

RAÚL PEÑARANDA

OSWALDO CANDIA



Padrón Biométrico,  
una **proeza**  
de los **bolivianos**



Fundación  
Boliviana  
para la  
Democracia  
Multipartidaria

fBDM







RAÚL PEÑARANDA Y OSWALDO CANDIA

# PADRÓN BIOMÉTRICO, UNA PROEZA DE LOS BOLIVIANOS



La opinión de los autores no compromete la posición de la CNE  
ni de la fBDM

Editor:

fBDM

Cuidado de edición

Hernán Argandoña

Fotografía de tapa

Wara Vargas

Diseño y diagramación

Chanel Colque

Primera edición, noviembre de 2009

DL: 4-1-2686-09

Impreso en: **ORURO** Artes Gráficas s.r.l.

La Paz - Bolivia

Los autores agradecen los comentarios y observaciones  
de Juan Cristóbal Soruco y Fernando Molina





# SUMARIO

Presentación **9**

## CAPÍTULO 1.

REPASO HISTÓRICO DE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN BOLIVIA **13**

- 1.1.- La importancia del padrón electoral **13**
- 1.2.- La participación selectiva (1844-1952) **14**
- 1.3.- Del voto universal a la crisis del “recuento de votos” (1956-1989) **18**
- 1.4.- La consolidación institucional (1991-2009) **25**  
*Depuración y exclusiones 27*
- 1.5.- El padrón electoral tras la ley de 1991 **28**
- 1.6.- El voto en otros países **32**

## CAPÍTULO 2.

LA BATALLA POLÍTICA POR EL NUEVO PADRÓN **35**

- 2.1.- José Luis Exeni, el epicentro de la polarización **35**
- 2.2.- Referendos autonómicos sin autorización de la Corte **38**
- 2.3.- El principio del fin del antiguo padrón **44**  
*Las observaciones y primeras críticas al padrón 45*
- 2.4.- La carnetización gratuita **47**
- 2.5.- Referéndum de 2008 y auditorías al padrón **49**
- 2.6.- Referéndum constitucional, más descalificaciones al padrón **51**
- 2.7.- El proyecto Euler **52**
- 2.8.- Métodos usados en el Padrón Biométrico **55**  
*Antecedentes de la biometría 56*  
*La biometría y los procesos electorales 57*  
*La biometría en Bolivia 58*

### CAPÍTULO 3.

#### EL CONGRESO DEBATE LA LEY TRANSITORIA **59**

3.1.- Parlamento trabado por el empadronamiento biométrico **59**

3.2.- La renuncia de Exeni **63**

3.3.- Crisis y renovación de la CNE **64**

### CAPÍTULO 4.

#### EL LIDERAZGO DE LA SALA PLENA **69**

4.1.- Antonio Costas, el precursor del biométrico **69**

*Sorpresa* **72**

4.2.- Amalia Oporto y Roxana Ybarnegaray, el liderazgo de la Sala Plena **74**

*Amalia Oporto* **74**

*Roxana Ybarnegaray* **76**

### CAPÍTULO 5.

#### LA AVENTURA DEL PADRÓN BIOMÉTRICO **79**

5.1.- Estrategia de cuatro pilares **79**

5.2.- Segunda invitación internacional **86**

*La campaña de comunicación* **88**

5.3.- El complejo contrato **89**

5.4.- Los escépticos **92**

5.5.- Se inicia el operativo **93**

5.6.- Se produce el “milagro” **96**

5.7.- El registro en el exterior **100**

5.8.- Resultados del empadronamiento **102**

### CAPÍTULO 6.

#### CONCLUSIONES **111**

ANEXO: Radiografía de los resultados del empadronamiento **123**

## PRESENTACIÓN

En la historia del último cuarto de siglo de la democracia en nuestro país, la Corte Nacional Electoral (CNE) ha sufrido importantes transformaciones en su propósito último de ser un ente imparcial y objetivo, capaz de velar y garantizar el respeto al voto que cada uno de los bolivianos y bolivianas deposita en las urnas en los diferentes procesos electorales.

