

INFORME ELECTORAL ☆

# Análisis de las elecciones generales bolivianas de 2020

Informe Final

THE  
CARTER CENTER



THE  
CARTER CENTER



# **Análisis de las elecciones generales bolivianas de 2020**

Informe Final  
Junio 2021

The Carter Center  
One Copenhill  
453 John Lewis Freedom Parkway NE  
Atlanta, GA 30307  
[www.cartercenter.org](http://www.cartercenter.org)

## INDICE

RESUMEN .....	3
INTRODUCCIÓN.....	10
RECOMENDACIONES .....	11
CONCLUSIONES .....	15
Marco normativo electoral .....	16
Padrón electoral .....	18
Campaña electoral.....	19
Financiación de la campaña.....	20
Administración electoral .....	20
Jornada electoral .....	23
Cómputo y publicación de los resultados.....	24
El sistema de divulgación de resultados preliminares.....	24
Cómputo de los resultados oficiales .....	26
Voto en el extranjero .....	27
Libertad de prensa .....	28
Impacto de la pandemia de COVID-19 en las elecciones.....	29
Observación electoral nacional .....	29
Participación y representación política.....	30
Participación política de la mujer .....	31
Violencia política contra las mujeres.....	34
Participación política de los pueblos indígenas.....	34
Personas con discapacidad.....	35
LGBTQI .....	35
Jóvenes .....	36
Desinformación en las redes sociales .....	37
Análisis de la propaganda electoral en Facebook.....	38
ANEXO A: Desinformación en las redes sociales .....	41
ANEXO B: Análisis de la propaganda electoral en Facebook .....	61

## RESUMEN

Las elecciones de octubre de 2019 desencadenaron una crisis post-electoral marcada por la polarización extrema de las fuerzas políticas y sociales del país y numerosos episodios de violencia. En este contexto, la Ley de Régimen Excepcional y Transitorio para la realización de elecciones Generales de 24 de noviembre de 2019, fruto de complejas negociaciones, decretó la anulación de las elecciones y estableció plazos para la convocatoria de un nuevo proceso electoral por un nuevo Tribunal Supremo Electoral (TSE).

Desde su constitución como resultado de un amplio consenso político, la tarea del nuevo Órgano electoral no era fácil: organizar un proceso electoral en muy poco tiempo, con una administración de nueva planta y buena parte de su infraestructura destrozada, en un ambiente político muy polarizado y, sobre todo, en un momento en el que, como consecuencia de la crisis política y electoral del año anterior, la credibilidad del poder electoral se encontraba en su punto más bajo. A todo ello se vino a sumar, a partir del mes de marzo, la irrupción en el país de la pandemia de la COVID-19, que motivó que el nuevo TSE pospusiera en dos ocasiones la fecha electoral. El Tribunal buscó para ello el consenso entre los poderes legislativo y ejecutivo, algo que no siempre fue fácil, pero que terminó traducándose en la aprobación por unanimidad de tres leyes de postergación de las elecciones que fueron rápidamente promulgadas. Con su decisión de convocar elecciones el 18 de octubre 2020, el TSE aseguró un equilibrio entre la prudencia necesaria para no poner en riesgo la salud de la ciudadanía y la determinación de garantizar la celebración de las elecciones en una fecha que permitiera la toma de posesión de las nuevas autoridades en 2020, como había exigido la Declaración del Tribunal Constitucional Plurinacional de enero de 2020.

Como consecuencia de la irrupción de la pandemia de COVID-19, el Centro Carter renunció a desplegar una misión de observación y mantuvo su apoyo a las elecciones democráticas en Bolivia mediante un Equipo de Expertos Electorales (EEE), formado por 3 expertos internacionales, que realizaron un seguimiento cercano del proceso electoral. El equipo comenzó sus trabajos desde sus países de residencia a mediados de julio. El 3 de octubre dos de sus miembros llegaron a Bolivia donde, tras guardar una cuarentena para limitar el riesgo de convertirse en foco de contagio en el país, continuaron su tarea sobre el terreno.

El trabajo del EEE se centró en el análisis del marco legal electoral y de la independencia, imparcialidad, transparencia y eficacia técnica de la administración electoral, así como del respeto de los derechos de participación política – particularmente en el contexto de la pandemia- y de la libertad de prensa. Por su tamaño y objetivos limitados, el equipo de expertos electorales ha carecido de la capacidad de observar sobre el terreno la campaña electoral. Por las mismas razones, el equipo no estuvo en condiciones de realizar una evaluación basada en observaciones de primera mano de la votación y los conteos en las mesas y, solo de manera limitada, del cómputo de los resultados.

El informe preliminar del Equipo de Expertos Electorales del Centro Carter, presentado en La Paz el 23 de octubre del 2020, se hizo eco de la alta participación registrada durante la jornada electoral y de su buena organización. El informe constató igualmente que el Poder Electoral garantizó el pluralismo político y condujo con transparencia, independencia e imparcialidad un complejo proceso electoral que devolvió al país a la normalidad constitucional.

Los resultados oficiales certificaron la victoria en primera vuelta de los candidatos a la presidencia y a la vicepresidencia del Movimiento al Socialismo – Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP), Luis Arce Catacora y David Choquehuanca, que obtuvieron el 55,1% de los sufragios. A gran distancia se situaron Carlos Mesa, de Comunidad Ciudadana, que recogió el 38,8% de los votos, y el candidato de Creemos, Luis Fernando Camacho, con el 14%. El MAS-IPSP obtuvo también mayoría en ambas cámaras, si bien perdió los dos tercios, necesarios para ciertos nombramientos importantes.

### *Marco legal electoral*

Tanto la Constitución Política del Estado (CPE) como las principales leyes en materia electoral permiten, en líneas generales, la celebración de elecciones democráticas de conformidad con las obligaciones y principios consagrados en los instrumentos internacionales ratificados por Bolivia. El TSE hizo uso de su amplio poder reglamentario publicando reglamentos claros sobre numerosos aspectos del proceso, que permitieron a los diversos actores, y muy particularmente a los electores, conocer con la debida antelación las normas y procedimientos electorales.

Sin embargo, persisten en la legislación algunas disposiciones que establecen sanciones desproporcionadas por hechos de gravedad cuestionable, cuya aplicación puede limitar injustificadamente el derecho a la participación política y cercenar el pluralismo político. Tal es el caso del artículo 136.III de la Ley de Régimen Electoral que ordena al Órgano Electoral Plurinacional (OEP) sancionar a las organizaciones políticas que difundan resultados de estudios de opinión con la cancelación inmediata de su personalidad jurídica. En este mismo espíritu, el artículo 58.1 (k) de la Ley de Organizaciones Políticas (LOP) establece que el TSE cancelará la personalidad jurídica de los partidos políticos que vulneren las restricciones al financiamiento privado y al fortalecimiento público previstas en la ley, o incumplan los mecanismos de rendición de cuentas. En su formulación actual, este artículo representa una amenaza al pluralismo político en la medida en que un partido político podría ser excluido de una elección por infracciones menores a las normas de financiamiento o de rendición de cuentas.

Es importante señalar que, al contrario que alguno de sus predecesores, el actual TSE se alineó claramente en su interpretación de esas disposiciones legales con los valores y principios consagrados en la Constitución y en las normas internacionales sobre elecciones democráticas, preservando de este modo el pluralismo político en el proceso. Sin embargo, el Centro Carter considera prioritario abordar la reemplazar la sanción de pérdida de la personalidad jurídica del partido implicado, prevista en los artículos 136.III de la Ley del Régimen Electoral (LRE) y 58.1(k) de la LOP, por otras más adecuadas a la gravedad de los hechos sancionados y que no pongan en peligro el pluralismo político.

### *Campaña electoral y financiación*

El Centro Carter saludó la reanudación, tras un largo periodo sin ellos, de los debates presidenciales como elemento enriquecedor de la campaña electoral. Una campaña en la que, sin embargo, las propuestas programáticas apenas consiguieron hacerse oír en un ambiente saturado de acusaciones y denuncias penales contra candidatos y actores políticos en general. En este sentido, el Centro Carter pudo constatar una notable acumulación de denuncias penales interpuestas por el gobierno y la procuraduría del Estado contra dirigentes del MAS, así como detenciones de algunos de sus candidatos por actos relacionados con los bloqueos de julio y agosto 2020. Se registraron al menos 50 incidentes violentos durante la campaña.

La legislación electoral no establece techos de gasto para las campañas, salvo en relación a los derivados de la contratación de propaganda electoral en los medios, lo que puede traducirse en fuertes desigualdades competitivas entre contendientes. En este sentido, y en aras de una mayor equidad competitiva entre las diferentes tiendas políticas, el Centro Carter recomienda establecer techos de gasto para las campañas, no sólo en relación con la propaganda política en medios, como es el caso actualmente. Las sanciones establecidas para los casos de utilización de recursos del Estado, prohibida por la ley, carecen de cualquier efecto disuasorio. Por ello sería conveniente endurecer las sanciones contra este comportamiento, que ha sido observado y denunciado en numerosos procesos electorales bolivianos.

### *Padrón electoral*

Desde 2009, el padrón en Bolivia es biométrico y se actualiza permanentemente. La auditoría de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de 2017 lo consideró, en general, confiable, y no fue citado entre las alegaciones que condujeron a la cancelación de las elecciones de 2019. Sin embargo, el padrón ha sido objeto de críticas, más genéricas que basadas en pruebas concretas. En cualquier caso, el TSE implementó un ambicioso programa para garantizar la mayor inclusividad y exactitud de sus datos, y eliminar o subsanar elementos que pudieran generar percepciones negativas, incluso si no afectaban a la integridad del proceso electoral. El TSE emprendió múltiples iniciativas para asegurar la eliminación del padrón de ciudadanos fallecidos, impulsar el empadronamiento de los jóvenes que alcanzaron la mayoría de edad antes de las elecciones y facilitar el cambio de domicilio a efectos electorales de los bolivianos que, como consecuencia de la pandemia, regresaron al país o se trasladaron a otro Departamento.

El TSE facilitó la reintegración en el padrón los ciudadanos inhabilitados por no haber votado en las dos últimas elecciones nacional (una medida que la ley no concibe como una sanción al abstencionismo, en un país en el que el voto es obligatorio, sino como un mecanismo de suspensión del empadronamiento de personas que probablemente hayan fallecido). Para ello, el TSE promovió la rehabilitación de los afectados mediante campañas de información y simplificó los trámites exigidos, que se limitaron a la presentación (o envío a través de una plataforma digital) de una copia del documento de identidad.

En términos de transparencia, el órgano electoral se abrió a la discusión pública sobre el padrón en las Mesas Multipartidarias organizadas en los TED y creó Laboratorios de verificación de integridad del padrón electoral, donde durante tres semanas los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos interesados pudieron obtener informaciones sobre el padrón y datos estadísticos.

### *Administración electoral*

El TSE buscó reconstruir la autoridad y la credibilidad de la institución demostrando su independencia y su apego a las leyes, la Constitución y las normas internacionales en materia de elecciones democráticas, así como a través de la transparencia y el profesionalismo. El Tribunal exhibió además una actitud dialogante con los demás poderes del Estado, las fuerzas políticas y los actores sociales al tiempo que, desde su neutralidad institucional, rehuyó cualquier tipo de polémica con los actores políticos y trató de esclarecer los aspectos del proceso electoral que suscitaban críticas. El Centro Carter ha sido testigo de la organización imparcial y profesional del proceso por parte del TSE y los Tribunales Electorales Departamentales (TED), así como de sus esfuerzos por garantizar su transparencia y brindar información a la ciudadanía a través de un amplio abanico de canales.

El TSE publicó un calendario electoral detallado y respetó todos sus plazos. El Órgano electoral realizó notables esfuerzos de capacitación tanto de su personal temporal como de los delegados de partido, policía y Fuerzas Armadas, centrados en sus roles respectivos en el proceso, y produjo diversos materiales de capacitación de gran calidad. Los métodos y formatos de la capacitación fueron adaptados a los protocolos de bioseguridad. Con el objetivo de limitar al máximo el impacto de un problema habitual en muchas elecciones, los errores en la cumplimentación de las actas de resultados, el TSE dedicó especial atención a este punto tanto en los materiales como en las sesiones de capacitación de jurados y notarios. El TSE mejoró también la seguridad de las actas.

El Centro Carter considera que, en general, los TED gozaron de un grado de autonomía adecuado para la implementación de los preparativos electorales, especialmente en un contexto de comunicación fluida entre el TSE y los TED, y también entre los propios TED. Sin embargo, sería recomendable reevaluarlo en aquellas áreas en las que la armonización es esencial, como es el caso de los plazos para la selección del personal electoral, estableciendo controles para asegurar que los preparativos electorales avancen conforme a lo previsto y se eviten solapamientos con otras actividades esenciales, como la capacitación. Además, la página web del OEP debería ser objeto de un rediseño que facilite su consulta.

## *Jornada electoral*

Según los informes de las principales plataformas bolivianas de observación (Observa Bolivia<sup>1</sup> y Observación ciudadana de la democracia – OCD<sup>2</sup>), la jornada electoral estuvo bien organizada. La tasa de participación, según datos del TSE, se situó en un registro histórico, por encima del 88%. El protocolo de bioseguridad del TSE fue publicado con mucha antelación y formó parte de la capacitación de jurados y guías electorales. Observa Bolivia reportó que el secreto del sufragio fue respetado en el 97,5% de las mesas observadas, y constató la presencia de al menos un delegado de partido en el 93% de las mesas en las que observó y de al menos dos de partidos diferentes en el 70%. A pesar de que la cumplimentación de las actas suele ser un desafío importante en muchas elecciones, los jurados electorales demostraron solvencia en esa tarea. Tanto OCD como Observa Bolivia observaron que en la inmensa mayoría de las mesas el voto fue público y se entregaron copias de las actas a los delegados de las organizaciones políticas. En su informe final, OCD señaló que sus observadores evaluaron el desempeño de los notarios electorales como bueno o muy bueno en el 72% de las mesas observadas y como adecuado en el 23%. Los observadores de OCD consideraron bueno o muy bueno el trabajo de los jurados electorales en el 74% de los casos, y adecuado en 26%.

## *Cómputo y publicación de los resultados*

El TSE decidió cancelar, la víspera de las elecciones, el sistema de difusión de resultados preliminares (DIREPRE) al constatar, después de realizar múltiples pruebas y reajustes del sistema, que existía la posibilidad de que el DIREPRE no lograra recibir un porcentaje suficientemente elevado de actas. El Centro Carter, junto con otras misiones internacionales y plataformas de observación bolivianas, expresó públicamente su comprensión ante la decisión del TSE de utilizar exclusivamente el sistema de cómputo oficial, el único previsto en la ley, para la divulgación de los resultados.

Es importante señalar que, al garantizar solamente una transmisión parcial de los resultados de las áreas rurales y excluir la transmisión del voto en el extranjero, incluso una implementación exitosa del DIREPRE comporta el riesgo de que los resultados provisionales que arroje no sean lo suficientemente representativos (especialmente en el caso de resultados ajustados). Naturalmente, de ello pueden derivarse otros riesgos, aún mayores, de percepción política y ciudadana. Un segundo factor a tener en cuenta es el elevado coste de externalizar un sistema de resultados preliminares, que contribuye a explicar porqué el TSE optó por desarrollar su propio sistema. El TSE se topó igualmente con varios problemas específicos en la implementación del DIREPRE, tanto tecnológicos como de recursos humanos, que contribuyeron decisivamente a su decisión de suspenderlo. Durante la noche electoral, el vacío dejado por el DIREPRE fue ocupado por la encuestadora CIESMORI y la Fundación Jubileo, una organización de la sociedad civil, que publicaron los resultados de sus conteos rápidos, que fueron rápidamente reconocidos por la Presidenta interina, Jeanine Áñez y el candidato presidencial de Comunidad Ciudadana, Carlos Mesa.

El cómputo oficial, basado en actas originales, se realizó en los TED (y en el TSE, para el voto en el extranjero), en presencia de los delegados de los partidos y los observadores que decidieron asistir. Ninguna plataforma nacional de observación ni partido político reportó casos de denegación de acceso de delegados u observadores a los TED. La divulgación de los resultados en la página web del TSE se inició a la vez que el cómputo y se mantuvo permanentemente actualizada. Por sus garantías procedimentales y el detalle alcanzado en la publicación de los resultados, el sistema de cómputo oficial ofreció un altísimo grado de transparencia y exactitud. El cómputo oficial de los resultados tuvo lugar en un tiempo record de cinco días, lo que permitió al TSE presentarlos el 23 de octubre.

---

<sup>1</sup> Observa Bolivia, Informe final de observación electoral 2020 <http://observabolivia.com.bo/informe-final/>

<sup>2</sup> OCD, Informe Final, Proceso Electoral 2020: <https://ocdbolivia.org/transmedia/informe.html>

Dadas la fiabilidad y la transparencia del proceso de cómputo de los resultados oficiales, así como las serias dificultades encontradas para garantizar un sistema de divulgación de resultados preliminares suficientemente representativo a nivel nacional, el Centro Carter recomienda que, mientras no se encuentre un sistema más viable económicamente, cuya implementación presente menores desafíos y, sobre todo, que garantice una plena representatividad del voto de los bolivianos, el TSE considere la posibilidad, en futuros procesos, de no realizar una divulgación de los resultados preliminares, concentrando sus recursos y energías en el cómputo oficial previsto en la ley.

### *Voto en el extranjero*

El TSE dio muestras de una excelente capacidad de organización y gran determinación para garantizar que los bolivianos residentes en el exterior pudieran ejercer su derecho al sufragio. El TSE puso especial empeño en garantizar la calidad del padrón electoral exterior y produjo materiales de capacitación específicos para el voto en el extranjero. Uno de los muchos desafíos que plantea la organización del voto en el extranjero es la comunicación con los electores, que no es fácil canalizar a través de los medios tradicionales o de campañas de divulgación. En este sentido sería recomendable que el TSE dedicase a los votantes en el extranjero una sección específica de su página web y considerase la posibilidad de crear perfiles en las redes sociales dirigidos a ellos. Tras largas y complejas negociaciones se facilitó el voto en todos los países en los que Bolivia cuenta con representación diplomática o consular, con la única excepción de Panamá, debido a las restricciones de movilidad impuestas por la pandemia. Así, el 18 de octubre, los bolivianos residentes en el extranjero pudieron votar en 70 ciudades repartidas en 29 países. En total, 301.631 bolivianos se empadronaron en el exterior.

### *Libertad de prensa*

Desde las elecciones de octubre de 2019, la Asociación Nacional de la Prensa de Bolivia (ANPB) ha denunciado más de 50 casos de agresiones, amenazas e intimidaciones contra profesionales de los medios de comunicación, así como ataques a sus sedes. No existe ningún plan de protección gubernamental o judicial específico, a pesar del aumento de los incidentes violentos. El Centro Carter recomienda que Bolivia considere adoptar disposiciones legales, acompañadas de mecanismos de aplicación, que permitan garantizar de manera efectiva el trabajo de medios de comunicación y periodistas. Por otra parte, los sucesivos gobiernos han utilizado arbitrariamente los presupuestos destinados a la publicidad institucional para ejercer presión sobre las empresas de comunicación. Sería por ello recomendable que la adjudicación de la publicidad institucional sea regulada según criterios objetivos y públicos.

### *Desinformación en las redes sociales*

El análisis de las redes sociales realizado por el Centro Carter durante el período preelectoral muestra claramente que la desinformación ha sido un factor importante en las elecciones bolivianas. Las principales redes sociales que operan en el país sirvieron de vehículo para todo tipo de mensajes falsos o engañosos sobre los candidatos y el proceso electoral. Esta intoxicación informativa se produjo en un momento difícil para la democracia boliviana, tras una elección anulada y durante una pandemia mundial que obligó a posponer la fecha de las elecciones en dos ocasiones. En este contexto, los mensajes de desinformación persiguieron dos objetivos: desacreditar a determinados candidatos presidenciales y minar la confianza en el proceso electoral y sus administradores.

Las organizaciones de verificación, como Chequea Bolivia - socio local del Centro Carter -, Bolivia Verifica y la Universidad Católica de Bolivia han jugado un papel fundamental en la detección y control de estas campañas de desinformación. El Centro Carter recomienda que el TSE llegue a acuerdos con las principales redes sociales para acceder a sus sistemas y que las entidades autorizadas por el Tribunal



puedan monitorear los contenidos. En el mismo sentido, el TSE podría llegar a acuerdos con las principales redes sociales para habilitar mecanismos de denuncia de actividades sospechosas, y facilitar así una respuesta rápida.

Un análisis exhaustivo del Centro Carter sobre la desinformación en las redes sociales durante la campaña electoral general se presenta como anexo a este Informe.

### *Análisis de la propaganda electoral en Facebook*

Aunque el grueso de la regulación boliviana sobre propaganda electoral se refiere a los medios de comunicación convencionales, la ley y los reglamentos sobre publicidad política obligan a las redes sociales a cumplir las mismas normas en lo que respecta a los plazos permitidos, el etiquetado claro de los anuncios y la prohibición de la propaganda gubernamental durante el período de campaña. La ley pone el veto a los contenidos no autorizados y solo permite la contratación de espacios de propaganda electoral a los partidos y sus candidatos. Los medios de comunicación convencionales tienen que registrarse en el TSE para poder llevar anuncios políticos de pago, y en este registro se deben incluir las tarifas propuestas, iguales para todos los partidos y no superiores a las tarifas comerciales habituales. Aunque el TSE supervisa los medios de comunicación convencionales para comprobar el cumplimiento de esta normativa, en el ámbito de las redes sociales se limita a supervisar las páginas oficiales de los candidatos. El monitoreo por parte del TSE de la propaganda electoral en las redes sociales se vio limitado por la falta de recursos y la insuficiente colaboración de las redes sociales para facilitar información sobre las infracciones y sus autores.

Entre el 1 de julio y el 18 de septiembre, el Centro Carter supervisó la propaganda electoral en las redes sociales, concretamente en Facebook, la más utilizada en Bolivia. El análisis del Centro Carter identificó una serie de áreas en las que la red social no cumple con la normativa boliviana, a pesar del compromiso de Facebook de respetar las leyes nacionales en los países en los que opera, de acuerdo con los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos de 2011. El Centro Carter también observó prácticas que dificultan que el TSE y otros organismos supervisen la información pertinente relacionada con la publicidad política pagada. Los principales incumplimientos por parte de Facebook de la normativa boliviana sobre propaganda electoral se refieren a los periodos en que ésta está permitida, a la prohibición de divulgar propaganda electoral financiada o promovida por terceros (personas u organizaciones que no concurren a las elecciones), al etiquetado de los anuncios con la frase “espacio solicitado” o “pagado por” y a la obligación de aplicar las mismas tarifas a todos los partidos.

En el anexo del presente informe figura un análisis exhaustivo del Centro Carter sobre la publicidad política en Facebook durante las Elecciones generales de Bolivia de 2020.

### *Observación electoral nacional*

Tras años de ausencia, las organizaciones de la sociedad civil boliviana han puesto en marcha iniciativas de observación electoral a gran escala, acreditadas por el TSE, para el proceso de 2020. Las dos plataformas de observación principales, Observa Bolivia y Observación Ciudadana para la Democracia (OCD), reunieron a numerosas organizaciones de la sociedad civil, asociaciones e instituciones académicas. Ambas plataformas realizaron una observación de largo plazo: Observa Bolivia desplegó más de 2.000 observadores en Bolivia, mientras que OCD desplegó 180 observadores en el país y en el exterior. Ambas plataformas publicaron informes objetivos y bien documentados.

El Reglamento de observación electoral del TSE para las elecciones de 2020 está orientado a facilitar la observación nacional e internacional de todas las fases del proceso, y no impone más exigencias que el respeto a los principios de no interferencia, objetividad e imparcialidad. El TSE acreditó a todas las organizaciones que lo solicitaron.

### *Participación política de la mujer*

Tras los resultados de la elección del 18 de octubre, la Asamblea Legislativa para el periodo 2020-2025 habrá alcanzado la paridad de género, un enorme logro a nivel internacional. Específicamente, el Senado estará integrado por 20 senadoras (55,6% de los 36 escaños totales) y 16 senadores (44,4%), mientras que la Cámara de Diputados estará compuesta por 62 mujeres (47,7% de los 130 escaños totales) y 68 hombres (52,3% del total). Por vez primera desde que la ley lo impuso, se logró que todas las organizaciones políticas presentaran listas paritarias, con un 52% de candidatas a diputadas, senadoras y representantes ante órganos supranacionales. A este éxito contribuyó en buena medida la perseverancia del TSE que, desde el inicio del proceso de 2020, emplazó en repetidas ocasiones a las organizaciones políticas a cumplir los requisitos de paridad y alternancia en sus listas y les brindó apoyo técnico.

En 2012 Bolivia proclamó la Ley 243 contra el acoso y violencia política hacia las mujeres. Esta legislación es especialmente importante ya que el fortalecimiento de la representación de las mujeres en posiciones gubernamentales desafortunadamente se ha visto acompañado de acoso y violencia política. De acuerdo con la Asociación de Concejalas y Alcaldesas de Bolivia (ACOBOL), entre 2010 y 2019 se registraron 589 casos de acoso y violencia política contra concejalas en el país. Sin embargo, en ninguno de ellos se llegó a imponer sanciones. Por ello, el Centro Carter considera prioritario otorgar mayor capacitación y recursos financieros, humanos y administrativos a las distintas instituciones que componen el sistema nacional para prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres.

### *Participación política de los pueblos indígenas*

En 2007, Bolivia promulgó la Ley 3760 que elevó a rango de ley de la república la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Además, Bolivia ha adoptado otras medidas positivas en este sentido, como el establecimiento de siete Circunscripciones Especiales Indígena Originario Campesinas o la posibilidad de conformar Autonomías Indígena Originario Campesinas (AIOC). Sin embargo, el autogobierno indígena originario campesino es a veces rechazado por grupos de la población local (en especial por mujeres y juventudes) ya que en ocasiones el gobierno por usos y costumbres ha significado que solo los varones mayores pueden actuar como representantes. El Centro Carter recomienda explorar mecanismos para la armonización de los derechos constitucionales con los usos y costumbres de las comunidades indígenas.

El Centro Carter reconoce el trabajo del TSE al facilitar la participación de comunidades indígenas en el proceso electoral. El TSE elaboró distintos materiales de capacitación y educación en lenguas indígenas y produjo “microprogramas” para radio que, por primera vez, fueron traducidos a 5 lenguas indígenas distintas. Una aportación importante es que el TSE, por primera vez, se ha vinculado directamente con comunidades indígenas dispersas y remotas a través de facilitadores que proporcionaron información y capacitación sobre las medidas de bioseguridad y los procedimientos de votación. Estos facilitadores fueron recomendados por sus propias comunidades y hablaban la lengua local.

### *Participación política de los colectivos LGBTQI*

Bolivia ha logrado avances importantes en el fortalecimiento de la inclusión de las personas LGTBI. El Centro Carter celebra la promulgación de la ley 807 sobre identidad de género, y el buen trabajo del Servicio de Registro Cívico (SERECI) en su implementación. Esta ley estableció, por vez primera, un procedimiento administrativo para el cambio de nombre propio, dato de sexo e imagen de personas transexuales y transgénero en toda documentación pública y privada, incluido el registro electoral. La adopción de esta ley en 2016 estuvo acompañada de una campaña informativa y de registro. Sin embargo, y a la luz de la discriminación continua hacia la comunidad LGBTQI, el Centro Carter recomienda continuar estos esfuerzos de campaña a fin de aumentar la sensibilización pública sobre el tema.

## INTRODUCCIÓN

Atendiendo a la invitación del Órgano Electoral Plurinacional (OEP) para observar las elecciones generales de 2020, el Centro Carter inició los preparativos para desplegar una misión de observación electoral en Bolivia, pero las limitaciones logísticas y sanitarias impuestas por la COVID-19 le obligaron a adaptar sus planes. Como consecuencia, el Centro Carter mantuvo su apoyo a las elecciones democráticas en Bolivia mediante un Equipo de Expertos Electorales (EEE), formado por 3 expertos internacionales, para realizar un seguimiento cercano del proceso. El equipo comenzó sus trabajos desde sus países de residencia a mediados de julio de 2020. El 3 de octubre dos de sus miembros llegaron a Bolivia donde, tras guardar una cuarentena para limitar el riesgo de convertirse en foco de contagio, continuaron su tarea en el país.

El trabajo del EEE se centró en el análisis del marco legal electoral y de la independencia, imparcialidad, transparencia y eficacia técnica de la administración electoral, así como del respeto de los derechos de participación política – particularmente en el contexto de la pandemia- y de la libertad de prensa. Por su tamaño y objetivos limitados, el equipo de expertos electorales ha carecido de la capacidad de observar sobre el terreno la campaña electoral – aunque la pandemia la ha desplazado sobre todo a los medios de comunicación tradicionales y a las redes sociales. Por las mismas razones, el equipo no está en condiciones de realizar una evaluación basada en observaciones de primera mano de la votación y los conteos en las mesas y, solo de manera limitada, del cómputo de los resultados.

El Centro Carter ha realizado además, en colaboración con la organización de verificación de la información Chequea Bolivia, un análisis de la desinformación electoral durante los dos meses previos a la jornada electoral y un monitoreo de la propaganda electoral en redes sociales, cuyos resultados se presentan como anexos a este informe. Como consecuencia de la pandemia, buena parte de las actividades de campaña de desplazaron a los medios y las redes sociales.

El Centro Carter reconoce la importante labor de observación, profesional y objetiva, desarrollada por las plataformas Observa Bolivia y Observación Ciudadana de la Democracia, que desplegaron observadores en todo el país y compartieron sus datos con el equipo de análisis electoral. Buena parte del análisis de la jornada electoral del informe preliminar del EEE, publicado el 23 de octubre, y de este informe final, se basan en las observaciones de ambas plataformas.

El equipo de expertos electorales del Centro Carter desea agradecer al OEP su apertura, franqueza y celeridad a la hora de responder a las muchas preguntas que le formulamos y facilitar datos, documentos e informaciones sobre el proceso. El Equipo del Centro Carter quiere también expresar su agradecimiento a los muchos candidatos y representantes de partidos y de organizaciones de la sociedad civil y de los medios de comunicación, así como al sistema de las Naciones Unidas en Bolivia y numerosas legaciones diplomáticas, con quienes tuvimos la oportunidad de reunirnos a lo largo de los casi cinco meses de misión. El principal agradecimiento va, sin embargo, al pueblo boliviano, que mostró una vez más su profundo compromiso con los valores democráticos y nos brindó su generosa hospitalidad.

## RECOMENDACIONES

El Equipo de Expertos Electorales del Centro Carter analizó el proceso electoral boliviano a la luz de la normativa electoral boliviana y de las obligaciones y principios sobre elecciones democráticas consagradas en los instrumentos internacionales y regionales de los que Bolivia es parte. Como resultado de ese análisis y evaluación, el Centro Carter ofrece a la consideración de las autoridades y la ciudadanía boliviana las siguientes recomendaciones, que podrían contribuir a mejorar algunos aspectos de los procesos electorales en el futuro, alineándolos aún más con aquellos principios y normas internacionales o simplemente reforzando su eficacia.

1. *Limitaciones al sufragio pasivo.* La legislación electoral boliviana contiene algunas disposiciones que establecen sanciones desproporcionadas por hechos de gravedad cuestionable, cuya aplicación puede limitar injustificadamente el derecho a la participación política y cercenar el pluralismo político.

Tal es el caso del artículo 136.III de la Ley de Régimen Electoral (LRE), que ordena al OEP sancionar a las organizaciones políticas que difundan resultados de estudios de opinión con la cancelación inmediata de su personalidad jurídica, además de con una multa. Como resultado, el partido o coalición afectado cesa de existir y decaen todas sus candidaturas.

En este mismo espíritu, el artículo 58.1 (k) de la Ley de Organizaciones Políticas (LOP, Ley 1096 del 1 septiembre 2018) establece que el TSE cancelará la personalidad jurídica de los partidos políticos que vulneren las restricciones al financiamiento y al fortalecimiento público previstas en la ley, o incumplan los mecanismos de rendición de cuentas. El Centro Carter considera que dicho artículo contiene una definición demasiado amplia y genérica de las violaciones de las violaciones sancionadas, máxime a la luz de la gravedad de la sanción prevista. En este sentido, el artículo 58.1 (k) en su formulación actual representa una amenaza al pluralismo político en la medida en que un partido político podría ser excluido de una elección por infracciones menores a las normas de financiamiento o de rendición de cuentas.

Por ello, el Centro Carter considera prioritario abordar la reemplazar la sanción de pérdida de la personalidad jurídica del partido implicado, prevista en los artículos 136.III de la LRE y 58.1(k) de la LOP, por otras más adecuadas a la gravedad de los hechos sancionados y que no pongan en peligro el pluralismo político.

2. *Financiación de la campaña electoral.* La legislación electoral no establece techos de gasto para las campañas, salvo en relación a los derivados de la contratación de propaganda electoral en los medios, lo que puede traducirse en fuertes desigualdades competitivas entre contendientes. En este sentido, y en aras de una mayor equidad competitiva entre las diferentes tiendas políticas, el Centro Carter considera que sería conveniente establecer techos de gasto para las campañas, no sólo en relación con la propaganda política en medios, como es el caso actualmente.

3. *Uso de recursos del Estado en la campaña.* Las sanciones establecidas para los casos de utilización de recursos del Estado, prohibida por la ley, carecen de cualquier efecto disuasorio. Por ello sería conveniente endurecer las sanciones contra este comportamiento, que ha sido observado y denunciado en numerosos procesos electorales bolivianos.

4. *Tribunales Electorales Departamentales.* El Centro Carter considera que, en general, los TED gozaron de un grado de autonomía adecuado para la implementación de los preparativos electorales, especialmente en un contexto de comunicación fluida entre el TSE y los TED, y también entre los propios TED. Sin embargo, sería recomendable reevaluarlo en aquellas áreas en las que la armonización es esencial, como es el caso de los plazos para la selección del personal electoral, estableciendo controles para asegurar que los preparativos electorales avanza conforme a lo previsto y se evitan solapamientos con otras actividades esenciales, como la capacitación.

5. *Página web del OEP.* El TSE publicó numerosos documentos relativos a los preparativos electorales, como las listas de recintos de votación y del personal electoral, materiales de capacitación y calendarios de actividades. El Centro Carter considera que, para facilitar el acceso del público a la información publicada por el TSE, sería recomendable simplificar y reorganizar la estructura de la página web del OEP, resaltando aquellas publicaciones que guardan relación directa con el proceso electoral en curso y facilitando la identificación de los contenidos más recientes, dejando en un plano más discreto informaciones o publicaciones más antiguos o abstractos. La página que creó el TSE justo después de las elecciones de 2020, que presenta elementos clave del proceso, es un buen ejemplo de posibles mejoras de diseño para procesos futuros.

