establecerán solamente en el área rural, y en aquellos departamentos en los que estos pueblos y naciones indígena originario campesinos constituyan una minoría poblacional. El Órgano Electoral determinará las circunscripciones especiales. Estas circunscripciones forman parte del número total de diputados.”

Por su parte, la ley de régimen electoral (026/2010), en su artículo 57 determina las circunscripciones especiales indígenas, ubicadas en siete de los nueve departamentos en los que se divide el país (ver tabla 1). En el artículo 61 se establece que en cada circunscripción especial indígena originario campesina se elige un representante titular y suplente, por mayoría simple de votos válidos. En caso de empate, se debe llevar a cabo una segunda vuelta electoral entre las candidatas o candidatos que hayan obtenido igual número de votos, 28 días después de la primera votación. También se establece que la determinación de los asientos electorales que conforman las circunscripciones especiales indígena originario campesinas se efectúa en consulta y coordinación con las organizaciones indígena originario campesinas.

Igualdad en la emisión del voto

La Misión observó que el TSE implementó distintas iniciativas para facilitar a las poblaciones indígenas el ejercicio del voto. La Misión observó que el TSE llevó adelante una campaña para la inscripción electoral con pertinencia cultural y que elaboró la información sobre la ubicación de los centros de votación en quechua, aymara y guaraní. Se observó asimismo que se produjeron materiales de capacitación y cuadernillos informativos en lenguas indígenas.

De acuerdo con los resultados dados a conocer por el TSE, la participación de la ciudadanía en el proceso electoral fue alta (88,42 %) ⁴⁹². Dado que la población indígena se encuentra en todo el territorio nacional y que no se cuenta con información desagregada por etnia o nación, por el momento no es posible saber cuál ha sido la participación de este colectivo en específico.

Sin embargo, se pueden conocer los datos de participación en las circunscripciones especiales, aunque es necesario aclarar que en éstas existen centros con mesas mixtas, en las que el elector decide si quiere votar por alguno de los candidatos de la circunscripción especial o por alguno de los candidatos de listas uninominales ordinarias. Las circunscripciones especiales en las cuales hay menos mesas mixtas son las de: Cochabamba, Oruro, Beni y Pando.

⁴⁹² Ver: <https://computo.oep.org.bo>

Como puede observarse en la tabla 4, en dichos lugares se puede apreciar un porcentaje de votación similar a la participación general. Sin embargo, en el caso de departamentos que tienen mayoría de mesas mixtas, ocurrió que el porcentaje de personas inscritas que efectivamente votó por las candidaturas de las circunscripciones especiales es notablemente menor.

Tabla 4: Porcentaje de participación en las circunscripciones especiales indígenas

Circunscripción especial	Participación
Departamento: La Paz Pueblos: Afroboliviano, Mosetén, Leco, Kallawaya, Tacana y Araona	49,86%
Departamento: Santa Cruz Pueblos: Chiquitano, Guaraní, Guarayo, Ayoreo y Yuracaré-Mojeño	55,79%
Departamento: Cochabamaba Pueblos: Yuki y Yuracaré	86,7%
Departamento: Oruro Pueblos: Chipaya y Murato	77,73%
Departamento: Tarija Pueblos: Guaraní, Weenayek y Tapiete	31,64%
Departamento: Beni Pueblos: Tacana, Pacahuara, Itonama, Joaquiniano, Maropa, Guarasugwe, Mojeño, Sirionó, Baure, Tsimane, Movima, Cayubaba, Moré, Cavineño, Chácobo, Canichana, Mosetén y Yuracaré	85,09%
Departamento: Pando Pueblos: Yaminagua, Pacahuara, Esse Ejja, Machinerí y Tacana	81,64%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos electorales del TSE.

c) Participación de pueblos indígenas y afrodescendientes como candidatos y candidatas

Igualdad en la creación y registro de los partidos políticos

La ley 1096 de septiembre de 2018 incluye como un tipo de organización política autorizada en Bolivia a las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. Para su constitución, la ley contempla un procedimiento específico, con requisitos más flexibles que los exigidos a los otros dos tipos de organizaciones incluidas en la legislación, como los partidos políticos y las agrupaciones ciudadanas. Es especial, se exige a las organizaciones indígenas del requisito de contar con un número mínimo de militantes en el territorio (artículos 13 y 15).

Igualdad en la inscripción de candidaturas

Como se mencionó anteriormente, existen en Bolivia siete circunscripciones especiales reservadas a la representación de pueblos indígenas. En cada una de ellas se elige una diputada o un diputado por mayoría simple de votos. La elección, designación o nominación de candidaturas para las circunscripciones especiales se hace respetando normas y procedimientos propios de cada pueblo o comunidad indígena.

La Misión constató que el SIFDE no cuenta con una sistematización de la forma en que los pueblos indígenas determinan a los candidatos y candidatas en las circunscripciones especiales indígenas. Tal como ha señalado en 2019, la MOE considera que contar con dicha información es relevante tanto para conocimiento general de la forma de determinación de los candidatos, como para garantizar que los mecanismos implementados estén alineados con los derechos humanos.

El Reglamento para la inscripción y registro de candidaturas, aprobado el 23 de enero de 2020 por el TSE, permitió por primera vez que las organizaciones de los pueblos indígenas pudieran efectivamente postular candidaturas a diputaciones en circunscripciones especiales de forma directa⁴⁹³. Esto constituye un avance importante respecto a procesos anteriores en los que, debido a la normativa entonces vigente, para elecciones nacionales todos los candidatos debían presentarse a través de una organización o alianza política.

La Misión observó que, para estas elecciones, en cinco de las siete circunscripciones especiales las organizaciones indígena originario campesinas presentaron directamente sus candidaturas.

Tabla 5: Candidaturas de organizaciones indígenas presentadas en las circunscripciones especiales

Circunscripción especial	Organizaciones indígena originario campesina que presentaron candidaturas
La Paz	
Cochabamba	Consejo Indígena Yuqui Bía Recuate
Oruro	-
Tarija	Asamblea del pueblo gurarani (APG) Organización de Capitanías Weenhayek de Tarija (ORCAWETA)
Santa Cruz	Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) Organización Indígena Chiquitana (OICH)
Beni	CPEMB
Pando	Yaminahua

Fuente: elaboración propia sobre la base de información provista por el TSE

En cuanto a los partidos políticos, para los comicios del 18 de octubre de 2020 se presentaron inicialmente ocho organizaciones y alianzas políticas de alcance nacional: Acción Democrática Nacionalista (ADN), Creemos, Comunidad Ciudadana (CC), Frente para la Victoria (FPV), Juntos, Libertad y Democracia (Libre21), Movimiento al Socialismo-Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP),

⁴⁹³ Artículo 6, Reglamento para la inscripción y registro de candidaturas.

Partido de Acción Nacional Boliviano (PAN-BOL). Sobre el final de la campaña Juntos, Libre21 y ADN retiraron sus candidaturas.

La Misión constató que el MAS-IPSP fue la única fuerza política que presentó candidatos/as en todas las circunscripciones especiales. Por su parte, CC y PAN-BOL presentaron candidaturas en cuatro circunscripciones especiales, y Creemos y FPV, en tres⁴⁹⁴.

En cuanto a los binomios presidenciales, en los ocho originales había seis candidatos y dos candidatas a la presidencia. De ellos, sólo Feliciano Mamaní (PAN-BOL) se auto-identifica como miembro de un pueblo indígena. Por su parte, en el caso de los y las candidatas a la vicepresidencia, se auto-identifican como pertenecientes a un pueblo indígena: Marco Antonio Pumari (Creemos) del pueblo Aymara-Karanka, Tomasa Yarhui (Libre21) del pueblo quechua Manca Jallpa, Sergio Tarqui Alarcón (ADN) del pueblo aymara, y David Choquehuanca (MAS-IPSP) del pueblo aymara.

Para la elaboración de este informe no fue posible conocer el número de candidatos y candidatas a la Asamblea Legislativa Plurinacional que se auto-identifican como miembros de un pueblo indígena debido a que el órgano electoral no cuenta con esta información.

Igualdad en el acceso al sistema de financiamiento político y el acceso a los medios de comunicación

En el proceso electoral 2019 se incorporó, por primera vez, un mecanismo de financiamiento público indirecto para la campaña electoral. La ley de organizaciones políticas estableció un fondo para el fortalecimiento público⁴⁹⁵, a través del cual el órgano electoral subvenciona indirectamente a los partidos para que, durante la campaña, puedan promocionar sus candidaturas en radio, televisión y prensa escrita.

De acuerdo con la normativa, los fondos no se entregan directamente a los partidos, sino que éstos deben presentar un plan de campaña al SIFDE, especificando el tiempo y espacio que desean contratar en los diferentes medios impresos, televisivos y radiales, y es el SIFDE quien procede a la contratación. Según el reglamento, una parte de los fondos (60%) se debe distribuir equitativamente entre las nueve formaciones y otra parte (40%) con base en el apoyo electoral obtenido por las formaciones que participaron en la anterior elección general⁴⁹⁶. En el artículo 16 del Reglamento se prevé que un 50% esté destinado a la propaganda del binomio presidencial y el otro 50% para las demás candidaturas, contemplando que al menos el 25% de tiempo y espacio esté destinado a las candidaturas de mujeres, incluyendo mujeres indígenas originario campesinas⁴⁹⁷.

Sin embargo, para este proceso electoral los partidos no contaron con ningún tipo de financiamiento estatal. Mediante la Ley 1314 de julio del 2020, la Asamblea Legislativa Plurinacional estableció que el presupuesto asignado por ley al fortalecimiento público de los partidos (Bs 35.060.000) sería destinado al

⁴⁹⁴ Ver: <https://www.oep.org.bo/elecciones-generales-2020/candidaturas/>

⁴⁹⁵ Artículo 71, Ley de Organizaciones Políticas.

⁴⁹⁶ Artículos 13 y 14, Reglamento Fortalecimiento Público para Partidos Políticos y Alianzas, aprobado mediante Resolución TSE-RSP-ADM No. 0234/2019 del 24 de mayo.

⁴⁹⁷ El SIFDE es la instancia encargada de monitorear el cumplimiento de estos criterios y el establecimiento de sanciones y multas cuando no se respetan

TSE, preferentemente para la seguridad sanitaria de las personas involucradas en todas las etapas del proceso electoral. Debido a esto, las organizaciones políticas debieron financiar sus campañas exclusivamente con fondos privados, y quedó sin vigor la obligación de los partidos de destinar parte de su propaganda en medios a la visibilización de candidaturas de mujeres indígenas.

Cabe señalar que, con vistas a una posible reanudación del financiamiento público en procesos electorales futuros, si bien la introducción de este mecanismo constituyó un significativo avance, el diseño de la normativa presenta algunas debilidades que podrían limitar su efectividad para visibilizar las candidaturas indígenas.

El mayor obstáculo es que los fondos del fortalecimiento público sólo están destinados a organizaciones y alianzas políticas, de manera que se excluye a las candidaturas presentadas por agrupaciones indígenas, en elecciones tanto nacionales como subnacionales. Además, los fondos recibidos sólo pueden ser utilizados para contratar espacio y tiempo en medios de alcance nacional, no siendo posible invertir los recursos en medios regionales. La Misión advierte que esto desincentiva la visibilización de candidaturas más arraigadas territorialmente, como por ejemplo las diputaciones uninominales o las especiales.

IV) Recomendaciones

- La Misión constató que el TSE elaboró la información sobre la ubicación de los centros de votación en quechua, aymara y guaraní, y que desarrolló asimismo materiales de capacitación y cuadernillos informativos en lenguas indígenas. Se sugiere profundizar esta iniciativa, garantizando que toda la campaña informativa sobre el proceso electoral se elabore en idiomas indígenas. Se sugiere, asimismo, recurrir a métodos comunitarios de comunicación, tales como las radiodifusoras locales o el perifoneo, para garantizar que la información llegue a las poblaciones más aisladas.

-La MOE pudo constatar que el órgano electoral no cuenta con información sobre la forma en que los pueblos indígenas determinan a los candidatos y candidatas en las circunscripciones especiales. La Misión recomienda llevar un registro sistematizado del modo en que se realizan estos procesos, lo que contribuirá al acervo cultural del país y permitirá formular políticas de inclusión que fortalezcan el ejercicio de sus derechos.

