

La Paz, 21 de octubre

## **Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA sobre las elecciones generales de Bolivia celebradas el 18 de octubre de 2020**

La Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE/OEA), bajo la Jefatura del ex canciller de la República de Costa Rica Manuel González, felicita a la ciudadanía y a las autoridades por la celebración de unos comicios exitosos que transcurrieron de manera pacífica. La Misión felicita, asimismo, al presidente electo Luis Arce y al vicepresidente electo David Choquehuanca Peña por su triunfo en las urnas.

La MOE reconoce la labor del Tribunal Supremo Electoral (TSE) y de los Tribunales Electorales Departamentales (TEDs), quienes debieron organizar el proceso electoral en un escenario político y social complejo, que se vio agravado por la pandemia del Covid-19. La MOE desataca, asimismo, el compromiso democrático de la ciudadanía, que acudió masivamente a las urnas para expresar su voluntad.

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, 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 también analizaron la legislación electoral, las normas y los procedimientos relevantes en la materia, con el objeto de realizar un análisis integral del proceso.

## Etapa Preelectoral

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”<sup>1</sup>. 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 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 por el Poder Ejecutivo como vocal titular del Tribunal Supremo Electoral<sup>2</sup>. Posteriormente, el 19 de diciembre, la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia (ALP) eligió a los restantes seis vocales<sup>3</sup>.

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

---

<sup>1</sup> [https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/01/LEY\\_1266.pdf](https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/01/LEY_1266.pdf)

<sup>2</sup> <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>

<sup>3</sup> <https://web.senado.gob.bo/prensa/noticias/asamblea-legislativa-plurinacional-elige%C3%B3-nuevos-vocales-del-tse>

del mandato de la presidenta, de los senadores, diputados, gobernadores y alcaldes, hasta la posesión de las autoridades que resultaran electas en los nuevos comicios<sup>4</sup>.

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 elección<sup>5</sup>. El 30 de abril, la Asamblea Legislativa aprobó la “Ley de Postergación de las Elecciones Generales 2020”<sup>6</sup>. 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 votación<sup>7</sup>. Mediante ley 1304<sup>8</sup>, 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<sup>9</sup>. 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 agosto<sup>10</sup>, 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.

<sup>4</sup> Ley 1270. Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/1230NEC>

<sup>5</sup> <https://fuentedirecta.oep.org.bo/noticia/la-sala-plena-del-tse-suspende-por-14-dias-el-calendario-y-cronograma-electoral/>

<sup>6</sup> Ley 1297. Disponible en: [https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/08/LEY\\_1297.pdf](https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/08/LEY_1297.pdf)

<sup>7</sup> <https://fuentedirecta.oep.org.bo/noticia/tse-plantea-reanudar-el-calendario-a-mediados-de-julio-y-celebrar-la-votacion-hasta-el-6-de-septiembre/>

<sup>8</sup> Disponible en: [https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/08/LEY\\_1304.pdf](https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/08/LEY_1304.pdf)

<sup>9</sup> [https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/07/Pronunciamento\\_TSE\\_23\\_07\\_2020.pdf](https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/07/Pronunciamento_TSE_23_07_2020.pdf)

<sup>10</sup> Ley 1315. Disponible en: <https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/08/LEY-1315.pdf>

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 de 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 incertidumbre respecto de si esos permisos serían concedidos. Finalmente, los comicios pudieron llevarse a cabo en 29 de los 30 países en que estaba previsto<sup>11</sup>, 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 electoral<sup>12</sup>. 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 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.

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 cumplieran con el requisito de

---

<sup>11</sup> Panamá fue el único país en que, debido a la crisis sanitaria, el TSE no recibió autorización para la apertura de centros.

<sup>12</sup> Ley 1314. Disponible en: <https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/08/LEY-1314.pdf>

residencia permanente fijado en la Constitución<sup>13</sup>, 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 2020, se pronunció a favor de rechazar el amparo, quedando vigente la inhabilitación resuelta por el Tribunal Supremo Electoral<sup>14</sup>.

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 renuncias 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

---

<sup>13</sup> 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”.

