

PROPUESTAS TÉCNICAS PARA ELECCIONES SÓLIDAS Y CONFIABLES





Director Ejecutivo:

Juan Carlos Núñez

Equipo técnico:

Sandra Verduguez

Ima Aillón

Violeta van der Valk

María José Ribera

Jhonathan Herrera

Julio Ascarrunz (consultor)

Diciembre de 2024

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	4
CONTEXTO Y JUSTIFICACIÓN.....	4
PROPUESTAS.....	5
1. DELIMITACIÓN DE CIRCUNSCRIPCIONES.....	5
2. ELABORACIÓN DE ENCUESTAS.....	6
3. ELABORACIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO.....	7
4. EXPOSICIÓN DE ACTAS DE CÓMPUTO.....	8
5. AUDITORÍAS INFORMÁTICAS.....	8
6. RECOMENDACIONES DE MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL.....	9
PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA ACTIVA.....	9
VIABILIDAD Y MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN.....	10
CONCLUSIÓN.....	11



PROPUESTAS TÉCNICAS PARA ELECCIONES SÓLIDAS Y CONFIABLES

RECOMENDACIONES DE CARA AL CICLO ELECTORAL 2025-2026

INTRODUCCIÓN

Este documento presenta un conjunto de propuestas diseñadas participativamente entre expertas y expertos electorales para fortalecer las características técnicas de las elecciones en Bolivia. El objetivo general es reforzar las capacidades y, por ende, mejorar la confianza ciudadana del organismo electoral boliviano a partir de estas propuestas. El problema central que se aborda es la disminución de autonomía y capacidades institucionales del Órgano Electoral Plurinacional (OEP) en las últimas décadas acompañada de la reducción de la confianza ciudadana.

Las propuestas que se presentan en este documento tienen la intención, justamente, de

incrementar la confianza que tiene la ciudadanía en general y las élites partidarias sobre las elecciones. Las propuestas se centran en seis elementos concretos: delimitación de circunscripciones, elaboración de encuestas, elaboración de programas de gobierno, exposición de actas de cómputo, transmisión rápida de resultados, e impacto de las misiones de observación electoral. Todas ellas están transversalizadas por el principio de transparencia activa. El desarrollo de estas propuestas no solamente busca fortalecer al organismo electoral, sino que al hacerlo se pretende mejorar la calidad de la democracia boliviana.

CONTEXTO Y JUSTIFICACIÓN

Los organismos de gestión electoral son centrales para las democracias contemporáneas. Tanto las instancias de cooperación internacional o la sociedad civil, así como la academia reconocen su importancia.¹ En la investigación académica se ha identificado que el tipo de organismos electorales y su desempeño tienen impacto sobre la calidad de las elecciones, así como que la confianza en los organismos electorales y la misma calidad de la democracia se ven afectadas por el tipo de organismo electoral.²

En el caso de Bolivia, el organismo electoral, históricamente ha tenido problemas. Una primera

fase se ha identificado por la ausencia de continuidad y de independencia del organismo electoral tras su creación en 1956. Una vez recuperada la democracia, la Corte Nacional Electoral empezó a tener un funcionamiento permanente pero todavía carente de autonomía.³ Recién con las reformas de la década de 1990 el órgano electoral boliviano empieza a ganar mayor autonomía y a incrementar su capacidad.⁴ Sin embargo, en las últimas décadas la autonomía y capacidad del OEP se han visto afectadas junto con otras instituciones de la democracia.⁵

1: Ver Hartlyn, J.; McCoy, J.; Mustillo, T. (2009). La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea. América Latina Hoy, 51, pp. 15-40.

2: Ver Barreda, M. y Ruiz Rodríguez, L. (2013). La cadena causal de la confianza en los organismos electorales de América Latina: sus determinantes y su impacto sobre la calidad de la democracia. Revista de Ciencia Política, 33(3), pp. 649-673.

3: Ver Romero Ballivián, S. (2009). Medio siglo de historia del organismo electoral de Bolivia. América Latina Hoy, 51, pp. 77-94 y Lazarte, J. (2008). Vaivenes institucionales del organismo electoral entre 1989 y 2008. Opiniones y Análisis, 90, pp. 135-156.