A principios de los 90, un acuerdo político dio paso a la denominada “corte de notables”, y permitió la recuperación de la credibilidad de la sociedad boliviana en esa institución, venida a menos, luego de que se hiciera evidente el manejo instrumental partidario que había caracterizado su manejo hasta entonces

Posteriormente, la entrega de la Dirección Nacional de Registro Civil, bajo tuición del Ministerio de Gobierno, a dependencia de la Corte Nacional Electoral, constituyó un nuevo paso en el propósito de hacer cada vez más transparentes los procesos electorales, evitar el voto fraudulento e impedir otras prácticas que puedan distorsionar la voluntad popular.

En los últimos años, la Corte Nacional Electoral no se pudo sustraer de la crisis política y social que sacudió nuestro país. Con argumentos válidos o no, lo cierto es que nuevamente la sombra de la duda apareció sobre el organismo electoral, y la lucha política también se dirigió y afectó, de alguna manera, su credibilidad.

Entonces emergió la realización de un nuevo padrón como posible solución a esta crisis. Así fue que la Corte Nacional Electoral, esta vez secundada por todo el pueblo boliviano, hizo posible la realiza-

ción de lo que a ojos de muchos expertos, nacionales y extranjeros, era una labor imposible: construir un Padrón Biométrico y posibilitar la realización de las elecciones presidenciales, todo en menos de 6 meses.

Hoy nos encontramos en los umbrales de la conclusión exitosa de esta difícil misión, cumplida en lo que puede considerarse un record mundial: más de 5 millones de personas empadronadas en menos de 3 meses.

La Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (fBDM), como institución comprometida con los principios democráticos, no puede sino celebrar este nuevo avance de la democracia boliviana. Por ello la publicación de este libro que pretende mostrar a los bolivianos y el mundo lo que fue el desarrollo de este proceso.

*Ing. Guido Riveros Franck*  
*Director Ejecutivo fBDM*

## INTRODUCCIÓN

El proceso de empadronamiento biométrico ha sido uno de los fenómenos políticos más notables de los últimos años. Surgió como un anhelo de los bolivianos de contar con un padrón electoral más moderno y confiable que, además, incluyera a una mayor cantidad de población. La Ley 4021, de régimen electoral, fue aprobada en abril de 2009 y ordenó que las cruciales elecciones presidenciales y parlamentarias de diciembre de 2009 se realizaran con el nuevo padrón electoral. La CNE tenía solo seis meses, desde aprobada la ley, para entregar el padrón terminado y depurado.

Pocos pensaron que ello fuera posible. Varios especialistas, analistas y dirigentes políticos señalaron que la tarea era imposible de lograr. Aún más, expertos extranjeros llegaron a las mismas conclusiones: no era posible terminar la tarea a tiempo para los comicios de diciembre de 2009. Pero se lo logró.

El tesón del presidente del organismo electoral, Antonio Costas; el respaldo y firmeza de la Sala Plena, que completan Amalia Oporto y Roxana Ybarnegaray; la experiencia del director del empadronamiento, Luis Pereira; y el compromiso de las cortes departamentales, pusieron en marcha el plan. El espíritu cívico de los bolivianos, su capacidad de organización y su disciplina y paciencia, lo hicieron exitoso.

El libro que usted tiene en sus manos relata los pormenores de esa tarea, que a partir de sus resultados se ha convertido en “un hito de la democracia”.

*Los autores*



# CAPÍTULO 1.

## REPASO HISTÓRICO DE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN BOLIVIA

### 1.1.- LA IMPORTANCIA DEL PADRÓN ELECTORAL

La legislación de la mayoría de las naciones reconoce la universalidad del voto, entendido como el ejercicio de la ciudadanía plena sin mayores limitaciones que la edad de los individuos, además de algunas otras consideraciones como la nacionalidad, la residencia u otras. Es a través del registro previo, voluntario, individual, secreto y gratuito, que el Estado viabiliza el ejercicio del voto únicamente a los ciudadanos que se incorporen a este proceso para el que se demandan determinados requisitos, además del acto mismo de inscripción.

El registro o padrón electoral es un instrumento de uso generalizado en las naciones que se rigen bajo el sistema de democracia representativa y es administrado normalmente por las instituciones electorales. Su construcción puede realizarse antes de cada evento electoral o ser permanente y susceptible de actualizaciones periódicas.

