

Deber ser y deber político: Observaciones internacionales. El caso de las elecciones seccionales 2015 en Bolivia

Raquel Pacheco Avilez y Marcela Paredes***

Introducción

La historia de la observación electoral se remonta de manera específica a 1948, siendo un mecanismo utilizado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con una invitación expresa de los gobiernos para supervisar los procesos electorales. Sin ánimo de violentar la soberanía de las naciones, las Misiones de Observación Electoral (MOE) son convocadas para apoyar a las instituciones electorales en la vigilancia y legitimidad de las elecciones. Al respecto, la ONU señala que el ejercicio de observación electoral pretende “evaluar los procesos electorales en conformidad con los principios internacionales que rigen las elecciones honestas y democráticas”.¹

En la década de los años setenta del siglo XX, además de la ONU, se conforman otras organizaciones internacionales y regionales, tanto estatales como de la sociedad civil, que realizan observación electoral: Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), Unión Africana, Organización de Estados Americanos (OEA), Asociación de Naciones Asiáticas del Sudeste (ASEAN), Fundación Carter, Instituto Nacional Democrático (NDI), Instituto Republicano Internacional (IRI).

* Doctora en Ciencia Política, Universidad Nacional Autónoma de México. Maestra en Estudios Políticos y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Directora de Investigación, Instituto de la Democracia, Ecuador. Profesora de Partidos Políticos y Sistemas Electorales, Universidad Nacional Autónoma de México; <raquelymx@hotmail.com>.

** Doctoranda en Estado de Derecho y Gobernanza Global, Universidad de Salamanca, España. Máster en Administración Pública, Maxwell School, Universidad de Syracuse, Estados Unidos. Profesora Investigadora, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador; <ampe14@hotmail.com>.

1. ONU, *Declaración de Principios para la Observación Internacional de las Elecciones y Código de Conducta para Observadores Internacionales de Elecciones*, Nueva York, 27 de diciembre de 2005, <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/code_conduct_es.pdf>.



Las misiones de observación electoral, se han institucionalizado a través de los años, no solo porque representan un elemento de confianza y legitimidad en la organización de las elecciones, sino además porque promueven experiencias de interacción entre la ciudadanía y el Estado. No obstante, el prestigio que algunas organizaciones encargadas de la observación electoral se han ganado, todavía encontramos que ciertos países se niegan a invitarlas, motivados por la coyuntura política por la que pasan. En este sentido nos preguntamos: ¿Cuáles son las motivaciones de los actores implicados?, ¿qué criterios emplean las misiones de observación para evaluar los comicios? y ¿cuáles son los efectos que los informes de misión tienen sobre la vida democrática de un país?

Si bien, la existencia, mantenimiento y réplicas de misiones de observación y acompañamiento técnico a nivel mundial se realizan con mayor frecuencia, encontramos pocos análisis que evalúan su aval científico y metodológico, ya que las misiones responden a parámetros de evaluación convencionales con puntos de partida que en todos los casos no reflejan realidades similares.

Omitir las particularidades propias de cada país podría desencadenar mediciones generalistas, cuando la riqueza de una jornada electoral debe poder caracterizarse con sus connotaciones propias, que aportan a experiencias democráticas capaces de contrastarlas y difundirlas mundialmente.

Por otra parte, al valorar la importancia de una visión externa y objetiva, que en grandes términos es lo que aspira la cooperación internacional durante las elecciones, es difícil que con los limitados tiempos de los que disponen para realizar el trabajo de observación electoral pueda realmente tener un compendio real que acoja elementos del entorno, quizá cotidianos para quienes pertenecen al país, pero llamativos y significativos para un observador internacional.

La investigación analiza el caso boliviano durante las elecciones de 2014 y las metodologías utilizadas para su observación internacional, evidenciando elementos de su contexto interesantes para analizar y eventualmente considerar en futuras mediciones. Este trabajo aspira aportar en el análisis de académicos y de observadores electorales con nuevos elementos para el debate.

Estructura de la investigación

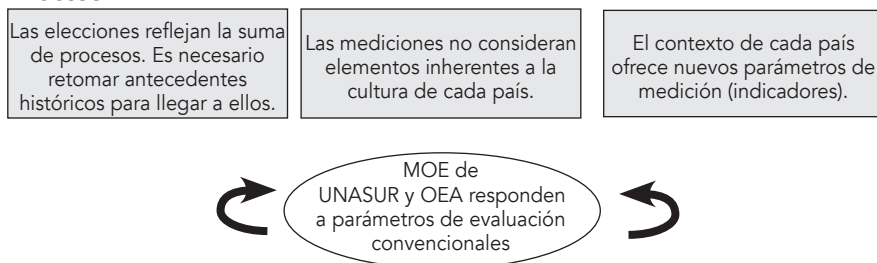
Los resultados de nuestra investigación son el resultado de un trabajo exploratorio durante un proceso de observación electoral en el marco de los trabajos de la misión electoral de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Se basa en un árbol de problemas que relaciona las causas y efectos, centralizando como hipótesis de investigación que las observaciones tal como se las lleva en la actualidad, responden a parámetros de evaluación convencionales, omitiendo la riqueza en las particularidades propias que tiene cada país. (gráfico 1)

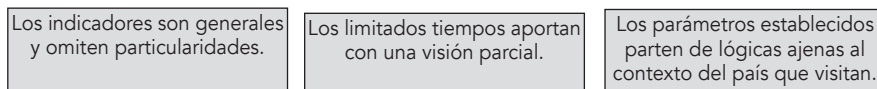
El plan de investigación expone como problema central la convencionalidad de los parámetros de medición de dos misiones de observación: UNASUR y OEA, determinando tres causas ligadas a la temporalidad, parametrización que parte de lógicas ajenas a la realidad del país, y generalización de apreciaciones. Estas causas conllevan a los efectos de necesidad de análisis histórico y sociocultural del contexto, y a la inclusión de nuevos indicadores en sus mediciones, que consideren los elementos citados.

Gráfico 1. Árbol de problemas, relación causal y objetivos

Efectos:



Causas:



Fuente: USAID, "Problem Tree", Program Cycle, July 2017.
Elaboración: autoras.