4: Ver Ascarrunz, J. y Peres, N. (2024). Institucionalidad electoral boliviana en perspectiva. Revista de Ciencia Política-UMSA, en prensa.

5: Ver Ascarrunz, J. (2024). Institucionalidad democrática en Bolivia: estado de situación. Fundación Jubileo.

PROPUESTAS

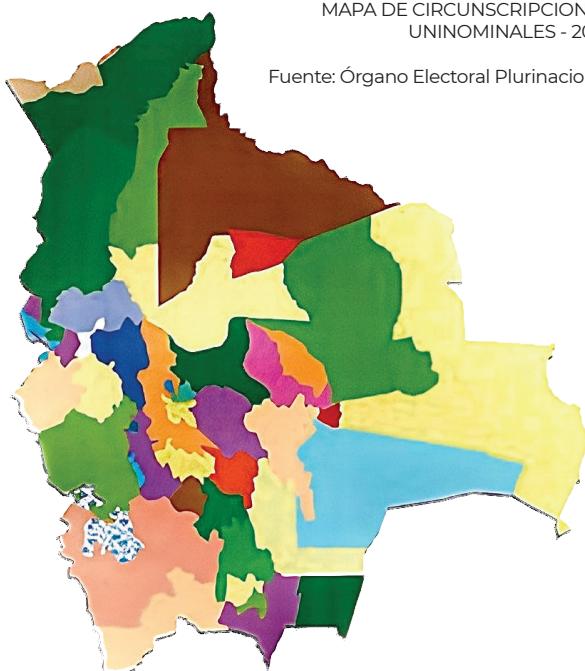
Las propuestas desarrolladas por los expertos electorales de distintas disciplinas académicas (ciencia política, derecho, geografía, informática, etc.), se enfocan en siete aspectos que son, en última instancia, dependientes de un principio. Cada una de las propuestas se detallan a continuación junto con los principales argumentos a favor.

1. DELIMITACIÓN DE CIRCUNSCRIPCIONES

A partir de un análisis de las características de la estructura de circunscripciones realizado por la propia Fundación Jubileo y socializado con una variedad de actores especializados, se ha identificado que la distribución interdepartamental de escaños no es un fenómeno problemático, sino que, más bien, cuenta con un alto grado de tecnicismo que puede dotar al proceso de fuerte legitimidad al reducir las decisiones discrecionales de actores políticos o burocráticos de turno. Sin embargo, luego de la distribución intradepartamental entre tipos de diputaciones (indígenas, plurinominales, y uninominales) queda el desafío del proceso de redistribución de circunscripciones uninominales.

Los desafíos, y por ende las propuestas, abordan tres elementos: lo político, lo técnico, y lo normativo. En el aspecto político se recomienda al Tribunal Supremo Electoral (TSE) tomar una postura más proactiva en el proceso de delimitación de circunscripciones uninominales en cuanto al involucramiento de distintos actores

MAPA DE CIRCUNSCRIPCIONES UNINOMINALES - 2014
Fuente: Órgano Electoral Plurinacional



Para ello, se aconseja convocar a organizaciones de la sociedad civil y a las organizaciones políticas con personería jurídica al proceso de delimitación de circunscripciones uninominales.

En cuanto a lo técnico, se trata de dos propuestas específicas. En primer lugar, se deben tomar medidas para disminuir la alta desviación poblacional que presentan algunas circunscripciones en la actual delimitación, como la circunscripción 39 en Potosí y la 14 en La Paz. En segunda instancia, es necesario desarrollar directrices claras y que además sean transparentes sobre el procedimiento técnico que utiliza el OEP para la delimitación de circunscripciones, con lo cual se pueda explicar el proceso desarrollado para las próximas elecciones.