6. *Administración electoral.* Buena parte de los preparativos electorales son realizados por el Departamento de Procesos Electorales del TSE, responsable de la producción y empaquetado de la totalidad de los materiales electorales utilizados en Bolivia, así como de de la organización del voto en el extranjero. Sus responsabilidades operativas son tan amplias como cruciales para el proceso electoral. Por ello, sería recomendable adaptar los procedimientos administrativos de autorización de contrataciones y pagos a la complejidad de las operaciones y a la necesidad de cumplir a rajatabla los plazos características de la actividad del Departamento de Procesos Electorales.

7. *Divulgación de resultados.* Dadas la fiabilidad y la transparencia del proceso de cómputo de los resultados oficiales, así como las serias dificultades encontradas para garantizar un sistema de divulgación de resultados preliminares suficientemente representativo a nivel nacional, el Centro Carter recomienda que, mientras no se encuentre un sistema más viable económicamente, cuya implementación presente menores desafíos y, sobre todo, que garantice una plena representatividad del voto de los bolivianos, el TSE considere la posibilidad, en futuros procesos, de no realizar una divulgación de los resultados preliminares, concentrando sus recursos y energías en el cómputo oficial previsto en la ley.

8. *Voto en el extranjero.* Uno de los muchos desafíos que plantea la organización del voto en el extranjero es la comunicación con los electores, especialmente en las fases iniciales del proceso, cuando aún no se ha seleccionado el personal electoral, en la medida en que, al contrario de lo que ocurre en el interior del país, no es fácil canalizar la comunicación con los ciudadanos a través de los medios tradicionales o de campañas de divulgación. El Centro Carter recomienda que, sobre todo para facilitar la comunicación sobre el empadronamiento en el exterior y los recintos electorales habilitados en los distintos países, que el TSE dedique a los votantes en el extranjero una sección específica de su página web y considere la posibilidad de crear perfiles en las redes sociales dirigidos a ellos.

9. *Protección de los periodistas.* Dado el elevado número de agresiones y amenazas contra periodistas, y la escasa efectividad de los mecanismos existentes para brindarles protección, el Centro Carter considera que sería importante adoptar disposiciones legales, acompañadas de mecanismos de aplicación, que permitan garantizar de manera efectiva el trabajo de medios de comunicación y periodistas como garantes de la calidad de la democracia.

10. *Regulación de la adjudicación de propaganda institucional.* Las empresas periodísticas bolivianas dependen en gran medida de la publicidad institucional para su supervivencia económica. Como ninguna ley establece la asignación y distribución de estos fondos entre los medios de comunicación, los sucesivos gobiernos han utilizado arbitrariamente los presupuestos destinados a la publicidad institucional para ejercer presión sobre las empresas de comunicación. El Centro Carter recomienda que la adjudicación de la publicidad institucional se regule según criterios objetivos y públicos.

11. *Derecho a la información.* Aunque el derecho a la información figura en la CPE y la Asamblea promulgó recientemente una ley de transparencia, muy pocos organismos estatales publican informes sobre su gestión o responden a las solicitudes de facilitar datos a la prensa. Para garantizar que los medios de comunicación y sus periodistas puedan informar al público y hacer un escrutinio de los programas gubernamentales, el Centro Carter recomienda que Bolivia regule más específicamente la

obligación del Estado de publicar información sobre el trabajo de sus organismos, tanto de forma regular como en respuesta a las consultas.

12. *Desinformación y redes sociales.* Sobre la base de su análisis de la desinformación en las redes sociales, el Centro Carter recomienda que el TSE llegue a acuerdos con las principales redes sociales para acceder a sus sistemas y que las entidades autorizadas por el Tribunal puedan monitorear los contenidos, tal como sucede con los medios tradicionales. En el mismo sentido, el TSE podría llegar a acuerdos con las principales redes sociales para habilitar mecanismos de denuncia de actividades sospechosas, y facilitar así una respuesta rápida. Igualmente, sería útil para el monitoreo del TSE que los partidos políticos estuvieran obligados a comunicar los perfiles de sus candidatos en las redes sociales, con el fin de monitorear lo que publican.

13. *Propaganda electoral en las redes sociales.* El Centro Carter recomienda que algunas disposiciones sobre propaganda electoral de la legislación boliviana que ya se aplican a los medios de comunicación tradicionales se extiendan, de manera explícita, a las redes sociales. Tal es el caso, en aras de la igualdad de condiciones de campaña, de la obligación de que las tarifas por publicidad electoral sean las mismas para todos los partidos. Asimismo, el TSE debería mejorar su vigilancia del cumplimiento en las redes sociales de la normativa vigente, incluidos los plazos permitidos para la propaganda electoral, el etiquetado claro de la propaganda pagada (que debería mencionar la identidad del contratista) o la prohibición de la propaganda política de terceros. Como complemento a su propia vigilancia, el TSE podría considerar la posibilidad de establecer un mecanismo de denuncia en línea para alentar a los usuarios de redes sociales a informar sobre los anuncios que puedan contravenir las reglamentaciones. También podría exigir a todos los candidatos que presenten la dirección de sus cuentas (URL) y páginas oficiales en redes sociales, para facilitar su supervisión.

14. *Propaganda electoral en Facebook.* A fin de favorecer una vigilancia más eficaz por parte del TSE, así como de las organizaciones de la sociedad civil, el Centro Carter recomienda a Facebook las siguientes medidas, que también podrían ser consideradas por los legisladores bolivianos como posibles requisitos legales. En primer lugar, Facebook debería mantener y publicar archivos de todos los anuncios políticos de los partidos políticos y candidatos que concurran a las elecciones, junto con el costo preciso de cada anuncio. Si bien esta medida no elimina la exención a las redes sociales que difundan propaganda electoral de la obligación de preinscribirse en el TSE (que se exige a los medios de comunicación tradicionales), aplicaría los mismos requerimientos de información a ambos tipos de medios.

Además, Facebook debería cumplir proactivamente las normas que ya se aplican a las redes sociales, incluida la de no aceptar publicidad electoral fuera del plazo permitido ni de nadie que no sea de los partidos en competencia. Facebook también debería poner a disposición de los usuarios mecanismos ad hoc de denuncia de anuncios de propaganda electoral que contravengan la normativa en la materia. Por último, pero no menos importante, Facebook debería coordinarse con el OEP y las organizaciones ciudadanas de observación electoral para facilitar la supervisión y la presentación de informes sobre infracciones en materia de propaganda política.

15. *Participación de grupos subrepresentados y vulnerables.* Desde la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado en 2009, Bolivia ha logrado un avance importante al eliminar barreras a la participación y representación de grupos subrepresentados y vulnerables, incluyendo a las mujeres, las comunidades indígenas, personas con discapacidad, comunidades LGBTQI y juventud. Sin embargo, un reto fundamental es la implementación de estas leyes tanto a nivel nacional como departamental. Los principios y garantías contenidos en este progresivo marco jurídico también requieren de un sistema judicial robusto y de apoyo adecuado para su ejecución.

A fin de mejorar la participación política de éstos grupos subrepresentados y vulnerables, El Centro Carter recomienda al Estado Plurinacional de Bolivia dotar de suficientes recursos institucionales, humanos, materiales y financieros que aseguren la correcta implementación y cumplimiento de las siguientes leyes: Ley 3760 que eleva a rango de Ley de la República la Declaración de las Naciones Unidas

sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007), Ley 45 contra el racismo y toda forma de discriminación (2010), la Ley 243 contra el acoso y violencia política hacia las mujeres (2012), la Ley 342 de la juventud (2013) y la Ley 348 para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia (2013).

16. *Participación política de la mujer.* El Centro Carter recomienda otorgar mayor capacitación y recursos financieros, humanos y administrativos a las distintas instituciones que componen el sistema para prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres, incluyendo la Fuerza Especial de Lucha Contra la Violencia (FELCV), los Servicios Integrados de Justicia Plurinacional (SIJPLU), el Servicio de Asistencia a la Víctima (SEPDAVI), el Ministerio Público, los Gobiernos Autónomos Municipales y el Órgano Electoral Plurinacional (OEP). El Centro Carter recomienda otorgar mayores facultades legales al TSE para fortalecer la protección y garantía de los derechos de mujeres candidatas y en el ejercicio de sus funciones.

17. *Derechos de los pueblos indígenas.* En 2007, la Ley 3760 elevó a rango de ley de la república los 46 artículos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas. Además, Bolivia ha tomado otras acciones positivas en este sentido, incluyendo el establecimiento de siete Circunscripciones Especiales Indígena Originario Campesinas en la Cámara de Diputados y la posibilidad de conformar Autonomías Indígena Originario Campesinas (AIOC). Sin embargo, el autogobierno indígena originario campesino es a veces rechazado por grupos de la población local (en especial por mujeres y juventudes) ya que en ocasiones el gobierno por usos y costumbres ha significado que solo los varones mayores pueden actuar como representantes. El Centro Carter recomienda explorar mecanismos para la armonización de los derechos constitucionales con los usos y costumbres de las comunidades indígenas.

18. *Participación de los pueblos indígenas.* El Centro Carter reconoce el trabajo del TSE al facilitar la participación de comunidades indígenas en el proceso electoral. El TSE, por primera vez, se ha vinculado directamente con comunidades indígenas ubicadas en los 7 departamentos con circunscripciones especiales indígena originario campesinas. El TSE visitó comunidades dispersas y remotas y proporcionó información y capacitación sobre las medidas de bioseguridad y los procedimientos de votación. Los facilitadores de este ejercicio fueron recomendados por sus propias comunidades y hablan la lengua local, contribuyendo así de manera decidida al alcance y efectividad de la capacitación. Para elecciones futuras, el Centro Carter recomienda extender este exitoso programa a más comunidades indígenas en los 9 departamentos del país.

19. *Mecanismos de protección contra la discriminación.* El Centro Carter recomienda fortalecer los recursos institucionales, educativos y administrativos para lograr la efectiva implementación de los principios positivos encontrados en la ley 45 contra el racismo y toda forma de discriminación. Esto incluye el fortalecimiento del Viceministerio de Descolonización y de los Comités Nacional y Departamentales contra el Racismo y toda forma de Discriminación, a cargo de monitorear la implementación de la ley. El Centro Carter también hace un llamado para que todas las organizaciones políticas consideren los derechos, intereses y necesidades de todos los grupos en la sociedad, y de la comunidad LGBTI en particular.

## CONCLUSIONES

### Contexto

Las elecciones de octubre de 2019 desencadenaron una crisis post-electoral marcada por la polarización extrema de las fuerzas políticas y sociales del país y numerosos episodios de violencia. En este contexto, la Ley de Régimen Excepcional y Transitorio para la realización de elecciones Generales de 24 de noviembre de 2019, fruto de complejas negociaciones, decretó la anulación de las elecciones y estableció plazos para la convocatoria de un nuevo proceso electoral por un nuevo Tribunal Supremo Electoral. Entre otras disposiciones, la ley preveía la suspensión de la obligación de celebrar elecciones primarias para la nominación de candidatos presidenciales y prohibía concurrir a las elecciones a los candidatos que hubieran servido dos términos consecutivos en sus cargos.

Seis de los vocales del nuevo TSE fueron elegidos por unanimidad por la Asamblea Legislativa - cuyo mandato, al igual que el de todos los demás cargos electos, fue prorrogado por la Ley 1270 - y un séptimo, Salvador Romero, fue designado por la Presidenta interina y luego elegido presidente del Tribunal por la Sala Plena. Los Tribunales Electorales Departamentales (TED) fueron también enteramente renovados tras un proceso competitivo basado en méritos y buena parte de los funcionarios electorales fueron reemplazados.

La tarea del nuevo OEP no era fácil: organizar un proceso electoral en muy poco tiempo, con una administración de nueva planta y buena parte de su infraestructura destrozada, en un ambiente político muy polarizado y, sobre todo, en un momento en el que, como consecuencia de la crisis política y electoral del año anterior, la credibilidad del poder electoral se encontraba en su punto más bajo. A todo ello se vino a sumar, a partir del mes de marzo, la irrupción en el país de la pandemia de la COVID-19, que motivó que el nuevo TSE pospusiera en dos ocasiones la fecha electoral. El Tribunal buscó para ello el consenso entre los poderes legislativo y ejecutivo, algo que no siempre fue fácil, pero que terminó traducándose en la aprobación por unanimidad de tres leyes de postergación de las elecciones que fueron rápidamente promulgadas. Con su decisión de convocar elecciones el 18 de octubre, el TSE aseguró un equilibrio entre la prudencia necesaria para no poner en riesgo la salud de la ciudadanía y la determinación de garantizar la celebración de las elecciones en una fecha que permitiera la toma de posesión de las nuevas autoridades en 2020, como había exigido la Declaración del Tribunal Constitucional Plurinacional de enero de 2020.

Tras la retirada de las candidaturas la coalición *Juntos* de la Presidenta Áñez, de la alianza *Libre 21* del expresidente Quiroga y del partido *Acción Democrática Nacionalista* (ADN), cuya candidata presidencial era María de la Cruz Bayá, las bolivianas y los bolivianos han podido elegir el binomio presidencial y a sus diputados y senadores entre los candidatos de cinco partidos y Alianzas: el *Movimiento al Socialismo – Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos* (MAS-IPSP) del ex –ministro economía y finanzas públicas Luis Arce Catacora, *Comunidad Ciudadana* (CC) del ex –presidente Carlos Mesa, *Creemos* de Luis Fernando Camacho, el *Frente para la Victoria* (FPV) liderado por Chi Hyun Chung, y el *Partido de Acción Nacional Boliviana* (PANBol) de Feliciano Mamani.

El informe preliminar del Centro Carter, presentado en La Paz el 23 de octubre del 2020, se hizo eco de la alta participación registrada durante la jornada electoral y de su buena organización. El informe constató igualmente que el Poder Electoral garantizó el pluralismo político y condujo con independencia e imparcialidad un complejo proceso electoral que devolvió al país a la normalidad constitucional.

Los resultados oficiales certificaron la victoria en primera vuelta de los candidatos a la presidencia y a la vicepresidencia del MAS-IPSP, Luis Arce Catacora y David Choquehuanca, que obtuvieron el 55,1% de los sufragios. A gran distancia se situaron Carlos Mesa, de Comunidad Ciudadana, que recogió el 38,8% de los votos, y el candidato de Creemos, Luis Fernando Camacho, con el 14%. El MAS-IPSP obtuvo también



mayoría en ambas cámaras, si bien perdió los dos tercios, necesarios para ciertos nombramientos importantes, que detentó durante la anterior legislatura. En el Senado, el MAS obtuvo 21 escaños, por 11 de Comunidad Ciudadana y 4 de Creemos, mientras que la Cámara de Diputados el partido del Presidente Arce contará con 75 legisladores, por 39 de Comunidad Ciudadana y 16 de Creemos.

## Marco normativo electoral

De acuerdo con las normas internacionales en materia de elecciones democráticas, las elecciones deben de ser organizadas dentro de un marco jurídico que garantice el ejercicio efectivo del derecho de voto.<sup>3</sup> No deberán establecerse restricciones irrazonables al sufragio pasivo.<sup>4</sup>

Tanto la Constitución Política del Estado como las principales leyes en materia electoral permiten, en líneas generales, la celebración de elecciones democráticas de conformidad con las obligaciones y principios consagrados en los instrumentos internacionales ratificados por Bolivia. Sin embargo, persisten en la legislación algunas disposiciones que establecen sanciones desproporcionadas por hechos de gravedad cuestionable, cuya aplicación puede limitar injustificadamente el derecho a la participación política y cercenar el pluralismo político. Tal es el caso del artículo 136.III de la Ley de Régimen Electoral que ordena al OEP sancionar a las organizaciones políticas que difundan resultados de estudios de opinión con la cancelación inmediata de su personalidad jurídica, además de con una multa. Como resultado, el partido o coalición afectado cesa de existir y decaen todas sus candidaturas. El Centro Carter considera que una sanción tan extrema es manifiestamente desproporcionada y contraria a un buen número de estándares internacionales en materia de elecciones democráticas.

EL TSE se vio confrontado a esta cuestionable disposición legal en su respuesta a numerosos recursos que demandaban la cancelación de la personalidad jurídica del MAS tras la divulgación de datos de una encuesta interna por su candidato presidencial, Luis Arce, en una entrevista en televisión. En su respuesta, el TSE decidió someter al Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) sus dudas sobre la constitucionalidad de la sanción establecida en el artículo 136.III de la LRG. Entre otros argumentos, el TSE considera que dicho artículo vulnera los derechos al sufragio activo y pasivo, así como el derecho a la participación política. El TSE considera, en línea con el artículo 25 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), que si bien estos derechos, como cualquier otro, pueden ser sometidos a ciertos límites como consecuencia de la aplicación de sanciones establecidas en la ley, dichas limitaciones deben guardar proporción con la gravedad de los comportamientos sancionados, lo que no es el caso en el artículo 136.III de la LRG. El Centro Carter considera que el hecho de que dicho artículo fuera aplicado durante las elecciones subnacionales de 2015 en el Beni no puede constituir un precedente vinculante. Al contrario, la cancelación de la personalidad jurídica de un partido y el decaimiento de sus candidaturas por un hecho tan banal amenaza hoy el pluralismo político en la misma medida en que lo amenazó entonces.<sup>5</sup> A la conclusión de las elecciones generales de 2020, el TCP no se había pronunciado aún sobre la cuestión de constitucionalidad planteada por el TSE.

En este mismo espíritu, el artículo 58.1 (k) de la Ley de Organizaciones Políticas establece que el TSE cancelará la personalidad jurídica de los partidos políticos que vulneren las restricciones al financiamiento y al fortalecimiento público previstas en la ley, o incumplan los mecanismos de rendición de cuentas. El Centro Carter considera que dicho artículo contiene una definición demasiado amplia y genérica de las violaciones de las violaciones sancionadas, máxime a la luz de la gravedad de la sanción prevista. En este sentido, el artículo 58.1 (k) en su formulación actual representa una amenaza al

---

<sup>3</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), Observación General 25, párrafo 19.

<sup>4</sup> Artículo 25, PIDCP.

<sup>5</sup> En 2015, el TSE canceló la personalidad jurídica del partido regional *Unidad Demócrata del Beni* después de que uno de sus portavoces se refiriera a una encuesta interna en una entrevista e inhabilitó a su candidato a gobernador, que partía en una buena posición, y a los 227 candidatos del partido.

pluralismo político en la medida en que un partido político podría ser excluido de una elección por infracciones menores a las normas de financiamiento o de rendición de cuentas. El 3 de septiembre, *Creemos* presentó ante el TSE una queja por esos motivos contra el MAS, en la que pedía la cancelación de la personería jurídica del MAS y, en consecuencia, el decaimiento de sus candidaturas.

Por ello, el Centro Carter considera prioritario reemplazar la sanción de pérdida de la personalidad jurídica del partido implicado, prevista en los artículos 136.III de la LRE y 58.1(k) de la LOP, por otras más adecuadas a la gravedad de los hechos sancionados y que no pongan en peligro el pluralismo político.

La legislación electoral no establece techos de gasto para las campañas, salvo en relación a los derivados de la contratación de propaganda electoral en los medios, lo que puede traducirse en fuertes desigualdades competitivas entre contendientes. En este sentido, y en aras de una mayor equidad competitiva entre las diferentes tiendas políticas, el Centro Carter considera que sería conveniente establecer techos de gasto para las campañas, no sólo en relación con la propaganda política en medios, como es el caso actualmente.

También en relación a la campaña, las sanciones establecidas para los casos de utilización de recursos del Estado, prohibida por la ley, carecen de cualquier efecto disuasorio. Por ello sería conveniente establecer sanciones más disuasorias contra este comportamiento, que ha sido observado y denunciado en numerosos procesos electorales bolivianos.

Existe, además, un importante vacío en la regulación de las consecuencias de la retirada de candidaturas, más allá de la previsión de una sanción económica compensatoria de los gastos que la renuncia haya podido ocasionar. En el caso del desistimiento de todas las candidaturas de la coalición *Juntos*, y más tarde la de *Libre 21*, ese vacío fue colmado por el TSE, que determinó, ante la imposibilidad de interrumpir la impresión ya en curso de las papeletas, que los votos para esas formaciones fueran declarados nulos.

El TSE hizo uso de su amplio poder reglamentario publicando reglamentos claros sobre numerosos aspectos del proceso, que permitieron a los diversos actores, y muy particularmente a los electores, conocer con la debida antelación las normas y procedimientos electorales. El Reglamento de faltas electorales y sanciones es especialmente representativo de las prioridades del TSE, en la medida en que categoriza como faltas más graves los comportamientos que menoscaban la transparencia y la inclusividad del proceso electoral o limiten la libertad de voto o la participación. Como ejemplo de lo anterior, entre las faltas más graves que pueden cometer los jurados electorales se incluye denegar a los delegados de los partidos presentes en las mesas copia de las actas de resultados, o la posibilidad de fotografiarlas. Entre las que conciernen a los notarios electorales, destacan el incumplimiento de la obligación de reportar los resultados o el ejercicio de cualquier tipo de actividad política. Los funcionarios públicos que impidan la celebración de actividades de campaña legítimas, obliguen a los empleados públicos a asistir a eventos políticos u obstaculicen el desarrollo del proceso electoral son objeto de las sanciones más duras. En relación a los ciudadanos particulares, entre las faltas más graves previstas en el reglamento se incluye la violación del secreto del voto de sus conciudadanos. Finalmente, los partidos políticos son objeto de sanciones por, entre otras faltas, tratar de eludir las normas de paridad y alternancia de género en las listas de candidatos, no respetar el principio de igualdad de género al desatender las campañas electorales de sus candidatas, o no dar seguimiento a las acusaciones de violencia política que pudieran producirse en sus filas. Todas las faltas electorales prescriben en plazo de tres meses, y las sanciones en seis.

## Padrón electoral

Las normas internacionales en materia de elecciones democráticas establecen que las elecciones deberán realizarse mediante sufragio universal e igual.<sup>6</sup> De acuerdo con el Comité de DDHH de la ONU, “los Estados deben adoptar medidas eficaces para asegurar que todas las personas que tengan derecho a votar puedan ejercerlo [y] cuando se exige que los votantes se inscriban, su inscripción debe facilitarse, y no deberán ponerse obstáculos para efectuarla”<sup>7</sup>.

En Bolivia, todos los ciudadanos mayores de 18 años tienen derecho al voto, y su ejercicio es obligatorio. Los mayores de 70 años, o los bolivianos que se encuentren fuera del país en el momento de la elección están exentos de las sanciones administrativas previstas para quienes no ejerzan su derecho al voto. Durante los 90 días posteriores a una elección, los ciudadanos que no puedan presentar certificado de sufragio o prueba de haber pagado la multa prevista para los abstencionistas no pueden tomar posesión de cargos públicos, obtener pasaporte ni efectuar transacciones bancarias. El TSE estableció, para el proceso de 2020, una multa por no ejercer el sufragio equivalente al 10% del salario mínimo, y amplió las exenciones previstas en la ley (mayores de 70 años y ciudadanos en el extranjero) a todas aquellas personas que atestiguaran enfermedad o que se vieran imposibilitados de votar por circunstancias de fuerza mayor.<sup>8</sup>

Desde 2009, el padrón en Bolivia es biométrico y se actualiza permanentemente. La auditoría de la OEA de 2017 lo consideró, en general, confiable, y no fue citado entre las alegaciones que condujeron a la cancelación de las elecciones de 2019. Sin embargo, el padrón ha sido objeto de críticas, más genéricas que basadas en pruebas concretas, a lo largo de los últimos meses. En cualquier caso, el TSE implementó un ambicioso programa para garantizar la mayor inclusividad y exactitud de sus datos, y eliminar o subsanar elementos que pudieran generar percepciones negativas, incluso si no afectaban a la integridad del proceso electoral.

El TSE emprendió múltiples iniciativas para asegurar la eliminación del padrón de ciudadanos fallecidos. Para ello, cruzó sus datos no sólo con los del registro civil, sino también con los de los cementerios y un amplio abanico de organismos públicos, como los encargados de las pensiones y la salud. El TSE invitó también a los ciudadanos a verificar si sus familiares fallecidos constaban aún en el padrón, facilitando que comunicaran directamente su deceso en los casos en los que no hubiera sido posible hacerlo a la autoridad competente por las limitaciones de movimiento y el cierre de oficinas administrativas durante los periodos de confinamiento impuestos por la pandemia. Como resultado de estas iniciativas, 73.238 entradas fueron eliminadas del padrón en Bolivia y 349 en el extranjero.

El TSE redobló sus esfuerzos para facilitar el empadronamiento de los jóvenes que alcanzaron la mayoría de edad antes del 18 de octubre. El TSE puso en marcha para ello varias campañas de empadronamiento dirigidas a bachilleres y jóvenes en edad de cumplir el servicio militar (obligatorio entre los 17 y los 22 años) y descentralizó las oficinas de registro permanente tanto en las áreas rurales como en las grandes ciudades. Como consecuencia, el TSE empadronó a 239.058 nuevos votantes en el país y a 11.747 en el exterior. El Tribunal facilitó igualmente la inscripción en el padrón de los cambios de domicilio de los bolivianos que regresaron al país como consecuencia de la pandemia y de los que se instalaron en otro departamento.

Conforme a la ley, el TSE inhabilitó a los ciudadanos que no votaron en las dos últimas elecciones nacionales (el referéndum de 2016 y las elecciones judiciales de 2017, para los residentes en Bolivia). Es importante señalar que la ley no concibe la inhabilitación como una sanción al abstencionismo, en un país en el que el voto es obligatorio, sino como un mecanismo de suspensión del empadronamiento de personas que probablemente hayan fallecido. El TSE inhabilitó por este motivo a 187.166 ciudadanos, de

---

<sup>6</sup> PIDCP, artículo 25.

<sup>7</sup> PIDCP, Observación General 25, parágrafo 11.

<sup>8</sup> Reglamento de faltas electorales y sanciones, OEP 2020.

los cuales 50.634 fuera de Bolivia. El proceso de 2020 fue el primero en el que se inhabilitó a residentes en el extranjero. La razón es sencilla: los residentes en el exterior sólo pueden votar en las elecciones presidenciales y el voto en el extranjero existe solo desde 2009. Si descontamos la elección anulada de 2019, las de 2020 son las primeras en la que ha existido la posibilidad de no votar en dos elecciones previas en el exterior (presidenciales de 2009 y 2014), que es la condición legal para la inhabilitación.

Para asegurar que ningún ciudadano permaneciera inhabilitado incorrectamente, el TSE promovió la rehabilitación de los afectados mediante campañas de información y facilitó los trámites, que se limitaron a la simple presentación (o envío a través de una plataforma digital) de una copia del documento de identidad. El TSE respondió positivamente a 4.101 solicitudes de rehabilitación de ciudadanos residentes en Bolivia y 245 en el extranjero, la práctica totalidad de las recibidas. Respecto a los 28.172 ciudadanos inhabilitados por no acudir a desempeñar sus funciones como jurados electorales en elecciones anteriores – una previsión legal que mezcla de manera poco clara elementos punitivos y mecanismos de limpieza del padrón – el TSE les aplicó de oficio la prescripción de seis meses prevista en la LRG y los rehabilitó a todos, una iniciativa claramente orientada a privilegiar la inclusión.

El TSE cruzó además sus datos con las estimaciones y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) y concluyó que ambos eran básicamente compatibles. El análisis mostró que los municipios en los que se habían registrado incrementos muy rápidos y pronunciados en el número de empadronados coincidían con aquellos en los que el INE había detectado un brusco aumento de población, normalmente en la periferia de las grandes ciudades.

Finalmente, el TSE se propuso reducir las entradas 17.466 que no disponían de un número de identidad exclusivo. Aunque se trata de un hecho sin implicaciones negativas para el proceso electoral, puesto que los datos biométricos confirmaron que todas esas entradas correspondían a individuos diferentes, el análisis permitió cuantificar la pervivencia, marginal, en el padrón de documentos de identidad caídos en desuso, como las libretas militares. El TSE introdujo medidas correctivas en el padrón que permitieron reducir las entradas sin número de identidad exclusivo a 336, una cantidad irrelevante.

En términos de transparencia, el TSE se abrió a la discusión pública sobre el padrón en las Mesas Multipartidarias organizadas en los TED y creó Laboratorios de verificación de integridad del padrón electoral, donde durante tres semanas los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos interesados pudieron obtener informaciones sobre el padrón y datos estadísticos.

Conforme a lo previsto en el calendario electoral, el TSE presentó el padrón final el 15 de septiembre, a la vez que publicó una serie de completos informes estadísticos sobre el padrón en su página web. El padrón electoral de 2020 comprende 7.332.925 ciudadanos, de los que 301.631 están empadronados en el extranjero.

## **Campaña electoral**

El pleno disfrute de los derechos vinculados a las elecciones democráticas incluye la libertad de participar en actividades políticas individualmente o a través de partidos políticos y otras organizaciones, la libertad de debatir los asuntos públicos, de realizar manifestaciones y reuniones pacíficas, de criticar o de oponerse al gobierno, de publicar material político, de hacer campaña electoral y de hacer propaganda política.<sup>9</sup>

La campaña electoral de 2020, marcada por las limitaciones derivadas de la pandemia, ha sido menos presencial que las precedentes y ha estado más centrada en los medios de comunicación y las redes sociales. En este sentido, el Centro Carter ha detectado una tímida emergencia de la propaganda pagada en las redes sociales y ha constatado la consolidación de la proliferación de noticias falsas y

---

<sup>9</sup> PIDCP, Observación General 25, párrafo 25.

desinformación dirigida no sólo a erosionar la imagen de los candidatos, sino también la del TSE. El Centro Carter lamenta que, a pesar de los llamados del TSE y otras organizaciones a realizar las actividades de campaña en un clima de respeto, se hayan producido algunos incidentes violentos entre simpatizantes de diversas tiendas políticas, así como ataques a casas de campaña y agresiones a candidatos.<sup>10</sup>

El Centro Carter saluda la reanudación, tras un largo periodo sin ellos, de los debates presidenciales como elemento enriquecedor de la campaña electoral. Una campaña en la que, sin embargo, las propuestas programáticas apenas han conseguido hacerse oír en un ambiente fuertemente polarizado y saturado de acusaciones y denuncias penales contra candidatos y actores políticos en general. En este sentido, el Centro Carter pudo constatar una notable acumulación de denuncias penales interpuestas por el gobierno y la procuraduría del Estado contra dirigentes del MAS, así como detenciones de algunos de sus candidatos por actos relacionados con los bloqueos de julio y agosto.

### **Financiación de la campaña**

La Asamblea Legislativa aprobó por unanimidad una ley por la que se ordenó transferir al TSE el montante del fortalecimiento político dedicado a propaganda de los partidos en los medios de comunicación, con el fin de contribuir a la implementación de las medidas de bioseguridad impuestas por la pandemia.<sup>11</sup> Los partidos y coaliciones tuvieron que sufragar sus campañas exclusivamente con financiación privada que, como se señaló, apenas está sometida a restricciones de gasto. En este contexto, las desigualdades económicas entre partidos se vieron lógicamente amplificadas. En este sentido, y en aras de una mayor equidad competitiva entre las diferentes tiendas políticas, el Centro Carter considera que sería conveniente establecer techos de gasto para las campañas, no sólo en relación con la propaganda política en medios, como es el caso actualmente.

La renuncia de *Juntos*, el partido de la Presidenta interina Jeanine Áñez, restó protagonismo, en la fase final de la campaña, a una violación recurrente de las normas de campaña en anteriores procesos electorales (y también en éste, hasta el desistimiento del partido de la Presidenta interina): el uso de bienes y recursos públicos y la utilización con fines electorales de la propaganda gubernamental.<sup>12</sup> Recordemos que el uso de recursos públicos en campaña, si bien está prohibido, es objeto de sanciones muy leves, sin apenas fuerza disuasoria. Por ello sería conveniente establecer sanciones más disuasorias contra este comportamiento, que ha sido observado y denunciado en numerosos procesos electorales bolivianos. Tras la renuncia de *Juntos*, tan solo se registraron algunas denuncias menores referidas al uso de bienes de administraciones subnacionales.

### **Administración electoral**

La existencia de una autoridad electoral independiente e imparcial, cuyo funcionamiento sea transparente y profesional, es un elemento esencial para que los ciudadanos puedan participar en elecciones genuinamente democráticas.<sup>13</sup>

El Órgano Electoral Plurinacional (OEP), creado en 2010 tras la aprobación de la nueva Constitución, es uno de los cuatro poderes del Estado y goza de igual rango constitucional que el legislativo, el ejecutivo y el judicial. El Tribunal Supremo Electoral, máxima autoridad del OEP, está integrado por siete miembros,

---

<sup>10</sup> Según datos preliminares, la Misión Técnica de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ((OACNUDH) en Bolivia registró 47 incidentes violentos entre el 6 de septiembre y el 15 de octubre.

<sup>11</sup> Ley 1314 de 24 de julio 2020. El montante del fortalecimiento político para 2020 ascendió a 35 millones de bolivianos.

<sup>12</sup> Antes de la renuncia de *Juntos*, el TSE ordenó la retirada de un spot del gobierno por considerarlo propaganda electoral encubierta.

<sup>13</sup> PIDCP, Observación General 25, parágrafo 20.

de los que al menos tres han de ser mujeres y no menos dos han de ser de origen indígena originario campesino, que ejercen su mandato durante un periodo de seis años. De sus seis miembros, uno es designado por el Presidente de Bolivia y los seis restantes son elegidos por mayoría de dos tercios por la Asamblea Legislativa Plurinacional.<sup>14</sup> En el uso cotidiano, cuando se hace referencia a la administración electoral en su conjunto, se suele utilizar TSE como denominación genérica, más que OEP. Su presidente y vicepresidente son elegidos cada dos años por los miembros del tribunal.<sup>15</sup> Además de por el TSE, el OEP está formado por los Tribunales Electorales Departamentales (TED), cada uno de los cuales está constituido por un miembro designado por el Presidente de Bolivia y los cuatro restantes por la Asamblea Legislativa, tras un proceso de evaluación técnica llevado a cabo por las Asambleas legislativas departamentales.<sup>16</sup> Los Jurados y los Notarios electorales completan la composición del OEP.

Desde su nombramiento en diciembre de 2019 por voto unánime de la Asamblea Legislativa Nacional tras un proceso de negociación entre las fuerzas políticas, el actual TSE se enfrentó al difícil reto de organizar las elecciones generales en un país profundamente polarizado tras la crisis poselectoral de los meses anteriores, que había erosionado la credibilidad de la administración electoral. Durante la crisis que siguió a las elecciones de 2019 se produjeron importantes daños en edificios y equipamiento de los TED en cinco de los nueve departamentos del país, lo que supuso un desafío aún mayor para los TED afectados.<sup>17</sup> En los numerosos encuentros que mantuvo el Centro Carter con miembros los TED quedó clara la fuerza de su compromiso cívico y personal con el proceso electoral de 2020, que consideraban un paso imprescindible para superar la crisis desencadenada por las elecciones de 2019 .

El desafío se hizo aún mayor cuando, en marzo de 2020, irrumpió en el país la pandemia de COVID-19, que afectó tanto a la concreción de la fecha de las elecciones como a su organización. El TSE realizó notables esfuerzos para encontrar un equilibrio entre la prudencia necesaria para no poner en riesgo la salud de la ciudadanía y la determinación de garantizar la celebración de las elecciones en una fecha que permitiera la toma de posesión de las nuevas autoridades en 2020, como había exigido la Declaración del Tribunal Constitucional Plurinacional de enero de 2020.