Sobre esta base, se comparan los indicadores propuestos por la OEA, contrastando lo aplicado por la UNASUR para conocer el alcance y dimensión que cubren.

Un análisis de los resultados y la necesidad de una reformulación metodológica será la consecuencia de comparar dos misiones de observación electoral desarrolladas en un mismo tiempo y área geográfica.

Cooperación internacional en el contexto boliviano

La primera pregunta que surge al momento de analizar la información vertida en los informes de observación electoral y/o acompañamiento técnico es la veracidad y legitimidad de esta fuente. Recapitulando este cuestionamiento, es necesario auscultar cuán importante resulta esa intervención en el contexto del país y de qué cooperación internacional hablamos.

En el caso boliviano, la cooperación internacional históricamente ha tenido una presencia fuerte y relevante con porcentajes considerables de ayuda para el desarrollo, que salen de la media en cooperación internacional en nuestra región,² a diferencia de otros países como el Ecuador, por ejemplo, que de manera sostenida ha tenido una presencia inferior al 1% en esta materia y que en los últimos años ha reducido la asistencia de la cooperación internacional.

A más de la política gubernamental, las diferentes cooperaciones internacionales priorizan la asistencia en un país dependiendo de sus indicadores de desarrollo. Solamente por citar un ejemplo, en 2010 Suiza decidió suspender su apoyo de más de treinta años en Ecuador, entre otras razones porque su PIB había ascendido de 3,22 en 2009, a 3,58 en 2010.³ En la región Andina la misma cooperación mantuvo su apoyo a Bolivia y Perú, porque entre otros factores, sus indicadores de desarrollo demandaban apoyo de la asistencia internacional.

-
- De acuerdo a los informes del Banco Mundial, los porcentajes que recibió Bolivia como cooperación internacional en diferentes periodos fue: 1992: 12,229%, 1996: 11,454%, 2003: 12,097%, 2006: 7,689%. Banco Mundial, “Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA) neta recibida (% del INB)”, *Banco Mundial*, 2016, <<https://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ODAT.GN.ZS?locations=BO>>.
 - Ecuador Banco Central, “Estadísticas Macroeconómicas”, *Banco Central del Ecuador*, <<https://www.bce.fin.ec/index.php/estadisticas-economicas>>.



La cooperación internacional apoyó a Bolivia en procesos importantes y decisivos en la vida democrática del país, por ejemplo, la: alemana, holandesa, danesa y suiza estuvieron presentes en las fases de participación ciudadana, sistematización y diálogo político para su nueva Constitución finalmente promulgada el 7 de febrero de 2009.⁴

En la escala regional, el papel que jugó UNASUR para la resolución de conflictos internos bolivianos en el año 2008, ante un fracasado intento de cesación de la presidencia de Morales, fue prevenido por los países integrantes de la Unión,⁵ así como su rol mediador en las tensiones surgidas entre Ecuador y Venezuela frente a Colombia a raíz de la incursión colombiana en territorio ecuatoriano para bombardear un asentamiento de guerrilleros de las FARC en 2008. Estos aspectos catalogan a UNASUR como un interlocutor válido,⁶ destacando su aporte y valía en la promoción de valores democráticos como la paz, y el respeto al Estado de derecho.

Este elemento no es importante solo para los casos conflictivos, sino que pone sobre el tablero la presencia de un nuevo actor regional capaz de construir y ganar legitimidad en un contexto en que el presidente Evo Morales desde 2006, con respaldo del Movimiento Acción Social (MAS), llega al poder y plantea la necesidad de cambios sociales profundos, reivindicando principalmente el derecho al respeto de los pueblos y nacionalidades y la superación de una brecha de pobreza históricamente tan diametral en este país.

Hasta el año 2011, la Organización de Estados Americanos (OEA), que históricamente había ganado prestigio como responsable de observar comicios electorales a partir del año 1962, durante las elecciones de Costa Rica, tuvo como nuevo actor a UNASUR que se planteó iniciar su camino de observación electoral legitimado a través de su Consejo Electoral integrado por los países miembros.⁷ La modalidad sería intervenir previa invitación de cada país que lo requiera, como lo había hecho la OEA y la Comunidad del Caribe (CARICOM).

-
4. Bolivia Ministerio de Planificación del Desarrollo, “La Cooperación Internacional en Bolivia”, 2013, <http://www.aecid.bo/portal/wp-content/uploads/2014/02/CI_2013.pdf>.
 5. UNASUR, *Declaración de La Moneda*, Santiago, 15 de septiembre de 2008, <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL.2008.LAMONEDA.pdf>.
 6. Sergio Caballero Santos, “Unasur y su aporte a la resolución de conflictos sudamericanos: el caso de Bolivia”, *IELAT*, No. 44 (2012): 4-28,
 7. UNASUR, “Estados Miembros”, *UNASUR*, <<http://www.unasursg.org/es/estados-miembros>>.



En efecto, la creación de este Consejo puede atribuirse en parte a los cuestionamientos que los países catalogados como de nueva izquierda,⁸ habían formulado en contra de la hegemonía estadounidense existente en la OEA, desde su punto de vista.

En este contexto, Bolivia, con un presidente de línea del Socialismo del Siglo XXI desde el comienzo de su mandato hace ocho años, invitó formalmente a la OEA para sus comicios electorales en 2014.

Con este preámbulo, la presencia de UNASUR y OEA, tienen un antecedente político difícilmente superable. De ahí que el análisis de la metodología utilizada por cada una de las organizaciones nos aportará con elementos objetivos necesarios para distinguir y contrastar la razón de ser de cada misión y/o asistencia técnica.

Parámetros de medición *versus* costumbres electorales

Establecer parámetros de medición comunes constituye un punto de partida para poder evaluar a nivel internacional cómo avanza una jornada electoral, contrastando lo que ha funcionado bien en otros países y evidenciando las prácticas de cada país.