Finalmente, en cuanto a lo normativo, se sugiere realizar modificaciones al Reglamento de Delimitación de Circunscripciones Uninominales aprobado y utilizado en 2014 para disminuir la desviación poblacional máxima permitida, dado que ha sido catalogada como extremadamente amplia.⁶ Concretamente el Artículo 20 de dicho reglamento que, a pesar de utilizar un criterio matemático para su definición, resulta en un valor muy alto. Si bien se destaca que se busque implementar criterios técnicos, se debe tomar en cuenta que éstos no son únicos ni definitivos. Es decir, se puede pensar otra fórmula o forma de cálculo que resulte en una desviación poblacional permitida más baja. De igual manera, se debe considerar que las decisiones puramente técnicas son deseables en el proceso electoral en la medida en que fortalecen la calidad del mismo; en este caso, el resultado tan alto del cálculo matemático no es favorable para la calidad de las elecciones.

6: Ver Ascarrunz, J. (2024). Circunscripciones electorales en Bolivia: análisis y reflexiones para 2025. Observación Ciudadana de la Democracia – Bolivia.

2. ELABORACIÓN DE ENCUESTAS

Las encuestas y sondeos de opinión se han convertido en un instrumento fundamental de las democracias modernas. Su impacto puede ser definitorio en un proceso electoral (especialmente cuando los resultados son muy cerrados) por su aporte a la confianza ciudadana y de élites en torno al proceso electoral. Por lo tanto, la elaboración y difusión de encuestas y sondeos de opinión en el marco de un proceso electoral debe ser un acto responsable y muy bien reglamentado.

Se reconoce que el Reglamento de Elaboración y Difusión de Estudios de Opinión en Materia Electoral en Procesos Electorales, Referendos y Revocatorias de Mandato aprobado en septiembre de 2020 es bastante sólido. Sin embargo, se han identificado dos aspectos que se pueden mejorar. Ambas recomendaciones se concentran en el Artículo 16 que se refiere a las características de la difusión de resultados de encuestas.

En primer lugar, se recomienda que antes de exhibir los datos, los medios de comunicación deben mostrar la ficha técnica del respectivo estudio. La propuesta busca que se incremente la didáctica de esta exhibición para facilitar el entendimiento de la población en general. Dado que las fichas técnicas contienen información que no es común en el lenguaje cotidiano, esta medida busca que se pueda “traducir” y facilitar estos datos para que sean entendibles. Por tanto, se propone que la redacción del artículo se modifique a:

“Art. 16 (Características de la difusión). I. Inmediatamente antes de la difusión de resultados de estudios de opinión en materia electoral, el medio de comunicación debe presentar la ficha técnica –de manera didáctica, concreta y sencilla para la comprensión ciudadana– con los siguientes datos:”

En segundo lugar, cuando el mismo artículo apunta a las características de difusión de las encuestas presenciales, en el inciso g), habla del margen de error; por lo cual se plantea que se incorporen otras desagregaciones que son comunes en la elaboración de encuestas. Por tanto, se propone que dicho inciso indique:

“g) Señalar el margen de error por cada nivel de desagregación en que se presentan los resultados (nacional, departamental o municipal), así como para la desagregación por sexo, edad u otras variables.”

Esta propuesta busca que el aprovechamiento de la ciudadanía sea mayor, por lo que debe ser más claro y directo. Esto, en última instancia, se deriva de la idea de que el lenguaje utilizado por las fichas técnicas de las encuestas no permite identificar de manera sencilla cuáles son las implicancias de una muestra, un margen de error, o un nivel de confianza mayor o menor en cada caso. Se trata, por lo tanto, de mantener la solvencia técnica en las encuestas y dotarles de mayor capacidad comunicativa hacia la población en general y facilitar su comprensión.

3. ELABORACIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO

La elaboración de programas de gobierno es una etapa fundamental en el proceso electoral. Estos instrumentos permiten al electorado definir sus preferencias políticas en función de sus preferencias de política pública. Si los partidos son coherentes entre su base ideológica y de principios con su propuesta programática, y si las/os electores votan según esas preferencias de política pública, entonces los partidos y el sistema pueden pasar a ser programáticos. Los partidos y sistemas de partidos programáticos han sido catalogados como beneficiosos para la democracia.