El TSE buscó reconstruir la autoridad y la credibilidad de la institución demostrando su independencia y su apego a las leyes, la Constitución y las normas internacionales en material de elecciones democráticas, así como a través de la transparencia y el profesionalismo. Los principales cuadros del TSE y de los TED fueron renovados a través de procesos de selección meritocráticos. Por otra parte, la comunicación entre el TSE y los TED ha sido, en general, abierta y regular, lo que ha facilitado una buena organización de las elecciones. El Centro Carter ha sido testigo de la organización imparcial y profesional del proceso por parte del TSE y los TED, así como de sus esfuerzos por garantizar su transparencia y brindar información a la ciudadanía.

El TSE publicó un calendario electoral detallado y respetó todos sus plazos. Además, tanto el TSE como los TED publicaron numerosos documentos relativos a los preparativos electorales, como las listas de recintos de votación y del personal electoral, materiales de capacitación y calendarios de actividades, entre otros. Sin embargo, no siempre fue sencillo encontrar estos documentos en la página web del TSE. Con un mejor diseño, la página del Tribunal hubiera podido brindar un acceso más fácil e intuitivo a una información que, en cualquier caso, estuvo a disposición del público y contribuyó a la transparencia del proceso. Cada TED dispuso de su propia página electoral y de sus propios perfiles en las redes sociales, lo que facilitó el acceso de los votantes a la información. El Centro Carter considera que, para facilitar el acceso del público a la información publicada por el TSE, sería recomendable simplificar y reorganizar la estructura de la página web del OEP, resaltando aquellas publicaciones que guardan relación directa con el proceso electoral en curso y facilitando la identificación de los contenidos más antiguos, dejando en un plano más discreto informaciones o publicaciones más antiguos o abstractos.

---

<sup>14</sup> Artículos 12 - 13, Ley 018 del Organo Electoral Plurinacional, 16 June 2010.

<sup>15</sup> Artículo 18, Ley 018 del Organo Electoral Plurinacional, 16 June 2010.

<sup>16</sup> Artículo 33, Ley 018 del Organo Electoral Plurinacional, 16 June 2010.

<sup>17</sup> Chuquisaca, Santa Cruz, Potosí, Pando, and Beni.

Tanto a nivel central como departamental, los principales eventos, presentaciones y conversatorios organizados por los tribunales electorales fueron difundidos a través de las redes sociales y, a menudo, cubiertos por los medios de comunicación. Así ocurrió con los sorteos de los jurados electorales, las sesiones de capacitación de jurados y notarios, la recepción de los materiales electorales o los seminarios sobre padrón electoral y cómputo de resultados. Inicialmente motivada por las limitaciones a las actividades presenciales impuestas por la pandemia, esta nueva práctica contribuyó sin duda a la transparencia y a un mejor conocimiento de aspectos importantes del proceso electoral.

La selección de los jurados electorales se realizó conforme a lo previsto por la ley, que establece que los TED los elegirán por sorteo entre los electores empadronados, en eventos públicos a los que estarán invitados los representantes de los partidos políticos. De hecho, todos los TED y el TSE invitaron también a los medios de comunicación y retransmitieron en directo los sorteos en las redes sociales. Excepcionalmente, en el contexto de la pandemia de COVID-19, el TSE decidió limitar el sorteo de los jurados electorales a los ciudadanos menores de 50 años.

Los notarios electorales fueron contratados por los TED. Sus funciones principales son la entrega de los materiales electorales a los recintos electorales y, una vez concluida la jornada, su devolución a los TED; así como orientar y supervisar el trabajo de los jurados electorales (e informarles de su selección). Conforme al plan para la difusión de resultados preliminares (DIREPRE), los notarios electorales eran los responsables de la transmisión de los resultados preliminares de las mesas bajo su responsabilidad. El TSE concedió a los TED una amplia discrecionalidad establecer sus propios calendarios de selección y capacitación de los notarios, lo que contribuyó a que en algunos casos se produjeran solapamientos con otras actividades programadas. Como consecuencia, se dieron casos en los que la selección o la capacitación de notarios estaba aún en curso cuando sus servicios eran ya necesarios para, por ejemplo, notificar a los jurados su nombramiento o participar en las simulaciones del DIREPRE.

El Centro Carter considera que, en general, los TED gozaron de un grado de autonomía adecuado para la implementación de los preparativos electorales, especialmente en un contexto de comunicación fluida entre el TSE y los TED, y también entre los propios TED. Sin embargo, sería recomendable reevaluarlo en aquellas áreas en las que la armonización es esencial, como es el caso de los plazos para la selección del personal electoral, estableciendo controles para asegurar que los preparativos electorales avanzan conforme a lo previsto y se evitan solapamientos con otras actividades esenciales, como la capacitación.

El OEP realizó notables esfuerzos de capacitación de su personal temporal, particularmente de los notarios y de los más de 200.000 jurados electorales. Así, el TSE produjo un amplio abanico de materiales de capacitación, desde manuales a afiches informativos para los recintos de votación. Los métodos y formatos de la capacitación fueron adaptados a los protocolos de bioseguridad, lo que incluyó aulas con menor aforo, sesiones *online* abiertas también al público en general y capacitaciones de refuerzo emitidas por radio y televisión.

El TSE llevó también a cabo capacitaciones específicas para delegados de partido, policía y fuerzas armadas, centradas en sus roles respectivos en el proceso. Con el objetivo de limitar al máximo el impacto de un problema habitual en muchas elecciones, los errores en la cumplimentación de las actas de resultados, el TSE dedicó especial atención a este punto tanto en los materiales como en las sesiones de capacitación de jurados y notarios. El TSE mejoró también la seguridad de las actas, al establecer que ninguna casilla fuera dejada en blanco y facilitar a los jurados adhesivos transparentes para colocar sobre las columnas de resultados una vez cumplimentadas, impidiendo así modificaciones ulteriores.

El TSE publicó y divulgó ampliamente un procedimiento claro y sencillo para solicitar la excusa de los jurados electorales por los motivos establecidos en la ley<sup>18</sup>, e informó de los plazos para realizar el trámite. Ello permitió al Tribunal planificar con cierta anticipación la disponibilidad de jurados y asegurarse de que cada mesa contara con suficiente personal durante la jornada electo. En total, de los 204.942 jurados seleccionados en Bolivia, 16.562 solicitaron excusa, que fue concedida en 5.792 casos. En el exterior, con 8.658 jurados seleccionados, las solicitudes fueron 190, de las que 155 fueron concedidas.

El TSE desarrollo campañas de comunicación ambiciosas, que fueron lanzadas apenas se confirmó la fecha definitiva de las elecciones. Además de una serie de *spots* de ficción dirigidos a promover la idea del voto como una oportunidad para el reencuentro entre los bolivianos, el TSE realizó *spots* de animación divulgativos sobre temas electorales tan variados como el padrón electoral, la selección de jurados, las medidas de bioseguridad o la cadena de custodia de los materiales electorales sensibles. Los *spots* fueron ampliamente difundidos por radio, televisión, prensa escrita y redes sociales.

Buena parte de los preparativos electorales son realizados por el Departamento de Procesos Electorales del TSE, responsable de la producción y empaquetado de la totalidad de los materiales electorales utilizados en Bolivia, así como de de la organización del voto en el extranjero. Sus responsabilidades operativas son tan amplias como cruciales para el proceso electoral. Por ello, sería recomendable adaptar los procedimientos administrativos de autorización de contrataciones y pagos a la complejidad de las operaciones y a la necesidad de cumplir a rajatabla los plazos características de la actividad del Departamento de Procesos Electorales.

## **Jornada electoral**

Como se señaló al inicio de este informe, el equipo de expertos electorales del Centro Carter, por su escaso tamaño y objetivos limitados, ni pretendió ni habría podido observar la votación, los conteos en las mesas o los cómputos en los TED de manera mínimamente representativa. Debido a esta limitación, los datos sobre de la jornada electoral incluidos esta sección se basan sobre todo en los hallazgos de las dos principales plataformas de observación nacionales, Observa Bolivia y OCD, a las que el equipo de expertos electorales del Centro Carter agradece su apertura y disponibilidad.

Según los informes de ambas organizaciones, la jornada electoral estuvo bien organizada. La tasa de participación, según datos del TSE, se situó en un registro histórico, por encima del 88%.<sup>19</sup>

El protocolo de bioseguridad del TSE, publicado con mucha antelación y que formó parte de la capacitación de jurados y guías electorales, incluyó el uso obligatorio de barbijo y medidas de distanciamiento social, como la organización de las filas de espera de los votantes en el exterior de los recintos electorales en vez de en el interior. Esta medida, en una elección con elevada participación, provocó largas filas, según observaciones de OCD, en la mitad de los recintos observados. En previsión de este inconveniente, el TSE había ampliado en una hora el horario de votación y recomendado a los electores acudir a votar en dos franjas horarias diferentes en función del último número de sus documentos de identidad. El TSE trató, por el mismo motivo, de descongestionar los recintos electorales con más de diez mesas, en los que resultaba complicado mantener el distanciamiento social, lo que se

---

<sup>18</sup> Los jurados electorales seleccionados pueden ser excusados en caso de embarazo, enfermedad documentada, fuerza mayor documentada o impedimento circunstancial, o si son candidatos o líderes de un partido político. Artículo 65, Ley 018 del Órgano Electoral Plurinacional, 16 de junio de 2010

<sup>19</sup> Observa Bolivia, Informe final de observación electoral 2020 <http://observabolivia.com.bo/informe-final/>  
OCD, Informe Final, Proceso Electoral 2020: <https://ocdbolivia.org/transmedia/informe.html>

Ambas plataformas publicaron informes preliminares, que están incluidos en sus informes finales, poco después de la jornada electoral.



tradujo en un incremento del 4,6% de los recintos elevando su número a 5.369. Observa Bolivia detectó que en los pocos casos en los que la localización de un recinto fue cambiada en el último momento (6% de los recintos observados) los electores recibieron indicaciones claras para dirigirse al nuevo emplazamiento.

Observa Bolivia y OCD reportaron que la práctica totalidad de las mesas observadas fueron gestionadas por al menos tres jurados electorales. Según Observa Bolivia en sólo un 6% de las mesas observadas se presentaron menos de tres jurados para la apertura, por lo que fue necesario reclutar a un votante para a los jurados ausentes, como marca la ley. Observa Bolivia reportó igualmente que el secreto del sufragio fue respetado en el 97,5% de las mesas observadas.

Observa Bolivia constató la presencia de al menos un delegado de partido en el 93% de las mesas en las que observó, y de al menos dos de partidos diferentes en el 70%. A pesar de que la cumplimentación de las actas suele ser un desafío importante en muchas elecciones, los jurados electorales demostraron solvencia en esa tarea. OCD señaló en su informe que los notarios electorales revisaron las actas en casi todas las mesas observadas y en un 15% de ellas detectaron algún error, que fue debidamente corregido.

Tanto OCD como Observa Bolivia observaron que en la inmensa mayoría de las mesas el voto fue público (99% y 97% respectivamente) y se entregaron copias de las actas a los delegados de las organizaciones políticas (96% y 91%).

Las medidas de seguridad adoptadas y el hecho de que en un tercio de las mesas los delegados de partidos formularan objeciones en las actas (35% según Observa Bolivia, 26% según OCD) contribuyeron a que el cierre de las actas se demorara algo más de lo previsto, lo que repercutió también en su envío a los TED (y al TSE en el caso del voto en el extranjero) y retrasó el inicio de los cómputos.

En su informe final, OCD señaló que sus observadores evaluaron el desempeño de los notarios electorales como bueno o muy bueno en el 72% de las mesas observadas y como adecuado en el 23%. Los observadores de OCD consideraron bueno o muy bueno el trabajo de los jurados electorales en el 74% de los casos, y adecuado en 26%.

## **Cómputo y publicación de los resultados**

El TSE decidió cancelar, la víspera de las elecciones, el sistema de difusión de resultados preliminares (DIREPRE) al constatar, después de realizar múltiples pruebas y reajustes del sistema, que existía la posibilidad de que el DIREPRE no lograra recibir un porcentaje suficientemente elevado de actas. El Centro Carter, junto con otras misiones internacionales y plataformas de observación bolivianas, expresó públicamente su comprensión ante la decisión del TSE de utilizar exclusivamente el sistema de cómputo oficial, el único previsto en la ley, para la divulgación de los resultados. El cómputo oficial se nutre de actas originales (o autenticadas, para el voto en el extranjero) y requiere que las Salas Plenas de los TED (y la del TSE, para el voto exterior) examinen y aprueben cada acta antes de que sus datos sean computados y publicados, junto a las imágenes escaneadas de cada acta, en la página web del TSE.

### *El sistema de divulgación de resultados preliminares*

El equipo de expertos del Centro Carter cree que es importante, para su consideración en futuros procesos electorales, analizar con cierta profundidad los desafíos que planteó la implementación del DIREPRE. El sistema de divulgación de resultados preliminares DIREPRE se basa - como lo hacía el TREP, su antecesor, que estuvo en el centro de la crisis poselectoral de 2019 - en la transmisión de los resultados al TSE desde los recintos electorales por vía telemática (teléfonos celulares conectados a internet). Dadas la extensión, orografía e infraestructura de telecomunicaciones del país, se trata de un objetivo ambicioso: Bolivia es un país extenso, de más de un millón de kilómetros cuadrados, con una

topografía muy variada que incluye regiones andinas, sub-andinas y llanos, y en el que muchos de sus núcleos de población se encuentran en zonas remotas con mala o nula cobertura de internet. A pesar de que el TSE ideó estrategias para facilitar la transmisión de los resultados desde los recintos con peor cobertura, el peso de todos estos factores limitantes en la viabilidad de una transmisión rápida y exitosa del conjunto de las actas es importante, y su impacto es especialmente relevante en las zonas rurales. Al igual que sus predecesores, el diseño del DIREPRE no preveía la transmisión de los resultados del voto en el extranjero.

Es necesario señalar que, al garantizar solamente una transmisión parcial de los resultados de las áreas rurales y excluir la transmisión del voto en el extranjero, incluso una implementación exitosa del DIREPRE comporta el riesgo de que los resultados provisionales que arroje no sean lo suficientemente representativos (especialmente en el caso de resultados ajustados). Naturalmente, de ello pueden derivarse otros riesgos, aún mayores, de percepción política y ciudadana.

Un segundo factor a tomar en cuenta a la hora de analizar el DIREPRE es su coste: las propuestas recibidas por el TSE se movían en una horquilla desde 5 a casi 16 millones de dólares, mientras que el presupuesto total estimado del TSE para las elecciones (sin incluir el DIREPRE) rondaba los 31 millones de dólares (215 millones de bolivianos). El elevado coste de un sistema de transmisión externalizado contribuyó a la decisión del Tribunal de desarrollar su propio sistema.

Además, el TSE se topó con problemas específicos en la implementación del DIREPRE que terminaron por desencadenar su decisión de suspender su utilización en las elecciones de 2020. Tras la crisis poselectoral de 2019, el TSE buscó poner en práctica algunas recomendaciones sobre doble verificación de la identidad del personal responsable de la transmisión de los resultados preliminares (los notarios electorales). Para acceder al sistema, se requería, además de la introducción del nombre de usuario del operador, de una doble autenticación (una de las cuales consistente en una contraseña recibida por cada operador vía SMS). En la práctica, la superposición de estos y otros filtros de seguridad, diseñados para evitar el acceso al sistema de personas no autorizadas, dificultó en muchos casos la transmisión de los resultados durante los distintos ensayos realizados, ya fuera por la inadecuación del hardware utilizado (los propios teléfonos de los notarios electorales), la mala cobertura o la competencia tecnológica de los operadores. En vista de todo ello, el TSE trató de simplificar los requisitos de acceso al sistema ya tras las primeras pruebas internas, en las que participó personal del TSE y de los TED, que estaba mejor cualificados para satisfacer los requerimientos de seguridad del sistema que los notarios electorales, como quedó de manifiesto en los simulacros de transmisión posteriores, en los que ya participaron estos últimos.

El TSE encontró también reticencias a participar en el DIREPRE entre el personal electoral. De hecho el TSE constató que tanto los TED como los notarios electorales, que dieron sobradas muestras de compromiso y dedicación en todas las demás áreas del proceso electoral, tendían a distanciarse de todo lo que tuviera que ver con el DIREPRE. Sin duda, existían motivos para ello: el sistema TREP, predecesor del DIREPRE, estuvo en el centro de las denuncias que condujeron a la cancelación de las elecciones de 2019, a la destrucción física de numerosos TED y al encarcelamiento (aún en espera de juicio en vísperas de las elecciones de 2020) de numerosos empleados de la anterior administración electoral. Estas aprehensiones, generadas por sucesos recientes, afectaron directamente a algunos empleados de la administración electoral, como pudo comprobar el Centro Carter en conversaciones con numerosos funcionarios electorales de diverso rango que confesaron que sus familias les presionaban para que no se implicaran en la organización de las elecciones, y muy especialmente en el DIREPRE. Este contexto tuvo mucho que ver en el hecho de que en los simulacros del DIREPRE, en los que se buscaba la participación de la mayoría de los notarios electorales, tan solo participó una pequeña parte (entorno al 20%).

Finalmente, las pruebas del DIREPRE revelaron un problema en el servidor que provocaba un funcionamiento inadecuado a pesar de contar, teóricamente, con capacidad suficiente. El problema fue solucionado en un primer momento pero reapareció en pruebas posteriores la víspera de las elecciones, lo

que llevó al TSE a concluir que la utilización del DIREPRE conllevaba más riesgos para el proceso que su no utilización.

Durante la noche electoral, la administración electoral se centró exclusivamente en el transporte de las actas de resultados desde los recintos electorales hasta los TED, para agilizar el inicio del cómputo oficial. A medianoche, CIESMORI y la Fundación Jubileo publicaron los resultados de sus conteos rápidos, que proyectaban una victoria del candidato presidencial del MAS, Luis Arce, con el 52,4% y el 53% respectivamente (sin tener en cuenta el voto en el extranjero). Estos resultados fueron rápidamente reconocidos por la Presidenta interina, Jeanine Áñez y el candidato presidencial de Comunidad Ciudadana, Carlos Mesa.

### *Cómputo de los resultados oficiales*

A diferencia del DIREPRE, el cómputo de los resultados oficiales está previsto en la ley y no se basa en una transmisión rápida e incompleta de los resultados sino en el conteo de todos los votos, tal y como éste es reflejado en las actas originales de resultados de todas y cada una de las mesas. De acuerdo con la ley, el cómputo oficial se realiza en los TED, en presencia de los delegados de los partidos y los observadores que deseen asistir, a partir de las actas originales aportadas por los notarios electorales. Ninguno de las plataformas nacionales de observación reportó casos de denegación de acceso de delegados u observadores a los TED. El TSE llevó a cabo el cómputo del voto en el extranjero a partir de las imágenes de las actas enviadas por correo electrónico y WhatsApp – el envío por correo electrónico está contemplado en la normativa electoral, que deja a la discreción del TSE el uso de otros medios de transmisión. El TSE solicitó los servicios de un notario público para dar fe de la autenticidad de las imágenes. Los originales de las actas del exterior son enviados por valija diplomática.

El sistema de cómputo oficial exige una doble digitación de los datos de cada acta por dos operadores distintos y un proceso de validación de las actas por los miembros de los TED (y del TSE para el voto en el extranjero). En caso de discrepancia entre los dos conjuntos de datos digitados de una misma acta, la discrepancia debe ser sometida al TED/TSE, que en cualquier caso debe analizar y validar todas las actas. Cualquier corrección de los datos de las actas debe ser decidida por el TED/TSE como ocurrió, por ejemplo, con las actas en las que los votos obtenidos por partidos y candidatos que se habían retirado del proceso (Libre 21, Juntos, ADN) fueron erróneamente atribuidos por los jurados electorales a esos partidos en vez de computados como votos nulos. En conjunto, se trata de un proceso riguroso y también transparente, gracias al acceso sin trabas de observadores y delegados de partidos y al nivel de detalle de la información sobre los resultados publicada por el TSE (véase abajo).

La divulgación de los resultados en la página web del TSE se inició a la vez que el cómputo y se mantuvo permanentemente actualizada. Además del avance de los resultados totales, la página permitió también consultar en avance de los resultados desagregados por departamento, provincia, municipio, recinto de votación y mesa. Para cada uno de estos ámbitos, la página incluyó además los datos sobre participación, votos blancos y votos nulos, continuamente actualizados. Junto a los datos digitados de cada mesa, y de manera simultánea, se publicó una imagen de gran calidad del acta escaneada. Por sus garantías procedimentales y el detalle alcanzado en la publicación de los resultados, el sistema de cómputo oficial ofreció un altísimo grado de transparencia y exactitud.<sup>20</sup>

El cómputo oficial de los resultados tuvo lugar en un tiempo record de cinco días, lo que permitió al TSE presentarlos el 23 de octubre.<sup>21</sup> La publicación de los resultados finales, informativa y detallada,<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> <https://compuo.oep.org.bo/>

<sup>21</sup> El cómputo oficial en las elecciones de 2014 y 2019 demoró 15 y 16 días respectivamente. Desde 1989, el cómputo más lento de una elección llegó a prolongarse durante 32 días.

<sup>22</sup> [https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/10/Separata\\_Resultados\\_EG\\_2020.pdf](https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/10/Separata_Resultados_EG_2020.pdf)

desglosó los resultados por departamento, la tasa de participación y los porcentajes de votos blancos y nulos. La tasa de participación (voto en el extranjero incluido) fue del 88,42% (el segundo más alto registrado). De los 6.404.008 votos emitidos, el 94,99% fueron válidos, el 3,6% nulos y un 1,41% en blanco.

Dadas la fiabilidad y la transparencia del proceso de cómputo de los resultados oficiales, así como las serias dificultades encontradas para garantizar un sistema de divulgación de resultados preliminares suficientemente representativo a nivel nacional, el Centro Carter recomienda que, mientras no se encuentre un sistema más viable económicamente, cuya implementación presente menores desafíos y, sobre todo, que garantice una plena representatividad del voto de los bolivianos, el TSE considere la posibilidad, en futuros procesos, de no realizar una divulgación de los resultados preliminares, concentrando sus recursos y energías en el cómputo oficial previsto en la ley.

### **Voto en el extranjero**

El TSE dio muestras de una excelente capacidad de organización y gran determinación para garantizar que los bolivianos residentes en el exterior pudieran ejercer su derecho al sufragio. El TSE puso particular empeño en garantizar la calidad del padrón electoral exterior, produjo materiales de capacitación específicos para el voto en el extranjero y publicó la lista de recintos electorales fuera de Bolivia una semana antes de la jornada electoral. Tras largas y complejas negociaciones que implicaron, además de al TSE, al Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia y a los gobiernos nacionales (y, en algunos casos, regionales) de los 30 países en los que Bolivia cuenta con representación diplomática o consular, se logró realizar la elección en 70 ciudades de 29 países, con la única excepción de Panamá y cinco ciudades del norte de Chile, en las que las restricciones de la movilidad impuestas por la pandemia lo hicieron imposible. En total, 301.631 bolivianos se empadronaron en el exterior.

La organización del voto en el exterior es un ejercicio complejo y exigente que requiere, incluso en periodos de normalidad, una amplia coordinación con las autoridades de los numerosos países anfitriones y obliga a realizar operaciones logísticas fuera del país. En medio de la pandemia de COVID-19, las dificultades aumentan exponencialmente, en la medida en que las medidas destinadas a contener su expansión presentan desafíos que varían de país en país (y en muchos casos, de región en región) y cambian constantemente. Como ejemplo, la pandemia ha obligado al TSE a identificar nuevos recintos en el exterior en los casos en los que las autoridades del país anfitrión destinaron a otros fines locales que habían sido utilizados como recintos en anteriores elecciones para el voto de los bolivianos. El TSE contrató 400 empleados temporales en el exterior mediante procesos de selección, mientras que los 8.568 jurados electorales fueron elegidos por sorteo entre los residentes empadronados en cada área de votación, exactamente igual que en Bolivia.

Uno de los muchos desafíos que plantea la organización del voto en el extranjero es la comunicación con los electores, especialmente en las fases iniciales del proceso, cuando aún no se ha seleccionado el personal electoral, en la medida en que, al contrario de lo que ocurre en el interior del país, no es fácil canalizar la comunicación con los ciudadanos a través de los medios tradicionales o de campañas de divulgación. En este sentido sería recomendable, sobre todo para facilitar la comunicación sobre el empadronamiento en el exterior y los recintos electorales habilitados en los distintos países, que el TSE dedicase a los votantes en el extranjero una sección específica de su página web y considerase la posibilidad de crear perfiles en las redes sociales dirigidos a ellos.

## Libertad de prensa

Las elecciones democráticas dependen en buena medida de la existencia de “una prensa libre y de otros medios de comunicación que puedan comentar los asuntos públicos libres de censura o restricciones e informar a la opinión pública”.<sup>23</sup>

La Constitución de Bolivia garantiza "el derecho a la libertad de expresión, de opinión y de información, a la rectificación y a la réplica, y el derecho a emitir libremente las ideas por cualquier medio de difusión, sin censura previa". Extiende estos derechos a los periodistas y concede a los medios de comunicación y a las asociaciones de prensa el derecho a autorregularse de acuerdo con sus códigos deontológicos. Además, la carta magna prohíbe los monopolios y cárteles, promueve la creación de medios de comunicación comunitarios y concede a las naciones y pueblos indígenas el derecho a crear sus propios medios y redes de comunicación. Por su parte, la Ley de Telecomunicaciones pretende evitar la concentración de medios de comunicación asignando un tercio de las frecuencias de emisión al sector público, un tercio al sector privado y un tercio a los movimientos sociales y pueblos indígenas originario campesinos. Sin embargo, en la práctica, el sector privado domina tres cuartas partes de las 1.400 frecuencias de radio y televisión disponibles.

La Ley de Imprenta, de casi un siglo de antigüedad, prevé que los delitos relacionados con la prensa sean tratados por tribunales especiales, para proteger a los periodistas de un eventual acoso penal. Sin embargo, en la práctica, los Tribunales de Imprenta apenas funcionan, lo que se traduce en una falta de protección de los trabajadores de la prensa, especialmente en tiempos de conflicto político. Desde las elecciones de octubre de 2019, la Asociación Nacional de la Prensa de Bolivia (ANPB) ha denunciado más de 50 casos de agresiones, amenazas e intimidaciones contra profesionales de los medios de comunicación, así como ataques a sus sedes. No existe ningún plan de protección gubernamental o judicial específico, a pesar del aumento de los incidentes violentos. Dado el elevado número de agresiones y amenazas contra periodistas, y la escasa efectividad de los mecanismos existentes para brindarles protección, el Centro Carter considera que sería importante adoptar disposiciones legales, acompañadas de mecanismos de aplicación, que permitan garantizar de manera efectiva el trabajo de medios de comunicación y periodistas como garantes de la calidad de la democracia.

Las empresas periodísticas bolivianas dependen en gran medida de la publicidad institucional para su supervivencia económica. Como ninguna ley establece la asignación y distribución de estos fondos entre los medios de comunicación, los sucesivos gobiernos han utilizado arbitrariamente los presupuestos destinados a la publicidad institucional para ejercer presión sobre las empresas de comunicación. Poco después de llegar al poder en 2006, el MAS redujo o eliminó la publicidad en los medios más críticos con el partido, como la *Agencia de Noticias Fides*, la red de emisoras *Erbol* y, posteriormente, el diario *Página Siete*. Por su parte, el gobierno de Jeanine Áñez retiró la publicidad y la infraestructura de al menos 50 radios comunitarias y redujo su red de emisoras. También modificó significativamente la línea editorial de la Red Pueblos Originarios, una iniciativa estatal en cooperación con la Deutsche Welle Akademie, para dar a las zonas rurales fuentes de noticias alternativas a las de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba. El Centro Carter recomienda que la adjudicación de la publicidad institucional se regule según criterios objetivos y públicos.

El gobierno interino también promulgó tres decretos con medidas de emergencia contra la pandemia que incluían disposiciones que penalizaban cualquier información que afectara negativamente a la salud pública, ya fuera a través de los medios tradicionales o de cualquier otro medio, incluidos los medios artísticos. Tras las críticas generalizadas, estos decretos fueron pronto derogados.

Por último, aunque el derecho a la información figura en la CPE y la Asamblea promulgó recientemente una ley de transparencia, muy pocos organismos estatales publican informes sobre su gestión o responden a las solicitudes de facilitar datos a la prensa. Para garantizar que los medios de comunicación

---

<sup>23</sup> Observación General 34 al Artículo 19 de la DUDH, párrafo 13.

y sus periodistas puedan informar al público y hacer un escrutinio de los programas gubernamentales, el Centro Carter considera que sería útil regular más específicamente la obligación del Estado de publicar información sobre el trabajo de sus organismos, tanto de forma regular como en respuesta a las consultas.

## **Impacto de la pandemia de COVID-19 en las elecciones**

La pandemia COVID-19 ha tenido un impacto profundo en nuestra sociedad, cambiando la forma en que vivimos, la forma en que hacemos campaña y cómo votamos. Como resultado, desde el 21 de febrero y hasta el 18 de octubre de 2020, al menos 73 países y territorios en todo el mundo pospusieron la celebración de elecciones nacionales y locales debido a la pandemia. Entre éstos, al menos 39 países suspendieron la realización de elecciones a nivel nacional<sup>24</sup>. Bolivia se encuentra dentro de este grupo, modificando en dos ocasiones la fecha de la jornada electoral. Para tomar esta decisión, el TSE buscó consenso y realizó una evaluación sin sesgo político, llevada a cabo por el deseo de garantizar un proceso electoral en un contexto seguro, llevando al acuerdo de celebrar la elección el 18 de octubre.

En respuesta a la pandemia COVID-19 y a fin de garantizar la seguridad de las y los votantes, el TSE preparó un completo protocolo de bioseguridad. Las medidas en el protocolo incluyen: a) incrementar lugares de votación para la desconcentración de recintos; b) ampliación por una hora del horario de la jornada de votación; c) restricción de actividades comerciales alrededor del recinto electoral para evitar aglomeraciones; d) establecimiento de dos horarios diferentes para la votación en función del número de cédula, para evitar aglomeraciones; e) orientación para los votantes para la protección de la salud y f) otras medidas de higiene relevantes (distanciamiento social, uso obligatorio de barbijo, desinfección de materiales electorales, uso de solución de alcohol en gel, etc.).<sup>25</sup>

Este protocolo está en línea -y también contribuye- a las mejores prácticas y experiencia internacional de organizaciones internacionales y órganos electorales nacionales y locales. Una contribución positiva es que el TSE no sólo se asegura de proporcionar recintos y materiales adecuados para los votantes, sino que, a través de los guías y notarios electorales, proporcionó información importante sobre las medidas de bioseguridad. Por ello, el Centro Carter reconoce el trabajo del TSE al garantizar el derecho al voto al tiempo de proteger la salud de las y los bolivianos.

## **Observación electoral nacional**

La observación y monitoreo no partidario de elecciones realizado por organizaciones ciudadanas ejerce el derecho [...] a buscar, recibir y difundir información, el cual es vital para la transparencia [...] Es esencial establecer un proceso electoral abierto a la revisión ciudadana, ya que la ciudadanía no sólo tiene el derecho a elecciones auténticas, sino que también tiene el derecho a saber si el proceso electoral brindó a los electores la oportunidad para manifestar su voluntad libremente y si registró y cumplió con la voluntad de los electores.<sup>26</sup>

Tras años de escasa actividad en este ámbito, las organizaciones de la sociedad civil boliviana pusieron en marcha iniciativas de observación electoral a gran escala, acreditadas por el TSE, para el proceso de 2020. Las dos plataformas de observación principales, Observa Bolivia y Observación Ciudadana para la Democracia (OCD), reunieron a numerosas organizaciones de la sociedad civil, asociaciones e

---

<sup>24</sup> IDEA (2020) COVID-19: Impacto en la celebración de elecciones a nivel mundial. Disponible en: <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>

<sup>25</sup> TSE-Bolivia (2020) Protocolo de Bioseguridad por la Emergencia del COVID-19. Disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1831/protocolo-de-bioseguridad-tse-bolivia.pdf>

<sup>26</sup> Preámbulo de la Declaración de Principios Globales para la Observación y Monitoreo No Partidario de Elecciones Realizado por Organizaciones Ciudadanas, celebrada el 3 de abril de 2012 en la ONU, Nueva York.

instituciones académicas. Cuando se constituyeron, ambas plataformas subrayaron la necesidad de observar las elecciones de 2020, tras la crisis por la que atravesó el país tras las elecciones anuladas de 2019 y ante la urgencia de que el país retornara a la normalidad constitucional.

Ambas plataformas realizaron una observación de largo plazo y Observa Bolivia creó además un equipo de verificación de noticias en las redes sociales centrado en la desinformación que tenía como objetivo al TSE. Ruta para la democracia, uno de los principales integrantes de OCD, publicó boletines periódicos con información y análisis de las distintas fases del proceso electoral y la plataforma OCD lanzó una aplicación digital ([yoreportobolivia.org](http://yoreportobolivia.org)) que permitió a los ciudadanos compartir observaciones sobre la jornada electoral y resultados de mesas. Observa Bolivia desplegó más de 2.000 observadores en más de 1.000 mesas en Bolivia, mientras que OCD desplegó 130 observadores en el país y 50 en el exterior (Brasil, Argentina y Chile). Ambas plataformas publicaron informes objetivos y bien documentados durante la jornada electoral y tras la finalización de los conteos en las mesas.

El Reglamento de observación electoral del TSE para las elecciones de 2020 está orientado a facilitar la observación nacional e internacional de todas las fases del proceso, y no impone más exigencias que el respeto a los principios de no interferencia, objetividad e imparcialidad. El TSE acreditó a todas las organizaciones que lo solicitaron y expidió cerca de 2.500 acreditaciones individuales en total. La inmensa mayoría (al menos 2.235) fueron destinadas a las plataformas de observación nacional (más de 2.100 para Observa Bolivia y 135 para OCD). El resto se entregaron a las misiones de observación internacionales (Centro Carter, Unión Europea, OEA y UNIORE, la Unión Interamericana de Organismos Electorales) y a los invitados internacionales, entre los que se encontraban Conferencia Permanente de Partidos Políticos de Latinoamérica y el Caribe (COPPAL), el Observatorio para la democracia del Parlamento del MERCOSUR, las misiones diplomáticas y distintos partidos políticos y asociaciones extranjeras.