Los parámetros constituyen un punto de partida, considerando que continuamente se debaten nuevos elementos necesarios para hablar de una elección de calidad; la variedad recorre desde parámetros generales hasta elementos específicos difíciles de ser aplicados idénticamente a nivel global.⁹ El debate respecto a qué se considera una buena elección¹⁰ no es nuevo, sin embargo, expertos coinciden en que no existe una elección perfecta,¹¹ y destacan

-
8. José Natanson, “La nueva izquierda: Triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador”, *Postdata* 14, No. 1 (2009).
 9. Robert Alan Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1973).
 10. Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, trad. por José F. Fernández Santillán (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1986); Flavia Freidenberg, “¿Qué es una Buena Elección?: El uso de los Informes de las Misiones de Observación Electoral para Evaluar los Procesos Electorales Latinoamericanos (2013-2016)”, *Dados. Revista de Ciências Sociais* 60, No. 4 (2017): 1095-142.
 11. Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi y Pippa Norris, *Comparing Democracies 4: Elections and Voting in a Changing World* (London: Sage Publications, 2014).



la necesidad de considerar aspectos que van más allá del mero proceso electoral y que son importantes al hablar de integridad electoral.

Los elementos que serán objeto de observación son válidos en la medida en que tienen una trascendencia para su entorno. En el caso boliviano, una serie de formalidades que van desde la obligatoriedad de presentar su documento de identidad hasta el respeto a la fila al momento de la votación, se vuelven aspectos secundarios de “no obligatorio cumplimiento”.

Para empezar, en Bolivia está prohibido el uso de transporte privado o público durante el día de las elecciones, es decir, el organismo electoral realizará todos los esfuerzos por garantizar que las distancias no excedan la posibilidad de estar cerca del recinto al que pertenecen los votantes. Esta particularidad permite a los ciudadanos tener un día inusual familiar, en donde priman la camaradería, los paseos extendidos y es motivo para salir colectivamente con hijos pequeños y mascotas, que comparten el ejercicio democrático con naturalidad.

Mientras más alejado es el territorio, más concéntrico es el medio, por lo tanto resulta más familiar y conocido. Es por ello, que la cédula de identidad no es indispensable y el no contar con ella no impide el ejercicio del sufragio. Por ejemplo, en tres de los doce recintos visitados durante la jornada electoral constatamos que los ciudadanos podían votar sin la cédula de identidad, algo que en otros países sería imposible. En el caso boliviano presumimos que esto se debe a la cercanía de la gente en algunas zonas, la costumbre, la confianza y el ambiente de camaradería.¹²

Es interesante resaltar que los usos y costumbres electorales en territorios indígenas representan una arista de investigación que supone un mayor conocimiento de su cosmovisión y lógicas de autoridad. Por ejemplo, el orden de prelación para ejercer el derecho al sufragio se sujeta al orden de llegada a la fila en la mayoría de los países. Sin embargo en algunas comunidades bolivianas no es importante hacer una fila, ni tampoco se respeta su prelación por la hora de llegada. Bajo su enfoque, un líder puede llegar después y contar con el puesto antes, independientemente de si hay mujeres embarazadas o niños esperando.

12. La visita se realizó en calidad de observador electoral de la misión de UNASUR en los recintos electorales del Municipio de Coroico, en marzo de 2015.



Sería injusto descalificar una jornada electoral por la falta de cumplimiento de aspectos formales como los descritos en los párrafos anteriores, de ahí la necesidad de contrastarlos con las prácticas y/o costumbres locales. Es necesario contar con elementos de los que se puede partir en una medición sin descartar además, nuevos parámetros propios a cada proceso, sin ir al extremo de caer en flexibilidad y falta de reglamentación que representaría un problema para los electores y observadores,¹³ porque podría ser manipulada por grupos de poder.

Parámetros comparados entre las misiones de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

Parámetros de la OEA

La OEA tiene más de cincuenta años de experiencia en observaciones electorales. Los matices y tónica con que se han compartido sus informes de misión han variado según el momento histórico en el que han intervenido en cada país. Sin embargo, su metodología, se ha utilizado a nivel internacional por lo que se ha constituido en la base de análisis para nuevas mediciones internacionales.

Con la intención de aplicar una comparación sistemática de las dos misiones, se caracterizarán los siguientes parámetros y sus usos en los dos casos.

El concepto de elecciones democráticas para la OEA

Son cuatro los indicadores generales que mide la OEA en sus diferentes misiones. Con varios cuestionarios busca evidenciar hasta qué punto las elecciones en el país han sido: inclusivas, limpias, competitivas y, previo a ello, se ausculta respecto a los cargos públicos electivos.

El indicador *elecciones inclusivas*, responde si todos los ciudadanos están efectivamente capacitados para expresar sus preferencias en las elecciones. El indicador *elecciones limpias* define si se respetan las preferencias de los votantes y se registran fidedignamente. El indicador de *elecciones competitivas*

13. David Reondo, "Usos y costumbres, procesos electorales y autonomía indígena en Oaxaca", en Lourdes de León Pasquel y Sergio Sarmiento Silva, coords., *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas* (Ciudad de México: CIESAS, 1971), 91-113.



establece si el electorado cuenta con opciones imparciales entre los candidatos. Finalmente, el indicador de *cargos públicos electivos* define si se ocupan las principales dignidades mediante elecciones periódicas.

Con distintos cuestionarios se revisa tanto en la apertura, como en el desarrollo y fin de la jornada si además se cumplen procedimientos formales tales como horarios, señalización, silencio electoral, entre otros aspectos, acordes a la Constitución de cada país.

El despliegue de un número de observadores depende del presupuesto asignado a la misión y puede tener un promedio de cien miembros que incluyen a especialistas de cuestionario y de indicadores.

Prohibiciones establecidas para la misión de la OEA

El acuerdo suscrito entre la presidenta del Tribunal Supremo Electoral del Estado Plurinacional de Bolivia y el Jefe de Misión de la OEA, faculta una gran capacidad de acción para aplicar los indicadores de observación, sin embargo las partes también definen restricciones de manera muy general, enunciado de que la observación se realizará sin menoscabo de la soberanía, independencia y autonomía del país, estableciendo además como una disposición general, que la misión deberá actuar con imparcialidad, objetividad e independencia en el cumplimiento de su cometido.