-La introducción en 2019 del financiamiento indirecto representó un avance en términos de difusión y visibilidad para las candidatas indígenas. Para elecciones futuras se recomienda reanudar la implementación del fortalecimiento público e incluir como destinatarias del financiamiento a las candidaturas que las organizaciones indígena originario campesinas presentan directamente. Asimismo, se sugiere que los fondos reservados para el acceso a los medios por parte de candidatas/os indígenas puedan ser utilizados para contratar medios de comunicación de alcance departamental y subnacional, y no limitado –como dispone la norma actualmente- a la propaganda en televisión, radio y medios de prensa escrita de alcance nacional.

F) FINANCIAMIENTO POLÍTICO

I. Introducción

Bolivia cuenta con un sistema de financiamiento político-electoral de carácter mixto, que permite el financiamiento privado con algunas restricciones, así como el financiamiento estatal bajo la figura del fortalecimiento público. Este último consiste en subvenciones indirectas que permiten el acceso de las organizaciones políticas y alianzas a propaganda en televisión, radio y prensa escrita.

Para este proceso electoral, sin embargo, los partidos no contaron con ningún tipo de financiamiento estatal. Mediante la ley 1314 de julio del corriente año⁴⁹⁸, la Asamblea Legislativa Plurinacional estableció que el presupuesto asignado por ley al fortalecimiento público (Bs 35.060.000) de los partidos sería destinado al TSE, preferentemente para la seguridad sanitaria de las personas involucradas en todas las etapas del proceso electoral. Ello llevó a que los partidos dependieran del financiamiento privado para dar a conocer sus candidaturas.

El presente informe describe en detalle la regulación que rige el financiamiento político electoral boliviano y cómo se aplicó la normativa en el proceso electoral del 2020. Se incluyen, además, distintas recomendaciones que pueden servir a futuro para fortalecer la equidad y transparencia de la competencia electoral.

II. Marco Jurídico

El actual sistema de financiamiento boliviano se encuentra cimentado en normativa que emana de la Constitución Política del Estado, la Ley del Órgano Electoral Plurinacional y la Ley del Régimen Electoral, las cuales a su vez se complementan mediante la Ley de Organizaciones Políticas. En el caso específico de este proceso electoral debe tenerse en cuenta también la Ley Transitoria de Reasignación del Presupuesto para el Fortalecimiento Público.

En materia reglamentaria se destacan los siguientes documentos:

- Reglamento de Fiscalización a Organizaciones Políticas
- Reglamento de Fortalecimiento Público para los Partidos Políticos y Alianzas en Elecciones Generales
- Reglamento de Faltas Electorales y Sanciones
- Reglamento de Propaganda y Campaña Electoral

III. Equidad en el sistema de financiamiento

Estimulación del financiamiento público

La Ley de Organizaciones Políticas, sancionada en agosto de 2018, produjo en Bolivia el restablecimiento del financiamiento público, que había sido eliminado en 2008⁴⁹⁹. Esa normativa contempla un fondo para

⁴⁹⁸ Ver: <https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/08/LEY-1314.pdf>

⁴⁹⁹ En el año 2008, mediante la Ley 3925, se suprimió el financiamiento estatal a los partidos políticos y en su lugar se estableció el Fondo Nacional de Solidaridad y Equidad a favor de los discapacitados.

el fortalecimiento público⁵⁰⁰, a través del cual el órgano electoral subvenciona indirectamente a los partidos para que, durante la campaña, puedan promocionar sus candidaturas en radio, televisión y prensa escrita. Asimismo, la ley establece que en períodos no electorales el Estado debe dar apoyo financiero a los partidos para que estos realicen programas de formación y capacitación.

De acuerdo con esta normativa, el presupuesto se distribuye del siguiente modo: 60% en partes iguales entre todos los partidos políticos y alianzas con candidaturas presentadas; y 40% en función del porcentaje de votos obtenidos en el proceso electoral previo del mismo tipo⁵⁰¹. Además, se dispone que, del monto asignado a cada organización política, cada una de estas puede destinar no más de un 50% a publicitar su binomio presidencial. El 50% restante debe ser canalizado a otras candidaturas, reservando al menos la mitad para la promoción de candidatas mujeres, incluyendo mujeres indígena originario campesinas. En este sentido, Bolivia es uno de los pocos países de la región en que existe una cuota reservada para el acceso de las candidatas a los medios de comunicación.

Para este proceso electoral, sin embargo, los partidos no contaron con los recursos del fortalecimiento público. Mediante la ley 1314 de julio del 2020⁵⁰², la Asamblea Legislativa Plurinacional estableció que el presupuesto asignado por ley al fortalecimiento público (Bs 35.060.000) de los partidos sería destinado al TSE para la seguridad sanitaria de las personas involucradas en todas las etapas del proceso electoral.

Si bien la Misión reconoce la importancia de proteger al personal involucrado en la preparación de la elección, se advierte que la ausencia de financiamiento público no favorece la equidad de la contienda. Académicos, funcionarios y representantes de partidos con los que se entrevistó la Misión manifestaron que en este proceso electoral las fuerzas más pequeñas enfrentaron mayores dificultades para visibilizar sus propuestas y dar a conocer sus candidatos.

Es preciso señalar que, de manera complementaria al fortalecimiento público, la normativa en Bolivia establece que los medios de comunicación estatales están obligados a la difusión gratuita de propaganda electoral⁵⁰³. No obstante, según información suministrada por funcionarios del Órgano Electoral a esta Misión, en la práctica son pocos los partidos que hacen uso de estos espacios debido a que los medios públicos tienen una audiencia reducida. La Misión fue informada, asimismo, de que un número significativo de los partidos que intentaron hacer uso de estos espacios no lo lograron debido a que las piezas comunicacionales presentadas no cumplían adecuadamente con las condiciones técnicas requeridas.

La Misión desea advertir, por otra parte, que aun cuando se reanude el financiamiento público en procesos electorales futuros, el actual diseño normativo presenta algunas debilidades. Una de ellas es que no se contempla la entrega de fondos para dar cobertura a otros gastos de campaña más allá del acceso a medios tradicionales. Ello significa que los partidos dependen exclusivamente del financiamiento

⁵⁰⁰ Artículo 71, Ley de Organizaciones Políticas.

⁵⁰¹ Artículo 75, Ley de Organizaciones Políticas.

⁵⁰² <https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/08/LEY-1314.pdf>

⁵⁰³ Artículo 18, Reglamento de Propaganda y Campaña Electoral de las Elecciones Generales de 2020. Véase también artículo 23.

privado para solventar rubros como transporte, publicidad en redes sociales, asesorías y elaboración de spots publicitarios.

Por otra parte, la normativa introducida en 2019 tiene limitaciones que pueden obstaculizar una mayor visibilidad de las candidaturas uninominales y de las candidaturas presentadas por organizaciones indígena originario campesinas, ambas con un mayor arraigo territorial subnacional. En el caso de las candidaturas uninominales en general, el obstáculo se debe a que los fondos que entrega el estado pueden ser utilizados para contratar espacio y tiempo únicamente en medios de alcance nacional, no así en medios regionales⁵⁰⁴, que son los escogidos por quienes compiten a escala subnacional.

En lo que refiere a las candidaturas indígenas, la principal debilidad de la normativa vigente es que no contempla la entrega de fondos a las organizaciones indígenas que presentan candidatos en las circunscripciones especiales. De acuerdo con el artículo 4 del Reglamento de Fortalecimiento público los fondos están reservados para partidos políticos y alianzas⁵⁰⁵.

Restricción del financiamiento privado

Las organizaciones políticas pueden financiar sus actividades –en especial la participación en procesos electorales– con recursos provenientes del aporte de sus militantes, simpatizantes, invitados y miembros, así como mediante colectas públicas y contribuciones, donaciones o subvenciones lícitas de fuentes privadas⁵⁰⁶. La normativa incorpora, asimismo, un tope para cada aporte individual, de forma que no exceda el 10% del presupuesto anual de la organización política o del presupuesto de campaña en el marco del proceso electoral.

Además, la Ley de Organizaciones Políticas⁵⁰⁷ establece restricciones a las organizaciones políticas para gestionar –directa o indirectamente– aportes de las siguientes fuentes:

- a) Entidades y empresas públicas del Estado Plurinacional de Bolivia, exceptuando el fortalecimiento público administrado por el Órgano Electoral Plurinacional.
- b) Cualquier entidad pública o privada extranjera.
- c) Agrupaciones religiosas o espirituales.
- d) Personas naturales o jurídicas propietarias de juegos de azar.
- e) Personas que hubieran sido obligadas a efectuar contribuciones por superiores jerárquicos o empleadores, sea en entidades públicas o privadas.
- f) De carácter anónimo, salvo que se trate de colectas públicas.

⁵⁰⁴ El artículo 9 del Reglamento de Fortalecimiento público para los partidos políticos y alianzas indica que el TSE dispondrá de franjas y espacios en medios nacionales. Por su parte, el artículo 17, párrafo 2, de dicha ley indica que un medio nacional es aquel que opera en todo el territorio nacional o en más de un departamento.

⁵⁰⁵ El artículo 4 del Reglamento de Fortalecimiento público para los partidos políticos y alianzas dispone que: “El fortalecimiento público consiste en subvenciones indirectas con recursos del Tesoro General de la Nación destinadas **a los partidos políticos y alianzas** para impulsar su participación electoral y su vida orgánica, además de garantizar el ejercicio del voto informado en elecciones generales.”

⁵⁰⁶ Artículo 70, Ley de Organizaciones Políticas.

⁵⁰⁷ Artículo 71, Ley de Organizaciones Políticas.

g) Otras de origen ilícito.

Como se observa, la normativa vigente prohíbe las donaciones anónimas, salvo que se trate de colectas públicas (inciso f). La Misión advierte que esta excepción deja la puerta abierta para el ingreso de fondos de origen desconocido o ilícito a la contienda electoral.

Limitación del gasto de campaña

En Bolivia, si bien la ley no prevé un tope para los gastos de campaña, existen restricciones a la compra de espacios en medios de comunicación. La Ley de Organizaciones Políticas establece una restricción al monto que los partidos pueden gastar en publicidad electoral pagada con fondos privados, equivalente al 35% del presupuesto total asignado al fortalecimiento público⁵⁰⁸. Sin embargo, debido a que este último fue suspendido, el órgano electoral dispuso que este límite quedaba sin vigencia en este proceso electoral.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 118 de la ley del régimen electoral, la propaganda electoral de cada organización está sujeta a los siguientes tiempos y espacios máximos en cada medio de comunicación:

- a) En redes o canales de televisión, máximo diez (10) minutos diarios.
- b) En redes o estaciones de radio, máximo diez (10) minutos diarios.
- c) En medios impresos, máximo dos (2) páginas diarias y una separata semanal de doce (12) páginas tamaño tabloide.

A los efectos de verificar el cumplimiento de estas disposiciones, se computa tanto la propaganda electoral financiada con fondos privados como la gratuita y la financiada a través del fortalecimiento público.

Prohibición del uso indebido de recursos públicos

En su artículo 115, la ley del Régimen Electoral (2010) prohíbe a las instituciones públicas la realización de propaganda electoral en procesos electorales. De manera complementaria, el artículo 119 prohíbe, tanto en actos públicos de campaña como a través de medios de comunicación, la utilización de imágenes de entrega de obras públicas, programas o proyectos.

Asimismo, la normativa establece que: “Desde treinta (30) días antes hasta las veinte (20) horas del día de los comicios está prohibida cualquier propaganda gubernamental en medios de comunicación en los niveles nacional, departamental y municipal, así como de la Asamblea Legislativa Plurinacional, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales.”⁵⁰⁹

Al igual que en las elecciones de 2014, 2015 y 2019, en esta oportunidad la MOE/OEA recibió quejas de distintos partidos políticos sobre la difusión de propaganda gubernamental con fines electorales. La Misión tomó nota de que, en el marco de este proceso electoral, el TSE ordenó la suspensión de un spot

⁵⁰⁸ Artículo 77, Ley de Organizaciones Políticas.

⁵⁰⁹ Artículo 119, Ley del Régimen Electoral

de del Ministerio de la Presidencia por considerar que el mismo no se limitaba a difundir la gestión gubernamental, sino que constituía de hecho propaganda electoral⁵¹⁰.

De acuerdo con los testimonios recibidos, tras la renuncia de la presidenta interina a su candidatura, la contienda electoral resultó más equilibrada en medios y redes sociales entre los tres frentes de mayor caudal electoral. La Misión reitera que esta es una problemática que se ha observado repetidas veces en Bolivia, bajo distintos gobiernos.