## **Participación y representación política**

El Consejo de Derechos Humanos de la ONU ha instado a todos los Estados a asegurar a todos los ciudadanos la participación plena, efectiva y en condiciones de igualdad en la vida pública y política, entre otras cosas adoptando medidas proactivas para eliminar todas las barreras existentes en la legislación y en la práctica que impiden o dificultan a los ciudadanos, en particular las mujeres, las personas pertenecientes a grupos marginados o a minorías, las personas con discapacidad y las personas en situaciones de vulnerabilidad, participar plena y efectivamente en la vida pública y política y, entre otras cosas, revisen y revoquen las medidas que restrinjan de manera no razonable el derecho a participar en los asuntos públicos y consideren la posibilidad de adoptar, sobre la base de datos fidedignos relativos a la participación, medidas temporales especiales, incluidos actos legislativos, que apunten a aumentar la participación en todos los aspectos de la vida pública y política de los grupos insuficientemente representados.<sup>27</sup>

Esta sección aborda el importante tema de la participación y la representación de grupos subrepresentados y/o vulnerables, incluyendo a las mujeres, las comunidades indígenas, personas con discapacidad, comunidades LGBTQI y juventud. Las evaluaciones realizadas en esta sección parten de mejores prácticas y de obligaciones y estándares internacionales de derechos humanos y elecciones democráticas, incluyendo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la

---

<sup>27</sup> CDHONU, trigésima sesión, Septiembre de 2015. Participación en condiciones de igualdad en la vida pública y política, art. 7(d)

Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, todos firmados y ratificados por el Estado Plurinacional de Bolivia<sup>28</sup>.

Bolivia ha logrado un avance importante con la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado en 2009. Entre otros apartados, dicha Constitución estableció la igualdad entre hombres y mujeres, la libre determinación de naciones y pueblos indígena originario campesinos, respeto a la pluralidad y el rechazo a todas formas de racismo y discriminación. Además, Bolivia ha decretado distintas leyes con el objetivo de garantizar los derechos de individuos y grupos subrepresentados y vulnerables. Entre estas, se incluye la Ley 3760 que eleva a rango de Ley de la República la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007), la Ley 45 contra el racismo y toda forma de discriminación (2010), la Ley 243 contra el acoso y violencia política hacia las mujeres (2012), la Ley 342 de la juventud (2013) y la Ley 348 para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia (2013).

Sin embargo, un reto fundamental constituye la implementación de estas leyes tanto a nivel nacional como departamental. Los principios y garantías contenido en este progresivo marco jurídico también requieren de un sistema judicial robusto y de apoyo adecuado para su ejecución. Un ejemplo de esta brecha en implementación, a ser detallado en la respectiva sección, lo representa la ley 243 contra el caso y violencia política hacia las mujeres. Mientras que Bolivia fue el primer país de América en promulgar este tipo de ley, sus resultados han sido limitados. Por ello, el Centro Carter recomienda al Estado Boliviano dotar de suficientes recursos institucionales, humanos, materiales y financieros que aseguren la correcta implementación y cumplimiento de las leyes antes descritas.

El TSE ha dado muestras importantes de su compromiso con el fortalecimiento de la inclusión. A partir de 2016, el TSE ha llevado a cabo evaluaciones internas considerando las necesidades e intereses de distintos grupos, siguiendo cinco enfoques distintos: género, generacionalidad, plurinacionalidad, discapacidad y interculturalidad. La evaluación 2020 se enfoca en valorar el trabajo del TSE en tres temáticas: la inscripción de candidaturas de acuerdo a los principios de paridad y alternancia, el análisis de materiales producidos para la capacitación de jurados electorales y los materiales de información y comunicación a la ciudadanía.

## **Participación política de la mujer**

Bolivia ha avanzado significativamente en el fortalecimiento de la participación y representación de las mujeres. La Constitución de 2009 instituyó la participación política equitativa y en igualdad de condiciones entre mujeres y hombres, siendo complementada por la Ley del Régimen Electoral de 2010. Esta ley reconoce que la democracia boliviana se sustenta en la igualdad de género, aplicando la paridad y la alternancia en las listas de candidatas y candidatos para todos los cargos de gobierno y de representación, en la elección interna de dirigencias y candidaturas de las organizaciones políticas y en las naciones y pueblos indígena originario campesinos. Como resultado, y de acuerdo a la Unión Interparlamentaria, la Asamblea saliente Boliviana era el tercer legislativo con mayor presencia de mujeres a nivel mundial: ocuparon el 53.1% de los escaños en la Cámara de Diputados y 47.2% en la de Senadores<sup>29</sup>.

Específicamente, la Ley del Régimen electoral establece la paridad y la alternancia en todas las listas de candidaturas para órganos de representación, incluyendo el Senado y la Cámara de Diputados. Para estas elecciones, las listas de candidatas y candidatos deberán respetar estos principios de tal manera que exista una candidata titular mujer, un candidato titular hombre, un suplente hombre y una suplente

---

<sup>28</sup> UPR info (2020) Lista de instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos ratificados por Bolivia.

[https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/bolivia\\_plurinational\\_state\\_of/session\\_07\\_-\\_february\\_2010/a\\_hrc\\_wg6\\_7\\_bol\\_1\\_state\\_plurinational\\_of\\_anexoiii\\_s.pdf](https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/bolivia_plurinational_state_of/session_07_-_february_2010/a_hrc_wg6_7_bol_1_state_plurinational_of_anexoiii_s.pdf)

<sup>29</sup> IPU (2020) Mujeres en Parlamentos: Clasificación Mundial. Disponible en: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>



mujer, de manera sucesiva. De esta forma, la paridad se conceptualiza y ejerce como una medida de acción afirmativa que constituye un piso, y no un techo, para la representación política de las mujeres. Así, las listas deben incluir al menos 50% de mujeres candidatas. Las listas de candidatas y candidatos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos deben respetar también este principio.

Sin embargo, en el pasado no todas las organizaciones políticas han cumplido este requisito legal. Así, en la elección anulada de 2019, 8 de las 9 organizaciones incumplieron el criterio<sup>30</sup>. Por ello, el TSE ha instado, desde el inicio del proceso, a las organizaciones a que cumplan con la paridad y la alternancia y les brindando su apoyo técnico para lograrlo. Algunos de los esfuerzos del TSE incluyen: un comunicado indicando sustituir candidaturas inhabilitadas cumpliendo con principios de paridad y alternancia (15 de julio, 2020); envío de reporte y análisis de candidaturas habilitadas para la sustitución de candidaturas (29 de julio); un llamado a organizaciones políticas a suscribir actas de compromiso con los principios de igualdad (27 de agosto); encuentro entre el Área de Género del TSE y organizaciones políticas presentando el estado de las listas con respecto al cumplimiento de la paridad (28 de agosto); y reuniones bilaterales con delegados de las organizaciones políticas para lograr el cumplimiento (8 de octubre). Estas últimas reuniones fueron celebradas en el TSE y contaron con la participación del Secretario de Cámara, el Área de Género y con la veeduría de la red 'Coordinadora de la Mujer'<sup>31</sup>.

Como resultado, y por primera vez, se logró que todas las organizaciones políticas presentaran listas paritarias, con un 52% de candidatas a diputadas, senadoras y representantes en el Parlamento Andino. Es importante destacar que el artículo 107 de la Ley del Régimen Electoral establece que el incumplimiento de los criterios de paridad y alternancia en las listas, dará lugar a la no admisión de la lista completa de candidaturas.

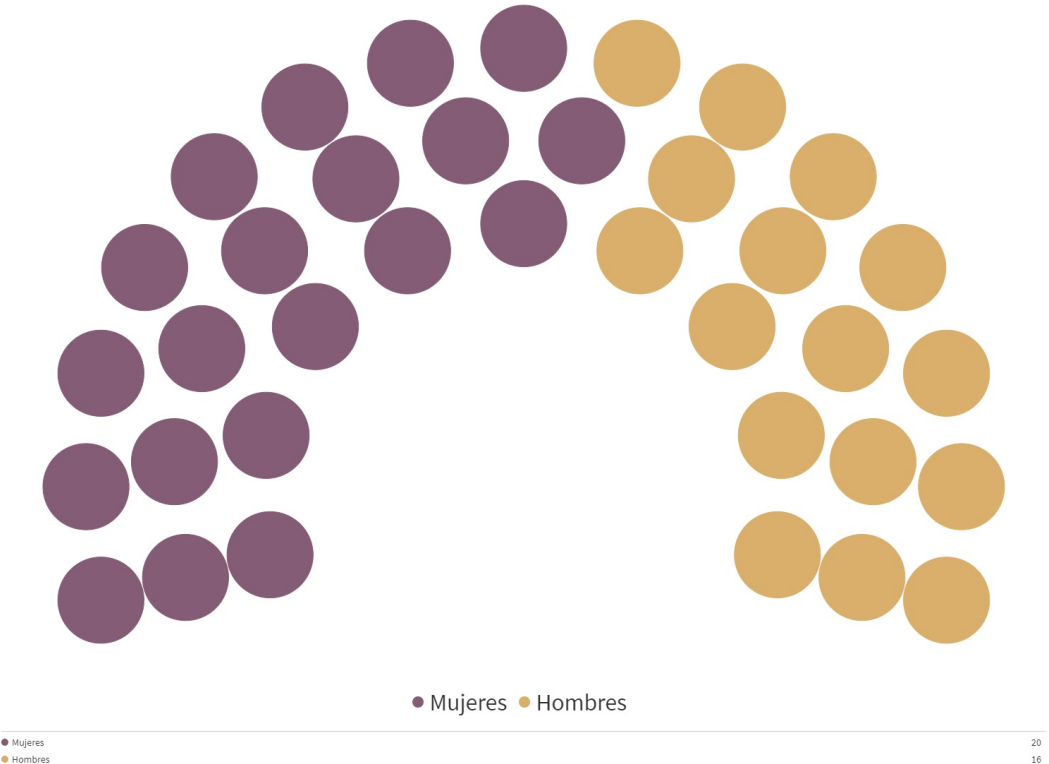
Tras los resultados de la elección del 18 de octubre, la Asamblea Legislativa para el periodo 2020-2025 habrá alcanzado la paridad de género. Específicamente, el Senado estará integrado por 20 senadoras mujeres (55,6% de los 36 escaños totales) y 16 senadores hombres (44,4%), mientras que la Cámara de Diputados estará compuesta por 62 mujeres (47,7% de los 130 escaños totales) y 68 hombres (52,3% del total). De entre las 62 mujeres diputadas, 31 fueron electas por representación proporcional, 27 por mayoría relativa y 4 como diputadas indígena originaria campesina. La gráfica 1 a continuación ilustra la composición de la Asamblea Nacional por género.

---

<sup>30</sup> Coordinadora de la Mujer (2019) 8 de las 9 organizaciones políticas incumplen la paridad y alternancia en sus listas. <http://www.coordinadoradelamujer.org.bo/observatorio/index.php/tematica/3/destacado/3/registro/97>

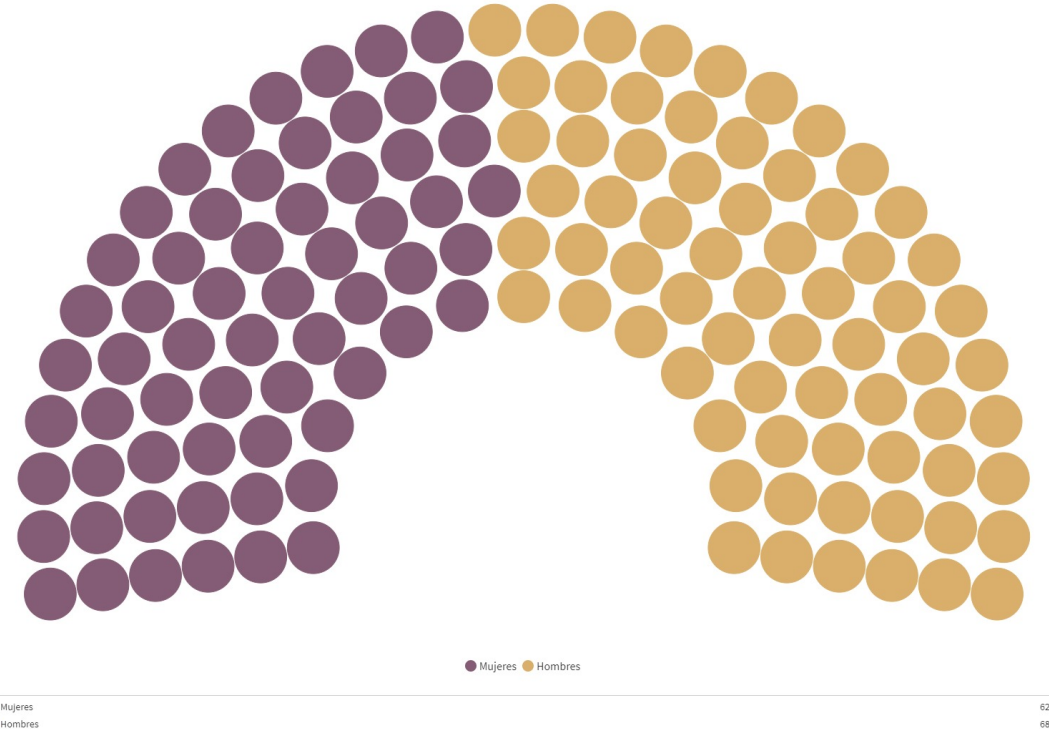
<sup>31</sup> Coordinadora de la Mujer (2020) 'Quiénes somos'. <http://www.coordinadoradelamujer.org.bo/web/index.php/qsomos/intro>

Gráfica 1. Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia: Representación de mujeres en ambas cámaras. Senado, 2020-2025



Fuente: elaboración propia, con datos del TSE.

Cámara de Diputados, 2020-2025



Fuente: elaboración propia, con datos del TSE.

## *Violencia política contra las mujeres*

En 2012 Bolivia proclamó la Ley 243 contra el acoso y violencia política hacia las mujeres. Esta legislación es especialmente importante ya que el fortalecimiento de la representación de las mujeres en posiciones gubernamentales desafortunadamente se ha visto acompañado de acoso y violencia política. Por un lado, esta ley ha facilitado la visibilización de estos casos y la presentación de denuncias. Además, la ley está en línea con los compromisos internacionales del Estado Boliviano incluyendo la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, mejor conocida como la Convención “Belém do Pará”.

Sin embargo, los principios y garantías contenidos en la ley también requieren de un sistema judicial fuerte y de adecuado apoyo administrativo para poder ser implementados y cumplidos. Desafortunadamente, este no siempre es el caso. De acuerdo con la Asociación de Concejales y Alcaldesas de Bolivia (ACOBOL), entre 2010 y 2019 se registraron 589 casos de acoso y violencia política contra concejales en el país. Sin embargo, la sanción de los delitos ha sido inexistente, principalmente debido a la retardación de la justicia. Por ello, el Centro Carter recomienda otorgar mayor capacitación y recursos financieros, humanos y administrativos a las distintas instituciones encargadas de prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres, incluyendo la Fuerza Especial de Lucha Contra la Violencia (FELCV), los Servicios Integrados de Justicia Plurinacional (SIJPLU), el Servicio de Asistencia a la Víctima (SEPDAVI), el Ministerio Público, los Gobiernos Autónomos Municipales y el Órgano Electoral Plurinacional (OEP).

En relación a la instancia electoral, el nuevo reglamento del TSE sobre faltas electorales y sanciones incluyó un capítulo especial sobre acoso y violencia política que establece medidas cautelares y sanciones para estos casos, además de priorizar su atención. Sin embargo, la Ley 243 establece que la autoridad electoral es únicamente responsable de remitir los casos que tengan conocimiento al Ministerio Público. Por ello, el Centro Carter recomienda otorgar mayores facultades al TSE para la protección y garantía de los derechos de mujeres candidatas y/o en el ejercicio de sus funciones.

## **Participación política de los pueblos indígenas**

Bolivia ha ratificado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales. De especial relevancia es la promulgación de la Ley 3760 que elevó a rango de ley de la república la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Además, Bolivia ha tomado otras acciones positivas en este sentido. Éstas incluyen el establecimiento de siete Circunscripciones Especiales Indígena Originario Campesinas, la posibilidad de conformar Autonomías Indígena Originario Campesinas (AIOC) y la obligación del Estado de celebrar consultas previas a la toma de decisiones que afecten a los pueblos indígenas.

Sin embargo, la participación y representación indígena aún enfrenta algunos obstáculos. En primer el aumento en la representación legislativa indígena no se ha visto acompañada de un mayor acceso a posiciones de la directiva camarál (Presidencia, Vicepresidencia y Secretaría) o de comisiones o comités clave. En segundo lugar, si bien la ley reconoce la Declaración de Naciones Unidas, y con ello la obligación de consultar a pueblos indígenas antes de adoptar medidas que los afecten, en la práctica este derecho sólo se garantiza parcialmente. La Ley del Régimen Electoral limita el proceso de consulta previa a proyectos u obras relativas a la explotación de recursos naturales e indica que sus resultados no serán vinculantes. En tercer lugar, la constitución de autonomías indígenas suele transcurrir por procesos burocráticos complicados y prolongados. Además, el autogobierno indígena originario campesino es en ocasiones rechazado por grupos de la población local (en especial por mujeres y juventudes) ya que en ocasiones el gobierno por usos y costumbres ha significado que solo los varones mayores pueden actuar

como representantes. El Centro Carter considera que vale la pena explorar mecanismos para la armonización de los derechos constitucionales con los usos y costumbres de las comunidades indígenas.

El Centro Carter reconoce el trabajo del TSE al facilitar la participación de comunidades indígenas en el proceso electoral. El TSE elaboró distintos materiales de capacitación y educación en lenguas indígenas. Las guías de jurados electorales fueron producidas en seis lenguas distintas – Quechua, Aymara, Guaraní, Bésiro, Tsimane, y Español –, incluyendo la traducción por primera vez al Bésiro, de los departamentos de Santa Cruz y Beni y al Tsimane, del departamento de Beni. Además, se elaboraron afiches sobre el procedimiento de votación en Aymara, Quechua y Guaraní. Asimismo, el TSE produjo contenido para radio en forma de ‘microprogramas’ de dos minutos y medio y cuñas de 30 segundos. Se destaca que por primera vez estos contenidos fueron traducidos a 5 lenguas indígenas distintas.

Una aportación importante es que el TSE, por primera vez, se ha vinculado directamente con comunidades indígenas ubicadas en los 7 departamentos con circunscripciones especiales indígena originario campesinas. A través de una coordinación y 23 facilitadores, el TSE visitó comunidades dispersas y remotas y proporcionó información y capacitación sobre las medidas de bioseguridad y los procedimientos de votación. Estos facilitadores fueron recomendados por sus propias comunidades y hablan la lengua local, contribuyendo así de manera decidida al alcance y efectividad de la capacitación. Para el futuro, el Centro Carter recomienda extender este exitoso programa a más comunidades indígenas en los 9 departamentos del país.

## **Personas con discapacidad**

El Centro Carter elogia las medidas tomadas para facilitar el voto a personas con discapacidad. La Ley del Régimen Electoral establece el voto asistido para personas con necesidades particulares o mayores de 60 años. A petición expresa, la presidenta o presidente del jurado y una persona de confianza del elector, o en su defecto una o un testigo seleccionado de entre las personas presentes, proporcionan apoyo en la emisión del voto. Aquellos que proporcionan asistencia, deberán describir las opciones de la papeleta y, en caso de ser necesario, ayudarán a marcar la opción. Asimismo, la ley establece prioridad para el voto de personas mayores de 60, personas con discapacidad, mujeres embarazadas y personas acompañadas por bebés menores de un año.

Asimismo, el TSE ha desarrollado un Protocolo para el Voto Asistido y Preferente y ha implementado medidas para facilitar la votación. La capacitación ha hecho énfasis en el voto asistido. Tanto las guías de jurados electorales, los videos de capacitación y un novedoso juego interactivo de las Elecciones Generales 2020 describen el procedimiento. En este sentido, el Centro Carter reconoce el trabajo del TSE por la producción de 21 videos informativos para jurados y el público en general, todos ellos con subtítulo y lenguaje de señas. Además el TSE ha implementado medidas prácticas para facilitar el acceso. Estas incluyen el uso de plantillas Braille (cerchas) para personas con problemas visuales; afiches con información para personas con problemas auditivos; y facilitar los materiales para votar (ánfora, papeleta) para personas con dificultades motoras.

## **LGBTQI**

Bolivia ha logrado avances importantes en el fortalecimiento de la inclusión. La Constitución de 2009 establece el principio de no discriminación y que el Estado deberá garantizar los derechos contenidos en leyes nacionales y tratados internacionales para cualquier persona o grupo. Asimismo, la Ley 45 detalla los procedimientos para prevenir y sancionar actos de racismo y cualquier otra forma de discriminación y establece su aplicación universal, sin reconocer inmunidad, para ciudadanos bolivianos, autoridades públicas, personas privadas, organizaciones sociales y misiones diplomáticas en el país.

Sin embargo, la implementación de esta ley es aún incompleta. El Viceministerio de Descolonización y los Comités Nacional y Departamentales contra el Racismo y toda forma de Discriminación, a cargo de

monitorear la implementación de la ley, disponen de un mandato limitado y carecen de suficientes recursos humanos, materiales y financieros para asegurar su aplicación. Por ello, el Centro Carter sugiere fortalecer los recursos institucionales, educativos y administrativos para lograr la efectiva implementación de los principios positivos encontrados en la ley.

Otra área de oportunidad es la inclusión de la comunidad LGBTQI en los programas de gobierno de las organizaciones políticas. El Centro Carter llevó a cabo un análisis de contenido de los programas de las ocho organizaciones originalmente registradas para la elección presidencial 2020. El análisis se enfocó en identificar menciones de a) instrumentos internacionales relevantes b) palabras clave (derechos/comunidad LGBTI, diversidad sexual, identidad de género, entre otros) y c) propuestas de políticas públicas para estos grupos. El análisis reveló que si bien los programas hacen menciones básicas a conceptos como derechos humanos, igualdad de género y la importancia de la diversidad, ninguno de ellos menciona a la comunidad LGBTI o sus derechos. El Centro Carter hace un llamado para que todas las organizaciones políticas presten atención a los derechos, intereses y necesidades de todos los grupos en la sociedad, y de la comunidad LGBTI en particular.

El Centro Carter celebra la promulgación de la ley 807 sobre identidad de género, y el buen trabajo del Servicio de Registro Cívico (SERECI) en su implementación. Esta ley estableció, por vez primera, un procedimiento administrativo para el cambio de nombre propio, dato de sexo e imagen de personas transexuales y transgénero en toda documentación pública y privada, incluido el registro electoral. La adopción de esta ley en 2016 estuvo acompañada de una campaña informativa y de registro. Sin embargo, y a la luz de la discriminación continua hacia la comunidad LGBTQI, el Centro Carter recomienda continuar estos esfuerzos de campaña a fin de aumentar la sensibilización pública sobre el tema.

## Jóvenes

La participación de la juventud en la política en Bolivia aún enfrenta un número de retos, desde la subrepresentación política hasta una inclusión marginal de la agenda joven en las plataformas de las organizaciones políticas. Si bien Bolivia es una nación joven, con una edad promedio de 22.8 años, la juventud es excluida con frecuencia de la toma de decisiones política, tanto en candidaturas como en la legislatura. Para las elecciones de 2020 solamente 11% de las candidaturas registradas corresponden a jóvenes entre 18 y 28 años. Aunque se trata aún de un porcentaje bajo, es también un avance respecto a las elecciones de 2014, donde sólo 3% de las candidatas y candidatos pertenecían a este grupo de edad<sup>32</sup>.

Por otro lado, la juventud también se encuentra subrepresentada en el parlamento. En las últimas 4 décadas, apenas 3.9% de las y los parlamentarios han sido menores de 30 años. Para esta elección, y de acuerdo con la campaña 'Protagonistas: Paridad-Poder-Juventudes', apenas 4.57% de las y los legisladores electos (Asamblea Legislativa y representantes ante organismos supraestatales) tiene menos de 28 años<sup>33</sup>. Siguiendo la misma tendencia que en las últimas 4 décadas, el promedio de edad de los parlamentarios electos es de 44 años. En contraste, en Bolivia las y los jóvenes menores de 32 años conforman aproximadamente el 38% del padrón electoral, demostrando así la brecha pendiente en materia de representación joven<sup>34</sup>. El Centro Carter hace un llamado a todas las organizaciones políticas para impulsar e incluir a la juventud en sus procesos de toma de decisiones y como candidatas y candidatos a puestos de elección popular.

---

<sup>32</sup> Organo Electoral Plurinacional (2020) Estado de la participación de candidaturas jóvenes. Disponible: <https://prezi.com/p/ww1sepw-qjad/candidatas/>

<sup>33</sup> Protagonistas (2020) Ocho Jóvenes ingresarán a la ALP; el promedio de edad de los nuevos asambleístas es 44 años. Available at: <http://www.protagonistas.cm.org.bo/index.php/novedades/index/id/105>

<sup>34</sup> OEP (2020) Estado de la participación de candidaturas jóvenes. Available at: <https://prezi.com/p/ww1sepw-qjad/candidatas/>

Durante el proceso electoral 2020, el TSE llevó a cabo dos campañas de refuerzo al empadronamiento, con el objetivo de inscribir a jóvenes que cumplan 18 años antes de la elección general. El primer reforzamiento se realizó en julio y se enfocó en aquellos que cumplirían la mayoría de edad antes del 6 de septiembre (fecha originalmente prevista para la elección), mientras que el segundo se hizo en agosto, para quienes cumplirían 18 antes del 18 de octubre (fecha definitiva de la elección). Gracias a estas campañas, el SERECI consiguió registrar 69,411 nuevos votantes jóvenes de entre 18 y 20 años de edad. El Centro Carter anima al SERECI a continuar estos esfuerzos que complementan el empadronamiento permanente.

Asimismo, a lo largo del proceso electoral de 2020, el TSE y los Tribunales Electorales Departamentales desarrollaron distintas actividades de vinculación con organizaciones de jóvenes a lo largo del país, con el propósito de proporcionar información electoral y sobre el procedimiento de votación y para debatir temas relevantes de participación ciudadana. El Centro Carter celebra estos esfuerzos. Los diálogos del TSE con candidatas jóvenes son de especial mención y reconocimiento.

### **Desinformación en las redes sociales**

El análisis de las redes sociales realizado por el Centro Carter durante el período preelectoral muestra claramente que la desinformación ha sido un factor importante en las elecciones bolivianas. Las principales redes sociales que operan en el país (Facebook, Twitter, Instagram y WhatsApp) sirvieron de vehículo para todo tipo de mensajes falsos o engañosos sobre los candidatos y el proceso electoral. Esta intoxicación informativa se produjo en un momento difícil para la democracia boliviana, tras una elección anulada y durante una pandemia mundial que obligó a posponer la fecha de las elecciones en dos ocasiones. En este contexto, los mensajes de desinformación -al menos 195 bulos detectados en los dos meses anteriores a la votación- tenían dos objetivos: desacreditar a determinados candidatos presidenciales y minar la confianza en el proceso electoral y sus administradores.

El político más atacado fue el candidato presidencial Carlos Mesa (Comunidad Ciudadana), que vio cómo se proyectaban todo tipo de sospechas y desinformación sobre su figura política. Además de los candidatos oficialistas, el expresidente boliviano Evo Morales (MAS-IPSP) y la expresidenta interina Jeanine Áñez (JUNTOS) fueron muy atacados mediante información falsa. En cambio, los mensajes falsos o engañosos favorecieron a Luis Arce (MAS-IPSP) y a Luis Fernando Camacho (CREEMOS), sobre todo en los últimos días de la campaña.

En septiembre de 2020, Facebook anunció que había suspendido las cuentas de CLS Strategies, una empresa de relaciones públicas con sede en Washington, D.C. Se descubrió que esta empresa había hecho un uso malicioso de perfiles anónimos para manipular el discurso político en Venezuela, México y Bolivia, violando las normas de la red social sobre la no injerencia en países extranjeros. En el caso de Bolivia, CLS Strategies había actuado propagando y enfatizando la narrativa del fraude en las elecciones de octubre de 2019 y apoyando al gobierno de Áñez, que poco después admitió que la firma fue contratada para buscar "apoyo a la democracia boliviana." Desde la suspensión de las cuentas de Facebook de CLS Strategies, el número de bulos destinados a socavar la reputación del MAS disminuyó drásticamente.

La administración electoral tampoco se ha librado de la desinformación. El TSE y su presidente, Salvador Romero, fueron objeto de varios bulos destinados a cuestionar su imparcialidad, especialmente a medida que se acercaba el día de las elecciones. También se registró una proliferación de mensajes que pretendían engañar a los votantes sobre el procedimiento de votación e invalidar sus papeletas.

Las *botnets*, o redes de perfiles falsos operados de forma fraudulenta, también estuvieron activos en la campaña boliviana. Sólo en Twitter, representaron más del 4,2% de los usuarios que intervinieron en el debate político. Estas cuentas falsas fueron utilizadas para desacreditar y atacar verbalmente a los candidatos presidenciales y promover y difundir artificialmente muchos de sus mensajes.

En un país muy polarizado políticamente, el discurso del odio se ha abierto paso en la campaña. Según el análisis del Centro Carter en Twitter, los mensajes con contenido racista o xenófobo, homófobo y sexista han representado alrededor del 0,18% de los tuits del debate político. Los tuits sexistas fueron especialmente graves, y en su mayoría dirigidos a la expresidenta Jeanine Añez, sólo por su condición de mujer.

Las organizaciones de verificación han jugado un papel fundamental en la detección y control de estas campañas de desinformación. Entre ellas, Chequea Bolivia, el socio local del Centro Carter, Bolivia Verifica y la Universidad Católica de Bolivia identificaron, analizaron y comprobaron la mayoría de los mensajes falsos o engañosos difundidos en las redes sociales durante esta campaña.

Sobre la base de su análisis de la desinformación en las redes sociales, el Centro Carter considera que sería conveniente que el TSE llegue a acuerdos con las principales redes sociales para acceder a sus sistemas y que las entidades autorizadas por el Tribunal puedan monitorear los contenidos, tal como sucede con los medios tradicionales. En el mismo sentido, el TSE podría llegar a acuerdos con las principales redes sociales para habilitar mecanismos de denuncia de actividades sospechosas, y facilitar así una respuesta rápida.

Igualmente, sería útil para el monitoreo del TSE que los partidos políticos estuvieran obligados a comunicar los perfiles de sus candidatos en las redes sociales, con el fin de monitorear lo que publican.

Un análisis exhaustivo del Centro Carter sobre la desinformación en las redes sociales durante la campaña electoral general se presenta como anexo a este Informe.

## **Análisis de la propaganda electoral en Facebook**

Entre el 1 de julio y el 18 de septiembre, el Centro Carter supervisó la publicidad electoral en las redes sociales, concretamente en Facebook, la más utilizada en Bolivia. De una población de 11,5 millones, unos 7,7 millones tienen cuentas de Facebook en este país. Esto otorga a la red un alcance teórico mucho mayor que el de los medios convencionales. Durante la pandemia, cuando gran parte de la campaña electoral se alejó de las reuniones y los mítines, la difusión de mensajes por las redes sociales fue especialmente importante.

La publicidad política electoral está ampliamente regulada en Bolivia, principalmente por la Ley Electoral y la Ley de Partidos Políticos, junto con otras normas emitidas por el TSE. Aunque la mayor parte de la regulación se refiere a los medios de comunicación convencionales, la ley y los reglamentos sobre publicidad política obligan a las redes sociales a cumplir las mismas normas en lo que respecta a los plazos permitidos, el etiquetado claro de los anuncios y la prohibición de la propaganda gubernamental durante el período de campaña. La ley pone el veto a los contenidos no autorizados <sup>35</sup> y solo permite la

---

35 Los asuntos prohibidos son: el anonimato; el fomento de la abstención electoral, la violación de la decencia pública; la violación del honor, la dignidad o la intimidad de los candidatos o ciudadanos en general; la promoción directa o indirecta de la violencia, la discriminación o cualquier tipo de intolerancia; la oferta de dinero o de cualquier bien; el uso directo o indirecto de símbolos o referencias religiosas; la utilización de símbolos nacionales o de dirigentes de otros países; la utilización de símbolos, colores, lemas, imágenes o fotografías de otras organizaciones políticas o candidatos; imágenes "directas" de niños; imágenes de la presentación de obras, bienes, servicios, programas o proyectos públicos; utilización de resultados electorales o encuestas de opinión con el fin de obtener apoyo electoral, y utilización de símbolos del Estado. Artículo 119, Ley Electoral.

El artículo 50 del Reglamento de la OEP sobre Propaganda 2020 prohíbe además las siguientes características en la publicidad en cualquier tipo de medio de comunicación: el uso de símbolos, lemas, materiales electorales u otros identificadores del OEP o de cualquier otro organismo o agencia del Estado; el uso no autorizado de imágenes de adultos o niños individualmente; la publicidad política contratada por cualquier persona que no sean las organizaciones políticas con candidatos en la carrera y la publicidad en medios de comunicación no registrados.

contratación de espacios de propaganda electoral a los partidos y sus candidatos. Los medios de comunicación convencionales tienen que registrarse en el TSE para poder llevar anuncios políticos de pago, y en este registro se deben incluir las tarifas propuestas, iguales para todos los partidos y no superiores a las tarifas comerciales habituales.

El TSE supervisa los medios de comunicación convencionales para comprobar el cumplimiento de esta normativa y les exige que informen de los ingresos recibidos por publicidad política, detallando las cantidades cobradas a cada partido y especificando el tiempo o espacio asignado, así como las tarifas aplicadas. En lo que respecta a las redes sociales, el TSE se limita a supervisar las páginas oficiales de los candidatos.

El análisis del Centro Carter sobre la publicidad política de pago en Facebook encontró una serie de áreas en las que la red social no cumple con la normativa boliviana, a pesar del compromiso de Facebook de respetar las leyes nacionales en los países en los que opera, de acuerdo con los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos de 2011. El Centro Carter también identificó prácticas que dificultan que el TSE y otros organismos supervisen la información pertinente relacionada con la publicidad política pagada.

El incumplimiento más flagrante de las normas por parte de Facebook se refiere al plazo permitido para la publicidad electoral, que va desde 30 días hasta 72 horas antes del día de las elecciones. El análisis del Centro Carter de una muestra de 775 anuncios publicados entre el 1 de julio y el día de las elecciones del 18 de octubre, encontró que más de la mitad (51,5%) se había publicado fuera del plazo permitido: 397 entre el 1 de julio y el 17 de septiembre, antes del período oficial de la campaña electoral. Y tres anuncios se publicaron entre el 15 y el 18 de octubre, después del cierre de la campaña.

En segundo lugar, Facebook no cumplió con la disposición de la ley boliviana que establece que la publicidad política sólo puede ser realizada por partidos políticos o coaliciones que tengan candidatos en la carrera electoral.<sup>36</sup> El Centro Carter identificó seis anuncios políticos de pago dirigidos por organizaciones distintas de los partidos: uno de ellos desde una página asociada a Carlos Mesa (Bolivia Libre y Soberana), y cinco desde páginas asociadas al MAS (tres por la página Organizaciones Revolucionarias de Bolivia y dos por la página Lucho Canastas Arce).