Por su naturaleza, el registro electoral es inherente al voto —consecrado como uno de los derechos más preciados de la democracia— y tiene que ver con el ejercicio básico de la ciudadanía, de ahí que su importancia para la definición del destino de un país es fundamental y decisiva.

En términos prácticos, el padrón electoral tiene una doble función: por un lado, establece un orden y conforma un sistema que facilita el acto de sufragar, permitiendo conocer con antelación la cantidad de personas que pueden hacerlo y distribuir geográficamente los sitios de votación para ordenar el proceso; por otro, reduce la posibilidad de actos fraudulentos al individualizar el sufragio y disminuir o bloquear la posibilidad de que una persona vote más de una vez.

Es a partir de estas consideraciones que se busca que un padrón electoral tenga las condiciones de confiabilidad, universalidad, seguridad, oportunidad, gratuidad, publicidad, inclusión y accesibilidad, de manera que los ciudadanos acepten delegar en este componente una parte de su derecho esencial a elegir en forma libre y sin restricciones a sus gobernantes y representantes. Un padrón que no cumpla alguno de estos requisitos puede convertirse en un mecanismo de conculcación de este derecho y, por lo tanto, dañar al propio sistema que lo creó. Para evitar este extremo, las sociedades encargan este proceso a instituciones autónomas o independientes de los otros poderes de gobierno, garantizando no sólo su manejo responsable e imparcial, sino evitando que la información que registren sea utilizada para otros fines que no sean los estrictamente electorales.

## 1.2.- LA PARTICIPACIÓN SELECTIVA (1844-1952)

En Bolivia, la conformación del padrón electoral ha pasado por varias etapas que van desde el voto selectivo hasta la conformación de un registro permanente con base en sistemas informáticos que mejoran notablemente las condiciones de seguridad y rapidez en su elaboración y aplicación. Las diversas modificaciones y adaptaciones del padrón respondieron a cada momento histórico y a la permanente ne-



cesidad de alcanzar niveles cada vez más altos de confiabilidad y seguridad que a su vez han aportado al fortalecimiento de la democracia y su práctica efectiva.

Inicialmente el padrón electoral se denominaba Registro Cívico, que consistía en la inscripción previa de los ciudadanos en las juntas electorales de cada departamento, demostrando su calidad de votantes, para poder acceder a los comicios y “estaba constituido por un conjunto de libros de registro de los individuos que calificaban con derecho de sufragio, cuya elaboración estuvo bajo la responsabilidad de las Juntas de Calificación”.<sup>1</sup> A partir de 1939 ya se estableció la etapa de inscripción de electores o calificación de ciudadanos como una fase del proceso electoral.

En 1924 se promulgó la primera Ley Electoral, en la administración de Bautista Saavedra, que dispuso la renovación del Registro Cívico cada 10 años y encargó su construcción a notarios públicos judiciales; estableció un sistema de depuración y permitió la participación de veedores de partidos políticos en su llenado.<sup>2</sup>

En 1851 se modificó parcialmente el sistema creándose el Registro Nacional, a cargo de las prefecturas, que registraba a los bolivianos de nacimiento y los naturalizados, además de menciones sobre muertes o prohibiciones legales que servían como formas de depuración. El registro era utilizado para consagrar el derecho de sufragio y era renovado cada cuatro años. Ya en los primeros años, estos registros podían ser utilizados de manera arbitraria y fraudulenta, pues las prefecturas procedían a la inscripción sólo de ciudadanos afines a sus agrupaciones políticas excluyendo a los opositores. “A fin de evitar estas prácticas, las listas de inscritos eran fijadas en un lugar público y publicadas

1 Chávez, Paredes, Velasco, Peralta y otros, Fundación Konrad Adenauer, “La autonomía electoral”, págs. 734 y 735, La Paz, 2007.

2 *Ibidem*, página 735.

en la prensa cada año para que los ciudadanos y los partidos pudieran ejercer un tipo de control y seguimiento”<sup>3</sup>.

En 1956 se amplió el cuerpo electoral y se modificaron algunos aspectos de la norma para permitir el registro permanente en las ciudades y el campo.