IV. Transparencia en el financiamiento

Rendición de Cuentas

En el caso boliviano, se ha podido verificar que a nivel normativo el país ha logrado aprobar un ordenamiento adecuado y robusto, que sienta las bases de la rendición de cuentas sobre el quehacer financiero de las agrupaciones políticas. De acuerdo con lo establecido en la Ley de Organizaciones Políticas⁵¹¹, los partidos deben presentar ante el TSE sus estados financieros anuales, debidamente auditados por una firma externa. La entrega de los estados debe tener lugar a más tardar al 31 de marzo del año siguiente a la fecha de cierre de las operaciones financieras⁵¹², y su revisión corresponde a la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF).

Asimismo, en su artículo 84, la ley establece que los partidos políticos deben bancarizar sus recursos, incluidas las contribuciones y donaciones. Para ello, las organizaciones tienen la obligación de abrir una cuenta en alguna entidad financiera sujeta a la regulación de la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero. Por otra parte, las organizaciones políticas habilitadas para participar en procesos electorales deben presentar un balance actualizado de su patrimonio, incluyendo sus fuentes de financiamiento al momento de la convocatoria y un nuevo balance del estado patrimonial con detalle de sus erogaciones, al final del proceso⁵¹³.

Adicionalmente, la legislación obliga a los partidos a entregar, dentro de los sesenta días posteriores a los comicios, un reporte con las fuentes de financiamiento y de los gastos realizados en la propaganda electoral. Es necesario señalar que, bajo el esquema actual, la autoridad electoral no cuenta con información sobre el financiamiento privado de las campañas, sino hasta que éstas han concluido⁵¹⁴. En cuanto a las herramientas tecnológicas utilizadas para la rendición de cuentas, la Misión constató que no existe ningún tipo de plataforma informática en línea que facilite a los partidos el reporte estandarizado de sus ingresos y gastos.

Control de ingresos y gastos

⁵¹⁰ Resolución Jurisdiccional TSE-RSP-JUR 030/2020

⁵¹¹ Artículo 83

⁵¹² Artículo 60, Reglamento de Fiscalización a Organizaciones Políticas.

⁵¹³ Artículo 265, Ley del Régimen Electoral.

⁵¹⁴ Artículo 266, Ley del Régimen Electoral.

El Órgano Electoral, a través de la UTF, se encarga de fiscalizar las finanzas de las organizaciones políticas. En coordinación con la Contraloría General del Estado, la UTF regula y controla el patrimonio, origen y manejo de los recursos económicos de los partidos, para efectos de transparencia y rendición de cuentas documentada. En la ejecución de sus atribuciones de fiscalización, esa Unidad se relaciona de manera interna con todas las instancias dependientes del Órgano Electoral Plurinacional y de manera externa con entidades públicas y/o privadas como la referida Contraloría General, la Asamblea Legislativa Plurinacional, la Unidad de Investigaciones Financieras (UIF) y la Autoridad de Supervisión al Sistema Financiero (ASFI), entre otras⁵¹⁵.

Adicionalmente, en períodos electorales, el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático del TSE (SIFDE) tiene asignada la atribución de ejecutar el monitoreo de la propaganda electoral difundida en medios de comunicación⁵¹⁶.

El análisis que realiza la Unidad Técnica de Fiscalización se concentra en revisar que los ingresos declarados sean congruentes con la documentación presentada, así como que los gastos se encuentren respaldados con recursos registrados en la contabilidad partidaria. A partir de las verificaciones de congruencia, si se detectan inconsistencias, la Unidad debe notificar a los partidos para que éstos realicen los descargos y aporten los documentos de respaldo correspondientes. Posteriormente la UTF se debe pronunciar a través de un informe final.

La legislación establece que la ejecución de la fiscalización se debe efectuar de oficio, a denuncia de militantes o miembros de la organización política y a requerimiento de la máxima autoridad ejecutiva del Órgano Electoral Plurinacional⁵¹⁷. La normativa vigente no contempla la posibilidad de que la unidad actúe frente a denuncias de ciudadanos/as particulares.

La Misión observó que la UTF cuenta con pocos recursos humanos e insuficientes herramientas tecnológicas para verificar la información reportada por los partidos. El control que se lleva adelante se limita a detectar inconsistencias contables, pero la UTF no cuenta con mecanismos suficientes para recolectar información propia que pueda ser contrastada con lo reportado por los partidos. La Misión constató que, con el objetivo de recabar información propia, la UTF realizó de manera incipiente esfuerzos en relación con el monitoreo de publicidad en la vía pública, así como algunas visitas *in situ* a las unidades partidarias y cursó solicitudes de información a otras entidades del Estado respecto de las cuales, a la fecha de la elección, no habían recibido respuesta.

En relación con el monitoreo de las campañas en redes sociales, el artículo 6 del Reglamento de Propaganda y Campaña Electoral Elecciones Generales 2020 estableció que el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) debía, por primera vez, llevar un registro las cuentas oficiales de las candidaturas y de las organizaciones políticas en Facebook, Instagram y Twitter. Posteriormente, debía realizar un monitoreo por muestreo verificando contenidos y remitir una copia del reporte de monitoreo

⁵¹⁵ Artículo 101, inciso III, Reglamento de Fiscalización a Organizaciones Políticas

⁵¹⁶ Artículo 27, inciso 14, Ley de Organizaciones Políticas.

⁵¹⁷ Artículo 102, inciso II, Reglamento de Fiscalización a Organizaciones Políticas

a la UTF. a fin de que esta pudiera contrastar las actividades monitoreadas con los gastos informados por los partidos.

Por otra parte, aunque no se trata de un esfuerzo sistematizado ni cuenta con un equipo que pueda dedicarse específicamente a ello, la Misión observó que la UTF realizó un monitoreo de redes sociales y de medios de comunicación propio en busca de actividades o eventos partidarios como actos o mítines que pudieran implicar un costo para las campañas. Los datos recolectados serían también contrastados con lo reportado por los partidos. Si bien se reconoce la potencial utilidad de estos procedimientos, se reitera que el alcance de ese monitoreo en el presente proceso electoral fue limitado debido a la falta de personal y de recursos.

Régimen de Sanciones

La Ley de Organizaciones Políticas establece violaciones por incumplimientos que se categorizan, según la gravedad, en infracciones leves, graves y muy graves. Entre las infracciones leves⁵¹⁸ se encuentran; la imposición de contribuciones a militantes fuera de las establecidas en el estatuto, la no presentación del programa de gobierno, el pago de sumas de dinero a personas no militantes como forma de acción política, entre otras. En estos casos, se prevé como sanción⁵¹⁹ la suspensión por un año del mandato del infractor, en el caso que se trate de un dirigente, y la suspensión de la militancia en el caso que se trate de un miembro de base del partido.

Por otra parte, la normativa categoriza como una infracción grave; el no presentar los estados financieros, la utilización de recursos económicos y financieros del Estado en acciones políticas, y el no realizar la contabilidad de los movimientos económicos efectuados por la organización⁵²⁰. Dichas acciones darían lugar a sanciones tales como la suspensión por dos años del mandato o la militancia, según corresponda, con la imposibilidad de participar en actividades partidarias por períodos de entre trece meses y dos años.

Además, la ley cataloga como infracción muy grave; el vulnerar las restricciones del financiamiento privado⁵²¹ para las organizaciones políticas, lo cual da lugar a suspensión del mandato de dirigente o militante por un periodo de cinco años y, en caso de que ocupe un cargo electivo en órganos deliberativos de cualquier nivel de gobierno, pérdida de la representación⁵²².

El Reglamento de Faltas Electorales y Sanciones, del 15 de mayo de 2020, establece , que en caso de incumplimiento de la multa determinada contra organizaciones políticas, se pondrá en conocimiento de la UTF para su cobro y seguimiento⁵²³. Además, en cuanto al registro y seguimiento de sanciones impuestas, ese cuerpo reglamentario estipula que esa Unidad debe efectuar el seguimiento del cumplimiento de las sanciones impuestas, pudiendo recurrir al juzgado electoral correspondiente,

⁵¹⁸ Artículo 97, Ley de Organizaciones Políticas.

⁵¹⁹ Artículo 98, Ley de Organizaciones Políticas.

⁵²⁰ Artículo 99, Ley de Organizaciones Políticas.

⁵²¹ Artículo 101, Ley de Organizaciones Políticas.

⁵²² Artículo 102, Ley de Organizaciones Políticas.

⁵²³ Artículo 48, inciso III, Reglamento de Faltas Electorales y Sanciones.

solicitando las medidas pertinentes para lograr la aplicación efectiva de las sanciones y el cobro de las multas adeudadas.⁵²⁴

Acceso a la Información

Sobre la rendición de cuentas frente a la ciudadanía, la normativa establece que las organizaciones políticas deben garantizar el acceso a la información en todas sus acciones en el marco de la transparencia y la publicidad⁵²⁵. Esto es consistente con lo establecido por el Reglamento de Fiscalización, que señala que la información generada por la UTF es pública y debe ser difundida periódicamente por los medios de comunicación con los que cuente el Órgano Electoral Plurinacional⁵²⁶.

Ese mismo reglamento establece que la información económica financiera de cada organización política se constituye de su propiedad y su difusión al interior y exterior de cada partido político, agrupación ciudadana regional, departamental y municipal y organización de las naciones y pueblos indígena originario campesinos es de exclusiva responsabilidad de la máxima instancia⁵²⁷. Ante ello, según lo informado por la UTF a esta Misión, se ha interpretado que la información económica y financiera de las agrupaciones políticas tiene carácter restringido, de modo que no se publicita el detalle de esta información; únicamente se hace referencia acerca del cumplimiento de su presentación o no ante la UTF.

A ello se suma que, como se mencionó anteriormente, bajo el esquema actual, la autoridad electoral no cuenta con información sobre el financiamiento privado de las campañas hasta después de que han concluido. La Misión considera que estos límites a la publicidad y al acceso oportuno a la información financiera partidaria por parte de la ciudadanía no favorecen el voto informado ni la transparencia de la contienda.

V. Recomendaciones

-La MOE constató que bajo el diseño normativo actual no resulta posible cubrir gastos de campaña tales como transporte, publicidad en redes sociales y asesorías con recursos del financiamiento público indirecto. Se sugiere implementar mecanismos de financiamiento público directo, de manera que los partidos cuenten con recursos para solventar rubros de gasto político-electoral diferentes a la propaganda.

-Según lo establecido por la normativa vigente, los recursos del fortalecimiento público solo pueden canalizarse para la compra de espacios en medios nacionales. Para contribuir a que las candidaturas con mayor arraigo territorial subnacional puedan visibilizar sus propuestas, la Misión recomienda permitir que los recursos del fortalecimiento político también se puedan utilizar para la compra de espacios en medios de alcance regional y local. Se sugiere, asimismo, incluir en el esquema de distribución de fondos a las organizaciones indígena originario campesinas que presenten candidaturas directamente.

⁵²⁴ Artículo 52, inciso II, Reglamento de Faltas Electorales y Sanciones.

⁵²⁵ Artículo 87, Ley de Organizaciones Políticas.

⁵²⁶ Artículo 5, inciso I, Reglamento de Fiscalización a Organizaciones Políticas.

⁵²⁷ Artículo 11, inciso III., del Reglamento de Fiscalización a Organizaciones Políticas.

- La Misión observó que, si bien en el marco normativo actual existen restricciones a la compra de propaganda en medios de comunicación, no se contempla un tope de gastos general para la campaña. La Misión recomienda evaluar la posibilidad de establecer este límite en aras de favorecer la equidad de la contienda.

-La MOE constató que la normativa vigente prohíbe las donaciones anónimas, salvo que se trate de colectas públicas. Se recomienda eliminar esta excepción a fin de evitar que se introduzcan en la campaña fondos provenientes de fuentes desconocidas.

-Se constató que la Unidad Técnica de Fiscalización no cuenta con el personal ni las herramientas tecnológicas adecuadas para verificar de manera efectiva lo reportado por las organizaciones. Se reitera la recomendación manifestada con ocasión de las elecciones de 2016 y de 2019, en cuanto a la necesidad incrementar los recursos de la UTF y de desarrollar mecanismos que permitan a esta unidad contar con información propia sobre los gastos de las campañas que pueda ser contrastada con lo reportado.