En otro incumplimiento habitual de la normativa boliviana, los anuncios políticos en Facebook no siempre cumplían con la política propia de la empresa, introducida el 5 de agosto, de etiquetar todos los anuncios pagados con la frase "*paid for by*" (pagado por). Por lo tanto, estos anuncios no etiquetados no contemplaban la normativa boliviana que estipula que la publicidad política pagada debe ser marcada con la etiqueta "espacio solicitado", para indicar que ha sido contratada. Otro elemento de la propia política de Facebook del 5 de agosto exige a los partidos políticos y a los candidatos que completen un proceso de autorización con la plataforma, que obliga a proporcionar una forma de identificación y a cumplir ciertas pautas básicas. Sin embargo, varios de los anuncios políticos identificados por el Centro Carter eran de entidades que no se habían registrado de esta manera y que, por lo tanto, no era posible identificar de manera fiable.

El TSE se encarga de toda la supervisión de las campañas electorales, incluida la publicidad política, mientras que su Servicio Intercultural para el Fortalecimiento de la Democracia (SIFDE) supervisa solo la propaganda política en los medios de comunicación. El SIFDE evaluó una docena de casos de publicidad política que violaban la legislación boliviana, como resultado de lo cual se impusieron al menos tres sanciones al gobierno interino de Jeanine Áñez por el uso de recursos estatales para la campaña electoral de su partido y su distribución en los medios de comunicación en línea. Sin embargo,

---

36 Artículo 115, Ley Electoral. Esta restricción se flexibiliza en el caso de referendos o votaciones de revocación de mandatos, en los que las organizaciones de la sociedad civil también pueden registrarse para realizar publicidad política. Ver también Artículo 50 c), Reglamento de Propaganda y Campaña Electoral, OEP 2020



más allá de estos casos, la vigilancia del SIFDE se vio limitada por la falta de recursos y la insuficiente colaboración de las redes sociales para facilitar información sobre las infracciones y sus autores.

De hecho, Facebook sólo pone a disposición del público una información muy limitada para verificar el cumplimiento de la legislación nacional. Por ejemplo, la red social no almacena todos los anuncios que aparecen en sus páginas ni proporciona un registro exacto del dinero gastado por cada anunciante. En la muestra analizada por el Centro Carter, se encontró que la cantidad pagada por los partidos en publicidad fuera del período electoral no excedía los 90.000 dólares. Este monto es pequeño comparado con otros presupuestos electorales, pero no está sujeto a ningún tipo de reporte o supervisión, lo que significa que el gasto de campaña de los partidos no puede ser verificado, y tampoco es posible verificar el cumplimiento por parte de Facebook de que las tarifas de publicidad sean las mismas para todos los partidos, como exige la legislación boliviana.

Sobre la base de su análisis, el Centro Carter propone las siguientes recomendaciones, con el fin de alinear las acciones de las redes sociales con la legislación de Bolivia y facilitar el seguimiento de estas acciones por parte de las autoridades y organizaciones de la sociedad civil.

En primer lugar, algunas disposiciones sobre propaganda electoral de la legislación boliviana que ya se aplican a los medios de comunicación tradicionales deberían extenderse, de manera explícita, a las redes sociales. Tal es el caso, en aras de la igualdad de condiciones de campaña, de la obligación de que las tarifas por publicidad electoral sean las mismas para todos los partidos. Asimismo, el TSE debería mejorar su vigilancia del cumplimiento en las redes sociales de la normativa vigente, incluidos los plazos permitidos para la propaganda electoral, el etiquetado claro de la propaganda pagada (que debería mencionar la identidad del contratista) o la prohibición de la propaganda política de terceros. Como complemento a su propia vigilancia, el TSE podría considerar la posibilidad de establecer un mecanismo de denuncia en línea para alentar a los usuarios de redes sociales a informar sobre los anuncios que puedan contravenir las reglamentaciones. También podría exigir a todos los candidatos que presenten la dirección de sus cuentas (URL) y páginas oficiales en redes sociales, para facilitar su supervisión.

A fin de favorecer una vigilancia más eficaz por parte del TSE, así como de las organizaciones de la sociedad civil, el Centro Carter recomienda a Facebook las siguientes medidas, que también podrían ser consideradas por los legisladores bolivianos como posibles requisitos legales. En primer lugar, Facebook debería mantener y publicar archivos de todos los anuncios políticos de los partidos políticos y candidatos que concurren a las elecciones, junto con el costo preciso de cada anuncio. Si bien esta medida no elimina la exención a las redes sociales que difundan propaganda electoral de la obligación de preinscribirse en el TSE (que se exige a los medios de comunicación tradicionales), sí facilitaría el monitoreo de la propaganda y la denuncia de eventuales violaciones de la normativa que la regula en ambos tipos de medios por igual.

En términos más generales, Facebook debería cumplir proactivamente las normas que ya se aplican a las redes sociales, incluida la de no aceptar publicidad electoral fuera del plazo permitido ni de nadie que no sea de los partidos en competencia. Facebook también debería poner a disposición de los usuarios mecanismos ad hoc de denuncia de anuncios de propaganda electoral que contravengan la normativa en la materia. Por último, pero no menos importante, Facebook debería coordinarse con el OEP y las organizaciones ciudadanas de observación electoral para facilitar la supervisión y la presentación de informes sobre infracciones en materia de propaganda política.

En el anexo del presente informe figura un análisis exhaustivo del Centro Carter sobre la publicidad política en Facebook durante las elecciones generales de Bolivia de 2020.

## ANEXO A: Desinformación en las redes sociales en las elecciones generales de Bolivia en 2020

Durante la campaña electoral para las elecciones generales de Bolivia en 2020 se vio una intensa actividad desinformativa. La organización independiente de verificación Chequea Bolivia, socia del Centro Carter, detectó y analizó al menos 195 piezas de contenido falso o engañoso distribuidas en las principales redes sociales (Facebook, Twitter, Instagram y WhatsApp), durante los dos meses previos a la votación. El relato de este contenido falso o engañoso fue paralelo a la actualidad de la campaña, y estuvo dirigido a desacreditar a los candidatos y a sembrar la desconfianza en el proceso electoral.

La metodología del Centro Carter define la desinformación electoral como información falsa o engañosa que busca dañar la reputación de los candidatos y las instituciones, promover una agenda política falsa o engañosa, cuestionar la seguridad y la legitimidad del proceso electoral, o incluso inducir a la violencia. Durante esta campaña, la mayoría de los bulos detectados pueden clasificarse en el primer grupo, y ninguno en el último.

Las narrativas utilizadas variaron desde los ataques personales hasta la manipulación deliberada de las encuestas de intención de voto. También intentaron poner en duda la legitimidad del proceso electoral, difundiendo la idea de que se estaba perpetrando un fraude para las elecciones del 18 de octubre 2020. Insinuar un fraude electoral era un asunto especialmente delicado, después de las acusaciones de fraude que se cernieron sobre las elecciones de 2019.

Los 25 relatos desinformativos más usados para dañar a candidatos, partidos e instituciones electorales

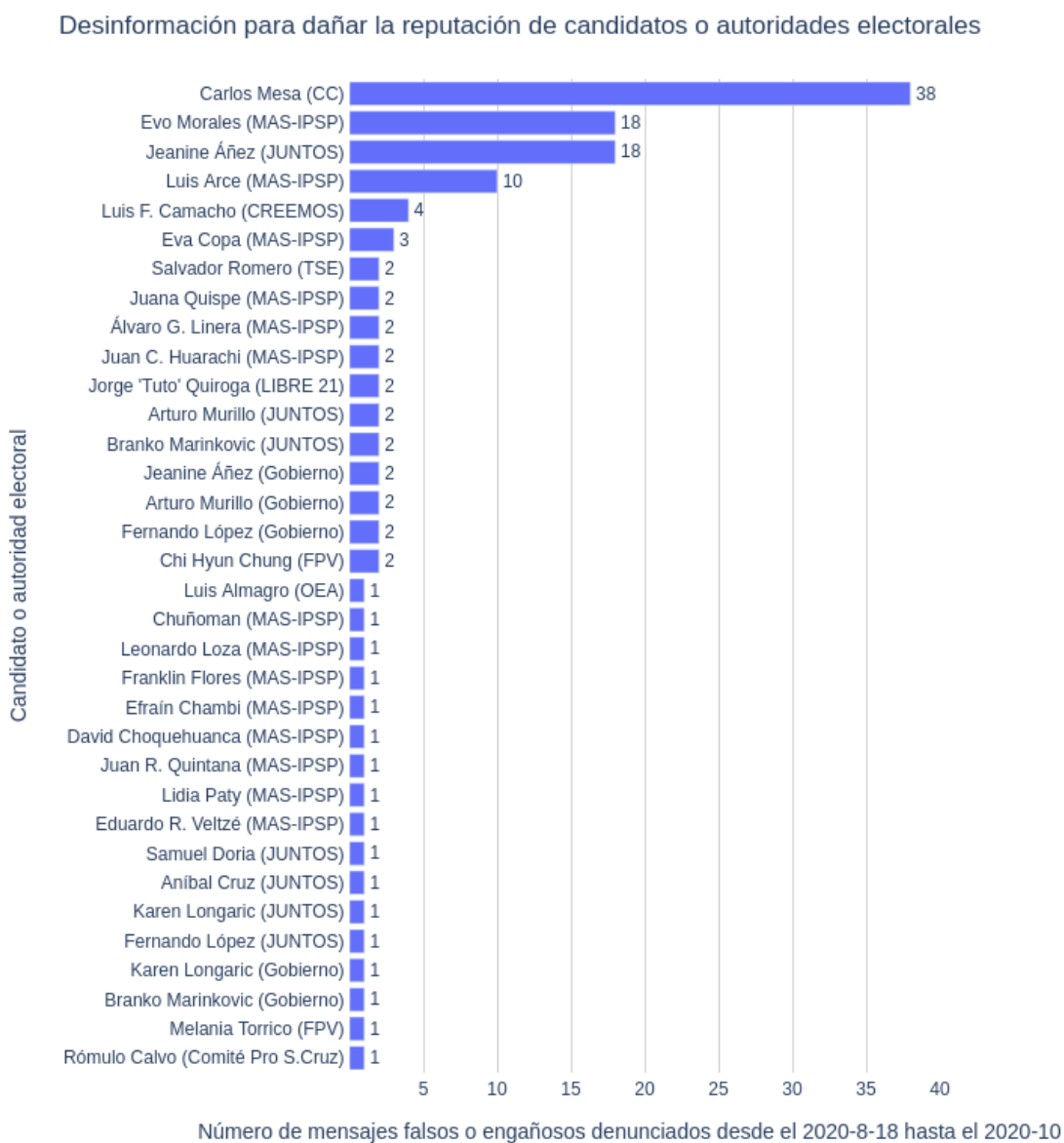


Número de mensajes falsos o engañosos denunciados desde el 2020-08-18 hasta el 2020-10-18

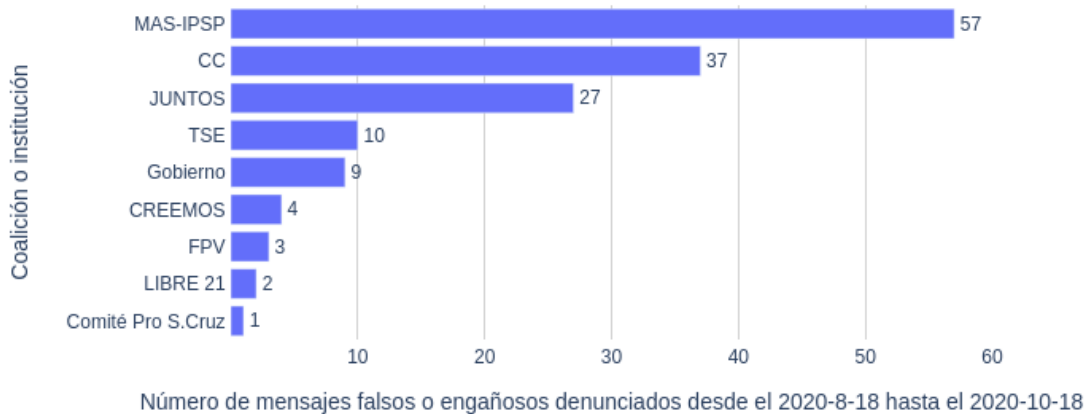
## Los candidatos más perjudicados y favorecidos por la desinformación

A título individual, el candidato presidencial Carlos Mesa (Comunidad Ciudadana - CC) fue el más afectado por la publicación de bulos. Estos mensajes lo mostraron como un político que continuaría las políticas de la entonces presidenta interina Jeanine Áñez y privatizaría los bienes públicos bolivianos. Evo Morales (MAS-IPSP) y Áñez (JUNTOS) fueron los sujetos más frecuentes de la información falsa o engañosa hasta su retirada, momento en que esta información disminuyó drásticamente. Morales no pudo ser candidato a senador por Cochabamba y Áñez renunció a su candidatura presidencial.

Al consolidar esta información por partidos, el MAS-IPSP fue el más afectado, seguido por CC y JUNTOS. El cuarto lugar lo ocupa el Tribunal Supremo Electoral, que soportó la mayor cantidad de intoxicación para socavar la confianza en el proceso electoral.

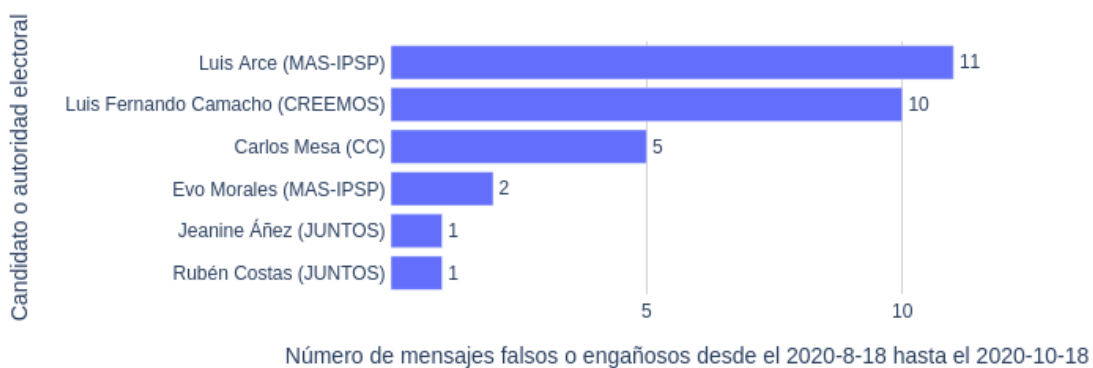


### Desinformación para dañar la reputación de partidos o autoridades electorales



El MAS y CREEMOS, y sus respectivos candidatos presidenciales, Luis Arce y Luis Fernando Camacho, fueron los beneficiarios más frecuentes de las narrativas falsas o engañosas favorables a sus candidaturas.

### Desinformación para favorecer la reputación de candidatos o autoridades electorales



### Desinformación para favorecer la reputación de partidos o autoridades electorales



## Evolución de la desinformación durante la campaña

### Del 18 de agosto al 1 de septiembre

La campaña estuvo dominada por el segundo aplazamiento de las elecciones, previstas inicialmente para el 3 de mayo y luego para el 6 de septiembre. Finalmente, se acordó celebrarlas el 18 de octubre. La presidenta interina Jeanine Áñez y el ex presidente Evo Morales, aún en campaña, fueron los principales objetivos de los contenidos falsos y engañosos difundidos en las redes sociales. Los siguientes gráficos muestran las narrativas más comunes utilizadas durante este periodo y los candidatos y partidos más afectados por esta desinformación.



## Del 2 al 18 de septiembre

En este período, tres acontecimientos en rápida sucesión cambiaron el desarrollo de la desinformación en la campaña boliviana. El 2 de septiembre, Facebook suspendió las cuentas de CLS Strategies por uso fraudulento de la red social. Esta empresa de relaciones públicas fue contratada por el gobierno de Ñez para "apoyar el proceso democrático", pero Facebook detectó una conducta destinada a sesgar el debate democrático. Tras la suspensión de las cuentas de CLS, los bulos contra Morales disminuyeron considerablemente. El 7 de septiembre, el Tribunal Constitucional confirmó la inhabilitación de Morales como candidato al Senado. Diez días después, Ñez se retiró de la carrera presidencial.

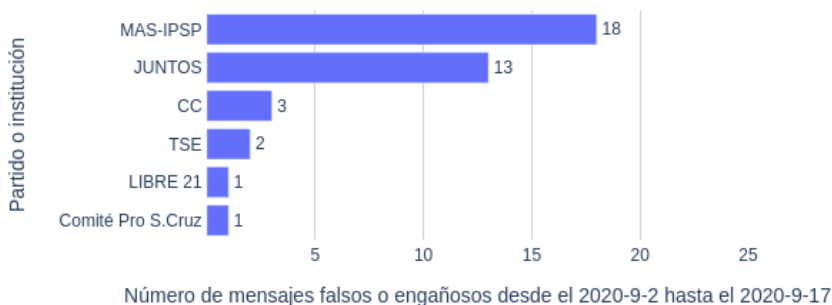
### Los relatos más utilizados



### Desinformación para perjudicar a candidatos y autoridades electorales



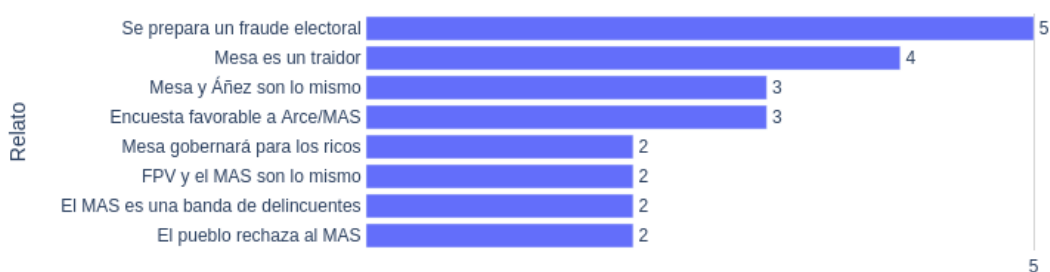
### Desinformación para perjudicar a partidos o a instituciones electorales



## Del 18 de septiembre al 2 de octubre

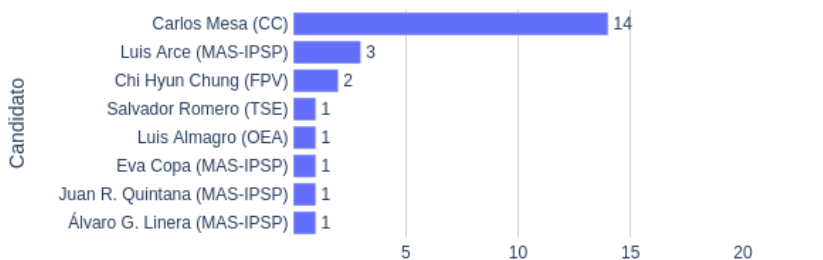
Con Áñez y Morales fuera de las elecciones y CLS Strategies desactivada, el ex presidente y la presidenta interina de Bolivia dejaron de ser el objetivo de la desinformación, que pasó a centrarse casi exclusivamente en el candidato presidencial de CC, Carlos Mesa. El Tribunal Supremo Electoral (TSE) y su presidente, Salvador Romero, comenzaron a sufrir ataques no solo para menoscabar su condición de autoridad electoral, sino también para confundir a la población con normas electorales engañosas o inexistentes. Salvador Romero cenando con Carlos Mesa, un hijo de Áñez trabajando en el TSE, o las imágenes de este Tribunal utilizando logos del Consejo Nacional Electoral de Venezuela son algunos ejemplos de este contenido falso.

### Los relatos más utilizados



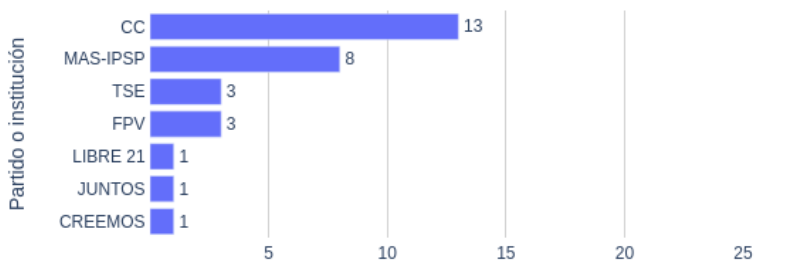
Mensajes falsos o engañosos reportados desde el 18-9-2020 hasta el 2-10-2020

### Desinformación para perjudicar a candidatos y autoridades electorales



Mensajes falsos o engañosos desde el 2020-9-18 hasta el 2020-10-2

### Desinformación para perjudicar a partidos o a instituciones electorales



Número de mensajes falsos o engañosos desde el 2020-9-18 hasta el 2020-10-2

Algunos ejemplos de desinformación dirigida al TSE y a su presidente, Salvador Romero:

Página falsa del TSE en Facebook:

## Crean grupo falso del TSE

Sat, 10/10/2020 - 11:13 Posted in: #Falso 0 comments

El TSE aclaró que se trata de un grupo falso, y lo reportó a Facebook.



Falsas acusaciones: USAID tiene oficina en la sede del TSE:



## USAID TIENE OFICINA DENTRO DEL TSE

POLÍTICA 4 marzo, 2020 primeral



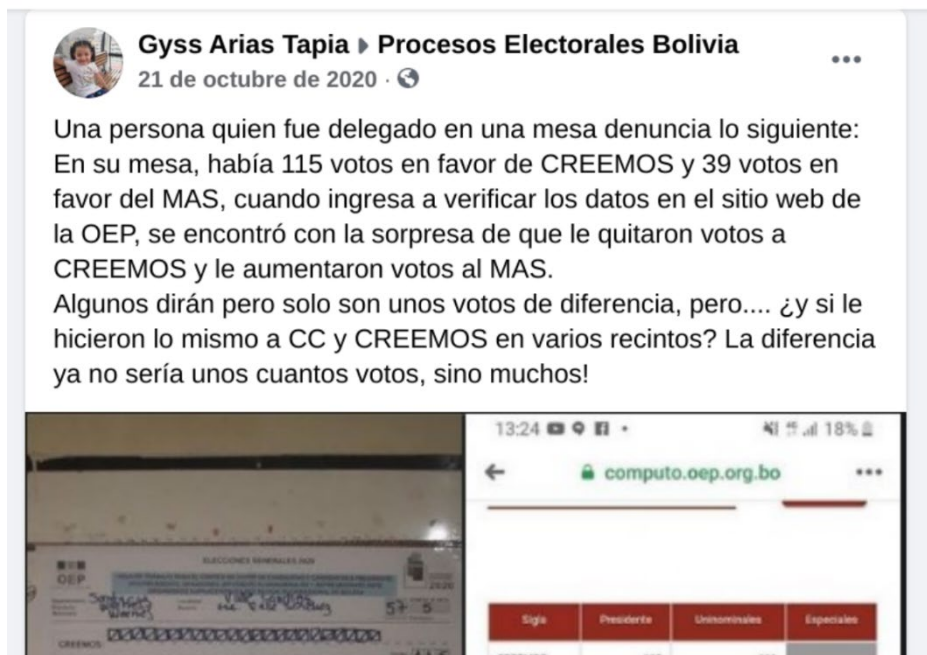
"Apoyo a la Democracia", se denomina el programa de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), sin embargo, su tarea será la de fraguar las elecciones a favor de los partidos golpistas.



El candidato presidencial Carlos Mesa, cenando con el presidente del TSE, Salvador Romero (hace cuatro años):



Denuncias falsas de fraude electoral:



## Del 3 al 18 de octubre

El 11 de octubre, el candidato presidencial de LIBRE 21, Jorge 'Tuto' Quiroga, se retiró de las elecciones. Los mensajes de desinformación detectados en la última quincena de la campaña se caracterizaron principalmente por la narrativa de que Camacho estaba por delante en las encuestas y era el verdadero líder de la oposición. Al mismo tiempo, se atacaba a Mesa en varios frentes: por la supuesta continuidad de su gobierno respecto a la gestión de Áñez; por un supuesto plan de privatizaciones para entregar empresas públicas a ricos y empresas extranjeras; o incluso por padecer supuestamente de Alzheimer. Camacho era, según esta narrativa, la alternativa correcta, la opción de futuro.

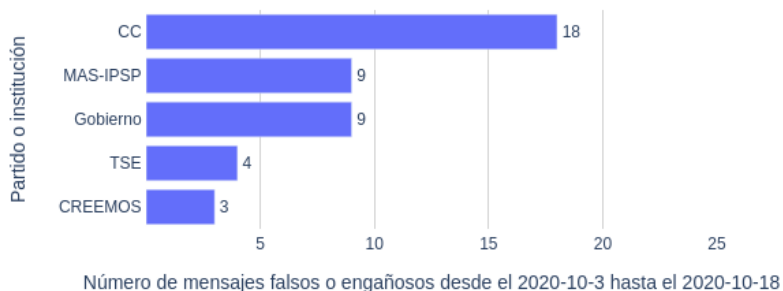
### Los relatos más utilizados



### Desinformación para perjudicar a candidatos y autoridades electorales



### Desinformación para perjudicar a partidos o a instituciones electorales



## Tuitos de candidatos presidenciales apoyando relatos desinformativos


**Jeanine Añez Chavez** @JeanineAñez  
Bolivia debe decirle NO otra vez al dictador, que si vuelve al país debe ser únicamente para responder ante la justicia por los atropellos cometidos y muy especialmente por el abuso sexual a menores que poco a poco se va conociendo a nivel mundial.  
2:58 p. m. - 3 sept. 2020 - Twitter for iPhone

**Jeanine Añez Chavez** @JeanineAñez  
No podemos permitir que el más perverso de los abusos de poder que se ha cometido en Bolivia quede impune. Que Evo Morales vuelva a Bolivia, pero no a seguir humillándola como lo ha hecho, sino a responder a las denuncias de pedofilia que crecen en su contra.  
4:40 p. m. - 4 sept. 2020 - Twitter for iPhone

**Samuel Doria Medina** @SDoriaMedina  
Ha quedado flotando una pregunta inquietante. ¿Es verdad que alguien de los altos mandos del MAS, dio precisiones y detalles comprometedores sobre amoriños ilícitos de alguien hoy en apuros terminales?  
10:46 p. m. - 24 ago. 2020 - Twitter for iPhone

**Luis Fernando Camacho** @LuisFerCamachoV  
No fue un solo caso. Evo Morales fue un pedófilo sistemático. El candidato del MAS, Luis Arce, no puede hacerse el desentendido, Evo, el pedófilo, es su jefe de campaña. Los bolivianos tenemos que acabar con esta mafia de corruptos y violadores de menores. El MAS nunca más.  
#Página Siete @pagina\_siete · 24 ago.  
Justicia denuncia a Evo por relación con otra menor que quedó embarazada a los 15 años dhr. #RIFANK  
3:18 p. m. - 8 oct. 2020 - Twitter for Android

**Luis Fernando Camacho** @LuisFerCamachoV  
¿Y ahora qué van a decir aquellos que exigían "voto útil"? Voto útil para negociar y pactar con el MAS.  
Es una vergüenza que Carlos Mesa le proponga esto al país: ACUERDO CON EVO MORALES. SIGUE...  
eju.tv @ejutv · 8 oct.  
Mesa apuesta por coalición para zanjar crisis en Bolivia eju.tv/2020/10/mesa-a-...  
3:18 p. m. - 8 oct. 2020 - Twitter for Android

**Luis Fernando Camacho** @LuisFerCamachoV  
Entre el mesismo y el masismo solo hay una letra de diferencia.  
  
6:57 p. m. - 18 ago. 2020 - Twitter for Android

**Evo Morales Ayma** @evoespueblo  
Los que tienen cuentas en "paraísos fiscales" privatizaron nuestras empresas estratégicas y apoyan a que un estadounidense presida el BID; ahora, se oponen al impuesto a las grandes fortunas. No cuidan la Patria, cuidan sus bolsillos.  
#VamosASalirAdelante  
9:05 p. m. - 30 ago. 2020 - Twitter for Android

**Evo Morales Ayma** @evoespueblo  
El objetivo del gobierno de la crisis es claro: pretende que las y los bolivianos no ejerzan su derecho al voto en el exterior y sobre todo en #Argentina. Pedimos al @TSEBolivia informar al pueblo sobre el estado de la organización de la votación fuera de #Bolivia.  
8:23 p. m. - 24 sept. 2020 - Twitter for Android


**Jeanine Añez Chavez** @JeanineAñez  
Los delitos de estupro y pedofilia son indignantes e imperdonables, sobre todo si son cometidos por un ex mandatario. Es una vergüenza para todos los bolivianos. Esos actos tienen que ser castigados. Les aseguro que esto no quedará en la impunidad.  
11:19 p. m. - 26 ago. 2020 - Twitter for iPhone

**Samuel Doria Medina** @SDoriaMedina  
Ni Eva Copa ni Sergio Choque pondrían las manos al fuego por Evo Morales. Pero consideran que el estupro es un asunto privado y no se meten en la vida ajena. Sin embargo en el MAS el asunto está que arde. Victor Borda afirma que el ciclo de Evo ha concluido.  
4:04 p. m. - 26 ago. 2020 - Twitter for iPhone

**Carlos D. Mesa Gisbert** @carlosdmesag  
#EntrevistaRedUno  
Evo Morales debe ser juzgado y condenado por el delito de fraude electoral. Soy el único candidato que ha presentado un juicio en su contra.  
5:28 p. m. - 10 oct. 2020 - Twitter for iPhone

**Carlos D. Mesa Gisbert** @carlosdmesag  
El único pacto de impunidad es el de Arce con su jefe Evo Morales para evitar que se investiguen el fraude, la corrupción, el abuso de poder y las acusaciones que involucran a menores de edad. En nuestro gobierno los delitos de Evo Morales no quedarán sin castigo  
5:28 p. m. - 10 oct. 2020 - Twitter for iPhone

**Luis Fernando Camacho** @LuisFerCamachoV  
Aquí el único que cayó fuiste vos. Caíste por dictador, corrupto y pedófilo. Hoy nos atacás porque sabés que con nosotros no hay pacto. Llegaré a la Presidencia y seré procesado por el fraude y todos tus crímenes. ¡No vamos a permitir que toques a ni una niña más! ¡Es mi palabra!  
Evo Morales Ayma @evoespueblo · 2 sept.  
Camacho primero dijo que era cívico y no político. Luego fue el candidato que grabó a su Vico. Después hicieron las paces. (¿con dinero de por medio?). Ahora no sabe qué inventar para bajarse de la candidatura. 5 % y cayeron. No le va dar ni para alcalde.

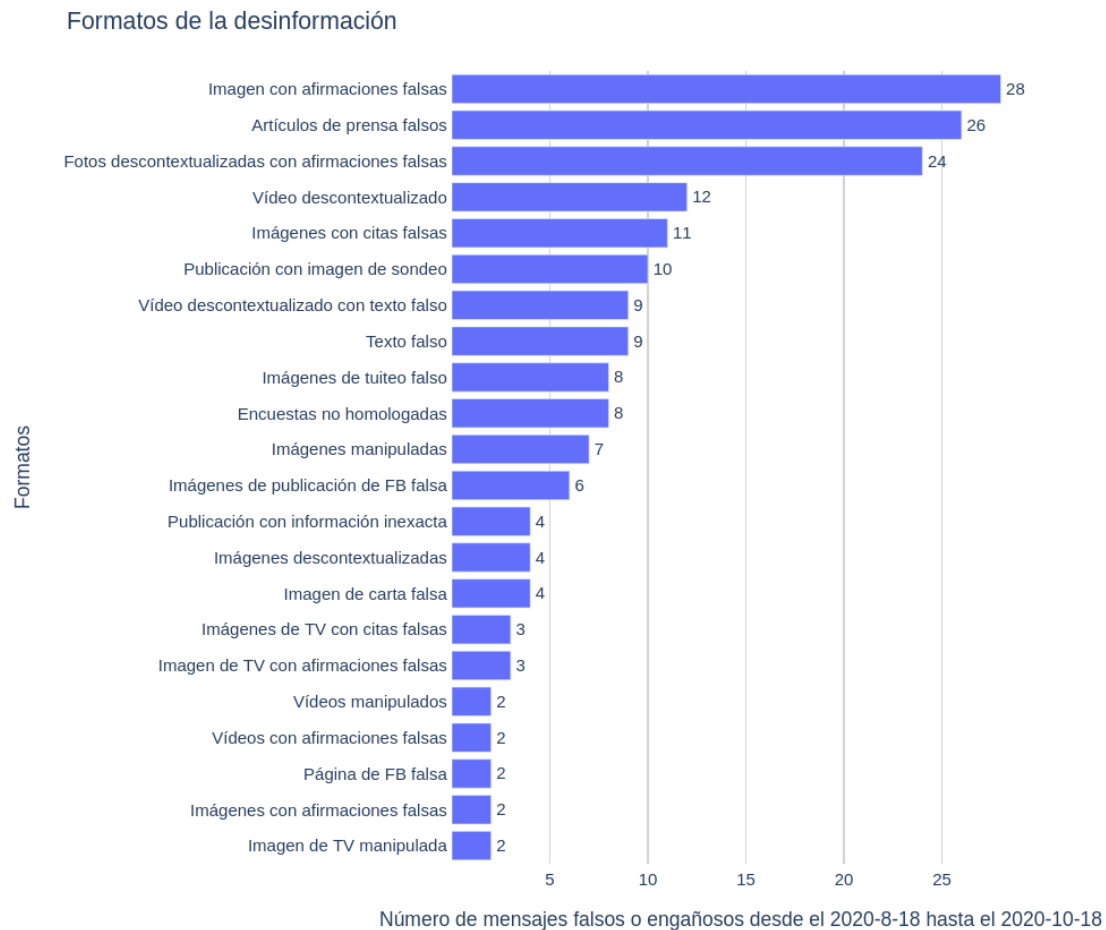
**Evo Morales Ayma** @evoespueblo  
La alianza Añez y Mesa aprobó el D.S 4347 para la privatización de aeropuertos que comienza con Viru-Viru. Los gobiernos de la derecha llamaron a la entrega de bienes del Estado capitalización, joint venture y ahora alianza estratégica de inversión para beneficiar a sus amigos.  
  
3:56 p. m. - 29 sept. 2020 - Twitter for Android

**Evo Morales Ayma** @evoespueblo  
Se confirma: la alianza Añez y Mesa ya empieza a negociar. La megacoalición que provocó una catástrofe económica y social en 20 años de neoliberalismo y que en 10 meses ha destruido el país, pretende volver para rifar el destino de los bolivianos. El pueblo tiene memoria.  
4:15 p. m. - 24 sept. 2020 - Twitter for Android

**Luis Arce Catacora (Lucho Arce)** @LuchoXBolivia  
Alertamos a la comunidad internacional sobre los riesgos que enfrenta la recuperación de la democracia en #Bolivia, por lo cual les solicitamos su apoyo y observación activa durante la campaña electoral, la jornada del 18 de octubre y los días posteriores a las #EleccionesBo

## Formatos de la desinformación

En la campaña de las generales de Bolivia 2020, las simples imágenes sacadas de contexto o acompañadas de afirmaciones falsas fueron los formatos preferidos de desinformación. No se detectaron *deepfakes* ni otras tecnologías punteras para distribuir mensajes desinformativos en redes sociales. El uso fraudulento de cabeceras de medios y los artículos de prensa manipulados también se usaron muy a menudo para dar credibilidad a los mensajes falsos o engañosos.