En 1965 se promulgó una nueva Ley Electoral que creó el Registro Electoral en sustitución del Registro Cívico, determinando que “tiene a su cargo el registro gratuito y obligatorio de todos los ciudadanos y funcionará permanentemente con excepción de los periodos preelectorales”.<sup>4</sup>

La práctica del voto directo se inicia recién en 1844<sup>5</sup>, a 19 años de alcanzada la independencia, cuando José Ballivián, luego de haber sido designado Presidente Provisorio por el Congreso de la República, convocó a elecciones generales amparado en la Constitución de 1843<sup>6</sup>. Hasta entonces, los presidentes eran elegidos por el Congreso.

En esas primeras elecciones, Ballivián se presentó como candidato único y obtuvo 7.331 votos<sup>7</sup> que lo consagraron como mandatario del país. El voto popular era en realidad un voto calificado que sólo concedía el derecho a hombres, alfabetos y con una renta determinada. Bolivia, de acuerdo al censo de 1835, contaba entonces con 1.060.777 habitantes<sup>8</sup>, más 50.000 habitantes sin censar que se suponía vivían en las selvas de Santa Cruz y Beni. Por lo tanto, habría votado el 0,7 por ciento de toda la población<sup>9</sup>.

---

3 Ibidem, página 735.

4 Ibidem, página 736

5 Mesa Gisbert Carlos, “Presidentes de Bolivia entre urnas y fusiles”, Pág. 147, Edit. Gisbert, 2006.

6 De acuerdo a Chávez, Paredes, Zárate y otros en el libro “La autonomía electoral” (texto citado, pág. 201), las primeras elecciones directas se realizaron en 1840 y dieron la victoria al Gral. José Miguel de Velasco. Mesa (Mesa Carlos, obra citada, página 146) sostiene por su parte que las de 1844 fueron las primeras elecciones directas, aduciendo que la elección de 1840 se realizó bajo el sistema anterior, es decir las Juntas de Parroquia, una especie de elección delegada a representantes ciudadanos de las parroquias.

7 Mesa Gisbert Carlos, Obra citada, Pág. 193.

8 [http://www.ine.gov.bo/PDF/PUBLICACIONES/Censo\\_2001/DistribucionPoblacion/Bolivia.pdf](http://www.ine.gov.bo/PDF/PUBLICACIONES/Censo_2001/DistribucionPoblacion/Bolivia.pdf).

9 No se tienen datos exactos sobre cuál era la población mayor a 21 años que tenía el país entonces, lo que nos permitiría saber qué porcentajes, de los habilitados para votar, emitieron su voto.

La Constitución Política del Estado de 1880 consagraba las condiciones de ciudadanía estableciendo que: “Para ser ciudadano (es decir para concurrir como elector o elegido a la formación o al ejercicio de los poderes públicos) se requiere: ser boliviano; tener veintiún años, siendo soltero, o dieciocho, siendo casado; saber leer y escribir y tener una propiedad inmueble o una renta anual de doscientos bolivianos, que no provenga de servicios prestados en clase de doméstico y estar inscrito en el Registro Cívico” (CPE, 1880). Aunque ninguna Constitución prohibía expresamente el derecho de participación a las mujeres, el requisito de la propiedad y la renta y la presión social las excluía del ejercicio ciudadano<sup>10</sup>.

La última elección bajo esta norma se realizó en 1951. Ese año se presentaron seis candidaturas y el MNR, liderado por Víctor Paz Estenssoro, obtuvo 54.129 votos, resultando ganador. En esa elección se inscribieron 204.649 votantes, de una población total estimada de 2.704.165 habitantes<sup>11</sup>, es decir el 7,6% de los bolivianos. La cifra es diez veces mayor al porcentaje de la elección de Ballivián, pero todavía poco significativa.

El 21 de julio de 1952 se decretó el voto universal, reconociendo el derecho de elegir a sus gobernantes “a los hombres y mujeres, cualquiera que sea su grado de instrucción, ocupación o renta”. Gracias a esta medida, en 1956 se pudieron registrar 1.126.528<sup>12</sup> personas de un total de 3.139.453 habitantes<sup>13</sup>, de los cuales 1.503.740 tenían edad suficiente para sufragar<sup>14</sup>. El “padrón electoral” había aumentado en un 450% respecto a la anterior elección y representaba ya al 35%

10 Fuente Lazarte Rojas Jorge, “Entre los espectros del pasado y las incertidumbres del futuro” p. 224, Edit. Plural, La Paz, 2005.