A nivel interno la OEA prevé algunas prohibiciones para los integrantes de la MOE, entre las que se destacan: actuación contraria a los intereses de la MOE/OEA, incumplimiento de instrucciones, difusión de información sin la debida autorización, declaraciones públicas, publicación de información, comunicación o trato con actores del proceso electoral y con terceros, uso inadecuado de recursos, y finalmente, acoso laboral y sexual.¹⁴

Parámetros de UNASUR

La UNASUR, a diferencia de la OEA, no ha publicado una metodología de observación electoral. Los diferentes elementos que considera durante el

14. Ver: OEA Secretaría General, *Manual para Las Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos*, 2008, <https://www.oas.org/sap/docs/DECO/2010/EXOR0903_MANUAL.pdf>.



ejercicio electoral, parten de la experiencia de técnicos que acompañan a la misión, en su mayoría integrantes a nivel de gobierno y de áreas especializadas de los diferentes organismos electorales.

En el marco del protocolo establecido por el Consejo Electoral de UNASUR,¹⁵ se incluye una metodología con las siguientes etapas:

Información: El Tribunal Supremo Electoral del Estado Plurinacional de Bolivia proporcionará a la Dirección de la Misión información sobre la normativa, el sistema electoral, el contexto sociopolítico del proceso electoral y los principales medios de comunicación.

Entrevistas: La Dirección de la Misión mantendrá reuniones, entrevistas y contactos de carácter institucional, político o periodístico.

Coordinación: La Dirección de la Misión realizará reuniones periódicas de coordinación y evaluación con los integrantes de la Misión para propiciar el intercambio de información sobre actividades desplegadas.

Verificación general: Los integrantes de la Misión presenciarán o verificarán actividades del proceso electoral relacionadas con la capacitación, auditorías de sistemas, elaboración de cuadernos electorales, simulacros, sistemas de votación y funcionamiento de las mesas de sufragio.

Presencia en las mesas de sufragio: El día de la elección se asignarán rutas de observación y acompañamiento que permitan verificar en forma directa la instalación de las mesas, el desarrollo de los comicios y su cierre, a nivel rural y urbano. Durante todo el día en los recintos y mesas, se contará con una guía para la captura de datos.

Prohibiciones establecidas para la misión de UNASUR

Dentro del acuerdo suscrito entre el órgano electoral nacional y UNASUR, se establecen de manera general las obligaciones de los miembros de la misión de acompañamiento, y, dentro de los criterios y normativas para la ob-

15. El protocolo 2015 es un documento que no se encuentra disponible en la página web del Consejo Electoral de UNASUR y que fue entregado de forma impresa a los miembros de la Misión de Acompañamiento Electoral que participaron en las elecciones en marzo de 2015.



servación,¹⁶ se caracterizan de manera detallada los límites de los integrantes de dicha observación.

En el convenio también constan como principios básicos de la misión: la imparcialidad, objetividad, independencia, legalidad, no injerencia y transparencia de todos los integrantes de la misión.

Tiempo y espacio para el desarrollo de la observación

Las decisiones relativas al trazado geográfico y el tiempo que se destine a una observación antes, durante y después del día de las elecciones, son facultativas del equipo técnico de cada misión. Como es entendible por temas de seguridad y conocimiento de los contingentes que cada territorio puede presentar, se otorga esta responsabilidad a un tercero con conocimiento del entorno.

Los tiempos, y recorridos de la misión están supeditados al factor presupuestario que en algunos casos limita la posibilidad de tener una muestra representativa del país, generalmente se incluyen de forma predeterminada las capitales y las ciudades relevantes en términos de población.

Para las misiones de la OEA es imprescindible enviar a un equipo de avanzada que evalúe el territorio, dimensione y proponga el mejor trazado para la visita de sus observadores.

Mientras tanto, en el caso de UNASUR, es importante caracterizar los tiempos en los que se deben entregar los informes. Así se establece que el primer informe será presentado durante el primer día de veda electoral, y se referirá a las actividades realizadas y por realizar. En un segundo momento, la misión entregará al órgano electoral un informe preliminar de consideración genérica. Finalmente, después de quince días y una vez que se ha analizado la información recogida, se remitirá un informe completo de la misión al ente

16. El Estatuto del Consejo Electoral de UNASUR señala que las actividades de observación y acompañamiento electorales se realizarán de conformidad con el Convenio a suscribir con el Estado solicitante (art. 12). El convenio suscrito con el gobierno boliviano establece los criterios y normativas específicas para la misión de observación y acompañamiento electoral de UNASUR. Una versión impresa del documento se entregó a los miembros de la Misión de Acompañamiento Electoral que participaron en las elecciones en marzo de 2015. Ver: UNASUR, *Estatuto del Consejo Electoral*, Lima, 30 de noviembre de 2012, <<http://www.unasursg.org/es/consejo-electoral-unasur>>.



electoral nacional con copia al Consejo Electoral, a la Secretaría General y a la Presidencia Pro Tempore de UNASUR.¹⁷

Antecedentes de las elecciones departamentales Bolivia 2014

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia determina que el país se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígenas originarios campesinos.¹⁸ El territorio nacional está dividido en 9 departamentos, 112 provincias, 339 municipios, y 11 municipios indígenas.

En las elecciones del domingo 29 de marzo de 2015, fueron electos una serie de autoridades departamentales y municipales.¹⁹ Un total de 24 partidos, agrupaciones, frentes y alianzas presentaron candidaturas para la elección de gobernadoras o gobernadores y asambleístas, y se presentaron 151 organizaciones políticas, entre partidos, agrupaciones ciudadanas, pueblos indígenas, alianzas y frentes para las candidaturas de alcaldes y concejales. En el proceso se registraron más de 16.000 candidatos para las diferentes posiciones disponibles: gobernadoras o gobernadores, asambleístas departamentales, alcaldesas o alcaldes, concejales y concejales, subgobernadores y corregidores (en el departamento del Beni), Ejecutivos seccionales de desarrollo (en el departamento de Tarija) y asambleístas regionales de la región del Chaco (en el departamento de Tarija).