En este sentido, se ha evidenciado la falta de una norma que se desprenda del OEP (un reglamento) sobre los contenidos mínimos que deben tener los programas de gobierno que presentan las organizaciones políticas en cada elección. Se reconoce que una medida de estas características no puede ni debe indicar el contenido de la propuesta programática, por lo que, esta propuesta apunta al formato mínimo que deben seguir las organizaciones políticas. De esta manera, se facilitará su lectura y análisis por parte de la población. La estructura mínima propuesta es:

1. **Marco Institucional y de gobernanza** (Estructura, principios, valores, y base ideológica de la organización política).
2. **Análisis de Situación** (Evaluación diagnóstica de la situación general del país e identificación de los puntos priorizados para la atención de la organización política).
3. **Proyección, a largo plazo, sobre el futuro del país** (Formulación de respuestas frente a los retos futuros que enfrentará el país en el largo plazo).
4. **Propósito fundamental del gobierno y sus objetivos** (Misión, objetivos generales y específicos del programa de gobierno).
5. **Ejes (pilares) estratégicos** (Definir las prioridades y propuestas determinadas en el contexto electoral).
6. **Propuestas de Políticas Públicas** (en el marco de los ejes estratégicos, constituyen los planes y acciones que se comprometen a implementar si resulta electo).
7. **Recursos, Financiamiento y Fuentes** (Referido a los recursos económicos que respaldan las propuestas).

4. EXPOSICIÓN DE ACTAS DE CÓMPUTO

En el marco de la transparencia activa y para incrementar la confianza ciudadana en el organismo electoral y las elecciones en general, se propone habilitar e implementar una práctica sencilla, pero de mucho impacto. Luego del conteo de votos en cada mesa, se propone que los jurados electorales cuenten con una copia oficial del acta que pueda ser expuesta públicamente sin poner en riesgo la integridad del acta oficial que debe acompañar a los materiales electorales. Lo mismo con el acta del recinto en manos de los notarios electorales. La exposición de estos materiales permitiría el control ciudadano y facilitaría la labor de las misiones de observación electoral. Justamente, para que dichas copias expuestas puedan ser verificadas como reales y oficiales, sin poner en peligro la integridad de actas que pasan al cómputo departamental, se aconseja incorporar entre los materiales electorales una copia de acta que tenga el objetivo explícito de exponerse públicamente, pero que pueda contar con elementos de seguridad.

De igual manera, este tipo de acciones se debe acompañar con la reglamentación necesaria. En este caso, además de la exposición de copias oficiales de actas de escrutinio y cómputo, dicha reglamentación también puede considerar la foto capturada por observadores ciudadanos acreditados por el organismo electoral (ciudadanos sin filiación política), como instrumento válido de respaldo ante impugnaciones y disputas electorales que, posteriormente, deben resolver los Tribunales Departamentales o, en su defecto, el Tribunal Supremo Electoral.



5. AUDITORÍAS INFORMÁTICAS

El uso de tecnología puede ser una gran ventaja en el desarrollo de procesos electorales. Su aplicación permite acelerar procesos, automatizarlos y generar resultados más confiables. Sin embargo, esta confianza depende de la transparencia con la que se aplican estas tecnologías. El mundo de la informática no es fácilmente accesible a la población y a sectores profesionales alejados de estas disciplinas. Por lo tanto, se recomienda que todo uso de tecnologías sea auditado por organizaciones políticas y organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas o por la ciudadanía en general. El TSE, de manera proactiva, puede generar espacios y/o comisiones para la verificación de este tipo de instrumentos.

Concretamente, se llama la atención sobre la necesidad de auditar los sistemas (software) y equipos (hardware) en el empadronamiento y el cierre del padrón para una elección determinada, el sorteo de jurados electorales, el proceso de cómputo de resultados, y un sistema rápido de transmisión de resultados preliminares. Sobre este último punto, se considera central poder contar con tal mecanismo. En caso de que se decida no hacerlo, debe haber explicaciones técnicas solventes y transparentes para mejorar la confianza ciudadana en el proceso.