-La Misión observó que los estados financieros y los reportes de gastos en propaganda se presentan en físico y, en esta oportunidad —en virtud de la emergencia sanitaria— vía correo electrónico. Se recomienda el desarrollo de una plataforma informática que facilite a los partidos la rendición de cuentas y estandarice la forma de presentación de la información financiera. Ello favorecerá las tareas de análisis y control que debe llevar adelante la autoridad electoral

-Actualmente, los partidos entregan sus reportes y estados financieros entre 60 y 90 días después de pasadas las elecciones. La Misión sugiere establecer la obligación a los partidos políticos de entregar reportes de ingresos y gastos parciales antes del día de las elecciones, de manera que la autoridad electoral pueda ejercer oportunamente su función de control durante la campaña. Asimismo, se sugiere establecer una herramienta tecnológica que permita a la ciudadanía realizar un seguimiento en tiempo real de los gastos de los candidatos.

G) ACCESO A MEDIOS Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN

I. Introducción

Bolivia ha reconocido expresamente en su Constitución el derecho a la libertad de expresión e información y ha aprobado asimismo los tratados internacionales de derechos humanos que la consagran⁵²⁸. Sin embargo, del análisis de la legislación boliviana se advierte que aún persisten ciertas normas que no se encuentran alineadas con los estándares internacionales e interamericanos en la materia. Se han advertido, asimismo, ciertos vacíos en el marco legal.

Tal como señaló la Misión de 2019, entre las normas cuyo diseño resulta problemático están aquellas referidas a la penalización de la crítica hacia funcionarios públicos y aquellas que regulan la difusión de encuestas de opinión. En relación con los mencionados vacíos normativos, se observa con preocupación la ausencia de una ley que garantice el libre acceso a la información pública.

En materia de acceso a medios, la Ley de Organizaciones Políticas, sancionada en agosto de 2018, estableció un fondo para el fortalecimiento público, a través del cual el órgano electoral subvenciona indirectamente a los partidos para que, durante la campaña, puedan promocionar sus candidaturas en radio, televisión y prensa escrita.

Para este proceso electoral, sin embargo, los partidos no contaron con estos recursos. Mediante la ley 1314 de julio del 2020⁵²⁹, la Asamblea Legislativa Plurinacional estableció que el presupuesto asignado por ley al fortalecimiento público de los partidos sería destinado al TSE para la seguridad sanitaria de las personas involucradas en todas las etapas del proceso electoral. Académicos, funcionarios y representantes de partidos con los que se entrevistó la Misión manifestaron que, como consecuencia de esta decisión, las fuerzas más pequeñas enfrentaron mayores dificultades para visibilizar sus propuestas y dar a conocer sus candidatos.

El presente informe analiza el diseño y la implementación del marco normativo que regula en Bolivia el acceso a medios por parte de los distintos partidos y el ejercicio de la libertad de expresión. Se incluyen, asimismo, recomendaciones en la materia de cara a futuros procesos electorales.

II.- Marco jurídico aplicable

Instrumentos del sistema interamericano

En lo que refiere a libertad de expresión, Bolivia adhirió a la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), reconociendo “el derecho de toda persona a la libertad de pensamiento y de expresión, lo cual comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración

⁵²⁸Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la ONU y Convención Americana de Derechos Humanos.

⁵²⁹ <https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/08/LEY-1314.pdf>

de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”⁵³⁰.

Asimismo, a través de la firma de la Convención, el Estado Boliviano reconoce que “el ejercicio de este derecho no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas” y de acuerdo al inc. 3 que “No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”.

Cabe señalar que, al haber adherido a la CADH, el Estado Plurinacional de Bolivia acepta la jurisdicción de los organismos de protección por ella creados para conocer en los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes. Por ello, es importante tener en cuenta también, como marco general, los estándares de protección emanados de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de libertad de expresión, especialmente en aquellos asuntos vinculados al ejercicio de este derecho en contextos electorales.

Marco normativo constitucional

La Constitución Política del Estado de Bolivia, en su artículo 21, reconoce expresamente a los derechos a la libertad de reunión y asociación, a expresar y difundir libremente pensamientos u opiniones por cualquier medio de comunicación, de forma oral, escrita o visual, individual o colectiva y a acceder a la información, interpretarla, analizarla y comunicarla libremente, de manera individual o colectiva.

Más detalladamente, en el Capítulo Séptimo dedicado a la “Comunicación Social” se dispone en su artículo 106 que el Estado garantiza entre otros: “I.- el derecho a la comunicación y el derecho a la información. II.- el derecho a la libertad de expresión, de opinión y de información, a la rectificación y a la réplica, y el derecho a emitir libremente las ideas por cualquier medio de difusión, sin censura previa. III.- a las trabajadoras y los trabajadores de la prensa, la libertad de expresión, el derecho a la comunicación y a la información”.

Legislación Nacional

En relación con el acceso a medios de comunicación para partidos y candidatos, la Ley de Organizaciones Políticas (LOP) prevé el otorgamiento de subsidios para el acceso a propaganda en períodos electorales bajo la figura del “Fortalecimiento público para los partidos políticos y alianzas”. Sin embargo, como se mencionó, para este proceso electoral los partidos no contaron con estos fondos.

⁵³⁰Art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos que posee también su correlato en el Art. 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la ONU también aprobado por Bolivia.

En materia de libertad de expresión, la Ley de Imprenta⁵³¹ dispone que “Todo hombre tiene el derecho de publicar sus pensamientos por la prensa, sin previa censura, salvo las restricciones establecidas por la presente ley” (artículo 1°). Asimismo, establece que “La Constitución Política del Estado garantiza una absoluta libertad de expresión, entendida como el derecho de los miembros de una sociedad a emitir su opinión y ser informados, sin restricción alguna”.

El Código Penal⁵³², a su vez, tipifica como "delitos contra la libertad de prensa" aquella conducta definida como impedir o estorbar “...la libre emisión del pensamiento por cualquier medio de difusión, así como la libre circulación de un libro, periódico o cualquier otro impreso”. Este delito se penaliza con una sanción de reclusión de seis meses a tres años y multa de 30 a 200 días.

III. Acceso a medios de comunicación

El marco normativo de Bolivia contempla tres modalidades de acceso a la propaganda electoral para los partidos políticos y candidatos: propaganda solventada a través del financiamiento público, propaganda electoral con fondos privados y propaganda electoral gratuita.

a) Fortalecimiento Público

La Ley de Organizaciones Políticas, sancionada en agosto de 2018, produjo en Bolivia el restablecimiento del financiamiento público, que había sido eliminado en 2008⁵³³. Esa normativa contempla un fondo para el fortalecimiento público⁵³⁴, a través del cual el órgano electoral subvenciona indirectamente a los partidos para que, durante la campaña, puedan promocionar sus candidaturas en radio, televisión y prensa escrita. Asimismo, la ley establece que en períodos no electorales el Estado debe dar apoyo financiero a los partidos para que estos realicen programas de formación y capacitación.

De acuerdo a la normativa actual, el presupuesto se distribuye del siguiente modo: 60% en partes iguales entre todos los partidos políticos y alianzas con candidaturas presentadas; y 40% en función del porcentaje de votos obtenidos en el proceso electoral previo del mismo tipo⁵³⁵. Además, se dispone que, del monto asignado a cada organización política, cada una de estas puede destinar no más de un 50% a publicitar su binomio presidencial. El 50% restante debe ser canalizado a otras candidaturas, reservando al menos la mitad para la promoción de candidatas mujeres, incluyendo mujeres indígena originario campesinas. En este sentido, Bolivia es uno de los pocos países de la región en que existe una cuota reservada para el acceso de las candidatas a los medios de comunicación.

⁵³¹ Ley de Imprenta del 19 de enero de 1925

⁵³² Ley N° 1768 de 10 de marzo de 1997

⁵³³ En el año 2008, mediante la Ley 3925, se suprimió el financiamiento estatal a los partidos políticos y en su lugar se estableció el Fondo Nacional de Solidaridad y Equidad a favor de los discapacitados.

⁵³⁴ Artículo 71, Ley de Organizaciones Políticas.

⁵³⁵ Artículo 75, Ley de Organizaciones Políticas.

Para este proceso electoral, sin embargo, los partidos no contaron con los recursos del fortalecimiento público. Mediante la ley 1314 de julio del 2020⁵³⁶, la Asamblea Legislativa Plurinacional estableció que el presupuesto asignado por ley al fortalecimiento público (Bs 35.060.000) de los partidos sería destinado al TSE para la seguridad sanitaria de las personas involucradas en todas las etapas del proceso electoral.

Si bien la Misión reconoce la importancia de proteger al personal involucrado en la preparación de la elección, se advierte que la ausencia de financiamiento público no favorece la equidad de la contienda. Académicos, funcionarios y representantes de partidos con los que se entrevistó la Misión manifestaron que en este proceso electoral las fuerzas más pequeñas enfrentaron mayores dificultades para visibilizar sus propuestas y dar a conocer sus candidatos.

La Misión desea advertir, por otra parte, que aun cuando se reanude el financiamiento público en procesos electorales futuros, el actual diseño normativo presenta algunas debilidades. Una de ellas es que no se contempla la entrega de fondos para dar cobertura a otros gastos de campaña más allá del acceso a medios tradicionales. Ello significa que los partidos dependen exclusivamente del financiamiento privado para solventar rubros como transporte, publicidad en redes sociales, asesorías, elaboración de spots publicitarios.

La normativa introducida en 2019 tiene limitaciones que pueden obstaculizar una mayor visibilidad de las candidaturas uninominales y de las candidaturas presentadas por organizaciones indígena originario campesinas, ambas con un mayor arraigo territorial subnacional. En el caso de las candidaturas uninominales en general, el obstáculo se debe a que los fondos que entrega el estado pueden ser utilizados para contratar espacio y tiempo únicamente en medios de alcance nacional, no así en medios regionales⁵³⁷, que son los escogidos por quienes compiten a escala subnacional.

En lo que refiere a las candidaturas indígenas, la principal debilidad de la normativa vigente es que no contempla la entrega de fondos a las organizaciones indígenas que presentan candidatos en las circunscripciones especiales. De acuerdo con el artículo 4 del Reglamento de Fortalecimiento público los fondos están reservados para partidos políticos y alianzas⁵³⁸.

b) Propaganda electoral gratuita

⁵³⁶ <https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/08/LEY-1314.pdf>

⁵³⁷ El artículo 9 del Reglamento de Fortalecimiento público para los partidos políticos y alianzas indica que el TSE dispondrá de franjas y espacios en medios nacionales. Por su parte, el artículo 17, párrafo 2, de dicha ley indica que un medio nacional es aquel que opera en todo el territorio nacional o en más de un departamento.

⁵³⁸ El artículo 4 del Reglamento de Fortalecimiento público para los partidos políticos y alianzas dispone que: “El fortalecimiento público consiste en subvenciones indirectas con recursos del Tesoro General de la Nación destinadas **a los partidos políticos y alianzas** para impulsar su participación electoral y su vida orgánica, además de garantizar el ejercicio del voto informado en elecciones generales.”

De manera complementaria al fortalecimiento público, la normativa en Bolivia establece que los medios de comunicación estatales están obligados a la difusión gratuita de propaganda electoral, de acuerdo con el siguiente detalle⁵³⁹:

- a) En canales de Televisión estatal tres (3) minutos por cada organización política o alianza.
- b) En emisoras de radio estatales tres (3) minutos por cada organización política o alianza.
- c) En periódicos estatales una (1) separata semanal.

Según información suministrada por funcionarios del Órgano Electoral a la Misión, en la práctica fueron pocos los partidos que mostraron interés en hacer uso de estos espacios debido a que los medios públicos tienen una audiencia reducida. La MOE/OEA fue informada, asimismo, que un número significativo de los partidos que intentaron hacer uso de estos espacio no lo lograron debido a que las piezas comunicacionales presentadas no cumplían adecuadamente con las condiciones técnicas requeridas.

c) Propaganda financiada con recursos privados

Por último, el sistema de financiamiento boliviano permite el uso de recursos privados para la compra de espacios en medios de comunicación. El art. 70 de la LOP reglamenta el financiamiento privado estableciendo que “Las organizaciones políticas podrán financiar sus actividades (...) con recursos provenientes del aporte de sus militantes, simpatizantes, invitados y miembros; colectas públicas; y contribuciones, donaciones o subvenciones lícitas de fuentes privadas”.

La misma norma, en su art. 71, establece ciertas restricciones a esta modalidad, no aceptando financiamientos que provengan de entidades y empresas públicas estatales, entidades extranjeras, agrupaciones religiosas o espirituales, personas propietarias de juegos de azar, personas que hubieran sido obligadas a efectuar la contribución por sus superiores jerárquicos o empleadores, aquellas de carácter anónimo y cualquier otra de origen ilícito.