El padrón electoral estuvo conformado por alrededor de seis millones de ciudadanos hábiles para votar y se dispusieron 29.109 mesas de sufragio, con 174.652 jurados electorales elegidos. La Ley del Régimen Electoral,²⁰ esta-

17. Acuerdo entre la Unión de Naciones Suramericanas y el Tribunal Supremo Electoral del Estado Plurinacional de Bolivia sobre la misión de acompañamiento electoral para las elecciones departamentales, regionales y municipales del 29 de marzo de 2015.

18. Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia [2009], tít. I, “Organización Territorial del Estado”, cap. primero, “Disposiciones Generales”, art. 269, num. 1 ([Sucre]: Asamblea Constituyente de Bolivia, Comisión de Asamblea): 99.

19. Órgano Electoral Plurinacional, “Elecciones Subnacionales 2015”, *OEP*, <<https://www.oep.org.bo/procesos-electorales-y-consultas/elecciones-subnacionales/elecciones-subnacionales-2015/>>.

20. Bolivia, Ley de Régimen Electoral, en Gaceta Oficial de Bolivia, No. 026 (Sucre, 30 de junio de 2010): 1.



blecía que la convocatoria de elecciones subnacionales debía hacerse con una anticipación de 150 días, de manera que podía haber una superposición entre la campaña electoral de las elecciones generales de 2014 y el proceso de las elecciones subnacionales que debían realizarse en marzo de 2015. La Ley 575, de 2 de octubre de 2014, modificó esa disposición y disminuyó el plazo de convocatoria a 120 días. El Órgano Electoral Plurinacional (OEP) convocó a elecciones de autoridades políticas, departamentales, regionales y municipales para el 29 de marzo 2015.²¹

A continuación, el cuadro 1 presenta de forma detallada la aplicación de diversos indicadores utilizados por las misiones electorales de OEA y UNASUR en las elecciones bolivianas realizadas el 29 de marzo de 2015. A partir de esta información, posteriormente se realizará un análisis de la objetividad en la aplicación de la metodología por parte de estas organizaciones regionales.

El cuadro que a continuación se presenta contiene tanto los subcomponentes que son considerados por las misiones de observación, así como los elementos de análisis que forman parte del cuestionario que se aplica a la ciudadanía para conocer con más de detalle la forma en la que se ha organizado y se llevan a cabo los comicios en los diversos países. La pregunta se califica positivamente con el signo + y negativamente con el signo -, también se considera la opción sin mención, debido a que en ocasiones los entrevistados omiten su opinión.

El objetivo de este instrumento consiste en recabar información sobre los tres momentos fundamentales de unas elecciones, como son: preelectoral, electoral y poselectoral, lo que a la postre permitirá contar con información respecto a la calidad democrática del país, tomando en consideración la confianza y transparencia en el órgano electoral, así como la forma en la que el Estado garantiza el ejercicio de elecciones libres y transparentes.

En este sentido, concentramos tanto a los subcomponentes como a los elementos de análisis en tres categorías grandes. La primera preelectoral, que contiene los literales A, B, C, H, I, J, K y L, aquí encontramos el grueso de las preguntas del instrumento aplicado por la OEA lo que refleja la preocupación existente por este organismo en la correcta organización de las elecciones. En

21. Bolivia, Tribunal Supremo Electoral, [Resolución TSE-RSP], en Órgano Electoral Plurinacional, 0565, 6 de noviembre de 2014.



C. Cuadro 1. Resultados de la aplicación de los indicadores de observación electoral: OEA y UNASUR

Subcomponentes	Elementos de análisis	Resultados							
		OEA	+	-	Sin mención	UNASUR	+	-	Sin mención
Inscripción	A ¿A quién le es legalmente permitido votar?	Se presentaron reclamos por parte de ciudadanos al no poder ejercer el derecho al voto, lo que generó descontento en relación a la lista de electores.		-					X
	B ¿Existen obstáculos legales u otros para inscribirse para votar?	Incertidumbre de candidatos que no tenían la seguridad de poder presentarse a la elección hasta el día anterior al proceso y de confusión en los votantes al momento de sufragar dado que las candidaturas impresas en las boletas no correspondían con las opciones de votación efectiva.		-				X	
Registro electoral	C ¿Es correcta la información del registro electoral?	Se presentaron reclamos por parte de ciudadanos al no poder ejercer el derecho al voto, lo que generó descontento en relación a la lista de electores.		-		De lo constatado durante la apertura de las mesas, todo estuvo acorde a lo previsto.	+		
Acceso al centro de votación	D ¿Existen obstáculos legales u otros para llegar a los centros de votación o para depositar el voto de otra forma?	Confusión y falta de la supervisión requerida a la hora de su entrega a los notarios electorales. En cuanto a la idoneidad de los sitios de votación, se constató que algunos recintos electorales no garantizaban espacios adecuados para la accesibilidad a personas con discapacidad.		-		No, jornada desarrollada con absoluta "normalidad".	+		



	X				
	X				
			Jornada desarrollada dentro de las expectativas.		
	X				
	-				
<p>Confusión en la ciudadanía de cómo votar por su candidato o candidato de preferencia por consecuencia de las inhabilitaciones y substitutiones presentadas hasta un día antes de la elección.</p>					
<p>E ¿Se encuentran todos los votantes elegibles y dispuestos a votar capacitados para depositar su voto y lo hicieron tal como intentaron?</p>				No	
<p>F ¿Pueden votar los electores sin ninguna presión externa o miedo a represalias?</p>					
<p>G ¿Se chequean y cuentan y/o tabulan o suman todos los votos de manera imparcial y exacta?</p>					
<p>H ¿Existen obstáculos legales no razonables para llegar a ser candidato?</p>				+	
<p>I ¿Se garantiza la seguridad física de todos los candidatos y del personal de los partidos?</p>				+	
<p>J ¿Compiteen los candidatos en igualdad de condiciones?</p>				No	
<p>Emisión del voto</p>					
<p>Igualdad de seguridad</p>					+
<p>Igualdad de oportunidades</p>					+



Derecho a la prensa libre y a la información	K	¿Tienen los votantes acceso a la información necesaria para tomar una decisión informada a la hora de depositar sus votos?		-	X		X
	L	¿Se les permite a los candidatos y al electorado organizarse e interactuar libremente			X	Jornada electoral llevada con civismo, alta participación de ciudadanía boliviana.	+
Libertad de asociación, asamblea, expresión y movimiento	M	¿Se llenan los principales cargos públicos (p. ej. Ejecutivo nacional y Legislatura) a través de elecciones periódicas?	Si		X		X
	N	¿Se instalan debidamente a los ganadores de las elecciones en sus puestos correspondientes?			X		X

Fuente: OEA, Manual para Las Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos.