11 Fuente Instituto Nacional de Estadísticas, Censo 1950.

12 Internacional de Gobernabilitat, Joan Prats, “El desarrollo posible, las instituciones necesarias”, pág. 185. Plural Editores, La Paz, 2003.

13 Lazarte Rojas Jorge, “Entre los espectros del pasado y las incertidumbres del futuro” p. 645, Edit. Plural, La Paz, 2005.

14 Institut Internacional de Gobernabilitat, Joan Prats, “El desarrollo posible, las instituciones necesarias”, pág. 185. Plural Editores, La Paz, 2003.

de la población total del país. El registro de votantes alcanzó al 75% de los ciudadanos aptos para sufragar<sup>15</sup>.

### 1.3.- DEL VOTO UNIVERSAL A LA CRISIS DEL “RECUENTO DE VOTOS” (1956-1989)

El voto universal modificó sustancialmente el concepto de ciudadanía e incorporó a la vida política del país a la inmensa mayoría de la población, generando al mismo tiempo un apoyo mayoritario al partido de gobierno, especialmente en el área rural.

Más allá de las críticas y observaciones de historiadores y analistas, relacionadas especialmente con la generalización de las prácticas fraudulentas en las elecciones, la universalización del voto significó un avance sin precedentes en el reconocimiento del derecho de elegir y ser elegido sin ninguna condición previa, la posibilidad de participar en la vida política del país y, sobre todo, la incorporación plena al ejercicio real de la democracia.

A partir de las nuevas reglas en la vida democrática nacional, la práctica electoral tuvo dos componentes significativos que se expresaron en los resultados, especialmente referidos a la participación ciudadana. Por un lado, una creciente participación de los ciudadanos en los procesos de inscripción previos a las elecciones, en relación a la población en edad de votar; por otro, las permanentes irregularidades en los procesos de inscripción y, por consiguiente, en la votación.

La amplitud de la norma y la obligatoriedad del voto motivaron altos niveles de participación aún para un país en el que la falta de documentación y de vías camineras impedía el acceso a comunidades al voto. A esto se debe sumar la inexistencia de medios de comunicación

---

15 Ibidem.

e información incluso en zonas periféricas de las ciudades y las enormes dificultades de control ciudadano sobre los procesos.

En relación a los factores políticos, los partidos que ya tenían el monopolio de la representación, en virtud de una norma dictada en 1956, se valían de las imperfecciones y dificultades del sistema electoral para establecer una forma sistemática de facilitación de inscripciones en poblaciones que les eran afines, excluyendo a las potencialmente opositoras. Asimismo, las prácticas fraudulentas expresadas en la doble o triple votación, el traslado de votantes, el voto controlado y otros fueron comunes en varios procesos electorales. Particularmente gráficas fueron las elecciones de 1978, donde la cantidad de votos válidos superó al número de votos emitidos en más de 67.000. Es importante considerar que la época de referencia se caracterizaba por una institucionalidad precaria que permitía al Poder Ejecutivo controlar varios componentes del proceso electoral, incluida la designación de las autoridades electorales y el propio proceso de empadronamiento.

Entre 1956 y 1989 se realizaron en el país nueve elecciones presidenciales y dos elecciones parlamentarias. Es oportuno mencionar que el país soportó en este periodo sucesivos golpes militares que incidían de manera directa en la libre participación ciudadana. Además de ello, otro factor que modificaba el comportamiento electoral era la “urbanización” de la población que poco a poco elevaba los porcentajes de habitantes de las ciudades en detrimento de la población rural.

La riqueza de este tiempo fue la construcción de una conciencia democrática en la población que, pese a la limitación de sus garantías constitucionales, ejercía una presión cada vez mayor para el restablecimiento de la constitucionalidad y la legitimidad. No resulta aventurado afirmar que en esta época germinó la base de una construcción

colectiva para la consolidación de una democracia real, donde el elemento fundamental era la participación ciudadana.

Para el presente análisis consideramos la cantidad de ciudadanos y ciudadanas inscritas en los diversos “padrones electorales” previos a cada elección y su relación con la población en edad de votar y la población total.