Si bien la ley no prevé un tope para los gastos de campaña, existen restricciones a la compra de espacios en medios de comunicación. La ley de organizaciones políticas establece que los gastos de los partidos políticos o alianzas en la contratación en radio, televisión y prensa escrita, para campaña y propaganda electoral con recursos privados, no pueden superar el treinta y cinco por ciento (35%) del monto destinado por el TSE al fortalecimiento público. Sin embargo, debido a que este último fue suspendido, el órgano electoral dispuso que este límite no se aplicaría en este proceso electoral.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 118 de la ley electoral, la propaganda electoral de cada organización está sujeta a los siguientes tiempos y espacios máximos en cada medio de comunicación:

⁵³⁹ Artículo 18, Reglamento de Propaganda y Campaña Electoral de las Elecciones Generales de 2020. Véase también artículo 23.

- a) En redes o canales de televisión, máximo diez (10) minutos diarios.
- b) En redes o estaciones de radio, máximo diez (10) minutos diarios.
- c) En medios impresos, máximo dos (2) páginas diarias y una separata semanal de doce (12) páginas tamaño tabloide.

IV. Regulación y control de la propaganda electoral

En su artículo 119, la Ley del Régimen Electoral (LRE) detalla una serie de prohibiciones en relación con el contenido de la propaganda electoral. Estas prohibiciones comprenden, entre otros, mensajes que: sean anónimos; utilicen resultados y datos de estudios de opinión con fines electorales; estén dirigidos a provocar abstención electoral; atenten contra la sensibilidad pública; atenten contra la honra, dignidad o la privacidad de las candidatas y candidatos o de la ciudadanía en general. Tal como se señaló en 2019, la Misión entiende que algunas de estas prohibiciones son excesivas y están definidas de un modo genérico o demasiado amplio, lo que podría dar lugar a aplicaciones arbitrarias que restrinjan el ejercicio de la libertad de expresión.

Por otra parte, el art. 120 de la LRE establece que la propaganda electoral que contravenga las disposiciones establecidas constituye falta electoral y da lugar a la imposición de sanciones y multas al medio difusor y a la organización política y/o candidatura infractora. Se reitera que la amenaza de sanciones a los medios de comunicación puede ocasionar efectos inhibitorios, llevando a que se rechacen las propuestas de publicidad de los candidatos y candidata por temor a sufrir una penalización posterior.

Por otra parte, se observa que la LRE le otorga potestades al Tribunal Supremo Electoral para establecer por reglamento otras multas y sanciones además de las señaladas en el cuerpo de la norma. En línea con lo señalado en 2019, se advierte que esta facultad puede dar lugar a arbitrariedades y se recuerda que, de acuerdo con los estándares interamericanos en la materia, toda sanción que comprende un límite a la libertad de expresión debe ser de carácter expreso y estar definida por ley por una razón de interés general.

En materia de control, se advierte que la atribución de ejecutar el monitoreo de la propaganda electoral difundida en medios de comunicación es asignada al Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) del OEP. Éste se encarga de verificar:

- a) Los tiempos y espacios contratados y difundidos en cada medio de comunicación por cada organización.
- b) Los tiempos y espacios destinados por los medios de comunicación audiovisual del Estado para la difusión de propaganda electoral gratuita, por cada organización política o alianza.
- c) Los contenidos de la propaganda electoral difundida en los medios de comunicación, privados y estatales, para verificar el cumplimiento de las mencionadas prohibiciones a la propaganda.

V. Publicidad gubernamental

En su artículo 119, la ley del Régimen Electoral (2010) establece que “Desde treinta (30) días antes hasta las veinte (20) horas del día de los comicios está prohibida cualquier propaganda gubernamental en medios de comunicación en los niveles nacional, departamental y municipal, así como de la Asamblea Legislativa Plurinacional, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales.”

Al igual que en las elecciones de 2014, 2015 y 2019, la MOE/OEA recibió quejas de distintos partidos políticos sobre la difusión de propaganda gubernamental con fines electorales. La Misión tomó nota de los reclamos públicos de dirigentes de Comunidad Ciudadana y otras fuerzas de oposición por el uso indebido de los medios estatales en la campaña. La Misión tomó nota de que, en el marco de este proceso electoral, el TSE ordenó la suspensión de un spot de del Ministerio de la Presidencia por considerar que el mismo no se limitaba a difundir la gestión gubernamental, sino que constituía de hecho propaganda electoral⁵⁴⁰.

Los distintos actores entrevistados por la MOE coincidieron, sin embargo, en que estas malas prácticas cesaron tras la renuncia de la presidenta interina a su candidatura, el 17 de septiembre. La Misión reitera que esta es una problemática que se ha observado repetidas veces en Bolivia, bajo distintos gobiernos.

VI. Normas y prácticas que impactan negativamente en el ejercicio de la libertad de expresión y en la libre circulación de información

Legislación sobre difusión de encuestas y bocas de urna

Los artículos 130 a 134 de la ley electoral establecen los requisitos que deben cumplirse para la difusión de los estudios de opinión, entre otros, la obligación de registrarse ante el TSE y el seguimiento de los criterios técnicos establecidos por el tribunal. Por otra parte, el artículo 136 define las sanciones que deben imponerse a quienes incumplan la regulación. Para los partidos que difundan encuestas, la ley prevé una sanción pecuniaria y la cancelación de la personería jurídica. La Misión considera que esta penalidad resulta desproporcionada y podría generar un efecto inhibitorio que termine afectando la libre circulación de información.

La MOE ha observado que la aplicación de la normativa sobre difusión de estudios de opinión ha resultado problemática en pasados procesos electorales y que ha sido aplicada de manera heterogénea por las diferentes conformaciones del TSE. En 2015, a sólo ocho días de la elección, el TSE procedió a la cancelación de la personería jurídica de una alianza que postulaba a 228 candidatos en Beni por la supuesta difusión de estudios de opinión⁵⁴¹. Para las suspendidas elecciones de 2019, el anterior tribunal impidió la circulación de un estudio de opinión alegando que no cumplía con algunos de los requisitos establecidos en la normativa.

⁵⁴⁰ Resolución Jurisdiccional TSE-RSP-JUR 030/2020

⁵⁴¹ Misión de Observación Electoral de la OEA. Informe al Consejo Permanente. Elecciones subnacionales 2015. Ver: <https://www.oas.org/eomdatabase/GetFileA.aspx?id=371-902-8-0>

En el marco del proceso electoral actual, la MOE fue informada de que distintos partidos presentaron una demanda ante el TSE solicitando la cancelación de la personería jurídica del MAS, debido a que el candidato presidencial de la organización habría incumplido la prohibición de difundir encuestas contenida en el artículo 136 de la ley. En respuesta, el MAS presentó una acción de inconstitucionalidad impugnando el citado artículo. La sala plena del TSE decidió promover la acción frente al Tribunal Constitucional Plurinacional, el cual, a la fecha, no ha emitido una resolución⁵⁴².

Distintos actores entrevistados por la Misión coincidieron en que el nuevo TSE ha mantenido una postura más favorable a la circulación de información y que se ha abstenido de impedir la difusión de encuestas. La Misión destaca el accionar del nuevo tribunal recordando que, si bien es importante establecer criterios de transparencia y garantías de rigor científico para la realización de estudios de opinión, los requisitos que se establezcan no pueden constituirse nunca en una exigencia para lograr la autorización a difundir, y su incumplimiento sólo puede traer aparejado eventuales responsabilidades ulteriores.

Restricciones a la libertad de opinión de candidatos

El artículo 122 de la ley del régimen electoral establece que ningún candidato, desde el momento de su inscripción en el Órgano Electoral Plurinacional, puede dirigir programas o difundir columnas de opinión en medios de comunicación. La sanción prevista para aquellos postulantes que incumplan esta disposición es la inhabilitación. La Misión advierte que este tipo de limitación no se encuentra entre las causales establecidas por el art. 13.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos y que la sanción establecida resulta excesiva.

La Misión fue informada de que en el marco de este proceso electoral uno de los candidatos presidenciales en la contienda fue denunciado por la violación del artículo 122. El Tribunal determinó que no estaba probada la supuesta infracción y por lo tanto no procedió con la inhabilitación. Preocupa a la Misión que esta sanción genere la anulación de candidaturas en futuros procesos electorales.

Restricciones a la crítica ciudadana

En su artículo 162, el código penal establece que: *“El que por cualquier medio calumniare, injuriare o difamare a un funcionario público en el ejercicio de sus funciones o a causa de ellas, será sancionado con privación de libertad de un mes a dos años. Si los actos anteriores fueron dirigidos contra el Presidente o Vicepresidente de la República, Ministros de Estado o de la Corte Suprema o de un miembro del Congreso, la sanción será agravada en la mitad”*. En línea con lo señalado por la MOE en 2019, se advierte que esta disposición podría restringir el debate público, inhibiendo la crítica ciudadana a los funcionarios gubernamentales, elemento esencial del control de la gestión pública, así como de quienes efectúan dicha gestión.

⁵⁴² Expediente 34474-2020-69- AIC

Se recuerda que el sistema interamericano prevé que las expresiones, informaciones y opiniones relativas a asuntos de interés público, incluyendo todo lo atinente al Estado, sus instituciones y sus funcionarios, deben tener un nivel especial de protección. La Corte IDH ha establecido que la libertad de expresión debe proteger *“no solamente las expresiones inofensivas o bien recibidas por la opinión pública, sino también la de aquellas que chocan, irritan o inquietan a los funcionarios públicos o a un sector cualquiera de la población”*⁵⁴³.

Desinformación en redes sociales

Expertos con los que se reunió la Misión señalaron que en el marco de la campaña las redes sociales fueron utilizadas como vehículos para la difusión de desinformación. De acuerdo con un Informe elaborado por la Fundación Bolivia Verifica ⁵⁴⁴, se detectó una proliferación de noticias falsas de contenido electoral, por medio de las cuales se buscó desacreditar al OEP y elevar el nivel de confrontación entre los seguidores de los distintos partidos políticos. De acuerdo con los especialistas entrevistados por la Misión, para la difusión de desinformación se habrían utilizado cuentas falsas en distintas, incluyendo bots⁵⁴⁵ y trolls⁵⁴⁶

La Misión advierte que este no es un fenómeno exclusivo de Bolivia, sino que se trata de una problemática que repetida en los procesos electorales de la región. Es responsabilidad conjunta de las autoridades, los partidos y la ciudadanía avanzar en el combate a la desinformación.

Polarización y ataques a trabajadores de prensa

El periodo pre-electoral estuvo caracterizado por un clima de alarmante polarización, denuncias cruzadas entre los candidatos y ataques contra la autoridad electoral. La tensión política derivó en algunos casos en enfrentamientos directos entre militantes de distintas agrupaciones. La Misión lamenta estos episodios y condena tajantemente el recurso a la violencia.

Distintos actores con los que se entrevistó la Misión manifestaron, asimismo que en el período pre electoral, algunos dirigentes, tanto del oficialismo como de la oposición, habrían realizado discursos públicos atacando y estigmatizando a periodistas y medios de prensa. Por otra parte, académicos y representantes de medios de comunicación expresaron a la Misión su preocupación por presuntas amenazas de funcionarios de gobierno de iniciar procesos penales contra periodistas.

VII. Acceso a la información pública

⁵⁴³ Sentencia del 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, para. 88.

⁵⁴⁴ Informe de la Fundación Bolivia Verifica publicado el 16 de octubre de 2020.

⁵⁴⁵ Programas informáticos que efectúan automáticamente tareas repetitivas a través de Internet difundiendo mensajes o informaciones,

⁵⁴⁶ Personas, generalmente contratadas que se dedican a realizar comentarios en las redes sociales con un sentido controversial

El derecho de acceso a la información pública está expresamente consagrado por la Constitución Política del Estado, que en su artículo 21, numeral 6, prevé: “Las bolivianas y los bolivianos tienen los siguientes derechos: A acceder a la información, interpretarla, analizarla y comunicarla libremente, de manera individual o colectiva”. Por otra parte, a pesar de que no se ha sancionado una ley en la materia, la MOE/OEA ha podido constatar que mediante decreto se ha regulado el ejercicio de este derecho y se ha establecido que las autoridades ejecutivas deben asegurar el acceso a la información a toda la ciudadanía⁵⁴⁷.

Sin embargo, en entrevista con la Misión, múltiples actores manifestaron que no existe un cumplimiento efectivo de la normativa vigente y que, por ende, enfrentan dificultades para obtener información sobre la gestión de los organismos públicos y las decisiones de sus autoridades.