Elaboración: autoras.



donde se garantice que todas las personas habilitadas por la ley, para votar y ser votados, puedan participar sin ningún obstáculo o amenaza. Asimismo, se pone especial atención en la confianza que la ciudadanía tiene hacia el registro electoral, uno de los temas que en la mayoría de los países democráticos genera especulaciones y desconfianza.

También se toma en consideración las facilidades u obstáculos en el acceso a los centros de votación, sin duda un tema que compete de forma especial a los países de la región latinoamericana, en donde aún existen amplias zonas de rezago social que implica el reducido o casi nulo desarrollo de vías de comunicación y acceso a comunidades rurales, indígenas y de extrema pobreza. Las condiciones de competencia de las organizaciones política resulta de interés, debido a que ha sido recurrente tanto la intervención como la utilización de recursos públicos del partido en el gobierno en su afán de mantener en el poder, de ahí el interés por cuestionar a la ciudadanía respecto a este ambiente de competitividad que permita que todas las fuerzas políticas participantes ejerzan con libertad sus campañas.

Otro tema relevante es el acceso y la calidad de la información con la que cuentan los electores para elegir a sus representantes, sin duda un reto pendiente tanto para los órganos electorales como para las mismas organizaciones políticas, debido a que es recurrente encontrarnos campañas negativas llenas de ataques, antes que propositivas que atiendan genuinamente las demandas y necesidades de la ciudadanía. A esto debemos sumarle el reto que representa en la actualidad para los organismos electorales la regulación de precampañas, campañas y poscampañas que realizan en las redes sociales, y que como se ha evidenciado, a más de proveer mayor información y participación directa de los electores, en muchas ocasiones también fungen el rol de destabilizadoras de los procesos democráticos.

Finalmente, uno de los temas que ha cobrado interés para las misiones de observación es conocer las condiciones de seguridad de los comicios en todas sus etapas, esto debido a la agravante situación de muchos países de la región latinoamericana en la que se registran ataques hacia los candidatos e impedimentos para el ejercicio del sufragio por parte de la delincuencia organizada, en donde también se ha registrado la injerencia del narcotráfico.

La segunda etapa del proceso corresponde a la electoral, esto es, el día de la votación, aquí ubicamos los literales: D, E, F, e I. En esta sección se con-



sidera principalmente, la condiciones para el ejercicio del sufragio, se pone a prueba el registro electoral y su veracidad para que todos los electores interesados en participar puedan hacerlo. También se evalúa el trabajo del órgano electoral en referencia a la eficacia de los mecanismos utilizados por éste para capacitar a los electores en la emisión del voto, encontramos con recurrencia que ante papeletas o boletas de votación demasiado extensa se produce confusión en el electorado, lo cual se complejiza cuando esta son listas abiertas y desbloqueadas.

El tema de la seguridad durante la jornada electoral es crucial, no solo para garantizar el sufragio libre de cualquier amenaza o represalia, sino que el día de los comicios exista un ambiente de paz y civilidad en todo el territorio. Recabar esta información resulta relevante, debido a las constantes denuncias de la compra del voto, prácticas de clientelismo y extorsión para incidir en los electores. Así como también, la creciente violencia hacia los candidatos, y de forma particular hacia las mujeres que intervienen y participan en política.

La última fase de la jornada electoral corresponde a la etapa poselectoral que contempla los literales: G, M y N. El literal G hace referencia al conteo de votos, pone a prueba al órgano electoral y los mecanismos de capacitación a los miembros de las juntas receptoras del voto, pues de esta correcta instrucción es que se garantiza la transparencia y respeto a la voluntad del electorado. En la últimas décadas, se han incrementado los cuestionamientos a los organismos electorales, acusándoles de fraude electoral, lo que ha llevado a procesos extraordinarios de conteo de votos. Esto sin duda, mina no solo la credibilidad de la función electoral sino de los candidatos electos, que son posesionados luego de un proceso electoral altamente cuestionado. Finalmente, se considera en esta etapa la recurrencia con la que se organizan elecciones y se renuevan a las autoridades, elemento crucial para la oxigenación de los sistemas políticos.

Análisis de objetividad en la aplicación metodológica de la OEA y UNASUR

La metodología desarrollada por la OEA, tal como se puede evidenciar representa un importante aporte que incluye múltiples y variados elementos. Si nos remitimos a la matriz presentada, son varios los elementos negativos de la lista de chequeo y validación, que en la práctica son matizados con otros elementos que se han considerado.



La OEA ha previsto una adecuación de su cuestionario antes de su aplicación, atribuyendo que la razón principal para que sea estandarizado es asegurar su consecuencia entre una misión de observación electoral y otra. Plantea, además, la posibilidad de incluir ciertos temas relevantes en el cuestionario.

Para efectos de su análisis, la matriz que antecede no incluye más preguntas de las propuestas en su metodología, pues lo que sí es obligatorio para esta misión es no eliminar ninguna de las preguntas originales del cuestionario estandarizado, ya que la serie de preguntas seleccionadas son necesarias para observar si las elecciones son o no democráticas de forma comparada.

Factor político

El efecto de un informe de misión, e incluso de una sola oración emitida en el mismo, puede convertirse en una noticia que mediatice si las elecciones se llevaron de manera responsable o no. El efecto potencialmente importante de una observación electoral replantea la forma, el momento y el espacio en el que se transmita su informe.