6. RECOMENDACIONES DE MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL

Las misiones de observación y acompañamiento electoral, nacionales e internacionales, son centrales para la calidad de los procesos electorales. Estas prácticas se han diseminado a lo largo de una variedad de contextos y se han convertido, muchas veces, en actores fundamentales para la validación (o no) de un proceso electoral. Sin embargo, su presencia no es solamente vital para la aceptación de resultados, sino que, además, plantean una serie de recomendaciones a los organismos electorales para su mejora futura.

La propuesta, en este sentido, tiene que ver con la consideración de los informes de las misiones de observación y acompañamiento nacional por parte del organismo electoral. Se sugiere incorporar una disposición en el reglamento respectivo que indique la consideración pública y deliberación de los informes por parte del TSE y/o de los TEDs. Se espera que en el marco de la rendición de cuentas, las recomendaciones presentadas por dichas misiones reciban una respuesta respecto a su implementación, así como a las razones o motivaciones que justificarían su exclusión en el próximo ciclo electoral.



PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA ACTIVA

Finalmente, más que una propuesta de reforma material y concreta como son las anteriores estipuladas en este documento, ésta apunta a un principio que podría asumir el OEP en su conjunto. Se trata del principio de transparencia activa. Es decir, se recomienda que todas las actividades que realizan las distintas instancias del OEP en el marco del proceso electoral sean debidamente publicitadas. No solamente los resultados, sino los procesos.

Se trata, entonces, de que se convoque a los actores sociales y políticos para el desarrollo de estas funciones técnicas, asegurando la celeridad y cumplimiento de plazos. De esta manera, se garantiza la legitimidad y confiabilidad de las decisiones tomadas y acciones realizadas en el marco del proceso electoral, especialmente respecto de elementos como los que se consideran en esta propuesta, que son altamente técnicos.

VIABILIDAD Y MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN

Dado que todas las propuestas aquí presentadas son altamente técnicas, la competencia recae en el OEP, sea en su capacidad normativa a través de reglamentos y otros instrumentos jurídicos propios, o en sus funciones administrativas y logísticas. En todos los casos se cuenta con el amparo de la Constitución Política del Estado y de la Ley 018 del Órgano Electoral Plurinacional como respaldo jurídico de estas funciones y competencias. En suma, todas las propuestas

planteadas en este documento caen dentro de las competencias y funciones del OEP y no requieren modificaciones en normas que dependan de otras instancias del Estado. Más bien, resulta necesario fortalecer la proactividad y el principio de transparencia activa para evitar que se reviertan decisiones del organismo electoral y/o que estas no gocen de legitimidad y confianza.



CONCLUSIÓN

Las propuestas planteadas en este documento tienen la única finalidad de hacer más transparentes los procesos técnicos, muchas veces complejos, que se desarrollan en el marco de la organización de un proceso electoral. De esta manera, se busca fortalecer las capacidades del organismo electoral, pero, sobre todo, aumentar la confianza de actores políticos y sociales, así como de la ciudadanía en general en el proceso electoral, sus resultados, y, por ende, en la democracia en su conjunto. Estas acciones son de vital importancia en un contexto de polarización, desconfianza, discursos y acciones que buscan menoscabar la institucionalidad democrática en beneficio de algunos actores políticos.

Este documento se ha centrado en los desafíos inmediatos y de corto plazo, con miras a las elecciones de 2025 y las de 2026, sin embargo,

estas propuestas no agotan las muchas y variadas oportunidades de mejora del sistema democrático y de la organización y desarrollo de procesos electorales, especialmente en el mediano y largo plazo. En este sentido, se destaca la necesidad de fortalecer el sistema de justicia electoral en Bolivia. La propuesta central es separar las funciones administrativas y jurisdiccionales en dos organismos independientes. Justamente, esta cuestión requiere de reformas más profundas y de la preparación de infraestructura y capital humano altamente calificado. El proceso, por tanto, tiene perspectiva de mediano y largo plazo, aunque se recomienda que su discusión y debate inicie ahora, con el tiempo suficiente para un proceso adecuado, un diálogo amplio, y el involucramiento de muchos actores.





OCD Bol



@ocd_bolivia



@ocd_bolivia



ocdbolivia.org



Fundación Jubileo



@fundacionjubileo



@JubileoBolivia



jubileobolivia.org