La MOE advierte que las dificultades para acceder a la información pública impactan negativamente sobre el control de la gestión estatal, la protección de derechos y la participación ciudadana en asuntos de interés público. Asimismo, en un contexto electoral, limita las posibilidades de análisis y crítica de los medios de comunicación y de las opciones opositoras.

VIII. Recomendaciones

-La Misión observó que para este proceso electoral se resolvió cancelar el fortalecimiento público, lo cual impactó negativamente en la equidad de la contienda. De cara a futuros procesos electorales se recomienda reactivar este fondo a fines de asegurar un acceso equitativo de todas las fuerzas en contienda a los medios de comunicación.

- La normativa vigente señala que, de reactivarse, los recursos del fortalecimiento público solo pueden canalizarse para la compra de espacios en medios nacionales. Para contribuir a que las candidaturas con mayor arraigo territorial subnacional puedan visibilizar sus propuestas, la Misión recomienda permitir que los recursos del fortalecimiento político también se puedan utilizar para la compra de espacios en medios de alcance regional y local. Se sugiere asimismo incluir en el esquema de distribución de fondos a las organizaciones indígena originario campesinas que presenten candidaturas directamente.

- En caso de que un partido incumpla las regulaciones sobre contenido de propaganda electoral, la ley prevé sanciones tanto para la organización política como para el medio difusor. La Misión recomienda eximir de responsabilidad a los medios para evitar que, por temor a una eventual sanción, éstos rechacen las propuestas de publicidad de los candidatos y candidatas.

-Frente a contravenciones de la normativa en materia de propaganda electoral, la ley electoral le otorga potestades al TSE para establecer por reglamento multas y sanciones además de las señaladas en el cuerpo de la norma. Se sugiere eliminar esta facultad, de manera tal que las penalidades por incumplimiento de la ley electoral sean únicamente las expresamente previstas en la ley.

⁵⁴⁷ Decreto Supremo N° 28168.

- Al igual que en las elecciones de 2014 y 2015 y 2019, la MOE/OEA recibió quejas de distintos partidos políticos sobre la difusión de logros del gobierno con fines electorales. De cara a futuros procesos electorales, la Misión recomienda revisar el marco normativo vigente y su aplicación para evitar que el partido de gobierno obtenga ventajas indebidas de su condición de oficialismo.

- La Misión observó que la aplicación de la normativa que regula la difusión de encuestas ha resultado problemática. La Misión recomienda al tribunal formalizar el criterio según el cual se debe evitar que, mediante un control previo, se impida la difusión de una encuesta. Asimismo se sugiere establecer que aquellos estudios de opinión que no cumplan con los requisitos de transparencia y rigurosidad técnica establecidos por el tribunal deban ser difundidos con una etiqueta que evidencie el incumplimiento. Por último, se recomienda, redefinir las sanciones previstas en la legislación de manera que estas guarden proporcionalidad con la infracción cometida y no tengan un efecto inhibitorio que obstaculice la libre circulación de ideas.

-A pesar de que existe un decreto que regula el acceso a la información pública, la Misión constató que no se ha dictado una ley en la materia y que no existe un cumplimiento efectivo de la normativa vigente. Entendiendo que el acceso a esta información es de vital importancia para el control de la gestión estatal, se recomienda sancionar una ley, en línea con los estándares interamericanos, que obligue a los organismos públicos a brindar la información bajo su control, a hacerlo en tiempos razonables y, en caso que no proceda la entrega de lo solicitado, a fundamentar legalmente la negativa. La Ley deberá, además, prever un procedimiento para impugnar el rechazo. De manera complementaria, se sugiere desarrollar los mecanismos necesarios para garantizar la implementación efectiva de la normativa en la materia.

-El artículo 162 del código penal boliviano penaliza las expresiones ofensivas o difamatorias dirigidas a funcionarios públicos. La Misión recomienda la derogación de este artículo, entendiendo que las opiniones relativas a asuntos de interés público- incluyendo todo lo atinente al Estado, sus instituciones y sus funcionarios- deben tener un nivel especial de protección y no deben ser limitadas.

-Expertos con los que se reunió la Misión señalaron que durante la campaña las redes sociales fueron utilizadas como vehículos para la difusión de información falsa. La Misión hace un llamado a las autoridades, los partidos y la ciudadanía a avanzar conjuntamente en el combate a la desinformación. Se debe evitar promover herramientas de derecho penal, como la creación de nuevas figuras penales amplias y ambiguas para tipificar el fenómeno de la desinformación. Se sugiere, en cambio, fortalecer los procesos judiciales de naturaleza civil por los que se canalizan las responsabilidades ulteriores en materia de libertad de expresión. Se recomienda asimismo, promover la alfabetización digital y mediática con campañas de concientización e iniciativas educativas.

- El artículo 122 de la ley del régimen electoral establece que ningún candidato, desde el momento de su inscripción en el Órgano Electoral Plurinacional, puede dirigir programas o difundir columnas de opinión en medios de comunicación. La Misión sugiere revisar esta disposición a la luz de los estándares en materia de libertad de expresión establecidos en la Convención Americana de Derechos Humanos.

H) JUSTICIA ELECTORAL

I. Introducción

La Constitución Política de Bolivia, en su artículo 12, establece que el Estado Boliviano organiza su poder público a través de cuatro órganos: Electoral, Ejecutivo, Legislativo, y Judicial. El poder electoral se encuentra depositado en el Órgano Electoral Plurinacional (OEP), institución que desde 2010 ejerce de manera exclusiva las atribuciones en la materia en todo el territorio nacional. Esta entidad concentra las competencias administrativas y jurisdiccionales, es decir, lleva el registro ciudadano, organiza el proceso y resuelve las controversias, quejas y denuncias que se suscitan durante el mismo.

El Tribunal Supremo Electoral (TSE), máxima autoridad del OEP, es la última instancia del sistema, y se encarga de velar por la legalidad de las distintas etapas del proceso electoral, desde el registro de contendientes hasta los cómputos y las declaratorias de validez. Sus decisiones son de cumplimiento obligatorio, inapelables e irreversibles.

Tras las manipulaciones e irregularidades detectadas en las elecciones 2019, el 23 de noviembre del mismo año, la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia aprobó la ley 1266: “Ley de Régimen Excepcional y Transitorio para la Realización de Elecciones Generales”⁵⁴⁸. La normativa dejó sin efecto legal las elecciones generales realizadas el 20 de octubre de 2019 y sus resultados. Asimismo, ordenó el cese de las funciones de los vocales del TSE y de los Tribunales Electorales Departamentales (TEDs), y estableció el procedimiento para la selección de sus reemplazos.

Los nuevos integrantes del tribunal debieron asumir el desafío de organizar unas elecciones logística y políticamente complejas, y de intentar revertir la desconfianza ciudadana en la autoridad electoral, profundizada por las manipulaciones e irregularidades detectadas en los comicios de 2019. El presente informe analiza la estructura y funcionamiento de la justicia electoral de Bolivia en el marco del proceso electoral del 2020, con especial énfasis en variables como la independencia y transparencia de los órganos que integran el sistema.

II. Marco jurídico

El marco jurídico que rige la resolución de conflictos electorales está establecido en los siguientes dispositivos:

- Constitución Política del Estado (CPE), del año 2009
- Ley de Régimen Electoral (LRE), del año 2010
- Ley del Órgano Electoral Plurinacional (LOEP), del año 2010
- Reglamento de Inscripción y Registro de Candidaturas (RIRC)⁵⁴⁹
- Reglamento de Faltas y Sanciones (RFYS)⁵⁵⁰

⁵⁴⁸ https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/01/LEY_1266.pdf

⁵⁴⁹ Aprobado por Resolución de Sala Plena TSE-RSP-ADM No. 043/2020 de 23 de enero.

⁵⁵⁰ Aprobado por Resolución de Sala Plena TSE-RSP-ADM No. 135/2020 de 215 de mayo.

En el artículo 205 de la Constitución se define la estructura del órgano electoral. Por otra parte, en el 206 se establecen los mecanismos de integración tanto de los tribunales departamentales como del Tribunal Supremo Electoral (TSE). Por último, en el artículo 207 se definen los requisitos que se deben cumplir para poder ser electo vocal de alguno de estos órganos.

Los procedimientos y recursos en materia electoral se encuentran regulados en la LRE, artículos 207 a 227. Allí se establecen cuáles son los objetos de impugnación, cuáles son los sujetos legitimados para presentar recursos, cuáles son las autoridades competentes para resolver, así como los plazos que tienen para hacerlo. Por último, en los artículos 228 a 240, la Ley del Régimen Electoral regula también los delitos y faltas electorales.

En cuanto a la Ley del Órgano Electoral Plurinacional, esta desarrolla de manera más detallada la composición del OEP y los mecanismos de designación de sus autoridades (artículos 12 y 13). Establece, además, las obligaciones y atribuciones del TSE (23 a 30), abordando específicamente las competencias jurisdiccionales del tribunal. Las funciones y responsabilidades de las demás instancias del OEP, incluyendo Tribunales Electorales Departamentales, también se encuentran reguladas por esta ley.

Debido a las características excepcionales de esta elección, el TSE tuvo que reglamentar diferentes aspectos del proceso luego de convocados los comicios. Distintos actores con los que se entrevistó la Misión manifestaron que esta situación dificultó el conocimiento de las normas aplicables.

La MOE/OEA observó que, entre enero y septiembre de 2020, el tribunal expidió 11 nuevos reglamentos, regulando procesos tales como la inscripción de candidaturas, la difusión de encuestas y la compra de propaganda electoral, entre otros. Algunas de las disposiciones establecidas mediante reglamento ya se encontraban formuladas en la Ley del Régimen Electoral, lo que implica una duplicidad normativa innecesaria.

III. Sistema de Impartición de Justicia Electoral

El Órgano Electoral Plurinacional (OEP) es uno de los cuatro órganos del poder público del Estado Plurinacional de Bolivia, con igual jerarquía constitucional a la de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Las competencias del OEP son administrar el régimen democrático, el registro cívico y la justicia electoral; fiscalizar a organizaciones políticas y organizar, administrar y ejecutar los procesos electorales. Esta institución está integrada por el Tribunal Supremo Electoral, los Tribunales Electorales Departamentales, los Juzgados electorales.⁵⁵¹

El Tribunal Supremo Electoral (TSE)

El Tribunal Supremo Electoral (TSE) es el máximo nivel de autoridad del OEP (Art. 206 de la CPE) con sede en la ciudad de La Paz. La máxima autoridad ejecutiva es la Sala Plena, que adopta sus decisiones y resoluciones con la mayoría absoluta de vocales en ejercicio en sesiones públicas. Sus resoluciones son de cumplimiento obligatorio, inapelables e irrevisables, excepto en los asuntos que correspondan al ámbito de la jurisdicción y competencia del Tribunal Constitucional Plurinacional (Arts. 11 y 17, Ley N. 018).

⁵⁵¹ <https://www.oep.org.bo/institucional/quienes-somos/>

Tribunales Electorales Departamentales (TED)

Los Tribunales Electorales Departamentales (TED) son el máximo nivel y autoridad del OEP a nivel departamental, con sede, jurisdicción y atribuciones en sus respectivos departamentos, bajo las directrices del TSE.⁵⁵² Los TEDs están integrados por cinco vocales, de los cuales uno debe ser de una nación o pueblo indígena originario campesino del departamento, y al menos dos deben ser mujeres.

Jueces Electorales

Son designados por los respectivos Tribunales Electorales Departamentales y se encargan de resolver, en primera instancia, controversias sobre procesos electorales, referendos y revocatorias de mandato, con excepción de las relativas a inhabilitación de candidaturas y la nulidad de actas de escrutinio y cómputo de votos⁵⁵³. Asimismo, son responsables de vigilar el funcionamiento y organización de notarías, jurados y mesas de sufragio, así como establecer sanciones por faltas electorales en primera instancia.

IV. Aspectos observados durante el proceso electoral de 2020

a) Tribunal independiente e imparcial

a.I) Integración

El TSE está integrado por siete vocales, de los cuales dos deben ser de origen indígena originario campesino y, al menos tres, mujeres. Los miembros del cuerpo colegiado desempeñan sus funciones por un período de seis años⁵⁵⁴. De las y los siete vocales, la Presidencia del Estado designa uno, mientras que el resto son elegidos por la Asamblea Legislativa Plurinacional, por votación de dos tercios de sus miembros presentes en la sesión de designación.⁵⁵⁵

Tal como se señaló anteriormente, tras las manipulaciones detectadas en las elecciones de 2019, la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia aprobó la “Ley de Régimen Excepcional y Transitorio para la Realización de Elecciones Generales”⁵⁵⁶, la cual dejó sin efecto legal las elecciones generales realizadas el 20 de octubre de ese año y sus resultados. La nueva ley ordenó, asimismo, el cese de las funciones de los vocales del TSE y de los TEDs, y estableció el procedimiento para la selección de sus reemplazos.