<sup>14</sup> 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.

autoridades políticas. La Misión toma 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.

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 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.

## 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 disparejo 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 hace votos para que en el futuro este tipo de mecanismos se fortalezcan, pues su trabajo beneficia a la democracia de Bolivia.

## **Etapas 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 ello mejoró significativamente los tiempos de respuesta de la página web.

Tras la resolución del incidente, el cómputo oficial continuó tal como estaba previsto. Al momento de finalización de este informe preliminar se había alcanzado a procesar un 88.76% de las actas. Las cifras dadas a conocer coinciden con los resultados del ejercicio estadístico realizado por la Misión y con los conteos privados difundidos.

## 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 preliminares que podrían considerarse para futuros procesos electorales.

## **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.<sup>15</sup> Entre las modificaciones se destacan la definición y diferenciación de las categorías de “inhabilitados” y “no habilitados”<sup>16</sup>, la instrucción de que los “no habilitados” no formen parte

<sup>15</sup> Ley No. 1266 del 24 de noviembre de 2019

<sup>16</sup> Artículo 4 (Definiciones). Reglamento para la Actualización del Padrón Electoral Biométrico.

del padrón electoral<sup>17</sup>, y la posibilidad de informar sobre la defunción de un ciudadano a través de una declaración jurada, con el fin de depurar los registros.<sup>18</sup>

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.<sup>19</sup> La MOE/OEA observó que este criterio produjo la inhabilitación de 136.532 ciudadanos a nivel nacional y 50.634 ciudadanos en el exterior.<sup>20</sup> Asimismo, el TSE realizó procesos de verificación de datos del padrón mediante un ejercicio de contrastación de las bases de datos del registro electoral (SERECI) 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.<sup>21</sup>

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.

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

<sup>17</sup> Artículo 34. Punto 2. (Causales de No Habilitación). Reglamento para la Actualización del Padrón Electoral Biométrico.

<sup>18</sup> Artículo 29. Parágrafo V. (Conformación del Padrón Electoral). Reglamento para la Actualización del Padrón Electoral Biométrico.

<sup>19</sup> Acta de Sala Plena XXX

<sup>20</sup> Estadísticas generales del Padrón Electoral de Bolivia. Órgano Electoral Plurinacional.

<sup>21</sup> Ídem.

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 sensibles<sup>22</sup>. 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.<sup>23</sup>

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.

---

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> 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.

## Capacitación

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%)<sup>24</sup> y 165.467 jurados/as electorales (80.7%)<sup>25</sup>. A pesar de la pandemia, se superó el porcentaje del proceso electoral pasado.<sup>26</sup> Los programas de capacitación incluyeron además a guías electorales,<sup>27</sup> jueces electorales<sup>28</sup>, miembros de la policía y fuerzas armadas<sup>29</sup>, delegados/as de las organizaciones políticas<sup>30</sup> 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, 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.

---

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> Información reflejada en la página web de monitoreo de actividades del notario.

<sup>26</sup> En 2019, el TSE capacitó a 117.932 (59,4%) jurados/as electorales.

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> 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 como tratar las faltas electorales.

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> 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.

## 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 de recintos para evitar aglomeraciones.

El criterio utilizado para este proceso fue seleccionar recintos con diez o más mesas de sufragio donde no existían condiciones para mantener el distanciamiento social. Se determinó el traslado de 2.304 mesas a 279 recintos, de los cuales 233 fueron nuevos y 46 fueron recintos existentes.<sup>31</sup> 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, mientras que 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.

## **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 Chile<sup>32</sup>.

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

<sup>31</sup> Información recibida por parte de la Dirección Nacional de Procesos Electorales del TSE

<sup>32</sup> Ver: [https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/10/Comunicado\\_TSE\\_14\\_10\\_2020.jpg](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 s representaciones en Irán, Nicaragua y Venezuela.

legislación<sup>33</sup>, 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 inhabilitadas<sup>34</sup>. 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 afectados pudieran solicitar su reincorporación al padrón hasta el 8 de septiembre<sup>35</sup>. 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 rompiera<sup>36</sup>.

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.

<sup>33</sup> Ley del Régimen Electoral. Artículo 203.