## **Bots y uso fraudulento de las redes sociales**

En Twitter, a menudo se utilizan bots<sup>37</sup> para retuitear los mensajes de algunos candidatos con el fin de dar la falsa impresión de un apoyo generalizado, o de una fuerte oposición. No es posible saber con certeza quién opera estas cuentas. Sin embargo, algunas herramientas permiten detectar qué perfiles son realmente bots, y también es posible analizar el discurso y su funcionamiento para conocer el objetivo que persiguen y los políticos y partidos que se benefician de él.

Durante la campaña, se analizaron más de 120.000 perfiles de Twitter<sup>38</sup> que interactuaron con los candidatos durante los dos meses anteriores a las elecciones (del 18 de agosto al 18 de octubre, día de la votación) en busca de comportamientos fraudulentos. El Centro Carter envió estos perfiles al sistema Botometer del Observatorio de Medios Sociales de la Universidad de Indiana (EE UU)<sup>39</sup>, que utiliza un algoritmo para detectar si son legítimos o no. Para cada cuenta enviada, Botometer devuelve una puntuación en forma de porcentaje que representa la probabilidad de que ese perfil sea un bot.

Este estudio incluye solo las cuentas con una probabilidad igual o superior al 85% de ser un bot. En estas condiciones, el sistema detectó 5.144 cuentas falsas, el 4,2% de la muestra proporcionada. Así, al menos cuatro de cada 100 perfiles que retuitearon, respondieron o citaron los tuits de un candidato lo hicieron de forma fraudulenta y organizada.

En general, la actividad de estas redes de bots consiste en:

- 1. La promoción de etiquetas temáticas (hashtags)**

El retuiteo o la publicación masiva de mensajes con etiquetas asociadas hace que aparezcan en la lista de 'Trending Topics' de Twitter, dándoles una relevancia que no alcanzarían dentro de la actividad habitual de esta red social.

- 2. La difusión de mensajes de campaña o desinformativos**

Los bots pueden introducir temas en el debate público de forma artificial, ya sea retuiteando masivamente mensajes políticos concretos o publicando contenidos falsos o engañosos que difunden por sus redes.

- 3. Ataques verbales a los candidatos**

Los bots suelen burlarse de los candidatos con insultos que tiñen casi todas sus intervenciones mediante respuestas y citas más o menos ofensivas. Esta actividad envuelve al candidato en un halo de polémica que debilita y a menudo envilece su discurso político original.

---

<sup>37</sup> Los bots son cuentas operadas por una persona o un programa informático que se hacen pasar por usuarios legítimos de las redes sociales. Estos perfiles actúan de forma coordinada para distorsionar el discurso político amplificando mensajes específicos, alabando o denunciando a los candidatos, o difundiendo información falsa durante la campaña. Este comportamiento pretende crear estados de opinión e influir artificialmente en el voto.

<sup>38</sup> De una muestra total proporcionada por la API de Twitter: 2.410.368 tuits publicados por 354.668 cuentas durante los dos meses anteriores a la fecha de las elecciones: del 18 de agosto al 18 de octubre, día de la votación, ambos inclusive.

<sup>39</sup> *Detección de nuevos robots sociales mediante conjuntos de clasificadores especializados* Mohsen Sayyadiharikandeh, Onur Varol, Kai-Cheng Yang, Alessandro Flammini, Filippo Menczer  
<https://arxiv.org/abs/2006.06867>

## **Actividad de la red de bots**

### **Promoción de etiquetas temáticas (hashtags)**

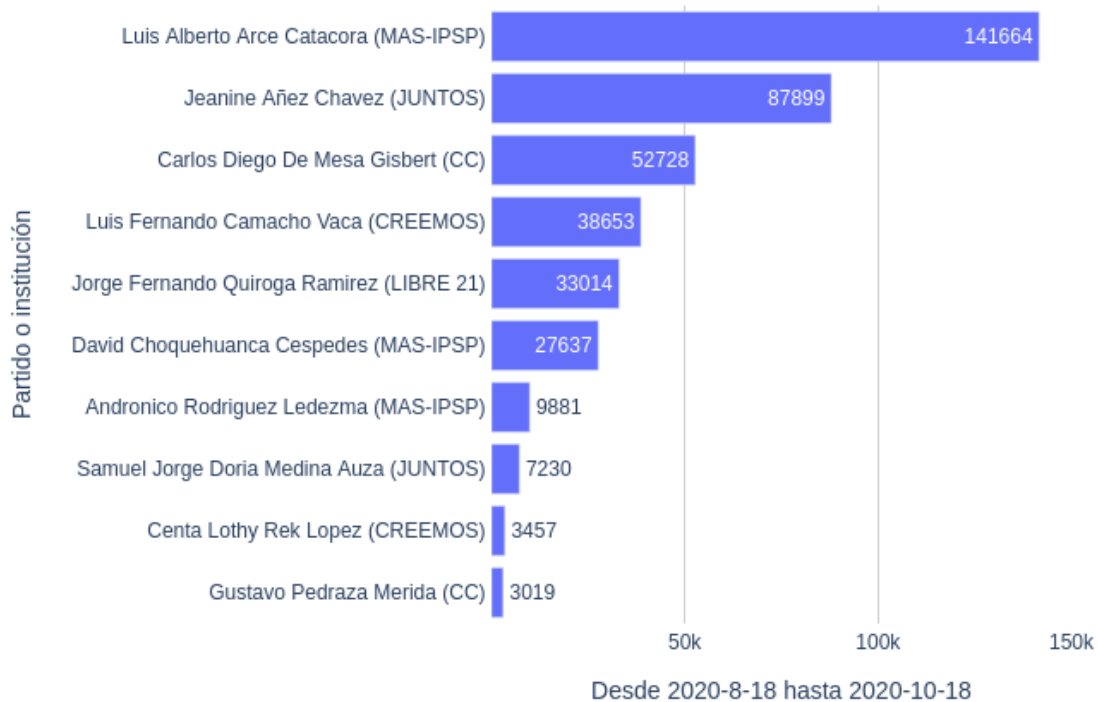
Entre los 50 hashtags más utilizados por los bots, al menos cinco eran pro-MAS y pro-CC, y uno pro-ADN. Estas etiquetas favorables coinciden en su mayoría con los eslóganes de campaña de estas formaciones políticas. Dos hashtags anti-MAS también fueron ampliamente utilizados por las cuentas fraudulentas, como el hashtag #EvoPedófilo, que apareció tras las informaciones sobre las supuestas relaciones del expresidente boliviano con menores.

Núm. menciones	Hashtag	Polaridad
1	8,141 #Bolivia	
2	3,015 #VamosASalirAdelante	Pro-MAS
3	1,001 #Cuba	
4	750 #EvoPedofilo	Anti-MAS
5	744 #COVID19	
6	670 #SantaCruz	
7	666 #BoliviaMereceMAS	Pro-MAS
8	583 #PrimeroLaGente	Pro-CC
9	573 #LaPaz	
10	564 #Cochabamba	
11	552 #EleccionesBolivia2020	
12	509 #YoMeQuedoEnCasa	
13	495 #Tarija	
14	488 #MesaPresidente	Pro-CC
15	466 #MesaGanaDebate	Pro-CC
16	459 #MAS	
17	400 #CoronavirusEnBolivia	
18	376 #DeZurdaTeam	
19	376 #LegislandoConAltura	Pro-MAS
20	365 #Beni	
21	350 #OEA	
22	346 #Colombia	
23	332 #CIDH	
24	326 #EleccionesBolivia	
25	324 #Oruro	
26	317 #Venezuela	
27	310 #Chuquisaca	
28	305 #MesaDigital	Pro-CC
29	295 #Argentina	
30	293 #TeCuidoMeCuidas	
31	285 #Pando	
32	277 #ONU	
33	269 #EEUU	
34	262 #Potosi	
35	258 #EIMasNuncaMas	Anti-MAS
36	249 #ALP	
37	233 #EleccionesGenerales2020	
38	229 #LaPazConCarlosMesa	Pro-CC
39	228 #UE	
40	224 #EleccionesBo	
41	219 #LuchoPresidente	Pro-MAS
42	219 #coronavirus	
43	211 #LaPatriaPrimero	Pro-ADN
44	202 #EvoMorales	
45	202 #IglesiaBolivia	
46	175 #DDHH	
47	170 #EIAIto	
48	164 #TropaCHE	
49	163 #Elige2020LT	
50	160 #LuchoYDavid	Pro-MAS

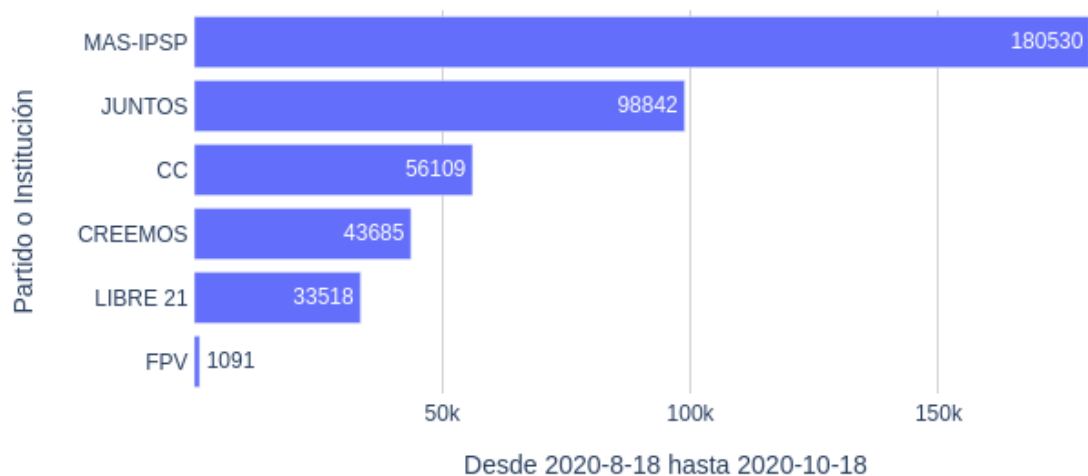
## Promoción de mensajes de campaña y desinformación

El partido que más se benefició de la amplificación artificial de mensajes que realizaron los bots fue el MAS-IPSP, con más de 180.000 tuiteos o retuiteos. La mayoría fueron mensajes de Luis Arce en la red social, a los que los bots ayudaron a ganar más relevancia en el ecosistema de Twitter, una práctica conocida como *astroturfing*. Al margen de las candidaturas oficiales, los mensajes de Evo Morales también tuvieron un generoso apoyo en estas redes.

### Retuiteos de bots a candidatos



### Retuiteos de bots a candidatos, por partido



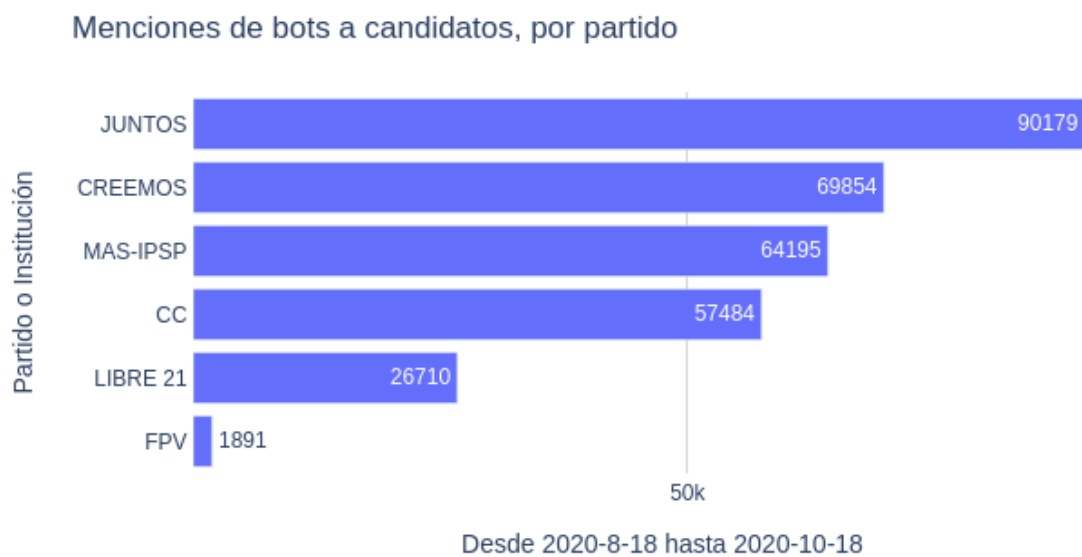
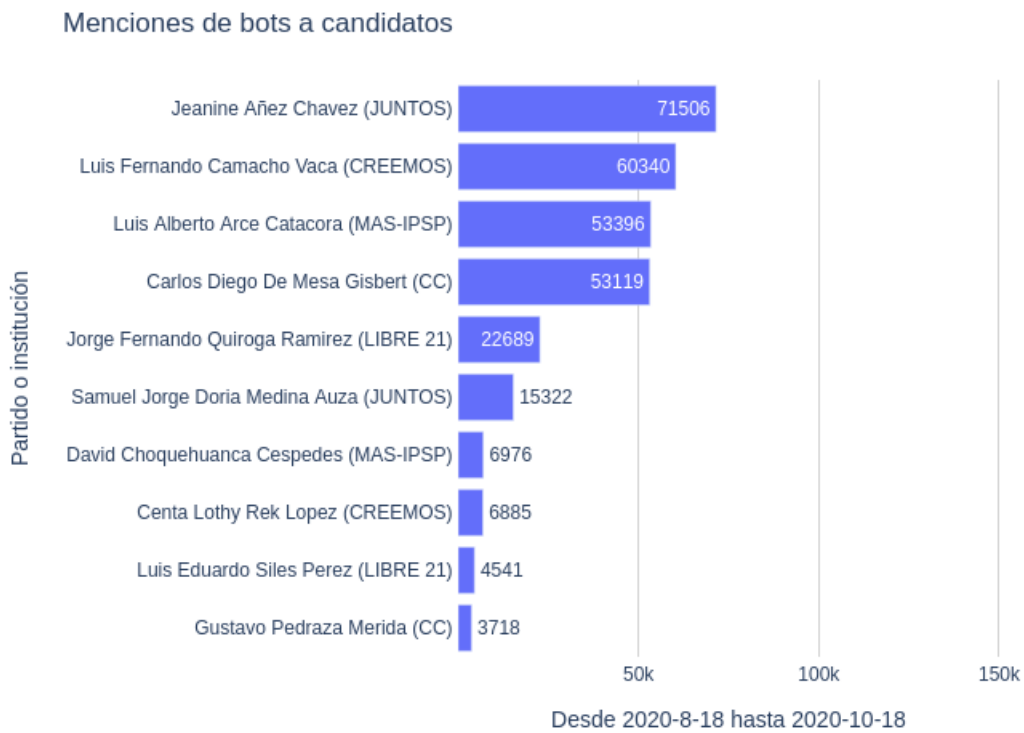


Ejemplo de difusión de mensajes de apoyo con bots a través de las cuentas de los candidatos u otros actores electorales:

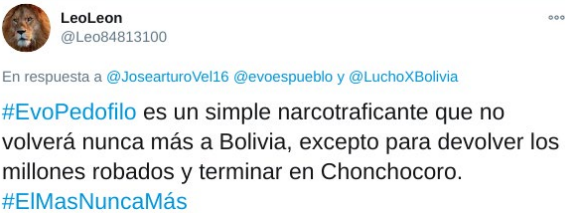
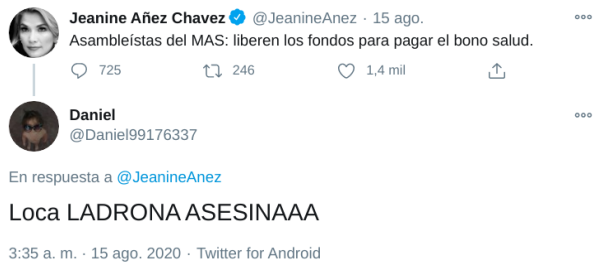
-  **Emiliano Zapata Ramirez** @Emilian92116928 · 18 oct. ...  
En respuesta a [@evoespueblo](#)  
**Grande @evoespueblo grande @LuchoXBolivia ARRASARÁ en 1era vuelta a derecha cavernaria de @JeanineAnez @carlosdmesag @tutoquioga @LuisFer50056278 @SDoriaMedina**  
Hoy Bolivia RECUPERARA su DIGNIDAD...todos a VOTAR somos millones, somos MAS...!!!  
   
-  **Emiliano Zapata Ramirez** @Emilian92116928 · 18 oct. ...  
En respuesta a [@Julioce71000275](#) y [@diegoVal876](#)  
**Grande @evoespueblo grande @LuchoXBolivia ARRASARÁ en 1era vuelta a derecha cavernaria de @JeanineAnez @carlosdmesag @tutoquioga @LuisFer50056278 @SDoriaMedina**  
Mañana Bolivia RECUPERARA su DIGNIDAD  
   
-  **Emiliano Zapata Ramirez** @Emilian92116928 · 18 oct. ...  
En respuesta a [@canguil31](#) y [@ChalecosAmarill](#)  
**Grande @evoespueblo grande @LuchoXBolivia ARRASARÁ en 1era vuelta a derecha cavernaria de @JeanineAnez @carlosdmesag @tutoquioga @LuisFer50056278 @SDoriaMedina**  
Mañana Bolivia RECUPERARA su DIGNIDAD...!!!  
   
-  **Emiliano Zapata Ramirez** @Emilian92116928 · 18 oct. ...  
En respuesta a [@edisabela1](#) y [@JOTACE7777](#)  
**Grande @evoespueblo grande @LuchoXBolivia ARRASARÁ en 1era vuelta a derecha cavernaria de @JeanineAnez @carlosdmesag @tutoquioga @LuisFer50056278 @SDoriaMedina**  
Mañana Bolivia RECUPERARA su DIGNIDAD...!!!  
   
-  **Emiliano Zapata Ramirez** @Emilian92116928 · 17 oct. ...  
En respuesta a [@diegoVal876](#)  
**Grande @evoespueblo grande @LuchoXBolivia ARRASARÁ en 1era vuelta a derecha cavernaria de @JeanineAnez @carlosdmesag @tutoquioga @LuisFer50056278 @SDoriaMedina**  
Mañana Bolivia RECUPERARA su DIGNIDAD  
   
-  **Emiliano Zapata Ramirez** @Emilian92116928 · 17 oct. ...  
En respuesta a [@KatyGIVENCHYGDB](#)  
**Grande @evoespueblo grande @LuchoXBolivia ARRASARÁ en 1era vuelta a derecha cavernaria de @JeanineAnez @carlosdmesag @tutoquioga @LuisFer50056278 @SDoriaMedina**  
Mañana 18, BOLIVIA RECUPERARÁ SU DIGNIDAD...!!!

## Acoso verbal a los candidatos

Jeanine Áñez (JUNTOS), Luis Fernando Camacho (CREEMOS) y Luis Arce (MAS-IPSP) fueron los candidatos que más acoso y ataques verbales sufrieron en Twitter. En casi todas sus interacciones en la red social hubo un alto número de insultos por parte de cuentas anónimas. Al margen de los candidatos oficiales, Morales y el presidente de la Organización de Estados Americanos, Luis Almagro, recibieron el mayor número de ataques en forma de respuestas.



## Ejemplos de agresiones verbales dirigidas a los candidatos desde las redes de bots:



5:42 a. m. · 14 oct. 2020 · Twitter for Android

## Discurso de odio

El discurso de odio pretende imponer la visión discriminatoria de un grupo, generalmente una minoría o un colectivo desfavorecido. En Bolivia, un Estado plurinacional y diverso, algunos perfiles de Twitter han introducido el racismo, la homofobia y el machismo en el debate político, con la intención de polarizar y romper la discusión en redes.

Un sistema de aprendizaje automático<sup>40</sup> ha analizado el discurso de odio en esta campaña, revisando más de 2.400.000 tuits dirigidos a los candidatos durante los dos meses anteriores a la votación. Este sistema es capaz de detectar y clasificar con más del 80% de precisión aquellos mensajes que incluyen algún contenido racista o xenófobo (1.886 - 0,08%), LGTBI-fóbico (1.526 - 0,06%) y machista (1.029 - 0,04%).



De los tuits identificados como sexistas, Jeanine Áñez (JUNTOS) fue el objetivo del 75% de ellos.

---

<sup>40</sup> Clasificador de aprendizaje automático desarrollado con el lenguaje de programación Python y un modelo BERT de Google. Esta tecnología utiliza grandes modelos lingüísticos preentrenados para mejorar la precisión en las tareas de procesamiento del lenguaje natural. Este modelo también fue entrenado con tres conjuntos de datos específicos de discurso de odio con miles de mensajes racistas, xenófobos, sexistas y LGTBI-fóbicos previamente clasificados.

## Conclusiones

- La desinformación fue ampliamente difundida en las redes sociales antes y durante la campaña.
- Las narrativas de este contenido falso y engañoso tenían como objetivo desacreditar a los candidatos y sembrar la desconfianza en el proceso electoral.
- Algunas de estas narrativas se utilizaron en los tuits de los candidatos para atacar a sus competidores.
- Carlos Mesa (CC) fue el más perjudicado por la desinformación, que lo mostró como un político que continuaría las políticas de Jeanine Áñez y privatizaría los bienes públicos bolivianos.
- Evo Morales (MAS-IPSP) y Jeanine Áñez (JUNTOS) soportaron la mayor carga de información falsa o engañosa hasta su retirada del proceso electoral.
- El discurso de odio afectó principalmente a las candidatas mujeres. Áñez fue el principal objetivo de los mensajes sexistas.

## Recomendaciones al Tribunal Supremo Electoral:

- Financiar total o parcialmente las entidades públicas o privadas encargadas de rastrear la desinformación en medios digitales.
- Llegar a acuerdos con las principales redes sociales para que den libre acceso a sus sistemas, de modo que las entidades autorizadas por el TSE puedan monitorear la actividad sospechosa, tal como se hace con los medios no en línea.
- Llegar a acuerdos con las principales redes sociales para habilitar mecanismos de denuncia de actividades sospechosas que faciliten una rápida respuesta de estas empresas.
- Exigir a los partidos que registren y publiquen los perfiles en redes sociales de sus candidatos para controlar su actividad e identificar las redes ilegítimas que pretendan interferir en sus campañas.

**ANEXO B:**  
**Análisis de la propaganda electoral en Facebook**  
**durante las elecciones Bolivianas de 2020**

**Resumen ejecutivo**

Los candidatos, así como los no candidatos, en las elecciones de todo el mundo utilizan cada vez más las redes sociales para publicitar sus ideas políticas. Aunque la mayoría de los países cuenta con normativas nacionales que regulan la propaganda electoral en los medios de comunicación audiovisuales e impresos, pocos han desarrollado normativas que aborden la publicidad en las redes sociales. Mientras tanto, estas empresas han adoptado políticas de autorregulación generalizadas que hacen caso omiso de las normativas nacionales y trasladan a los propios anunciantes la responsabilidad de cumplir dichas normativas.

Aunque muchos países aún no han elaborado una normativa específica para la propaganda electoral en las redes sociales, las regulaciones sobre quién puede publicar anuncios, cuándo pueden publicarse y cuánto se puede gastar en las campañas son eminentemente relevantes y aplicables. Estas normas son importantes para garantizar la transparencia, la responsabilidad y la igualdad de condiciones en periodo electoral. Independientemente de que los anuncios políticos se publiquen en la radio, la prensa o las redes sociales, estas regulaciones deben ser respetadas y observadas por las partes interesadas en las elecciones y las empresas de redes sociales.

Bolivia tiene una población de 11,5 millones de personas y más de 7,7 millones de usuarios de Facebook, lo que convierte a esta red social en un valioso medio para atraer a posibles votantes. Dado el impacto de la covid-19, el uso de las redes sociales para fines de campaña en general -y la publicidad política en Facebook en particular- ha surgido como un mecanismo esencial para influir en la opinión pública y movilizar a los votantes en el apoyo o la oposición hacia un contendiente electoral. En este contexto, el Centro Carter examinó cómo se utilizó la propaganda electoral en Facebook en Bolivia de cara a las elecciones generales de octubre de 2020. En concreto, el Centro Carter:

- Analizó las regulaciones de propaganda electoral de Bolivia para identificar cuáles son relevantes y aplicables a la publicidad en redes sociales y dónde puede haber lagunas o debilidades que deban ser abordadas.
- Analizó las políticas sobre publicidad política de Facebook para evaluar si entran en conflicto o inhiben la evaluación del cumplimiento de la normativa boliviana sobre publicidad política.
- Recopiló y analizó los datos publicitarios de la biblioteca de anuncios de Facebook para evaluar el grado de utilización de los anuncios políticos e identificar posibles violaciones de la normativa nacional.

**Conclusiones**

Basándose en el análisis acumulativo de la normativa boliviana sobre propaganda electoral, las políticas de Facebook y los datos publicitarios recogidos en la biblioteca de anuncios de Facebook, el Centro constató lo siguiente:

- La publicidad política está ampliamente regulada en Bolivia. La normativa obliga a las plataformas de redes sociales a cumplir las mismas normas que los medios de comunicación impresos y audiovisuales, en particular garantizando el cumplimiento de la ley y eliminando los anuncios que la incumplen.
- Facebook está obligado a cumplir con las regulaciones en aquellos países donde opera de acuerdo con los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Sin embargo, no ha asumido la responsabilidad del cumplimiento de la normativa básica sobre publicidad electoral en Bolivia.
- Como mínimo, Facebook debería haber acatado la disposición que restringe esta publicidad a las entidades permitidas y dentro del periodo de campaña designado.
- Facebook no aplicó su política de autorregulación, en vigor desde el 5 de agosto de 2020, que exigía a los partidos políticos y a los candidatos que hicieran campaña en las próximas elecciones que completaran el proceso de autorización y colocaran avisos de "pagado por" en todos sus anuncios.
- Se entiende que las plataformas de redes sociales están exentas de los requisitos de registro aplicables a los medios de comunicación nacionales, por lo que no están obligadas a ofrecer tarifas publicitarias iguales y coherentes a los candidatos. Desde un punto de vista práctico, si bien la exención de las plataformas de redes sociales del requisito de registro es comprensible, los legisladores deberían considerar la posibilidad de exigir a estas plataformas que ofrezcan tarifas iguales para la publicidad política para garantizar la igualdad de condiciones. La falta de igualdad de tarifas puede perjudicar, aunque sea inadvertidamente, a los candidatos más pequeños y con menos recursos, que pueden verse superados por otros más grandes o mejor financiados.
- Para facilitar la evaluación del cumplimiento de las normas de información sobre la financiación de las campañas, Facebook debería haber incluido los anuncios realizados por los candidatos en su archivo de anuncios, junto con los costes reales de la publicidad política individual.

Basándose en los datos publicitarios recogidos y analizados en la biblioteca de anuncios de Facebook, el Centro descubrió lo siguiente:

- Una muestra de 775 anuncios pagados desde el 1 de julio hasta el día de las elecciones (18 de octubre) realizados por algunos candidatos y partidos.
- 397 anuncios (el 51,2% de la muestra) se publicaron antes del inicio de la campaña oficial (del 1 de julio al 17 de septiembre).
- Tres anuncios (0,4%) se publicaron durante el periodo de silencio (del 15 al 18 de octubre). Y seis anuncios (0,8%) fueron publicados por páginas no oficiales y no autorizadas.

### **Recomendaciones:**

A los legisladores bolivianos:

- Exigir a las plataformas de redes sociales que:
  - Mantengan y publiquen archivos de todos los anuncios políticos realizados por los partidos bolivianos y los candidatos en las elecciones.
  - Restrinjan los anuncios a los períodos de campaña permitidos.
  - Incluyan datos de costos reales para los gastos individuales de publicidad política.
- Considerar la posibilidad de exigir:

- Que los anuncios políticos estén etiquetados con un descargo de responsabilidad que indique quién es el responsable del contenido de la publicidad.
- Tarifas iguales y transparentes para la publicidad política, a fin de garantizar la igualdad de condiciones.
- Que los informes de financiación de las campañas se hagan públicos para promover la transparencia y la rendición de cuentas.

#### Al Órgano Electoral Plurinacional (OEP):

- Exigir que los candidatos políticos presenten las URL de las cuentas de las redes sociales utilizadas con fines de campaña al presentar sus candidaturas.
- Establecer un mecanismo de supervisión específico para controlar la publicidad política en las redes sociales de acuerdo con la normativa.
- Establecer un mecanismo y un proceso de reclamación formal para recibir quejas sobre publicidad política.
- Establecer un mecanismo de denuncia en línea para animar a los usuarios de las redes sociales a denunciar los anuncios que puedan contravenir la normativa. Facebook no restringe los anuncios políticos a los candidatos a las elecciones.

#### A Facebook:

- Mantener y publicar los archivos de todos los anuncios de los cargos electos y los partidos políticos.
- Archivar y publicar todos los anuncios de las cuentas de los candidatos electorales que presenten la URL de su cuenta al OEP durante el proceso de nominación de candidatos.
- Proporcionar una interfaz web personalizada y de acceso público para presentar todos los anuncios de los partidos políticos registrados y de los candidatos que concurren a las elecciones.
- Restringir proactivamente el contenido de la publicidad de los candidatos durante las elecciones a los períodos de campaña permitidos.
- Proporcionar datos sobre el coste real de los gastos de publicidad de los partidos políticos y los candidatos.
- Llevar a cabo una labor de concienciación digital para garantizar que todos los anunciantes estén informados de la normativa sobre publicidad electoral.
- Proporcionar un mecanismo de información personalizado sobre los anuncios para que los usuarios de Facebook puedan denunciar las infracciones de la normativa sobre publicidad electoral.
- Coordinarse con el OEP y las organizaciones ciudadanas de supervisión electoral para facilitar la supervisión y la denuncia de las infracciones de la propaganda electoral.



## **Por qué el Centro Carter analiza la propaganda electoral en las redes sociales**

El derecho a publicitar ideas políticas durante un proceso electoral está consagrado en el derecho a la libertad de expresión. Sin embargo, la publicidad política puede estar sujeta a limitaciones razonables a través de regulaciones impuestas por la legislación nacional: quién puede publicar anuncios políticos, cuándo y dónde pueden publicarse, restricciones en los niveles de gasto publicitario y requisitos de información y divulgación. Este tipo de regulaciones son importantes para garantizar la transparencia, la responsabilidad y la igualdad de condiciones.

De acuerdo con los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de las Naciones Unidas (PREDH), los países son responsables de elaborar y aplicar leyes que exijan a las compañías de redes sociales el respeto a los derechos humanos. Tienen que evaluar periódicamente la idoneidad de estas leyes para subsanar también cualquier laguna. Los PREDH también obligan a las empresas de redes sociales a cumplir la normativa de los países en los que operan y a prevenir los daños que puedan derivarse de sus prácticas comerciales.

Dados los desafíos de la novedad, la opacidad y la extraterritorialidad de las plataformas de redes sociales, los países se esfuerzan por diseñar regulaciones apropiadas y aplicables. Las empresas de redes sociales están obligadas a garantizar el cumplimiento de la normativa pertinente y aplicable en los países en los que operan. Sin embargo, han adoptado políticas generales de autorregulación que reconocen la normativa nacional sobre publicidad política, pero hacen recaer en los anunciantes la responsabilidad de cumplirla.

Según sus políticas, Facebook y Google exigen a los anunciantes que se registren para poder publicar anuncios políticos en determinados países. Los anuncios políticos de los anunciantes registrados se almacenan en archivos públicos con datos sobre la orientación y el gasto de los anuncios. Si los anunciantes no están registrados, Facebook muestra en su biblioteca de anuncios copias de los anuncios mientras están en funcionamiento. Sin embargo, no se proporcionan datos sobre la orientación de los anuncios ni sobre el gasto, y una vez que un anuncio deja de funcionar, desaparece sin dejar rastro.

La accesibilidad de los datos de esta publicidad política en las redes sociales permitió al Centro Carter examinar la actividad publicitaria en el marco de la normativa nacional vigente. El Centro 1) analizó la normativa nacional que se aplica a la publicidad electoral en las redes sociales; 2) analizó las políticas de publicidad en las redes sociales para evaluar el grado en que facilitan -o impiden- el cumplimiento de la normativa nacional; y 3) recopiló y analizó los anuncios políticos en las redes sociales con arreglo a la normativa nacional.

Sobre la base de sus conclusiones y análisis, el Centro Carter ofrece recomendaciones específicas dirigidas a los legisladores nacionales que deberían tenerse en cuenta para elaborar una normativa adecuada y aplicable sobre la propaganda electoral en redes sociales. El Centro también ofrece recomendaciones específicas a las plataformas de redes sociales en relación con las reformas políticas que deberían aplicarse para cumplir con las regulaciones nacionales que garanticen la transparencia, la responsabilidad y la igualdad de condiciones. El Centro Carter espera que estas recomendaciones puedan ayudar a cerrar la brecha entre los legisladores nacionales y las empresas de redes sociales para promover la integridad electoral.

### **Análisis de la regulación de la propaganda electoral en Bolivia**

La publicidad política está ampliamente regulada en Bolivia, principalmente por la Ley Electoral, la Ley de Partidos Políticos y una serie de reglamentos emitidos por el Órgano Electoral Plurinacional (OEP). La facultad para establecer los requisitos administrativos y la

responsabilidad de supervisar y hacer cumplir las leyes y reglamentos recae en el OEP. Este organismo está compuesto por el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE), el Tribunal Supremo Electoral (TSE) y sus Tribunales Electorales Departamentales (TED). A continuación, se desglosa la normativa vigente en Bolivia que regula la publicidad política más relevante y aplicable a la propaganda electoral en redes sociales.

#### *¿Cómo se define la propaganda electoral?*

La publicidad política se denomina indistintamente "propaganda electoral pagada" o "propaganda política pagada". El artículo 5(f) del Reglamento de Propaganda y Campaña Electoral del TSE (2020) define la "propaganda electoral pagada" como "todo mensaje difundido en un espacio o tiempo contratado por organizaciones políticas con el propósito de promover y/o solicitar el voto". La normativa reconoce y permite específicamente la publicidad política en "redes sociales digitales que difunden publicidad pagada".

#### *¿Cuándo se puede hacer propaganda electoral?*

La publicidad política está permitida desde 30 días antes hasta 72 horas antes del día de las elecciones. Aunque la campaña electoral puede comenzar 90 días antes del día de las elecciones, la publicidad política de pago no está permitida hasta 30 días antes de esta fecha. Para las elecciones generales del 18 de octubre, la publicidad de pago, incluso en las redes sociales, podía comenzar el 18 de septiembre y debía cesar el 14 de octubre. En caso de que hubiera una segunda vuelta electoral, la publicidad política podía comenzar en el momento de la convocatoria de la segunda vuelta y debía cesar 72 horas antes del día de la votación.