En cumplimiento de la normativa, Salvador Romero Ballivián fue designado el 25 de noviembre de 2019 por el Poder Ejecutivo como vocal titular del Tribunal Supremo Electoral⁵⁵⁷. Posteriormente, el 19 de diciembre, la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia (ALP) eligió a los restantes seis vocales⁵⁵⁸.

⁵⁵² <https://www.oep.org.bo/institucional/quienes-somos/>

⁵⁵³ Artículo 53 y 54. Ley del Órganos Electoral Plurinacional.

⁵⁵⁴ Artículo 12 de la Ley N. 018

⁵⁵⁵ Artículo 13 de la LOEP.

⁵⁵⁶ https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/01/LEY_1266.pdf

⁵⁵⁷ <https://www.presidencia.gob.bo/index.php/prensa/noticias/1050-presidenta-anez-juramenta-a-salvador-romero-como-vocaldesignado-por-el-ejecutivo-ante-el-tse>

⁵⁵⁸ <https://web.senado.gob.bo/prensa/noticias/asamblea-legislativa-plurinacional-elige%C3%B3-nuevos-vocales-del-tse>

Al momento de la elección, el TSE estaba compuesto tal y como se ilustra en la tabla 1.

Tabla 1: Integración del Tribunal Supremo Electoral

Nombre	Cargo
Salvador Romero Ballivián	Presidente
María Angélica Ruiz Vaca Diez	Vicepresidenta
Nancy Gutiérrez Salas	Vocal
María del Rosario Baptista Canedo	Vocal
Oscar Hassentaufel Salazar	Vocal
Daniel Atahuachi Quispe	Vocal
Francisco Vargas Camacho	Vocal

Fuente: elaboración propia sobre la base de información pública

Los nuevos vocales tuvieron el desafío de reconstruir la confianza ciudadana en el órgano electoral, la cual se encontraba sumamente debilitada tras las manipulaciones que tuvieron lugar en los comicios de 2019. En este sentido, se destaca que, más allá de críticas a decisiones puntuales del máximo órgano electoral, la mayoría de los actores con los que se entrevistó la Misión coincidieron en señalar la independencia del nuevo TSE. Asimismo, los entrevistados manifestó que la nueva integración del Órgano Electoral Plurinacional (OEP), tanto en lo que refiere a las autoridades del TSE como de los TED, refleja mejor la pluralidad política y social del país.

a. II) Procesamiento de faltas⁵⁵⁹

De acuerdo con el artículo 241 de la ley de régimen electoral, la Sala Plena del Tribunal Supremo Electoral es la autoridad competente para sustanciar los procesos disciplinarios por faltas leves, graves y muy graves a Vocales del Tribunal Supremo Electoral y a Vocales de los Tribunales Departamentales Electorales.

Se destaca que la normativa vigente incorpora una serie de disposiciones para asegurar que los procesos disciplinarios cumplan con todas las garantías del debido proceso. Tal como marca el principio de legalidad, la ley orgánica del OEP precisa las conductas que pueden dar lugar a la imposición de medidas disciplinarias (artículos 88 a 91) y el tipo de sanción que se aplica ante cada infracción (artículo 88)⁵⁶⁰. Asimismo, la LRE establece los términos de prueba y el derecho del acusado a contar con un abogado durante la audiencia (artículo 244 y 245).

⁵⁵⁹ Capítulo III de la Ley No.026 del Régimen Electoral.

⁵⁶⁰ Se contemplan sanciones que van desde multa de hasta un el 20 por ciento de la remuneración mensual, suspensión hasta un máximo de 30 días sin goce de haberes, hasta la pérdida de función o destitución,

a. III) Carácter de las decisiones del Tribunal

Las decisiones del TSE en materia electoral son de cumplimiento obligatorio, inapelables e irrevisables, excepto por las acciones de defensa⁵⁶¹, y aquellos asuntos que corresponden al ámbito de la jurisdicción y competencia del Tribunal Constitucional Plurinacional. En efecto, si bien el TSE es la máxima autoridad en materia electoral, sus decisiones son objeto de impugnación vía amparo constitucional. En línea con lo señalada por la MOE/OEA en 2019, se advierte que, bajo este esquema, la decisión final en asuntos electorales puede recaer en un órgano no especializado, pues la acción de amparo es resuelta por las Salas Constitucionales del órgano judicial, que tienen competencia en muchas otras materias⁵⁶².

a. IV) Control de Constitucionalidad

En Bolivia, el control de constitucionalidad lo ejerce el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP). A este órgano corresponde velar por la supremacía de la Constitución y precautelar el respeto y la vigencia de los derechos y las garantías constitucionales.

De acuerdo con la legislación vigente, toda persona individual o colectiva afectada por una norma jurídica contraria a la Constitución tiene derecho a presentar la Acción de Inconstitucionalidad⁵⁶³. La sentencia que declare la inconstitucionalidad de una ley, decreto o cualquier género de resolución no judicial, hace inaplicable la norma impugnada y surte plenos efectos respecto a todos⁵⁶⁴.

La MOE/OEA señaló en 2019 que el papel del TCP se ha vuelto importante en materia electoral, puesto que este órgano ha resuelto varias acciones de inconstitucionalidad con impacto directo en los comicios y en la equidad de la contienda. Ejemplo de ello es la sentencia de 2017 mediante la cual el TCP declaró la inaplicabilidad de las normas que establecen límites a la reelección⁵⁶⁵.

Del mismo modo, en 2019 el TCP dejó sin efecto el artículo 238.3 de la Constitución, que establece que los candidatos que ocupen cargos electivos, de designación o de libre nombramiento, deben renunciar a este al menos tres meses antes al día de la elección, excepto el presidente y el vicepresidente de la República⁵⁶⁶. Como consecuencia del fallo, desde el proceso electoral de 2019 no se les exige a los candidatos que ya ocupaban cargos electivos que renuncien a éstos.

En el marco del proceso electoral del 2020 el TSE promovió ante el TCP una acción de inconstitucionalidad presentada por el MAS-IPSP contra el artículo 136 de la Ley del Régimen Electoral 026, que en su párrafo III afirma: “Las organizaciones políticas que difundan resultados de estudios de opinión en materia electoral, por cualquier medio, serán sancionadas por el Órgano Electoral Plurinacional con la cancelación

⁵⁶¹ Previstas en el capítulo segundo del título IV de la Constitución.

⁵⁶² Creadas mediante Ley N° 1,104, del 27 de Septiembre de 2018, dentro de la estructura de los Tribunales Departamentales de Justicia, con dependencia funcional del Tribunal Constitucional Plurinacional.

⁵⁶³ Artículo 133 CPE.

⁵⁶⁴ Artículo 134 CPE

⁵⁶⁵ Tribunal Constitucional Plurinacional. Sentencia Constitucional Plurinacional 0084/2017.

⁵⁶⁶ Sentencia 0032/2019

inmediata de su personalidad jurídica”. A la fecha de elaboración de este informe, la acción no había sido resuelta.

b) Objetos de impugnación y recursos

Los actos y resoluciones emitidos durante el proceso electoral que pueden ser impugnados versan exclusivamente sobre tres aspectos: sanciones por infracciones a la legislación electoral o al reglamento de faltas y sanciones (impuestas por los jueces); inhabilitación de candidaturas; y actas electorales por causas de nulidad del escrutinio y cómputo (sólo a nivel mesas de votación)⁵⁶⁷.

Sobre las demandas que pudieran presentarse con posterioridad a la jornada electoral, se advierte que no es posible solicitar la nulidad de la elección y que los TED tienen prohibición expresa de modificar los resultados de las mesas de sufragio, salvo la corrección de errores aritméticos en la totalización de votos. En línea con lo señalado en 2019, la MOE advierte que estas prohibiciones dan cuenta de un sistema de medios de impugnación limitado, en el que ciertos actos o fases del proceso electoral no pueden ser corregidas.

A continuación, se describen brevemente los principales recursos contemplados en la legislación boliviana.

Demanda de inhabilitación de candidaturas

Las demandas de inhabilitación de candidaturas, relacionadas con el incumplimiento de requisitos o la existencia de causales de inelegibilidad, en el ámbito nacional, departamental, regional y municipal, pueden ser presentadas por todas las ciudadanas y ciudadanos, así como las organizaciones políticas con personalidad jurídica vigente, hasta 15 días antes de la elección⁵⁶⁸. Vencido el plazo, excepcionalmente, se pueden admitir demandas de inhabilitación hasta 3 días antes de la votación, por hechos sobrevinientes comprobados⁵⁶⁹.

Admitida la demanda, se pone en conocimiento de la persona afectada a fin de que ejerza su derecho a la defensa, debiendo resolverse en 72 horas como máximo. Los fallos son irreversibles y causan estado⁵⁷⁰.

La Misión fue informada de que, en este proceso electoral se presentaron ante los TED y el TSE 71 demandas de inhabilitación de candidaturas, principalmente por falta del requisito de residencia.

Observaciones y recursos contra el acta electoral

⁵⁶⁷ El recurso que puede utilizarse, en todo caso, para la impugnación de cualquier otro aspecto de los que no se contemplan en el apartado de impugnaciones es recurso extraordinario de revisión, aunque su procedencia está limitada a hechos sobrevinientes y en temas específicos.

⁵⁶⁸ LRE. Artículos 208 y 209

⁵⁶⁹ Ibidem

⁵⁷⁰ LRE Artículo 211

En la etapa de cómputos, se pueden realizar observaciones al acta electoral, las cuales no requieren de ratificación y son revisadas de oficio por el TED competente⁵⁷¹. Si se evidencia la existencia de causales de nulidad, el TED emite resolución de nulidad del acta electoral, la que puede ser recurrida ante el TSE⁵⁷².

Por otra parte, las delegadas y delegados de las organizaciones políticas pueden interponer verbalmente ante los Jurados recurso de apelación contra el acta electoral, por una o más de las causales de nulidad previstas, antes del cierre de la mesa de sufragio⁵⁷³. El Jurado concede inmediatamente el recurso ante el TED respectivo, dejando constancia en el acta. El recurso debe ser ratificado ante el TED en el plazo de 48 horas siguientes al día de la votación, para que sea considerado y resuelto⁵⁷⁴.

La Resolución emitida por el Tribunal Electoral Departamental puede ser recurrida de nulidad ante el Tribunal Supremo Electoral⁵⁷⁵. Una vez remitido el recurso, el TSE debe resolver dentro de las 24 horas siguientes a su recepción y la resolución tiene autoridad de cosa juzgada.

Recurso extraordinario de revisión

Este recurso procede en los casos en que, después de emitida la resolución de los TED o del TSE, sobrevienen hechos nuevos o se descubren hechos preexistentes que demuestren con prueba de reciente obtención que la resolución fue dictada erróneamente⁵⁷⁶. En lo que refiere al proceso electoral, solo procede en casos de demandas de inhabilitación de candidaturas.

El recurso extraordinario de revisión debe interponerse ante la misma autoridad que emitió la decisión, en el plazo de cinco (5) días calendario, computable a partir de la notificación con la resolución impugnada⁵⁷⁷. De presentarse en forma extemporánea el recurso o de que sea manifiestamente inadmisibile o infundado, el TSE, sin más trámite ni fundamentación, declara su improcedencia. Si procede el estudio de fondo, el TSE debe resolver dentro de los 15 días siguientes a la fecha de radicación del expediente.⁵⁷⁸ En el marco de este proceso electoral, al 15 de octubre de 2020, se habían presentado 6 recursos extraordinarios de revisión.

c) Proceso Justo y efectivo

c. I) Resolución de controversias

Como se mencionó, dentro del OEP, son tres las autoridades involucradas en la resolución de controversias electorales. En primer lugar, están los jueces electorales, quienes conocen en primera instancia las faltas electorales, e imponen las sanciones correspondientes.

⁵⁷¹ LRE. Art 213

⁵⁷² Ibidem.