En el caso boliviano 2015, el informe final de la OEA recoge los indicadores mencionados en la matriz, a más de un sinnúmero de elementos que menguan la visión, y facultan a cada lector tener una visión final del proceso electoral.

El informe final de UNASUR no fue publicado, los medios recogieron el informe preliminar que en síntesis recoge lo más positivo de la jornada, omitiendo evaluar todos los momentos importantes caracterizados por la OEA.

Además de lo aquí evidenciado, se ha constatado durante la observación que los individuos actúan de manera impuesta frente al estímulo de sentirse observados. Lo ideal sería que una misión pase “casi” inadvertida para conocer lo que está ocurriendo.

Tanto quienes observan como los observadores, intentan en alguna medida, evidenciar los hallazgos de la mejor manera, para no causar problemas con el país anfitrión.

Es ingenuo pensar que el informe traduce todo lo observado. Al delegar a una tercera persona que actúa como filtro, la información puede modificarse y adecuarse para que políticamente pueda evidenciar los desaciertos por un lado y enuncie también todo lo positivo de la jornada.



Conclusión

Con el análisis que antecede se confirma que los hallazgos de una observación resultan parciales y no representan el cien por ciento de lo actuado durante los comicios y que son expuestos en el informe final. Además, podemos notar que el hecho de que cada misión electoral tenga sus propios parámetros más que contribuir a una diversificación en los indicadores de medición, dispersa la información que permita un análisis integral de la observación.

Los elementos que aún no se miden pueden ser abordados colaborativamente entre distintos observadores, académicos y ciudadanos que, valorando la presencia internacional, pueden plantear realidades endémicas de cada país. En este sentido, la actuación del órgano electoral para coordinar el levantamiento de información de las misiones de observación sería fundamental, sin desmedro de la independencia que estas tienen, pero sí en beneficio de la propia organización electoral del país.

El hecho de invitar a misiones de observación electoral no solo debe implicar un acto de legitimidad y confianza en los comicios, sino la posibilidad de detectar fallos y elementos de mejora en la ejecución de los procesos electorales.

La relación costo-beneficio de una observación podría contribuir de manera más objetiva y directa al perfeccionamiento de los procesos electorales haciendo un seguimiento permanente, que, por ejemplo, demande la publicación de sus informes, acción que no debe estar únicamente en manos de medios de comunicación, sino de una ciudadanía mejor informada y consciente de su responsabilidad. Es por ello, que las misiones de observación deben también responsabilizarse con la ciudadanía del país que visitan y, en un acto de transparencia, hacer de conocimiento público los informes para fortalecer los procesos democráticos entre el Estado y la ciudadanía.

Finalmente, una vez analizados los parámetros de evaluación de la OEA y UNASUR, cabe señalar que las dos organizaciones internacionales hacen un esfuerzo por obtener información cuantitativa como cualitativa, con especial énfasis en los aspectos que regulan el proceso.

22. Manuel Alcántara, “Los ciclos políticos en América Latina (1978-2015)”, *Revista Sistema*, No. 242-243 (2016): 5-22.

**Cuadro 2. El concepto de elecciones democráticas:
Una aproximación más detallada**

Atributos	Componentes de Atributos	Subcomponentes de Atributos	Asuntos en Juego
I. Elecciones Inclusivas	1. Voto universal y equitativo		¿A quién le es legalmente permitido votar?
	2. Uso efectivo del derecho al voto	Inscripción Registro Electoral Acceso al centro de votación Emisión del voto	¿Existen obstáculos legales u otros para inscribirse para votar? ¿Es correcta la información del registro electoral? ¿Existen obstáculos legales u otros para llegar a los centros de votación o para depositar el voto de otra forma? ¿Se encuentran todos los votantes elegibles y dispuestos a votar capacitados para depositar su voto y lo hicieron tal como intentaron?
II. Elecciones Limpias	3. Integridad de las preferencias del votante		¿Pueden votar los electores sin ninguna presión externa o miedo a represalias?
	4. Registro exacto de las preferencias del votante		Se chequean y cuentan y/o tabulan o suman todos los votos de manera imparcial y exacta?
III. Elecciones Competitivas	5. Derecho a postularse para cargos públicos		¿Existen obstáculos legales irrazonables para llegar a ser candidatos?
	6. Garantías básicas para una campaña electoral	Igualdad de seguridad Igualdad de oportunidades Derecho a la prensa libre y a la información Libertad de asociación, asamblea, expresión y movimiento	¿Se garantiza la seguridad física de todos los candidatos y del personal de los partidos? ¿Compiten los candidatos en igualdad de condiciones? ¿Tienen los votantes acceso a la información necesaria para tomar una decisión informada a la hora de depositar sus votos? ¿Se les permite a los candidatos y al electorado organizarse e interactuar libremente?
	7. Elecciones periódicas para altos cargos nacionales		¿Se llenan los principales cargos públicos (i.e. ejecutivo nacional y legislatura) a través de elecciones periódicas?
IV. Cargos Públicos Electivos	8. Irreversibilidad de los resultados electorales		¿Se instalan debidamente a los ganadores de las elecciones en sus puestos correspondientes?

Fuente: OEA, *Manual para Misiones de Observación Electoral de la OEA*, 24.



Hace falta profundizar en temas específicos de cada indicador, adaptándolos al contexto boliviano, para que constituyan un aporte objetivo, menos político, que corrija la senda hacia la banalización de la democracia,²² rescatando, por ejemplo:

Elecciones inclusivas: No se dice nada al respecto de la paridad de género integral, es decir, las condiciones de participación de las mujeres que les permita ganar elecciones. Tampoco se levanta información sobre la participación de los jóvenes en las candidaturas, pueblos y nacionalidades, y migrantes.

Elecciones limpias: Es necesario profundizar en levantamiento de información sobre compra de votos, clientelismo, etc.

Elecciones competitivas: Se sugiere revisar el uso de recursos públicos en apoyo a candidatos oficiales.

Cargos públicos: ¿Qué pasa en el mismo caso de Bolivia cuando se promueven reelecciones indefinidas?