En los comicios del 56, la fórmula del partido gobernante Hernán Siles-Ñuflo Chávez, obtuvo 786.729 votos, más del 84% del total. Si bien esta cifra parece ser abultada desde la perspectiva actual, resulta consistente si se toma en cuenta que en 1956 la población rural, donde el MNR tenía un gran liderazgo, era significativamente más numerosa que la urbana y allí estaba el mayor núcleo de apoyo al MNR. De hecho, el censo de 1950 determinó que en el campo la población era de 1,99 millones, frente a 708.568 que habitaban en las ciudades.

En las elecciones de 1960, el INE proyectaba una población nacional de 3.428.092 habitantes<sup>16</sup>, de los cuales se registraron 1.300.000, de un total de 1.553.850 personas en edad de votar, es decir el 84%. El número de participantes había aumentado en 173.472 ciudadanos, o sea 2,1% en relación a las elecciones de 1956. El MNR obtuvo 735.619 votos y el resultado final mostraba un ausentismo del 25%. La Corte Electoral de entonces proporcionó datos aproximados, por lo que no puede existir fiabilidad absoluta en estas cifras<sup>17</sup>.

Para 1964, el presidente Víctor Paz había forzado una interpretación del texto constitucional y logró que su bancada mayoritaria aprobara la posibilidad de ser reelecto. Esta anomalía generó una ruptura en su propio partido y más aún en las candidaturas opositoras que

---

<sup>16</sup> En Bolivia se realizó un censo recién en 1976, por lo que la población se calcula basada en proyecciones estadísticas, considerando el índice de crecimiento poblacional que reporta esa institución.

<sup>17</sup> Mesa Gisbert Carlos, obra citada, pág. 158.

no se presentaron a los comicios. Los datos aproximados con que se cuenta<sup>18</sup> muestran que se inscribieron 1.411.560 personas, el 86% del total de ciudadanos en edad de votar, que sumaban 1.643.800. La población del país se estimaba en 3.753.077. De acuerdo a estos datos, participaron 111.560 ciudadanos más que en las elecciones de 1960 y 258.032 más que en las de 1956. La candidatura única del gobernante MNR obtuvo 1.114.717 votos, o sea el 98%; los resultados fueron cuestionados aún por dirigentes de su propio partido.

El aparente fraude electoral, sumado a las escisiones del partido gobernante, llevaron a la pronta caída del régimen tras un golpe de Estado de su propio vicepresidente René Barrientos que, dos años después, convocó a elecciones. En 1966, las cifras oficiales indican que de una población estimada de 3.931.909 habitantes, se registraron para votar 1.270.611 sobre un total de 1.643.850 potenciales, o sea el 77% de la cifra máxima de votantes posibles. Por primera vez desde la aplicación del voto universal, el padrón disminuyó en 140.949 personas, lo que puede significar más bien una cifra cercana a la realidad, si consideramos las irregularidades de los anteriores registros. El frente ganador, liderado por Barrientos, obtuvo 667.805 votos, en un proceso marcado por el control gubernamental. La abstención se redujo al 14%. El bajo ausentismo en el proceso de registro resulta una excepción en esta etapa que normalmente muestra cifras altas.

A partir de ese año, el país vio interrumpida su etapa democrática con la sucesión de gobiernos militares de diversa orientación que como denominador común limitaron los derechos y garantías ciudadanas, especialmente las relacionadas con el derecho al sufragio.

Doce años después, el presidente de facto, Hugo Banzer, fuertemente presionado por sectores sociales del país y por la comunidad

---

<sup>18</sup> De acuerdo a Mesa (Obra citada, página 160) la Corte Nacional Electoral no proporcionó la cifra oficial de ciudadanos inscritos.

internacional, decidió convocar a elecciones, permitiendo un espacio al ejercicio democrático ciudadano.