#### *¿Quién puede hacer propaganda electoral?*

De acuerdo con el artículo 115 de la Ley Electoral (2010), sólo los partidos políticos y las alianzas que tienen candidatos que se presentan a las elecciones pueden hacer propaganda electoral. Según el artículo 50(c) del Reglamento del TSE sobre Propaganda y Campaña Electoral, está prohibida la propaganda electoral que "sea contratada por personas distintas a las organizaciones políticas y alianzas que presentan candidaturas en las elecciones generales".

#### *¿Existen límites a los gastos de publicidad de las campañas?*

No hay límites para los gastos generales de campaña, pero sí para los gastos de propaganda electoral (véase debajo *¿Existen límites a los gastos de propaganda electoral?*).

#### *¿Existen requisitos de información y divulgación de los gastos de campaña?*

Los partidos deben presentar anualmente registros financieros al OEP y deben financiar todas las operaciones desde una única cuenta bancaria declarada, que el OEP está autorizado a investigar. Además, los partidos deben presentar un programa anual de actividades y los presupuestos correspondientes antes de su ejecución. También deben presentar una contabilidad que registre, como mínimo, las contribuciones anuales de los afiliados; las donaciones; los dividendos de las inversiones; los préstamos y los beneficios de las actividades de recaudación de fondos; y un registro de las actividades realizadas en el marco de las subvenciones públicas y de los posibles procesos de reclamación interna (artículos 82-84 y 88, Ley de Partidos Políticos). No existe ningún requisito de divulgación pública para facilitar su escrutinio en línea con las mejores prácticas mundiales para promover la transparencia y la responsabilidad en los gastos de campaña.

#### *¿Existen límites a los gastos de propaganda electoral?*

Los gastos de propaganda electoral privada ("contratación de medios de comunicación radiofónicos, televisivos e impresos con fines de campaña y propaganda") no pueden superar el 35% de la cantidad entregada a los partidos políticos en concepto de financiación pública para la campaña. (Artículo 77, Ley de Partidos Políticos) Este monto se calcula, para cada proceso, sumando el 20% al presupuesto total de las elecciones anteriores, y para 2020, se fijó en

35.060.000 bolivianos. No obstante, esta cantidad no se entregó a los partidos políticos, sino que se destinó a garantizar las medidas y materiales de bioseguridad que contribuyeran a evitar el contagio por la covid-19 durante las elecciones (Ley 1314 del 24 de julio de 2020, Ley transitoria de reasignación del presupuesto para el fortalecimiento público). Según el TSE, la cifra que fija el tope de gasto total en propaganda electoral se mantuvo a pesar de esta reasignación de fondos públicos, por lo que ningún partido pudo gastar más de 12.271.000 bolivianos en publicidad política en medios de comunicación para las elecciones de 2020 (aproximadamente 1.778.500 USD).

*¿Existen requisitos de información y divulgación de los gastos de publicidad política?*

A través de mecanismos regulados además por el OEP, los partidos políticos deben presentar cuentas sobre su capital y fuentes de financiación en el momento en que se convocan las elecciones, así como un balance actualizado dentro de los 60 días siguientes al día de las elecciones, que debe incluir detalles de todos los gastos en propaganda electoral (artículos 265 y 266, Ley Electoral).

*¿Existen límites en el número de anuncios que se pueden publicar?*

Existen límites en las cantidades de publicidad para la prensa y la radiodifusión, pero no para las redes sociales. Un partido político no puede emitir más de 10 minutos de propaganda pagada en cada emisora de televisión y radio. En la prensa, un partido puede pagar hasta dos páginas de publicidad al día en cada periódico y un suplemento semanal de 12 páginas. (Artículo 118, Ley Electoral). Los anuncios televisivos pueden durar hasta 30 segundos y, en el caso de la radio, la publicidad puede durar hasta un minuto cada vez (Artículo 48, Reglamento de Propaganda Electoral 2020).

*¿Existen requisitos para que los anuncios políticos lleven un aviso de responsabilidad?*

La propaganda electoral debe estar etiquetada con un aviso que incluya el término "espacio solicitado" (Artículo 115 (d), Ley Electoral). La publicidad pagada con financiación pública de campaña (TBC para 2020) debe llevar la indicación "Espacio de Fortalecimiento Público" y los contenidos audiovisuales subvencionados deben incluir una interpretación en lengua de signos (Artículo 48 (b) (c) Reglamento de Propaganda Electoral de 2020). La propaganda anónima está prohibida por ley (artículo 119 de la Ley Electoral).

*¿Existen requisitos para que los medios de comunicación se registren para publicar anuncios políticos?*

Los medios de comunicación impresos y audiovisuales (incluidos los medios digitales en línea) deben registrarse en el TSE para poder publicar anuncios políticos en sus plataformas. Aunque la normativa no estipula que las plataformas de redes sociales estén exentas de registro, la mención explícita de otros tipos de medios y la omisión de las redes sociales implica que esta disposición no se aplica a las plataformas de redes sociales.

*¿Existen requisitos para que se proporcionen tarifas equitativas para la publicidad política?*

Como parte del expediente de inscripción en el TSE para poder publicar anuncios, los medios deben detallar sus tarifas para los diferentes formatos y espacios. Estas no pueden ser superiores a las tarifas de publicidad comercial que cobraron en el semestre anterior y deben cobrarse por igual a todos los partidos políticos. A ningún partido se le puede negar el acceso a la publicidad de pago. Aunque la normativa no estipula que las plataformas de redes sociales estén exentas, las tarifas están vinculadas a la disposición de registro mencionada anteriormente, lo que parece no aplicarse a estas empresas.

*¿Existe un organismo de supervisión responsable de hacer cumplir la normativa sobre propaganda electoral?*

La supervisión y la aplicación de la normativa sobre propaganda electoral recaen en el OEP. La SIFDE se encarga de la supervisión directa, mientras que la aplicación, incluyendo la adjudicación de las infracciones electorales y la emisión de sanciones, está a cargo del TSE. Estas responsabilidades incluyen la supervisión del gasto en publicidad política; la supervisión del cumplimiento de la normativa sobre publicidad política; el registro de los medios de comunicación que pretenden publicar o emitir propaganda política; y el registro de los partidos políticos, auditando sus gastos en general y en campaña en particular.

*¿Se enumeran las infracciones en el Reglamento de Propaganda Electoral?*

Las siguientes infracciones se enumeran en el Reglamento de Propaganda y Campaña Electoral del OEP y en el artículo 119 de la Ley Electoral, referidas a la publicidad:

- Antes del plazo de campaña permitido
- Durante el periodo de silencio de la campaña
- Que utiliza encuestas de opinión para obtener beneficios electorales
- Que contraviene las disposiciones sobre la difusión de propaganda electoral (es decir, la realizada por una persona que no es candidata y a la que se le prohíbe hacer publicidad).
- Anónima (es decir, que no incluye una cláusula de exención de responsabilidad)
- Que promueva la abstención electoral
- Que atente contra el honor, la dignidad o la intimidad de los candidatos o ciudadanos
- Que promueva directa o indirectamente la violencia, la discriminación o la intolerancia
- Que implique el ofrecimiento de dinero o bienes
- Que hace uso directo o indirecto de símbolos religiosos
- Que utiliza símbolos nacionales o imágenes de líderes de otros países
- Que utiliza símbolos, colores o imágenes de otros partidos o candidatos
- Que utiliza imágenes directas de niños
- Que utiliza imágenes de la realización de obras, bienes, servicios o proyectos públicos
- Que utiliza símbolos del Estado
- En medios no registrados
- Que contravenga la normativa y no sea retirada inmediatamente

El hecho de no retirar inmediatamente la propaganda que contravenga la normativa asigna efectivamente la responsabilidad de intermediación a los medios de comunicación. Según el artículo 55 del Reglamento del OEP sobre propaganda y campaña electoral, la sanción impuesta a los medios es una multa del "doble de la tarifa más alta registrada" para la publicidad. Sin embargo, dado que las plataformas de redes sociales no están obligadas a registrarse ni a proporcionar tarifas detalladas, el cumplimiento del reglamento y la aplicación de las sanciones es aparentemente imposible.

*¿Cómo se ponen las infracciones en conocimiento de las autoridades competentes?*

Cualquier organización autorizada puede presentar una denuncia ante el TSE por considerar que la publicidad infringe la normativa, y cualquier particular puede presentarla porque el contenido de la propaganda le agravia directamente. El TSE también puede actuar de oficio, y en cualquiera de los casos determinar que la propaganda infractora sea retirada, se apliquen las sanciones correspondientes y se remita al Ministerio Público o a la Contraloría General del Estado, si es el caso (artículos 119 y 121, Ley Electoral).

*¿Qué autoridades son responsables de juzgar las infracciones e imponer sanciones?*

El OEP es el único responsable de evaluar las infracciones e imponer sanciones. Sin embargo, en su caso, también puede remitir las pruebas al Ministerio Público o a la Contraloría General del Estado para su investigación.

## **Análisis de la propaganda política en las redes sociales**

Facebook ha establecido políticas de autorregulación de "anuncios sobre temas sociales, elecciones o política" en su plataforma. Estas políticas se encuentran en diferentes páginas, se actualizan con frecuencia y varían según el país. En algunos casos, las políticas de autorregulación de Facebook pueden ser coherentes -o facilitar el cumplimiento- con la normativa nacional. En otros casos, las pueden entrar en conflicto -o inhibir la evaluación del cumplimiento- con estas leyes.

### *¿Cómo define Facebook la publicidad política?*

Facebook no tiene una definición independiente de publicidad política, sino que la incluye como un subconjunto de una categoría más amplia de "anuncios sobre temas sociales, elecciones o política". Según Facebook, estos anuncios son:

- Realizados por, en nombre de o sobre una candidatura a un cargo público, una figura política o un partido político o que abogan por el resultado de una elección a un puesto público; o
- Sobre cualquier elección, referéndum o iniciativa electoral, incluidas las campañas electorales o de "ir a votar"; o
- Sobre cuestiones sociales en cualquier lugar donde se coloque el anuncio; o
- Que esté regulada como publicidad política.

Por tanto, se entiende que los anuncios "realizados por, en nombre de o sobre una candidatura a un cargo público, una figura política, un partido político o [que abogan] por el resultado de unas elecciones a un cargo público", así como "alrededor de cualquier elección, referéndum o iniciativa electoral, incluyendo 'salir a votar' o campañas electorales" son considerados por Facebook como anuncios sobre política y elecciones.

*Análisis: La definición de Facebook de "anuncios sobre temas sociales, elecciones o política" no solo abarca, sino que es mucho más amplia que la definición de propaganda política articulada en la legislación boliviana: "todo mensaje difundido en un espacio o tiempo contratado por organizaciones políticas con el propósito de promover y/o solicitar el voto".*

### *¿Quiénes pueden publicar anuncios políticos en Facebook y cuándo pueden hacerlo?*

Facebook permite a quienes concurren y no concurren publicar "anuncios sobre temas sociales, electorales o políticos" siempre que completen el proceso de autorización estipulado por la plataforma. A partir del 5 de agosto de 2020, Facebook emitió una política revisada que estipula que todos los candidatos electorales deben obtener autorización: "Los partidos políticos y candidatos identificados que hagan campaña en las próximas elecciones deberán completar las autorizaciones de los anuncios y colocar avisos de 'Pagado por' en todos sus anuncios".

Para obtener la autorización, el anunciante debe ser el administrador de la página de Facebook o alguien que tenga previsto publicar anuncios en ella. Su identidad debe confirmarse con la documentación que Facebook considere legalmente aceptable. Así, aunque una página de Facebook puede tener varios administradores ubicados en varios países, los documentos presentados como prueba de la identidad de un administrador deben ser emitidos por el país al que se dirigirán los anuncios.

Facebook no restringe proactivamente los "anuncios sobre temas sociales, elecciones o política" a los periodos de campaña. Siempre que un anunciante obtenga la autorización, la carga de cumplir con la normativa nacional recae en el anunciante, independientemente de que esté autorizado a publicar anuncios políticos: "En todos los casos, corresponderá al anunciante cumplir con las leyes y reglamentos electorales o publicitarios aplicables en el país en el que

quiera publicar anuncios". La política estipula además que: "Si las autoridades pertinentes nos hacen saber que un anuncio infringe la ley, lo revisaremos cuidadosamente y tomaremos las medidas oportunas".

Los "anuncios sobre temas sociales, elecciones o política" realizados por anunciantes autorizados se añaden automáticamente a la biblioteca de anuncios de Facebook, se almacenan y archivan durante siete años, y se anotan con información sobre quién patrocinó el anuncio, un rango de cuánto gastaron y el alcance del anuncio en audiencias demográficas.

Si un anunciante desea publicar "anuncios sobre temas sociales, elecciones o política" pero no obtiene autorización, no se le impide hacerlo. Sin embargo, Facebook se reserva el derecho de tomar "medidas de ejecución forzosa", que pueden incluir la eliminación de los anuncios publicados por el anunciante o la restricción de la capacidad del anunciante para publicar anuncios en el futuro. De acuerdo con la política de Facebook, los anuncios publicados por anunciantes no autorizados se siguen añadiendo a la biblioteca de anuncios de Facebook, pero sólo son visibles mientras estén activos. No se anotan con datos sobre el patrocinio, el gasto o el alcance de la audiencia y no se archivan.

*Análisis: Facebook no restringe quién puede publicar anuncios políticos ni cuándo puede publicarlos de acuerdo con la normativa boliviana. La carga de la responsabilidad del cumplimiento de la normativa recae en los anunciantes y no en quienes completan el proceso de autorización estipulado por la plataforma. Si un anunciante no obtiene la autorización, sigue estando autorizado a publicar anuncios políticos, pero puede estar sujeto a "medidas de ejecución forzosa" (retirada de anuncios e impedimento de publicar anuncios en el futuro) si viola la política de Facebook o la normativa boliviana. Así pues, Facebook permite a cualquiera publicar anuncios, espera que los anunciantes se autocontrolen y delega en las "autoridades competentes" la responsabilidad de señalar las infracciones.*

*¿Exige Facebook que los anuncios políticos incluyan un descargo de responsabilidad?*

La política de Facebook establece que los "anuncios sobre temas sociales, elecciones o política" realizados por anunciantes autorizados deben incluir una cláusula de exención de responsabilidad "Pagado por" con el nombre y la entidad que compró los anuncios.

Estas cláusulas de exención de responsabilidad deben aparecer directamente en el anuncio y representar con exactitud el nombre de la entidad responsable del contenido. Si un anuncio es publicado por un anunciante autorizado, pero no incluye una cláusula de exención de responsabilidad, la política de Facebook estipula que se pondrá en pausa y se denegará. Sin embargo, se añadirá a la biblioteca de anuncios de Facebook hasta que el anunciante complete el proceso de autorización. Si Facebook determina que el descargo de responsabilidad proporciona información falsa o engañosa sobre el anunciante, se reserva el derecho de desactivar la página. La plataforma de redes sociales puede eliminar los anuncios existentes, así como restringir anuncios futuros.

Si se informa de que el anuncio de un partido político o de un candidato carece de cláusula de exención de responsabilidad, el anunciante no podrá realizar nuevos pedidos de anuncios hasta que complete las autorizaciones y marque los anuncios como de temática social, electoral o política.

*Análisis: Aunque esta política de descargo de responsabilidad no cumple directamente con el etiquetado explícito estipulado en la normativa boliviana, es coherente con el espíritu de la ley y denota claramente que los anuncios son contenido patrocinado. La política de Facebook no indica cómo se determina la existencia de información falsa o engañosa; al parecer, delega la responsabilidad en las "autoridades pertinentes" para que llamen la atención sobre las infracciones. Además, cabe señalar que las cláusulas de exención de responsabilidad sólo se*

*incluyen en los "anuncios sobre temas sociales, elecciones o política" realizados por usuarios autorizados; por tanto, los anuncios realizados por usuarios no autorizados no incluirán cláusulas de exención de responsabilidad.*

*¿Permite Facebook evaluar el cumplimiento de los límites de gasto en publicidad política?*

Como se ha señalado anteriormente, los "anuncios sobre temas sociales, elecciones o política" de los anunciantes autorizados se añaden automáticamente a la biblioteca de anuncios de Facebook. Se anotan con información de patrocinio sobre cuánto se gastó en ellos. En el caso de los anuncios realizados por anunciantes no autorizados, no se facilitan datos sobre el gasto y, dado que el anuncio desaparece sin dejar constancia, no hay "rastros de papel" para verificar que se publicó en primer lugar.

La política de Facebook sobre las tarifas publicitarias para "anuncios sobre temas sociales, elecciones o política" es coherente con su política general de publicidad. En términos simplificados, los anunciantes fijan un periodo de tiempo durante el cual les gustaría anunciarse, la audiencia a la que les gustaría dirigirse y un límite de gasto. Las tarifas fluctúan en función de la competencia para llegar al público objetivo: Si la demanda es alta, los anunciantes deben pujar para comprar el espacio publicitario. Los costes reales de un anuncio determinado variarán en función de las tarifas y las interacciones de los usuarios -impresiones y clics- con un anuncio.

*Análisis: En teoría, la inclusión de los datos sobre los gastos promueve la rendición de cuentas y facilita los esfuerzos de supervisión de la financiación de las campañas por parte de las autoridades bolivianas. Sin embargo, en la práctica, los costes de los gastos de publicidad se proporcionan en forma de rango de "cantidad gastada" en lugar de costes reales. La falta de datos sobre los gastos reales impide a las autoridades competentes encargadas de la supervisión de la financiación de las campañas verificar los gastos que figuran en los informes de los candidatos. La ausencia de datos anotados sobre los gastos permite a los anunciantes publicar anuncios políticos sin problemas y eludir los requisitos nacionales de publicidad política que garantizan la transparencia y la responsabilidad.*

*En última instancia, la política de tarifas publicitarias de Facebook es inherentemente incompatible con la normativa boliviana sobre propaganda política, que exige tarifas iguales para los anuncios realizados por los candidatos. Sin embargo, dado que las plataformas de redes sociales están aparentemente exentas de los requisitos de registro para publicar anuncios y proporcionar tarifas publicitarias equitativas y transparentes, parecería que esto no es un conflicto directo con la normativa.*

*¿Qué considera Facebook que son infracciones de la publicidad política?*

Facebook no enumera infracciones específicas en sus políticas relativas a "anuncios sobre temas sociales, elecciones o política". Sin embargo, la plataforma ha establecido normas generales de publicidad relativas a los contenidos prohibidos. Algunas de ellas son especialmente relevantes con respecto a la propaganda política y pueden coincidir con la normativa nacional, en particular:

- Prácticas discriminatorias: "Los anuncios no deben discriminar o fomentar la discriminación de las personas por atributos personales como la raza, la etnia, el color, el origen nacional, la religión, la edad, el sexo, la orientación sexual, la identidad de género, la situación familiar, la discapacidad, la condición médica o genética....[Los anunciantes no pueden (1) utilizar nuestras herramientas de selección de audiencia para (a) dirigirse erróneamente a grupos específicos de personas... o (b) excluir erróneamente a grupos específicos de personas de ver sus anuncios; o (2) incluir contenido discriminatorio en sus anuncios."

- Información errónea: "Facebook prohíbe los anuncios que incluyan afirmaciones desacreditadas por entidades verificadoras externas o, en determinadas circunstancias, afirmaciones desacreditadas por organizaciones con experiencia en el asunto tratado. Los anunciantes que publican repetidamente información considerada falsa pueden ver restringida su capacidad de anunciarse en Facebook".

La política de Facebook en materia de prácticas discriminatorias es exhaustiva y abarca una amplia gama de prácticas que pueden considerarse discriminatorias en función de las características protegidas. Sin embargo, puede interpretarse razonablemente que prohíbe los anuncios políticos que contengan discursos de odio o incitación o que tengan como objetivo privar de derechos a segmentos de la población. La política de Facebook sobre la desinformación es directa, y se puede suponer razonablemente que un organismo de gestión electoral o una organización de observación electoral constituirían una organización con especial experiencia en los procesos electorales que estaría bien posicionada para identificar el contenido que contiene afirmaciones falsas.

Facebook exige que todos los anuncios en sus plataformas se sometan a un proceso de revisión antes de ser publicados. Según su política, se evalúan "las imágenes, el texto, la orientación y el posicionamiento" del anuncio y éste puede no ser aprobado si "no cumple plenamente con nuestras políticas de publicidad".

*Análisis: La política de Facebook sobre prácticas discriminatorias, aunque está sujeta a interpretación, parece corresponder a la prohibición reglamentaria boliviana de "publicidad que promueva directa o indirectamente la violencia, la discriminación o la intolerancia." No está claro qué autoridades de Facebook son responsables de evaluar los anuncios de acuerdo con su política sobre desinformación y si, en caso de que haya alguna, se consulta a organizaciones bolivianas con experiencia en el particular, por ejemplo, OEP, Chequea Bolivia o grupos de observación electoral, durante el proceso de revisión.*



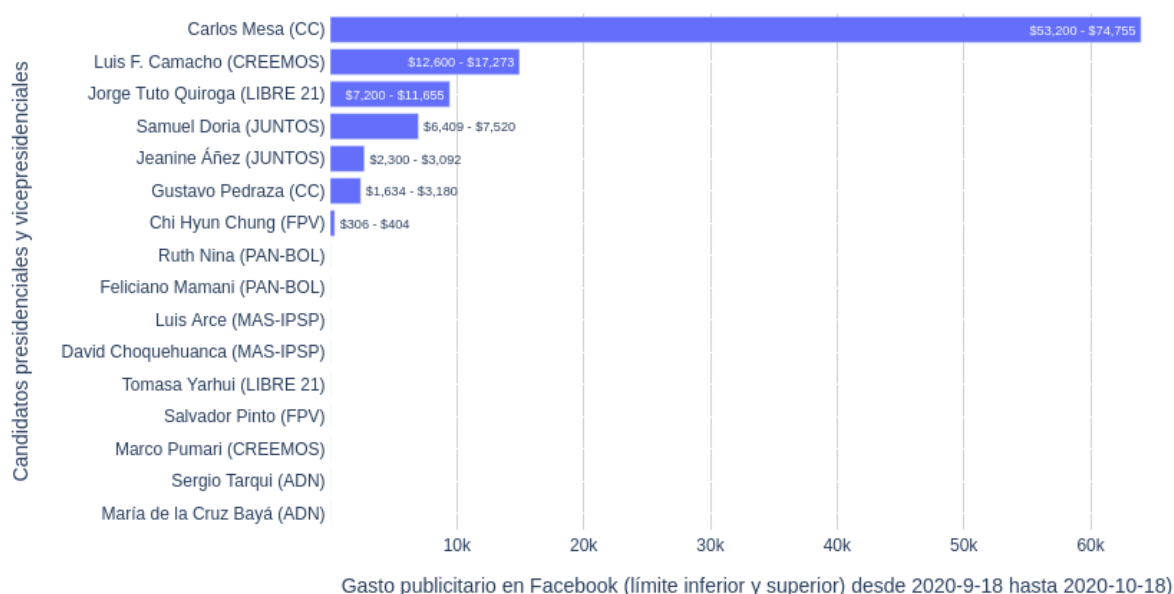
## Análisis de datos de propaganda electoral

En Bolivia, con una población de más de 11 millones de personas, más de 7 millones son usuarios habituales de las redes sociales. En este grupo destaca Facebook, donde aproximadamente el 94% de los bolivianos utilizan sus servicios en línea<sup>41</sup>.

A pesar de contar con una base de usuarios de casi dos tercios de la población total del país, sólo siete de los 16 candidatos a la presidencia y vicepresidencia se anunciaron en Facebook durante el periodo permitido para la propaganda electoral<sup>42</sup>. Sus anuncios se mostraron en la red social una media de 250.000 veces a una audiencia potencial media de 775.000 usuarios<sup>43</sup>.

El presupuesto total de publicidad durante la campaña apenas superó los 100.000 USD (entre 83.649 USD y 117.879 USD). La página de Facebook del candidato presidencial Carlos Mesa contrató el 63% de ese presupuesto total de publicidad. Un porcentaje muy superior al 14% contratado por Luis Fernando Camacho (CREEMOS), el 9% de Jorge *Tuto* Quiroga (LIBRE 21) y el 6% de Samuel Doria (JUNTOS)<sup>44</sup>. Las páginas de Luis Arce y David Choquehuanca (MAS-IPSP), ganadores de la elección por más de 26 puntos, están en el grupo mayoritario de candidatos que no compraron un solo anuncio en esta red social.

Anuncios fuera del periodo de propaganda: Candidatos presidenciales y vicepresidenciales



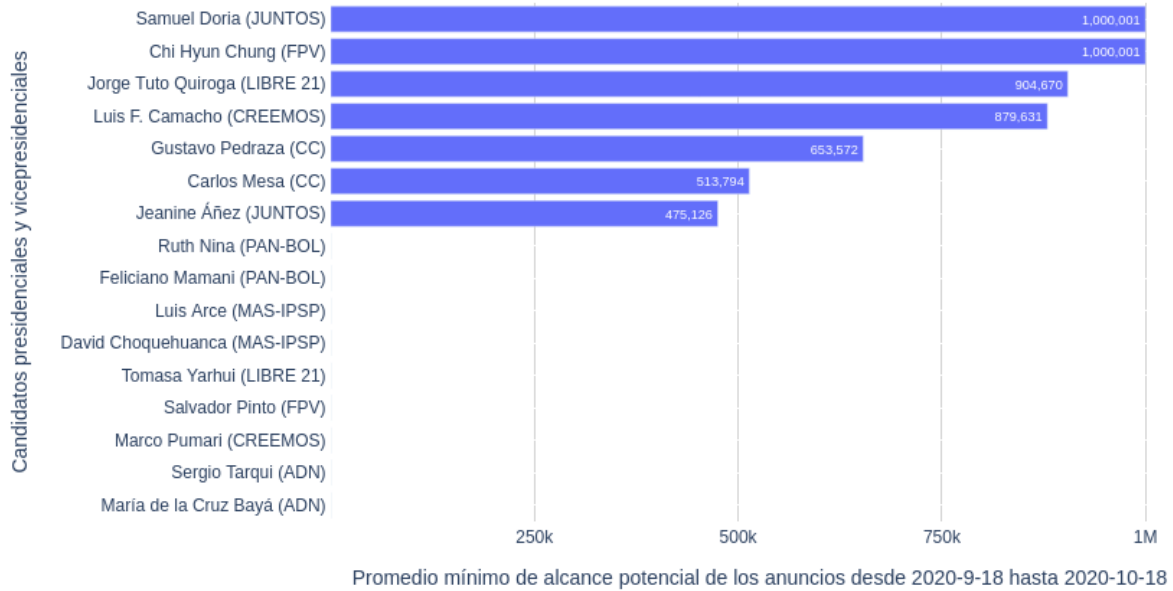
41 Según el último estudio oficial de la Agencia de Gobierno Electrónico y Tecnologías de la Información y la Comunicación (AGETIC, 2017): 94% Facebook, 91% WhatsApp, 40% YouTube, 17% Twitter, 14% Instagram, 8% Telegram, 6% Snapchat y 4% Skype.

42 Del 18 de septiembre al 18 de octubre, excluyendo el periodo de silencio en los tres días previos a la votación.

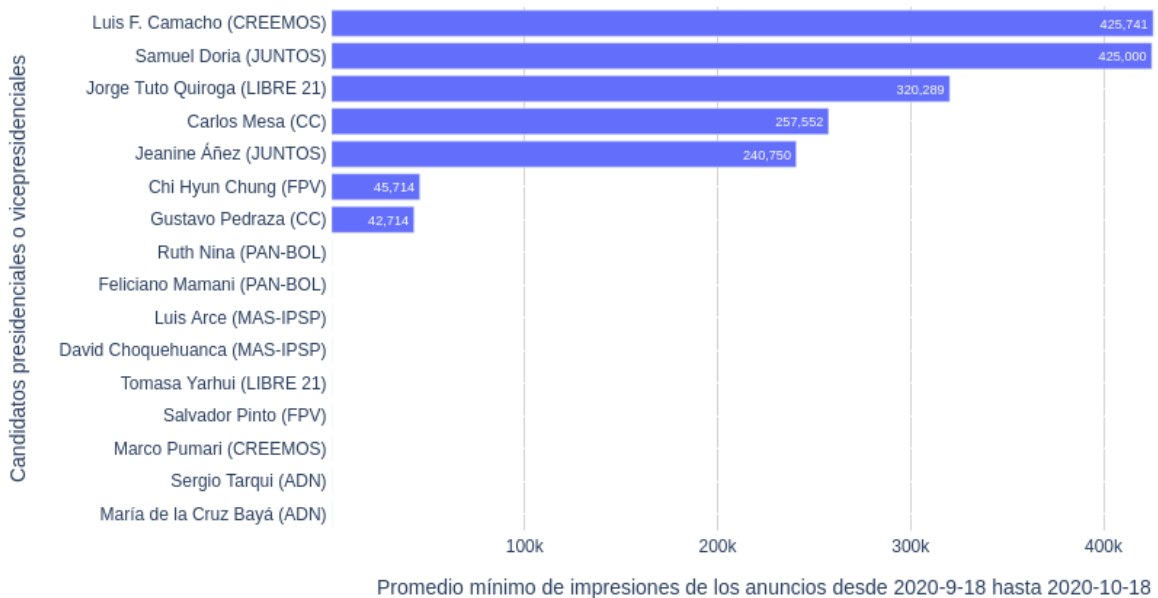
43 Facebook no ofrece datos precisos sobre la inversión publicitaria de sus anunciantes, ni tampoco datos exactos sobre las impresiones contratadas -el número de veces que se mostró el anuncio- o su alcance potencial -el número de usuarios a los que podría llegar-. Sólo proporciona un rango de límites superiores e inferiores sin especificar la cantidad exacta.

44 Jeanine Áñez y Samuel Doria se retiraron el 7 de septiembre pero no desactivaron las campañas publicitarias adquiridas en Facebook, que siguieron funcionando hasta el inicio de la campaña. Jorge *Tuto* Quiroga se retiró el 11 de octubre, justo una semana antes de la votación.

### Alcance potencial de los anuncios: candidatos presidenciales y vicepresidenciales



### Impresiones de los anuncios: Candidatos presidenciales y vicepresidenciales



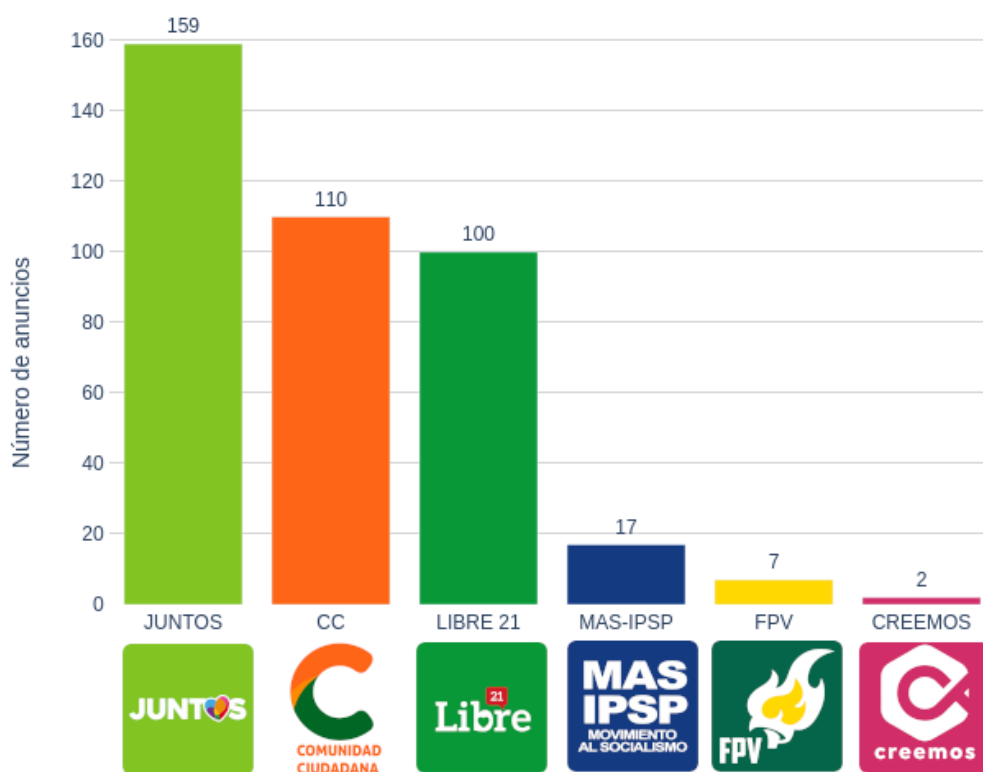
## Publicidad fuera del período permitido

El Centro Carter recopiló una muestra de anuncios políticos realizados entre el 1 de julio y el 18 de octubre (día de las elecciones). Durante este periodo, los candidatos y los partidos compraron 775 anuncios de pago, y sólo 369 de ellos (el 47,6%) se emitieron durante el periodo de campaña.

La propaganda electoral está permitida desde 30 días antes hasta 72 horas antes del día de las elecciones; en caso de una segunda vuelta electoral, la publicidad política puede comenzar en el momento en que se convoca la segunda vuelta y debe cesar 72 horas antes del día de las elecciones.