⁵⁷³ LRE. Art 214

⁵⁷⁴ Ibidem

⁵⁷⁵ LRE. Art. 214

⁵⁷⁶ LRE. Art 217

⁵⁷⁷ LRE Art 218

⁵⁷⁸ LRE Art 219

De acuerdo con la legislación vigente, estos jueces son nombrados temporalmente por los tribunales electorales departamentales (TED), de entre la lista de jueces que el Consejo de la Magistratura les proporciona. Tal como señaló la MOE en 2019, si bien se da capacitación a dichos funcionarios, no se trata de magistrados especializados en la materia y la tarea que se les encomienda, como jueces electorales, es adicional a la carga de trabajo que enfrentan comúnmente.

Se destaca que, en seguimiento a lo recomendado por la Misión en 2019, para este proceso el TSE desarrolló el procedimiento sancionador que deben seguir los jueces electorales en el tratamiento de las faltas⁵⁷⁹. Además, se introdujo un recurso de apelación mediante el cual los ciudadanos afectados pueden recurrir ante el correspondiente TED las resoluciones de los jueces⁵⁸⁰. La Misión valora positivamente las nuevas disposiciones, entendiendo que refuerzan las garantías procesales en el tratamiento de las faltas.

En cuanto a los Tribunales Electorales Departamentales, estos conocen de impugnaciones sobre inhabilitaciones de candidaturas -solo en procesos electorales subnacionales-, nulidades de actas de escrutinio y cómputo, y sanciones impuestas por los jueces electorales. El TSE, por su parte conoce de impugnaciones sobre inhabilitaciones de candidaturas y determinaciones de los TED. Además, resuelve vía recurso extraordinario de revisión, impugnaciones de sus propias decisiones.

Tal como señaló la MOE/OEA en 2019, se advierte que, bajo el esquema actual de distribución de competencias, en la mayoría de los casos, es el TSE quien toma las decisiones administrativas del proceso y, a su vez, actúa como última instancia en la resolución de los recursos que contra éstas se presenten. Este diseño transforma al TSE en juez y parte en el procedimiento judicial.

Como se mencionó, la acción de amparo constitucional es el único mecanismo que se tiene para la revisión de la constitucionalidad y legalidad de las resoluciones del pleno del TSE. Sin embargo, esta vía lleva a que órganos no especializados resuelvan sobre aspectos electorales.

c. II) Persecución de delitos electorales

El catálogo de delitos electorales en el sistema boliviano se encuentra regulado en el artículo 238 de la ley electoral, que incluye 16 tipos penales, dos de ellos relacionados con el padrón electoral y el resto con la integridad del proceso electivo. La autoridad que actúa como fiscal ante este tipo de delitos es el Ministerio Público, en tanto que el juzgamiento corresponde a la justicia penal ordinaria. Se advierte que, bajo el esquema vigente, no existe una fiscalía especializada para la investigación, prevención y persecución de delitos electorales.

d) Gestión y transparencia de la justicia electoral

d.I) Publicidad y rendición de cuentas

⁵⁷⁹ Arts, 228-232 del Reglamento de Faltas y Sanciones.

⁵⁸⁰ *Ibidem*.

La Misión constató que toda la normativa que rige el proceso electoral se encuentra publicada en la página web del órgano electoral. A través de esta, la ciudadanía y los partidos pueden acceder tanto a las leyes como a los decretos y reglamentos que regulan la elección.

La MOE/OEA observó asimismo que el órgano electoral ha incorporado también a su web las resoluciones emitidas en materia administrativa y jurisprudencial, pero que actualmente sólo se encuentran disponibles aquellas correspondientes al 2020. Se advierte, además, que existe un retraso en la publicación de las sentencias del tribunal y que no existen estadísticas sobre tramitación y resolución de controversias que permitan evaluar el trabajo de la institución.

La Misión destaca que, cada año, el órgano electoral publica un informe de auditoría interna, que incluye un examen de confiabilidad de los registros y estados financieros de la institución. La página web del OEP cuenta asimismo con informes de gestión en los que se presenta de manera general las labores realizadas por cada área de la institución. Se advierte, sin embargo, que el último informe publicado corresponde al 2018.

La Misión fue informada de que, para este proceso electoral, el OEP desarrolló una aplicación digital a través de la cual los jueces electorales podían registrar las denuncias recibidas y la información pertinente de cada caso. Asimismo, funcionarios del TSE explicaron que se encuentran trabajando el desarrollo de una plataforma web, que permitirá a las distintas instancias del órgano electoral dar seguimiento a todos los casos. La MOE valora los esfuerzos de la autoridad electoral por transparentar y modernizar su labor.

d.II) Gestión de la actividad jurisdiccional

En cuanto a las reglas para la asignación de los casos entre los vocales miembros de los tribunales electorales, ni la normativa publicada ni el portal de internet del OEP aportan información sobre cómo se realiza. La MOE no ha podido constatar si existe un mecanismo objetivo para la distribución del trabajo que evite que haya un interés particular detrás de la asignación de los casos.

d. III) Profesionalización

El artículo 30 de la Ley del Órgano Electoral Plurinacional refiere al desarrollo de la carrera funcional⁵⁸¹ como una de las atribuciones administrativas del TSE, debiendo hacer cumplir el régimen de la carrera administrativa de las y los servidores públicos del órgano y establecer su reglamentación interna. Se advierte, sin embargo, que la MOE no pudo constatar la existencia de normativa y procedimientos previamente establecidos que regulen el servicio de carrera dentro del OEP y el régimen de promoción de sus empleados.

V. Recomendaciones

- Bajo el esquema actual de distribución de competencias, en la mayoría de los casos, es el TSE quien toma las decisiones administrativas del proceso y, a su vez, actúa como última instancia en la resolución de los recursos que contra éstas se presenten. La Misión recomienda considerar una reforma para hacer

⁵⁸¹ Art.30, LOEP inciso 3.

depositar las funciones administrativas y jurisdiccionales en órganos diversos, ambos dentro del propio OEP, para evitar que un mismo cuerpo organice y juzgue el proceso.

- Los jueces electorales son nombrados temporalmente de una lista de jueces comunes presentada por el Consejo de la Magistratura. Se sugiere reconsiderar el esquema vigente, de manera tal que el juzgamiento de las faltas electorales recaiga en órganos creados al efecto y especializados en la materia.

- La MOE advierte que el sistema de medios de impugnación no permite someter a revisión ciertos actos o fases del proceso electoral. Se sugiere considerar una reforma legal que haga posible que todas las actividades y resoluciones del proceso, incluyendo el cómputo, estén sujetas a control vía impugnaciones. En específico, se sugiere considerar la posibilidad de que el órgano judicial pueda, en un caso extremo, por violaciones que lo justifiquen, incluso, ordenar el recuento de votos o anular los comicios.

- Se advierte que, bajo el esquema vigente, la persecución y el juzgamiento de los delitos electorales no recae sobre un órgano especializado. Se recomienda reflexionar sobre la creación de una fiscalía especializada en delitos electorales, con el mandato de perseguir, investigar y prevenir estos hechos.

- En materia de transparencia y rendición de cuentas, la Misión observó que la información estadística y documental sobre la labor jurisprudencial del OEP es limitada. En este sentido, se recomienda publicar en los portales de internet todas las resoluciones de los órganos jurisdiccionales, en forma sistematizada y de fácil acceso, a través de buscadores. Se sugiere, asimismo, establecer sistemas de control de expedientes e información sobre los diversos medios de impugnación, que permitan generar reportes y estadística.

ANEXOS

a) Denuncias recibidas por la Misión

Número	Fecha	Denuncia
1	Oct, 20	Denuncia que aparece como inhabilitado y no le otorgan constancia de presentación..
2	Oct, 20	Denuncia que aparece como inhabilitada a pesar de haber querido registrarse nuevamente en un módulo de la OEP.
3	Oct, 20	Denuncian que en una mesa de circunscripción especial no habían recibido las papeletas para la elección de sus autoridades e iniciaron con las papeletas uninominales solamente. (Pueblo Guarani)
4	Oct, 20	Denuncian al TSE y al TED de Santa Cruz por anomalías en el conteo de votos, falta de capacitación a notarios y jueces. Discriminación al acceso para al participación política por ser mujer e indígena. Falta de papeletas especiales en la mesa. (Pueblo Guarani)
5	Oct, 20	Denuncian la falta de papeletas especiales para las circunscripciones especiales (Pueblo Guarani)
6	Oct,30	Se recibieron vía correo electrónico denuncias sobre hechos diversos donde se argumenta que existieron anomalías en el proceso.
7	Nov.1	Se recibieron vía correo electrónico denuncias sobre hechos diversos acompañado de un video con hallazgos realizados.
8	Nov.4	Se recibió vía correo electrónico un mensaje con 5 archivo adjuntos señalando diversas anomalías.

b) Integrantes de la Misión

		NOMBRE	PAÍS	POSICION	DEPARTAMENTO	GENERO	Modalidad
1	1	Manuel González Sanz	Costa Rica	Jefe de Misión	La Paz	M	Presencial
2	2	Francisco Guerrero	México	Secretario para el Fortalecimiento de la Democracia	La Paz	M	Presencial
3	3	Gerardo De Icaza	México	Director DECO	N/A	M	Virtual
4	4	Brenda Santamaria	Argentina	Jefa de Sección de Observación Electoral	La Paz	F	Presencial
5	5	Gerardo Sánchez	México	Subjefe de Misión	La Paz	M	Presencial
6	6	Ignacio Álvarez	Uruguay	Coordinador General	La Paz	M	Presencial
7	7	Martin Ferreiro	Argentina	Coordinador de Metodologías	N/A	M	Presencial
8	8	Daniel Tovar	Venezuela	Organización Electoral	La Paz	M	Presencial
9	9	Alex Bravo	Estados Unidos	Tecnología Electoral	La Paz	M	Presencial
10	10	Arsenio Cardone	Argentino	Tecnología Electoral	N/A	M	Virtual
11	11	Enrique Andrade	México	Justicia Electoral	N/A	M	Virtual
12	12	Ronalth Chacón	Costa Rica	Financiamiento Político Electoral	N/A	M	Virtual
13	13	María Inés Tula	Argentina	Género	N/A	F	Virtual
14	14	Martín Prats	Uruguay	Medios y Redes Sociales	N/A	M	Virtual
15	15	Jaime Gajardo	Chile	Participación de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes	N/A	M	Virtual
16	16	Yuri Beltrán	México	Voto en el extranjero	N/A	M	Virtual
17	17	Paulina Chávez	México	Oficial de Prensa	La Paz	F	Presencial
18	18	Daniela Zacharías	Argentina	Oficial Estadística	N/A	F	Virtual
19	19	María Fernanda Solano	Colombia	Oficial Financiero	N/A	F	Virtual
20	20	Luis Espinoza	Argentina	Oficial de Seguridad	La Paz	M	Presencial
21	21	Nahuel Carreras	Argentina	Oficial de Seguridad	La Paz/Cochabamba	M	Presencial
22	22	Verónica Alvarez	Argentina	Apoyo Coordinación de Metodologías	La Paz	F	Virtual
23	1	Florencia Grignoli	Uruguay	Observadora Internacional	Santa Cruz	F	Presencial
24	2	Ana Borges	Brasil	Coordinadora Regional	Cochabamba	F	Presencial
25	3	Rogelio Cantoral	México	Observador Internacional	La Paz	M	Presencial

26	4	Adriana Gutiérrez	Colombia	Observadora Internacional	La Paz	F	Presencial
27	5	Rodrigo Morales	México	Observador Internacional	La Paz	M	Presencial
28	6	Cristian Palomino	Canadá	Observador Internacional	Cochabamba	M	Presencial
29	7	Lucas Damasceno	Brasil	Observador Internacional	Santa Cruz	M	Presencial
30	8	João Borges	Brasil	Observador Internacional	La Paz	M	Presencial
31	1	Anja Brenes	Costa Rica	Observador	Estados Unidos - DC	F	Presencial
32	2	Luisa Ferreira	Colombia	Observador	Estados Unidos - DC	F	Presencial
33	3	Alejandro Villalba	Argentina	Observador	Argentina - Buenos Aires	M	Presencial
34	4	Lucila Nejamkis	Argentina	Observador	Argentina - Buenos Aires	F	Presencial
35	5	Fernando Martínez	Paraguay	Observador	Argentina - Buenos Aires	M	Presencial
36	6	Janice Balanian	Argentina	Observador	Argentina - Buenos Aires	F	Presencial
37	7	Florencia Figueras	Argentina	Observador	Argentina - Buenos Aires	F	Presencial
38	8	Clara González	España	Observador	España - Madrid	F	Presencial
39	9	Paloma Temiño	España	Observador	España - Madrid	F	Presencial
40	10	Jose Manuel Mesejo	Venezuela	Observador	España - Madrid	M	Presencial