Las elecciones de 1978 registraron una inscripción de 1.921.556 personas de un total de 2.386.800 ciudadanos en edad de votar y 5.292.497 habitantes. Dos años antes, en 1976, el gobierno llevó adelante el censo nacional de población y vivienda que arrojó como resultado una población de 4.613.486 habitantes, de los cuales 1.925.840 se situaban en el área urbana y 2.687.646 en el área rural. Las cifras de participación muestran un aumento de 650.945 electores inscritos en relación a los comicios de 1964. De acuerdo a los datos oficiales, el 80% de los potenciales votantes se habrían registrado para votar. El registro puede haber sido adecuado, pero el fraude fue escandaloso, ya que se emitieron 67.000 votos más que los inscritos. Tal fue la evidencia del fraude, que la Junta Electoral se vio forzada a anular las elecciones, pero el candidato oficialista que había resultado ganador, Juan Pereda, determinó imponer su presidencia a través de un golpe de Estado.

Un año después, en 1979, se convocó a nuevas elecciones, para las que se registraron 1.871.070, el 76% del total de 2.452.050 personas en edad de votar. El país ya tenía por entonces 5.433.412 habitantes, según las proyecciones del INE. La cifra de inscritos para votar era menor en 50.486 personas a la registrada un año antes y representaba el 34% de la población total. La candidatura de la UDP, un frente conformado por el MNRI y sus aliados MIR y PC, obtuvo 528.696 votos, lo que representaba el 36% de total, seguido por la candidatura del MNRA con una votación de 527.184 sufragios, una diferencia de sólo 1.512 votos. Se registró un ausentismo cercano al 10%, uno de los más bajos del periodo. Esta elección es especialmente importante porque se aprobó por primera vez la utilización de la papeleta multicolor y multisigno. Ésta concedió los mismos derechos a todas las



candidaturas; hasta esa elección, cada partido debía llevar a todos los recintos de votación del país sus propias papeletas.

Las elecciones del 79 marcaron una tendencia que se repetiría hasta nuestros días y se reflejaba en la dispersión del voto. De hecho, ninguna candidatura, hasta el 2005, volvería a obtener resultados superiores o cercanos al 50%.

En 1979, ante la imposibilidad de salir del empate político, el Congreso designó presidente provisional a Walter Guevara, derrocado enseguida mediante golpe de Estado, luego del cual Lidia Gueiler resultó electa por el Poder Legislativo como Jefa de Estado. Gueiler convocó a nuevas elecciones que se realizaron en 1980 y pese a la inestabilidad política o quizá por esto mismo, llegaron a registrarse 2.004.284 sufragantes, de un total posible de 2.520.000, lo que equivale al 80%. La población total se estimaba en 5.579.367 habitantes. La abstención en este proceso superó el 25%, lo que se explica tal vez por el descrédito en que había caído el mismo sistema político y por la inestabilidad democrática que padecía Bolivia. La candidatura de la UDP volvió a ganar los comicios con 507.173 votos. El MNR, involucrado en el golpe de un año antes, se desplomó en esta ocasión.

Las elecciones de 1980 tampoco fueron respetadas y un nuevo golpe de Estado impidió que se cumpla la voluntad del voto ciudadano. Eran los últimos gobiernos militares que terminaron por entregar el poder al gobierno legalmente elegido (Hernán Siles-Jaime Paz) el 10 de octubre de 1982. Se debe considerar a esta fecha como un hito fundamental, puesto que se inicia el proceso democrático.

Nuevas elecciones fueron convocadas en 1985, en ellas se inscribieron 2.108.458 ciudadanos, es decir el 80% de un registro potencial de 2.652.750. Para entonces la población total alcanzaba a

6.380.973 habitantes y por primera vez el área urbana y el área rural registraban números equivalentes. El candidato Hugo Banzer ganó los comicios con 493.735 votos, aunque los acuerdos congresales dieron la presidencia al segundo en la votación. Se registró una abstención del 18%.

Con una democracia ya consolidada, aunque con resultados de legitimidad cuestionables, se volvió a convocar a la ciudadanía en 1989, cuando se inscribieron 2.136.560 personas, de un total posible de 3.086.880, lo que significaba el 70% de padrón potencial. La población nacional ya alcanzaba 7.122.483 habitantes. Resultó ganadora la candidatura del MNR de Gonzalo Sánchez de Lozada, con 363.113 votos, aunque nuevamente las negociaciones en el Congreso cambiaron la decisión popular, nombrando Presidente al tercero en resultados, con el añadido de que se eligió como Vicepresidente al candidato que obtuvo el segundo lugar.