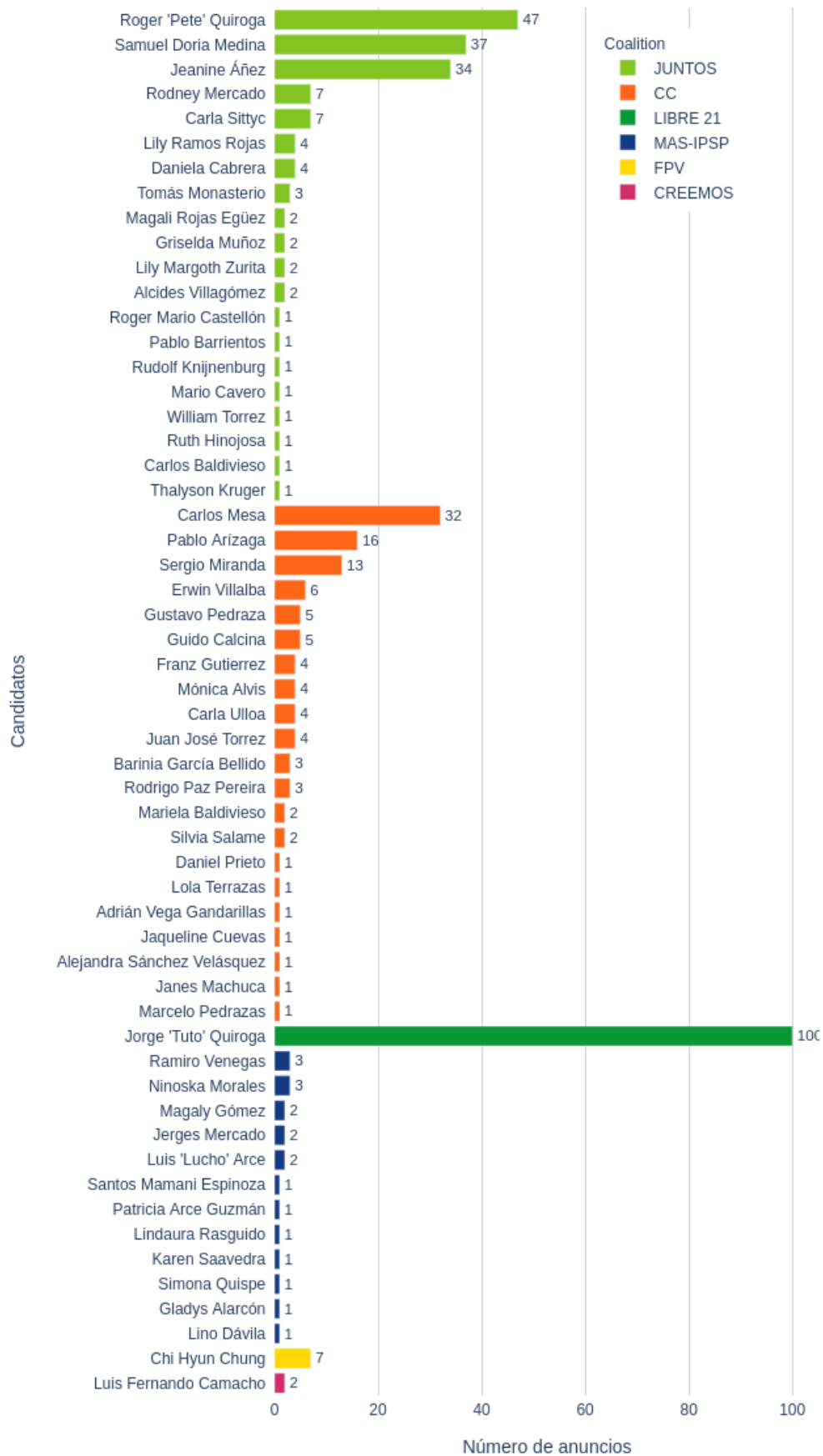
Los anuncios que se indican a continuación se publicaron antes del inicio de la campaña oficial (del 1 de julio al 17 de septiembre). En este periodo, más de la mitad de los anuncios (397 - 51,2%) fueron publicados por candidatos políticos. Tres anuncios (0,4%) se publicaron durante el periodo de silencio (15-18 de octubre). Y seis anuncios (0,8%) fueron publicados por páginas de simpatizantes no autorizados.

Gasto publicitario fuera del periodo de propaganda: Coaliciones



El gráfico indica una intensa actividad de los tres primeros partidos de la oposición. La alianza Juntos, de la ex presidenta interina Jeanine Áñez, Comunidad Ciudadana, de Carlos Mesa, y Libre 21, de Jorge Tuto Quiroga, han sido responsables en conjunto de casi el 93% de la propaganda electoral publicada en Facebook.

## Anuncios fuera del periodo de propaganda: Candidatos



Solo los partidos políticos y las alianzas que tienen candidatos en las elecciones pueden publicar propaganda electoral. Los anuncios realizados por personas que no se presentan a las elecciones están prohibidos. Al menos seis páginas no oficiales contrataron publicidad para los candidatos del MAS-IPSP (ORDB y Lucho Canastas Arce, 5), Comunidad Ciudadana (Bolivia Libre y Soberana, 1):



Una vez que el OEP reconoció oficialmente a los candidatos como candidatos, Facebook podría haber asumido la responsabilidad principal de prohibir el contenido publicitario político de esos candidatos fuera del periodo de campaña para garantizar la igualdad de condiciones y promover la integridad electoral. Sin embargo, parece que la red social no hizo ningún esfuerzo para restringir proactivamente la propaganda electoral en su plataforma a las entidades permitidas o durante los períodos de campaña permitidos estipulados por la legislación boliviana.

### Verificación de las páginas de Facebook

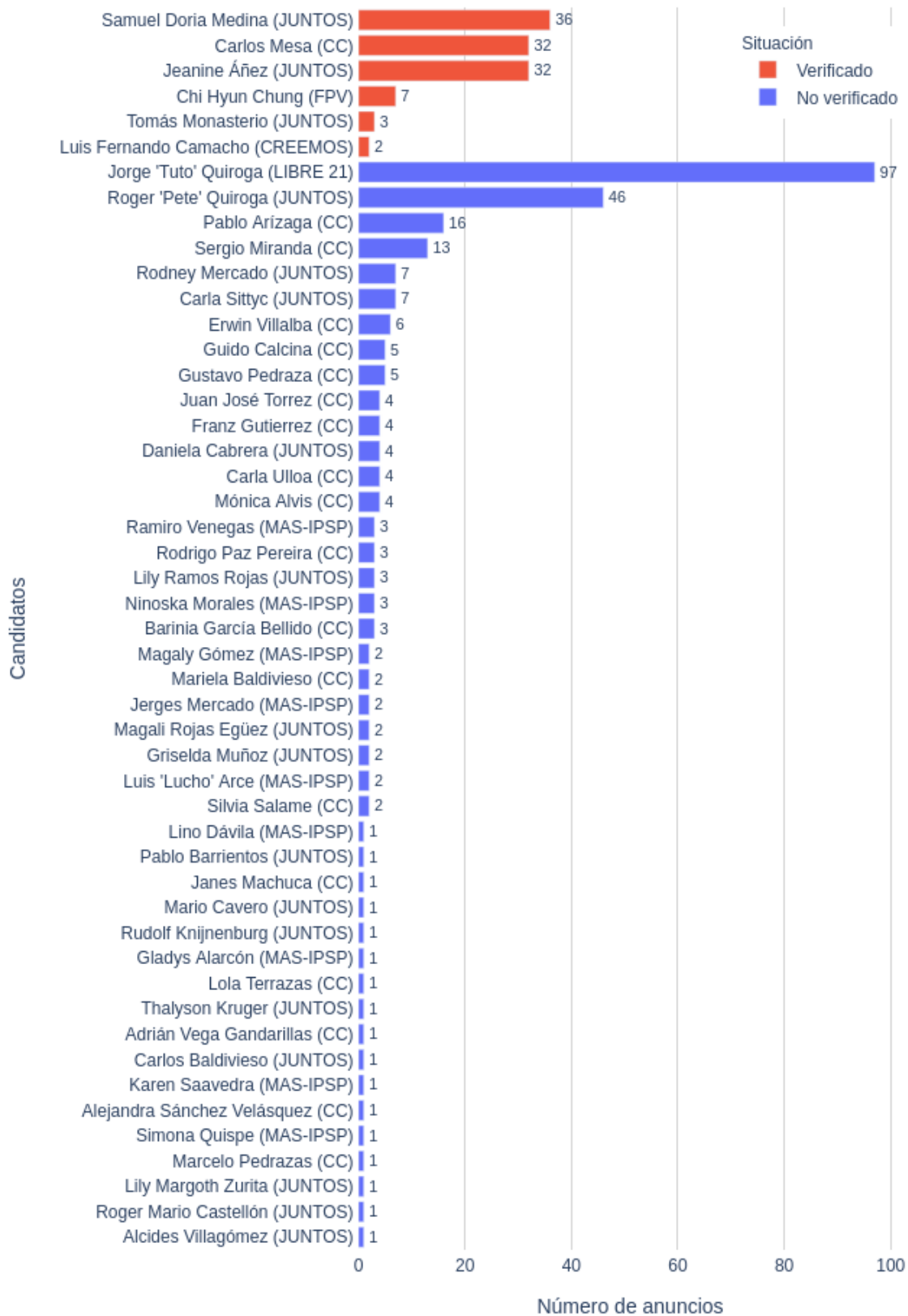
De acuerdo con la política de Facebook, los "anuncios sobre temas sociales, elecciones o política" ejecutados por anunciantes autorizados se añaden automáticamente a la biblioteca de anuncios de Facebook. Allí se almacenan y archivan durante siete años, y se anotan con información sobre quién patrocinó el anuncio, un rango de cuánto gastaron y la audiencia que alcanzó el anuncio en varios segmentos demográficos.

Si un anuncio es publicado por un anunciante autorizado, pero no incluye una cláusula de exención de responsabilidad, se detendrá hasta que se complete el proceso de autorización. Sin embargo, se añadirá a la biblioteca de anuncios de Facebook. Los anuncios publicados por anunciantes no autorizados también se añaden a esta biblioteca, pero sólo son visibles mientras se ejecutan activamente, no se anotan con datos sobre el patrocinio, el gasto o el alcance de la audiencia, y no se archivan.

A falta de una autodeclaración por parte de un anunciante que solicite la publicación de "anuncios sobre temas sociales, elecciones o política", no está claro cómo determina Facebook si los anuncios individuales son políticos y, por tanto, deben ser objeto de control.

Sólo seis anunciantes que publicaron anuncios políticos completaron el proceso de autorización exigido por Facebook. Por tanto, sólo estas páginas utilizadas por los candidatos habían sido verificadas por la red social como pertenecientes a quienes decían representar.

## Anuncios fuera del periodo de propaganda: Candidatos verificados y no verificados



## Gasto publicitario fuera del periodo permitido

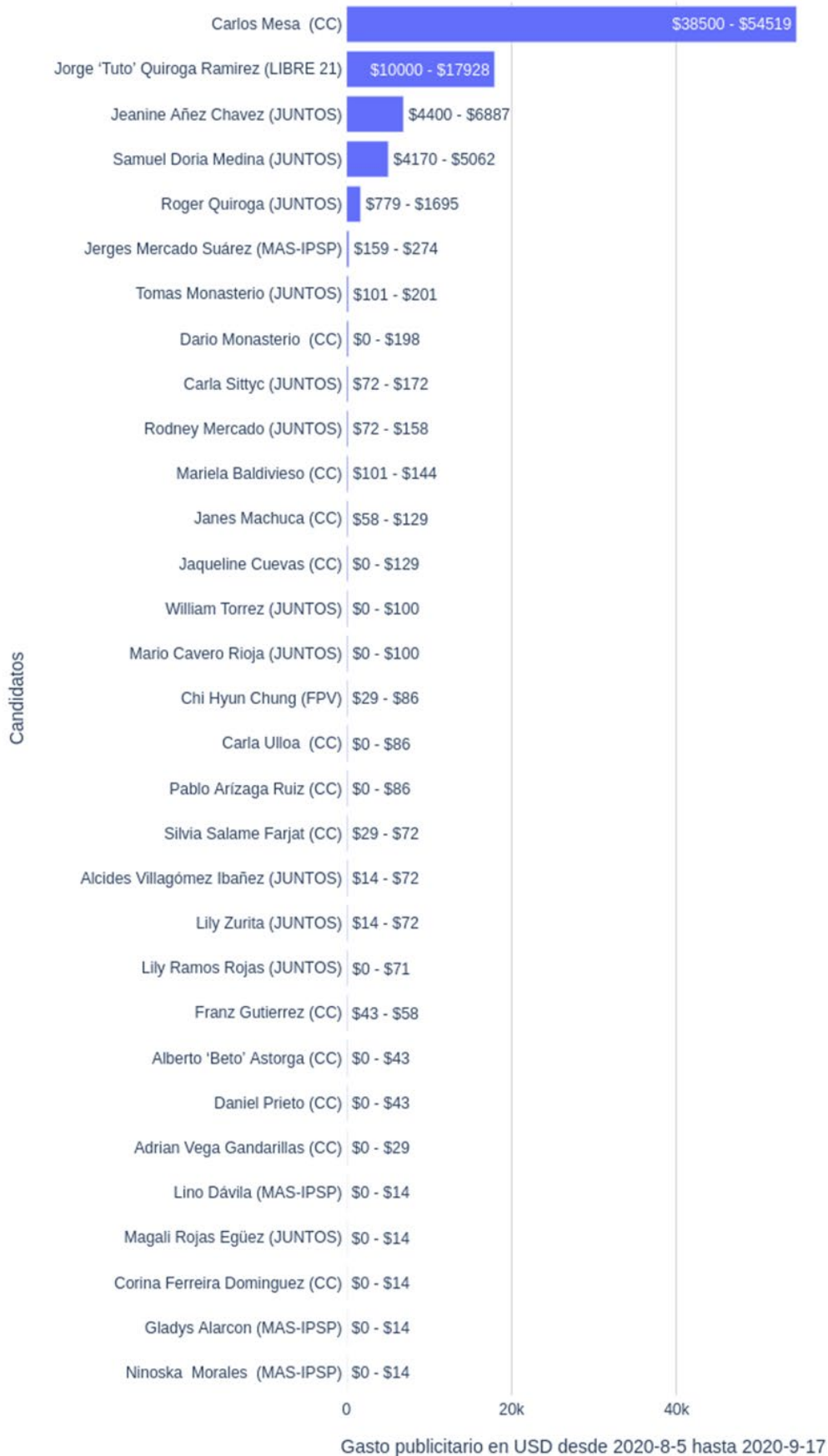
Como se ha apuntado previamente, la emergencia sanitaria cambió los límites de gasto en propaganda electoral en la campaña de 2020 (ver *¿Existen límites a los gastos de propaganda electoral?*). La normativa del OEP obliga a los partidos políticos a presentar cuentas de su capital y fuentes de financiación en el momento en que se convocan las elecciones, así como un balance actualizado dentro de los 60 días siguientes a la jornada electoral, que debe incluir el detalle de todo el gasto en propaganda electoral (artículos 265 y 266, Ley Electoral). No hay indicios de que estos informes de gasto se hayan hecho públicos.

Facebook comenzó a registrar los gastos de publicidad de los candidatos bolivianos el 5 de agosto. Esta información no se proporciona como una cifra exacta, sino un rango inferior y superior de los pagos del candidato. Desde el 5 de agosto hasta el 17 de septiembre, el candidato de Comunidad Ciudadana, Carlos Mesa, gastó él solo el 60% del presupuesto publicitario de todos los candidatos.



Antes de que comenzara el periodo oficial de campaña, los candidatos gastaron entre 58.541 USD y 88.484 USD (cifras inferior y superior proporcionadas por Facebook) en publicidad pagada. Los tres principales partidos de la oposición al MAS gastaron el 99,5% de esta cantidad (CC, 62,7%; LIBRE 21, 20,3%; y JUNTOS, 16,5%). Solo CREEMOS no invirtió en propaganda electoral en Facebook.

Gasto publicitario fuera del periodo de propaganda: Candidatos  
(Gasto total: Entre \$58,541 y \$88,484)





## Conclusiones

A partir de su análisis de la normativa sobre propaganda electoral boliviana frente a la publicidad en redes sociales, el Centro Carter determinó lo siguiente:

- La publicidad política se define como "todo mensaje difundido en un espacio o tiempo contratado por las organizaciones políticas con el fin de promover y/o solicitar el voto".
- La publicidad política está permitida desde 30 días hasta 72 horas antes del día de las elecciones.
- Sólo los partidos políticos y las coaliciones que tengan candidatos que se presenten a las elecciones pueden hacer propaganda electoral.
- La publicidad política debe estar etiquetada con una exención de responsabilidad que incluya el término "espacio solicitado".
- Los medios de comunicación impresos y audiovisuales (incluidos los medios digitales en línea) deben registrarse en el TSE para poder publicar anuncios políticos en sus plataformas. Sin embargo, las plataformas de redes sociales parecen estar exentas de los requisitos de registro.
- Las tarifas de publicidad deben detallarse y cobrarse por igual a todos los partidos políticos, y no se puede negar a ningún partido el acceso a la publicidad de pago. La provisión de tarifas está vinculada al registro, del que las plataformas de redes sociales parecen estar exentas.
- Los gastos de propaganda electoral privada no pueden superar el 35% de la cantidad entregada a los partidos políticos en concepto de financiación pública para la campaña. Esta cantidad se calcula, para cada proceso electoral, sumando el 20% al presupuesto total de las elecciones anteriores. Sin embargo, en 2020, ese monto no fue entregado a los partidos políticos, sino que fue dedicado a garantizar las medidas y materiales de bioseguridad que evitaran el contagio de la covid-19 durante las elecciones. Según el TSE, la cifra que fijaba el tope del gasto total en publicidad política seguía en pie a pesar de esta reasignación de fondos públicos.
- Los partidos políticos deben presentar cuentas de su capital y fuentes de financiación en el momento en que se convocan las elecciones, así como un balance actualizado en los 60 días siguientes al día de las elecciones, que debe incluir detalles de todo el gasto en propaganda electoral.
- No existe ningún requisito de divulgación pública que facilite el escrutinio en línea, con las mejores prácticas mundiales para promover la transparencia y la responsabilidad en los gastos de campaña.
- El OEP es el único responsable de evaluar las infracciones e imponer sanciones, con la ayuda del TSE.
- Los procedimientos para que las organizaciones y los individuos presenten quejas están bien articulados; además, el TSE tiene una autoridad de supervisión independiente para determinar si los anuncios violan la normativa y deben ser retirados.
- Se estipulan las infracciones de la normativa sobre publicidad política, y los medios de comunicación son responsables de retirar inmediatamente los anuncios que constituyan infracciones (responsabilidad de los intermediarios).

Basándose en su análisis de las políticas de publicidad política de Facebook para evaluar dónde las políticas pueden entrar en conflicto -o inhibir la evaluación del cumplimiento- con la normativa boliviana, el Centro Carter encontró:

- La definición de Facebook de "anuncios sobre temas sociales, elecciones o política" abarca, pero es mucho más amplia que la definición de propaganda electoral articulada en la legislación boliviana.

- La normativa boliviana establece un periodo de campaña fijo desde 30 días antes hasta 72 horas antes del día de las elecciones. En conflicto con la normativa boliviana, Facebook no restringe cuándo las entidades pueden publicar anuncios políticos, siempre que obtengan la autorización de Facebook de acuerdo con las políticas de su plataforma.
- La normativa boliviana establece que sólo los candidatos a las elecciones pueden publicar anuncios políticos. En conflicto con la normativa boliviana, Facebook no restringe quién puede publicar anuncios políticos, siempre que obtengan la autorización de Facebook de acuerdo con las políticas de su plataforma.
- La política de exención de responsabilidad de Facebook ("Pagado por") sobre "anuncios sobre temas sociales, elecciones o política" impone una norma diferente a la que existe en la normativa boliviana ("Espacio solicitado"). Aunque la política de Facebook no se ajusta directamente a la normativa boliviana, es coherente con el espíritu de la ley y denota claramente que los anuncios son contenido patrocinado.
- La política de tarifas publicitarias de Facebook es intrínsecamente incompatible con la normativa boliviana, que exige la concesión de tarifas iguales para los anuncios de los concursantes. Sin embargo, dada la implicación de que las plataformas de redes sociales están aparentemente exentas de los requisitos de registro para publicar anuncios y proporcionar tarifas publicitarias equitativas y transparentes, parece que esto no es un conflicto directo con la normativa.
- Facebook incluye los costes de los gastos publicitarios en forma de un rango de "cantidad gastada" en lugar de costes reales. La falta de datos sobre los gastos reales impide a las autoridades competentes encargadas de la supervisión de los gastos de financiación de las campañas verificar los que figuran en los informes de los concursantes. La ausencia de datos anotados sobre los gastos de los anuncios realizados por anunciantes no autorizados les permite publicar anuncios sin restricciones y eludir las disposiciones que garantizan la transparencia y la responsabilidad.
- En contra de su política de que los "anuncios sobre temas sociales, elecciones o política" se añadan a la biblioteca de anuncios de Facebook incluso si el anunciante que los ha publicado no ha completado el proceso de autorización, parece que Facebook no trata los anuncios que cumplen sus criterios de definición de la misma manera que trata los anuncios de los anunciantes autorizados. Los anuncios de los candidatos políticos bolivianos que aparentemente no habían recibido autorización sólo eran visibles en la biblioteca de anuncios de Facebook mientras estaban en funcionamiento, no estaban anotados con datos de gasto y alcance, y no se archivaban. Una vez que un anuncio político dejaba de funcionar, desaparecía sin dejar rastro.

A partir de los datos publicitarios recogidos y analizados en la biblioteca de anuncios de Facebook, el Centro Carter descubrió lo siguiente:

- Al menos 397 anuncios (el 51,2% de la muestra) se publicaron antes del inicio de la campaña oficial (del 1 de julio al 17 de septiembre). Tres anuncios (0,3%) se publicaron durante el periodo de silencio (15-18 de octubre).

Basándose en su análisis acumulativo de la regulación de la propaganda electoral boliviana, las políticas de Facebook y los datos de publicidad recogidos en la biblioteca de anuncios de Facebook, el Centro Carter encontró que:

- La publicidad política está ampliamente regulada en Bolivia, y las regulaciones obligan a las plataformas de redes sociales a cumplir las mismas normas que a los medios impresos y de radiodifusión, en particular garantizando el cumplimiento de estas normas y eliminando los anuncios que constituyan violaciones de las mismas.

- Facebook está obligado a cumplir con las normativas de los países donde opera de acuerdo con los PREDH. Sin embargo, no ha asumido la responsabilidad de cumplir con las normas básicas de propaganda electoral en Bolivia.
- Como mínimo, Facebook debería haber acatado la disposición de restringir la publicidad política a las entidades permitidas y dentro del periodo de campaña designado.
- Facebook no aplicó su política de autorregulación, en vigor desde el 5 de agosto de 2020, que exigía a los partidos políticos y a los candidatos que hicieran campaña en las próximas elecciones que completaran el proceso de autorización y colocaran avisos de "Pagado por" en todos sus anuncios.
- Se entiende que las plataformas de redes sociales están exentas de los requisitos de registro de medios de comunicación aplicables a los medios nacionales y, a su vez, no están obligadas a ofrecer tarifas publicitarias iguales y coherentes a los candidatos. Desde un punto de vista práctico, si bien la exención de las plataformas de redes sociales del requisito de registro es comprensible, los legisladores deberían considerar la posibilidad de exigir a estas empresas que ofrezcan tarifas iguales para la publicidad política a fin de garantizar la igualdad de condiciones. La falta de igualdad de tarifas puede perjudicar, aunque sea inadvertidamente, a las formaciones políticas más pequeñas y con menos recursos, que pueden verse superados por los más grandes y/o bien financiados.
- Para facilitar la evaluación del cumplimiento de las normas de información sobre la financiación de las campañas, Facebook debería haber incluido los anuncios realizados por los candidatos en su archivo de anuncios junto con los costes reales de los gastos de propaganda electoral individuales.

A pesar de las debilidades y las lagunas normativas, Facebook tiene la responsabilidad de cumplir con la normativa política boliviana en la medida de lo posible, de acuerdo con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. La política por defecto de Facebook de hacer recaer la carga del cumplimiento de la normativa nacional en los propios anunciantes es incompatible con dichas obligaciones. Establecer medidas de autorregulación generales que ignoren las regulaciones nacionales y externalizar la responsabilidad a los anunciantes para que se autocumplan es un enfoque inadecuado.

Al mismo tiempo, los PREDH hacen recaer en los países la responsabilidad de evaluar periódicamente la adecuación de las leyes existentes y de subsanar cualquier laguna que pueda impedir su aplicación. Teniendo en cuenta los retos de la novedad, la opacidad y la extraterritorialidad, los países se esfuerzan por elaborar normas adecuadas y aplicables que tengan en cuenta las posibilidades de la publicidad en las redes sociales. Los legisladores bolivianos tienen el deber de abordar los puntos débiles y las lagunas de la normativa existente mediante reformas prácticas, y las empresas de redes sociales deben cumplirlas.

Dichas reformas deben ser realizadas en paralelo por los legisladores y las plataformas de redes sociales para alinear las regulaciones y las autorregulaciones, respectivamente. También deben promover la transparencia, la rendición de cuentas y la igualdad de condiciones de acuerdo con los principios internacionales de derechos humanos. Además de las reformas normativas, también hay medidas prácticas que pueden y deben tomar los organismos de gestión electoral y las plataformas de redes sociales para coordinar y abordar los posibles daños durante un proceso electoral.

## Recomendaciones

De acuerdo con los principios internacionales de derechos humanos, y en un espíritu de respeto y cooperación, el Centro Carter ofrece las siguientes recomendaciones:

A los legisladores bolivianos:

- **Exigir a las plataformas de redes sociales que mantengan y publiquen archivos de todos los anuncios políticos realizados por los partidos políticos bolivianos y los candidatos en las elecciones.** *Como mínimo, la normativa debería estipular que los archivos se mantengan y publiquen una vez que el proceso de nominación de candidatos haya finalizado. Se debe considerar la posibilidad de exigir que los archivos se mantengan y publiquen una vez que los candidatos presenten los documentos de nominación.*
- **Exigir a las plataformas de redes sociales que restrinjan los anuncios a los períodos de campaña permitidos.** *Como mínimo, los anuncios de los partidos políticos y de los candidatos registrados para concurrir a las elecciones deberían estar restringidos antes del inicio del periodo de campaña y durante el periodo de silencio de la campaña para promover la responsabilidad y la igualdad de condiciones.*
- **Exigir a las plataformas de redes sociales que incluyan los datos de costes reales de los gastos de propaganda electoral individuales.** *La falta de datos sobre el coste real de los gastos impide a las autoridades designadas encargadas de la supervisión de la financiación de las campañas verificar los gastos detallados en los informes presentados por los candidatos.*
- **Considerar la posibilidad de exigir que los anuncios políticos estén etiquetados con una cláusula de exención de responsabilidad que indique quién es responsable del contenido de la publicidad.** *La normativa boliviana exige que se coloquen avisos de descargo de responsabilidad ("espacio solicitado") en los anuncios políticos para garantizar que sean claramente identificables como contenido patrocinado por la audiencia. Los anuncios políticos realizados por anunciantes autorizados también están etiquetados con una cláusula de exención de responsabilidad "Pagado por" que los hace fácilmente identificables para los usuarios. Esta cláusula de exención de responsabilidad cumple con el espíritu, si no con la letra, de la ley, y los legisladores bolivianos deberían tener en cuenta esta práctica a la hora de revisar la normativa vigente.*
- **Considerar la posibilidad de exigir a las plataformas de redes sociales que ofrezcan tarifas iguales y transparentes para la publicidad política a fin de garantizar la igualdad de condiciones.** *Se entiende que estas empresas están exentas de los requisitos de registro de medios de comunicación aplicables a los medios nacionales y, a su vez, no están obligadas a proporcionar tarifas publicitarias iguales y coherentes a los candidatos. Los legisladores deberían considerar la posibilidad de exigir a las plataformas de redes sociales que cobren tarifas iguales y transparentes a los candidatos en las elecciones para garantizar la igualdad de oportunidades y de condiciones.*
- **Considerar la posibilidad de exigir que los informes de financiación de las campañas se hagan públicos para promover la transparencia y la rendición de cuentas.** *No existe ningún requisito de divulgación pública que facilite el escrutinio público en línea con las mejores prácticas mundiales para promover la transparencia y la rendición de cuentas en los gastos de campaña. Los legisladores deberían considerar la posibilidad de exigir que los informes de gastos de campaña presentados por los partidos*

*políticos se hagan públicos para garantizar una mayor transparencia y responsabilidad en el proceso electoral.*

Al OEP:

- **Exigir a los candidatos políticos que presenten las URL de las cuentas de las redes sociales utilizadas con fines de campaña al presentar las candidaturas.** *Se debe pedir a los partidos políticos y a los candidatos que registren las páginas de Facebook que piensan utilizar con fines de campaña como parte del proceso de registro de candidatos. Este requisito debería facilitar el archivo de los anuncios políticos en la biblioteca de anuncios de Facebook.*
- **Establecer un mecanismo de supervisión específico para controlar la propaganda electoral en las redes sociales de acuerdo con la normativa.** *En el marco de un mecanismo de supervisión, el OEP debería iniciar memorandos de entendimiento con las plataformas de redes sociales y establecer procedimientos de notificación directa para que estas plataformas puedan retirar inmediatamente los anuncios que contravengan la normativa, según determine el OEP.*
- **Establecer un mecanismo y un proceso de denuncia formal para recibir quejas sobre propaganda electoral.** *Como se señaló anteriormente, el OEP no tiene un papel legal exacto estipulado para la recepción de quejas durante el período electoral o para adjudicarlas. En consecuencia, no hay políticas que regulen la aceptación de quejas durante las elecciones ni procedimientos o formularios para presentarlas.*
- **Establecer un mecanismo de denuncia en línea para animar a los usuarios de las redes sociales a denunciar los anuncios que puedan contravenir la normativa.** *Facebook no restringe los anuncios políticos a los candidatos en las elecciones; por tanto, los no candidatos pueden publicar anuncios. El establecimiento de un mecanismo de denuncia en línea permitiría a los grupos de observación electoral y a los ciudadanos poner en conocimiento del OEP las posibles infracciones para que decida si esos anuncios infringen la normativa.*

A Facebook:

- **Mantener y publicar los archivos de todos los anuncios realizados por los cargos electos y los partidos políticos.** *Independientemente del momento en que se publiquen, y de si pueden considerarse políticos o no, los anuncios realizados por los cargos electos y los partidos políticos son de interés público y deben ponerse a disposición del público por defecto.*
- **Archivar y publicar todos los anuncios de las cuentas de los candidatos a las elecciones que envíen sus URL de Facebook durante el proceso de nominación de candidatos al OEP.** *Si el OEP no exige la presentación del URL, Facebook debería obtener las listas de los candidatos electorales reconocidos oficialmente por el OEP. A continuación, ponerse en contacto con los partidos políticos y los candidatos para obtener las URL de las páginas de Facebook que utilizan con fines de campaña, y archivar y publicar todos los anuncios realizados por esas cuentas.*
- **Proporcionar una interfaz web personalizada y de acceso público para presentar todos los anuncios de los partidos políticos y candidatos registrados que concurren a las elecciones.** *Aunque la biblioteca de anuncios de Facebook cuenta con*

*una interfaz de programación de aplicaciones que permite a los desarrolladores acceder a estos datos, Facebook debería reducir el mayor número de barreras posible para garantizar la máxima transparencia y responsabilidad. Hacer que los datos de publicidad política estén disponibles y sean accesibles en una interfaz basada en principios de diseño centrados en el ser humano y en idiomas bolivianos sería un gesto que reforzaría el compromiso que muestre Facebook con la integridad electoral.*

- **Restringir proactivamente el contenido de la propaganda electoral de los candidatos a las elecciones a los períodos de campaña permitidos.** *La publicidad de los partidos y candidatos registrados para concurrir a las elecciones debería restringirse antes del inicio del período de campaña y durante el período de silencio de la campaña para promover la responsabilidad y la igualdad de condiciones.*
- **Proporcionar datos sobre los costes reales de los gastos de propaganda electoral de los partidos y candidatos.** *Independientemente de que la normativa exija el suministro de datos de costes reales, Facebook debe incluir dichos datos para facilitar la evaluación del cumplimiento de la supervisión de los gastos de financiación de las campañas.*
- **Llevar a cabo una labor de concienciación digital para garantizar que todos los anunciantes estén informados de la normativa sobre propaganda electoral.** *A falta de asumir la responsabilidad de guardián, y más allá de hacer recaer la responsabilidad del cumplimiento de la normativa en los propios anunciantes, Facebook debería, como mínimo, asumir la responsabilidad de proporcionar información sobre esa normativa. La educación sobre las regulaciones de publicidad política aplicables en Bolivia no sustituye su responsabilidad como intermediario, pero sería un gesto positivo para mitigar los daños potenciales.*
- **Proporcionar formularios de denuncia para que los usuarios de Facebook puedan denunciar las infracciones de las normas de propaganda electoral.** *En la actualidad, Facebook permite a los usuarios denunciar las infracciones de los anuncios según sus políticas. Para facilitar el cumplimiento de la normativa nacional, Facebook debería personalizar su formulario de denuncia de infracciones para que los ciudadanos puedan señalar las infracciones de la normativa boliviana. Además, debería llevar a cabo esfuerzos de concienciación digital para promover la participación de los ciudadanos en la denuncia de estas infracciones.*
- **Coordinarse con el OEP y las organizaciones ciudadanas de supervisión electoral para facilitar la supervisión y la denuncia de las infracciones de la propaganda electoral.** *Facebook debe establecer memorandos de entendimiento con el OEP para facilitar el acceso a las infracciones de la publicidad política señaladas por los usuarios para su revisión y aplicación. Además, Facebook debería proporcionar datos a los grupos de supervisión electoral ciudadana sobre los anuncios que se han marcado y eliminado para facilitar los esfuerzos de las organizaciones de supervisión electoral por promover la confianza pública en el proceso electoral.*

## Metodología

El análisis de la propaganda electoral en facebook durante las elecciones bolivianas de 2020 ha sido coordinada por Andrea Nelli Feroci, Director Asociado del Programa para la Democracia del Centro Carter, y Michael Baldassaro, Asesor Principal del Centro Carter experto en elecciones, tecnología y análisis de datos.

Para analizar la normativa boliviana sobre publicidad política relevante y aplicable a la publicidad en Facebook, el Centro Carter contrató a Naledi Lester, una experta en derecho electoral con más de 20 años de experiencia. Lester realizó el análisis en julio de 2020 de acuerdo con la *Lista de verificación del Centro Carter para el análisis de la normativa sobre propaganda electoral*.

Para evaluar el grado en que la política de publicidad política de Facebook entra en conflicto -o impide la evaluación del cumplimiento- con la normativa pertinente y aplicable, el Centro Carter recurrió a Michael Baldassaro, y al becario Aleksei Kaminski. Baldassaro realizó el análisis en relación con el análisis de la normativa sobre publicidad política proporcionado por Lester y los datos recogidos a través de la biblioteca de anuncios de Facebook.

Para identificar a los candidatos electorales que pueden publicar anuncios políticos en Facebook, el asociado del programa del Centro Carter Carlos Lemos y el pasante Gabriel Capuano recopilaron una lista de cuentas de los principales partidos políticos, de los probables candidatos a la presidencia y a la vicepresidencia, y de un gran número de probables candidatos legislativos a partir de marzo de 2020. Para identificar a los no candidatos que pudieran publicar anuncios políticos en Facebook, Baldassaro llevó a cabo un muestreo de bola de nieve de las cuentas de Facebook que compartían contenido de las páginas de los probables candidatos presidenciales y vicepresidenciales en abril de 2020.

Para capturar todos los datos de publicidad política con fines de supervisión y análisis, el Centro Carter comprobó diariamente si las páginas estaban publicando anuncios y recopiló datos de la biblioteca de anuncios de Facebook mientras los anuncios estaban en funcionamiento. Estos datos se almacenaron en un archivo de terceros para su análisis. Para capturar los datos archivados con el fin de evaluar la eficacia de la política de Facebook que exige a los anunciantes obtener autorización, el Centro Carter recopiló los datos disponibles a través de una interfaz de programación de aplicaciones.

El análisis de los datos fue realizado por Pedro de Alzaga, periodista con más de 25 años de experiencia, especialista en datos y analista de redes sociales. La verificación de los anuncios fue realizada por el socio local del Centro Carter en Bolivia, Chequea Bolivia.

THE  
CARTER CENTER



One Copenhill  
453 John Lewis Freedom Parkway  
Atlanta, GA 30307  
(404) 420-5100

[www.cartercenter.org](http://www.cartercenter.org)