<sup>34</sup> El reglamento de actualización del padrón establece, en su artículo 33, las causales por las que un elector debe ser inhabilitado.

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> 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.

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.

## **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), 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.

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.

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.

### Aplicaciones para transmitir el voto en el exterior

Para transmitir los resultados de las votaciones en el exterior, el TSE utilizó una aplicación denominada EXACT. A través de ésta, los notarios debían tomar dos fotografías 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.

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.

Teniendo en cuenta las dificultades que ocasionó la implementación de esta herramienta, la Misión recomienda que:

- 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.

## 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 listas<sup>37</sup>. 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 requisitos<sup>38</sup> 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 comicios<sup>39</sup>. 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 cuatro listas por incumplimiento<sup>40</sup>. 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

<sup>37</sup> Ley de Régimen Electoral, artículos 2 y 11. Ley de Organizaciones Políticas, artículo 28.

<sup>38</sup>[https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/07/Reporte\\_Paridad\\_Listas\\_EG\\_08-07-2020.pdf](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](https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/10/Boletin_ListasParidad_EG_12_10_2020.pdf)

<sup>39</sup> 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 renunciaciones 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.

<sup>40</sup>[https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/10/Comunicado\\_TSE\\_18\\_10\\_2020.jpg](https://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).

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.

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 pueden 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 electivos<sup>41</sup>. 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 mujeres<sup>42</sup>.

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 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.

### **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

<sup>41</sup> Ley 243 Contra el Acoso y la Violencia Política hacia las Mujeres.

<sup>42</sup> Reglamento de Faltas Electorales y Sanciones, Arts. 25, 26, 32, y 36 al 42.

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 especiales<sup>43</sup>.

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 Electoral<sup>44</sup>, 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 político<sup>45</sup>. 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 indígena<sup>46</sup>. 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.

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.

## 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

<sup>43</sup> Ley del Régimen Electoral. Artículo 61.

<sup>44</sup> Ley del Régimen Electoral. Artículo 106.

<sup>45</sup> Reglamento para la Inscripción y Registro de Candidaturas, Art. 6, párrafo II.

<sup>46</sup> Constitución Política del Estado, Art. 11, párrafo II.

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<sup>47</sup>.

Para este proceso electoral, sin embargo, los partidos no contaron con ningún tipo de financiamiento estatal. Mediante la ley 1314 de julio del 2020<sup>48</sup>, 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.

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, dado que las campañas dependieron exclusivamente del financiamiento privado, 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 público<sup>49</sup>. 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 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

<sup>47</sup> Ley 1096 de las Organizaciones Políticas, Título III, Capítulos II y III

<sup>48</sup> Ver: <https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/08/LEY-1314.pdf>

<sup>49</sup> Ley 1096 de las Organizaciones Políticas, Art. 77.

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 ciudadano 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.

## 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 opinión<sup>50</sup>. Para 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.

---

<sup>50</sup> 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 resolución<sup>51</sup>.

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

---

<sup>51</sup> Expediente 34474-2020-69- AIC



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 ciudadanía<sup>52</sup>.

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.

## 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.

---

<sup>52</sup> Decreto Supremo N° 28168.

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, 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.

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.

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 faltas<sup>53</sup>. Además, se introdujo un recurso de apelación mediante el cual los ciudadanos afectados pueden recurrir ante el correspondiente TED las resoluciones de los jueces<sup>54</sup>. 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:

---

<sup>53</sup> Arts, 228-232 del Reglamento de Faltas y Sanciones.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

-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.

## Conclusiones

Hoy Bolivia tiene una autoridad electoral independiente y tuvo una contienda más equitativa, lo que dio como resultado una jornada electoral exitosa en la que no se presentaron acciones fraudulentas. 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 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.

## 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, a la Cancillería, a los representantes de partidos políticos, candidatos y a los distintos representantes de la sociedad civil con los que tuvo oportunidad de reunirse. Por último, agradece las contribuciones financieras de los gobiernos de Brasil, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Marruecos, Perú, Reino Unido y la República Dominicana, que hicieron posible el despliegue de esta Misión.