La experiencia boliviana plantea nuevos cuestionamientos que nos invitan a reflexionar sobre el rol de evaluadores y evaluados, delimitando sus indicadores y repensando sobre alternativas que pueden aportar a una democracia más genuina. Sobre todo, considerando las particularidades de las comunidades bolivianas, ya que medir la calidad de la democracia con parámetros rígidos va en detrimento de la cultura política que se vive en el país.

Bibliografía

- Alcántara, Manuel. “Los ciclos políticos en América Latina (1978-2015)”. *Revista Sistema*, No. 242-243 (2016): 5-22.
- Banco Mundial. “Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA) neta recibida (% del INB)”. *Banco Mundial*. 2016. <<https://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ODAT.GN.ZS?locations=BO>>.
- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Trad. por José F. Fernández Santillán. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1986.
- Bolivia. Ministerio de Planificación del Desarrollo. “La Cooperación Internacional en Bolivia”. 2013. <http://www.aecid.bo/portal/wp-content/uploads/2014/02/CI_2013.pdf>.
- . Ley de Régimen Electoral. En Gaceta Oficial de Bolivia, No. 026. Sucre, 30 de junio de 2010.
- . Tribunal Supremo Electoral. [Resolución TSE-RSP]. En Órgano Electoral Plurinacional, 0565. 6 de noviembre de 2014.
- Bolivia Órgano Electoral Plurinacional. “Elecciones Subnacionales 2015”. OEP. <<https://www.oep.org.bo/procesos-electorales-y-consultas/elecciones-subnacionales/elecciones-subnacionales-2015/>>.



- Boneo, Horacio, Manuel Carrillo y Ricardo Valverde. “La Observación (Internacional y Nacional) de las Elecciones”. En Dieter Nohlen, y otros, comp., *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Ciudad de México: FCE, 2007.
- Caballero Santos, Sergio. “Unasur y su aporte a la resolución de conflictos sudamericanos: el caso de Bolivia”. *IELAT*, No. 44 (2012): 4-28.
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia [2009]. Tít. I, “Organización Territorial del Estado”, cap. primero, “Disposiciones Generales”, art. 269, num. 1 ([Sucre]): Asamblea Constituyente de Bolivia, Comisión de Asamblea: 99.
- Dahl, Robert Alan. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1973.
- Dorantes y Aguilar, Gerardo L. “Procesos electorales y democracia: la construcción de una agenda de campaña política”. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, No. 64 (2014): 143-68. <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10529071006>>.
- Ecuador Banco Central. “Estadísticas Macroeconómicas”. *Banco Central*. <<http://www.bce.fin.ec/index.php/estadisticas-economicas>>.
- Freidenberg, Flavia. “¿Qué es una Buena Elección?: El uso de los Informes de las Misiones de Observación Electoral para Evaluar los Procesos Electorales Latinoamericanos (2013-2016)”. *Dados. Revista de Ciências Sociais* 60, No. 4 (2017): 1095-142. <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582017000401095&lng=es&tlng=es>.
- Galván, Facundo. “La Observación Electoral: Apuntes para su Discusión Conceptual en América Latina”. *América Latina Hoy*, No. 70 (2015): 17-36.
- LeDuc, Lawrence, Richard G. Niemi y Pippa Norris. *Comparing Democracies 4: Elections and Voting in a Changing World*. London: Sage Publications, 2014.
- Munck, Gerardo L. “Conceptualizing and Measuring Democracy, Evaluating Alternative Indices”. *Comparative Political Studies* 35, No. 1 (2002): 5-34.
- Natanson, José. “La nueva izquierda: Triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador”. *Postdata*, No. 1 (2009).
- Navarro Rodríguez, Tania. “Los usos estratégicos de la observación electoral. El caso de la Alianza Cívica en México (1994-2012)”. *Foro Internacional*, No. 3 (2017).
- OEA. Secretaría General, *Manual para Las Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos*. 2008. <https://www.oas.org/sap/docs/DECO/2010/EXOR0903_MANUAL.pdf>.
- ONU. *Declaración de Principios para la Observación Internacional de las Elecciones y Código de Conducta para Observadores Internacionales de Elecciones*. Nueva York, 27 de diciembre de 2005. <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/code_conduct_es.pdf>.
- Pascual, Víctor. “La «observación» electoral de la OEA vs. el «acompañamiento» de UNASUR en las recientes elecciones de Venezuela”. *América Latina Hoy*, No. 75 (2017): 147-48.
- Recondo, David. “Usos y costumbres, procesos electorales y autonomía indígena en Oaxaca”. En Lourdes de León Pasquel y Sergio Sarmiento, coords., *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas*. Ciudad de México: CIESAS, 1971.



- Sartori, Giovanni. “¿Hacia dónde va la ciencia política?”. *Revista Española de Ciencia Política*, No. 12 (2005): 9-13.
- Schedler, Andreas. “Elecciones sin democracia. El menú de la manipulación electoral”. *Estudios Políticos*, No. 24 (2004): 137-56.
- Thompson, José. “La observación electoral en el Sistema Interamericano”. *Diálogo Político*, No. 4 (2008): 37-67. <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r26904.pdf>>.
- Tomini, Luca y Giulia Sandri. *Challenges of Democracy in the 21st Century: Concepts, Methods, Causality and the Quality of Democracy*. Abingdon: Routledge, 2018.
- UNASUR. “Declaración de La Moneda”. Santiago, 15 de septiembre de 2008. <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL.2008.LAMONEDA.pdf>.
- . “Estados Miembros”. *UNASUR*. <<http://www.unasursg.org/es/estados-miembros>>.
- , *Estatuto del Consejo Electoral*. Lima, 30 de noviembre de 2012. <<http://www.unasursg.org/es/consejo-electoral-unasur>>.
- USAID. “How-To Note: Developing a Project Logic Model (and its Associated Theory of Change)”. *Program Cycle*, July 2017. <https://usaidearninglab.org/sites/default/files/resource/files/project_logic_model_how_to_note_final_sep1.pdf>.