Hasta entonces, los tres partidos mayoritarios nombraban a siete delegados en la Corte Nacional Electoral. Los dos más votados designaban cada uno a tres delegados (ADN y MNR) y el tercero (MIR) designaba a uno. Esta forma de elección generó mucha incertidumbre sobre la transparencia de los comicios. Tras las elecciones de 1989, y al confirmarse la alianza ADN-MIR, los cuatro delegados de esos dos partidos conformaron lo que se vino en denominar “la Banda de los Cuatro”, que cometió innumerables irregularidades. El mecanismo usado por ella se basaba en el “recuento de votos” que estaba prevista en la ley electoral vigente entonces. En un proceso cuasi circense, los delegados electorales recontaban millones de votos en el Coliseo Cerrado de La Paz y anulaban cientos de mesas de votación en las que sus partidos no obtuvieron votación mayoritaria.

## 1.4.- LA CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL (1991-2009)

Las dudas respecto a la imparcialidad del organismo electoral, sumado a los resultados de la elección que impedían el acceso al gobierno a los partidos ganadores, originaron la preocupación de la ciudadanía y los medios, que presionaron a la clase política a reformar el sistema electoral. En febrero de 1991 y julio de 1992 los partidos mayoritarios acordaron reformas importantes: el nombramiento de cuatro miembros del ente electoral por dos tercios de votos del Congreso y uno adicional por el Presidente de la República; la inapelabilidad de los fallos de la Corte en materia electoral; la validación de los votos en las mismas mesas electorales (lo que eliminaba el recuento y anulación de votos gracias a la “preclusión” de lo establecido en cada mesa); y la autonomía financiera y administrativa de la Corte Nacional Electoral (CNE).

Otra de las decisiones trascendentales que se tomó fue la construcción de un padrón electoral permanente que no tenga que elaborarse para cada elección, como ocurría hasta entonces. Para este propósito se determinó el traspaso del Registro Civil, que dependían del Ministerio del Interior, a la tuición de la Corte Nacional, aunque la carnetización quedó en manos de la Policía Nacional, lo que a la postre no terminó de resolver un tema fundamental, el de la identificación.

Las medidas de 1991 y 1992 marcaron el fin de una fase de la historia electoral del país iniciada en 1952 y caracterizada por la incorporación plena del derecho universal a ejercer el voto y, por lo tanto, la generación de una conciencia colectiva en torno al derecho y al deber de ejercer la ciudadanía. Aún en épocas de inestabilidad y profunda crisis institucional, los bolivianos se registraron de

manera masiva cada vez que eran convocados a decidir la elección de las autoridades nacionales. Este comportamiento confirma, entre los bolivianos, la internalización de la importancia de este derecho ciudadano.

Como emergencia de los acuerdos políticos de 1991-1992 se abrió una nueva fase en la historia electoral del país, en la que la institucionalización del ente electoral se afianzó grandemente. En ese momento, se determinó construir un nuevo padrón electoral permanente. Para ello se incorporó en la Ley 1246 del 5 junio 1991 un acápite especial referido a su construcción, administración y depuración. El artículo 58 de la ley establece que “Inscribirse en él (el padrón electoral nacional) es obligatorio y gratuito. Funcionará permanentemente y está a cargo de la Corte Nacional Electoral y las cortes departamentales, con el apoyo administrativo de los notarios electorales. Es obligación de éstos, llevar, mantener y conservar los Libros de Registro Civil y enviar periódicamente a las cortes departamentales electorales las nóminas de los ciudadanos”.

La Corte encontró, pues, una necesidad primordial: contar con un registro confiable de ciudadanos, para lo cual, como se había establecido en los acuerdos, se instaló, a nivel nacional, un sistema informático: el padrón electoral computarizado. Para ese propósito, se tuvo que comenzar de cero: se inició y cumplió, en todo el país, una inscripción general de ciudadanos. Luego, el registro efectuado en los libros de inscripción fue transcrito a la base magnética del sistema informático.

La campaña fue un éxito y para las elecciones municipales, que estaban a la vista (diciembre de 1991), el registro se acercó a 1,7 millones de ciudadanos, de los cuales, según el informe oficial de la Corte, sufragó más del 80%.

Posteriormente, después de los comicios municipales de 1991, el padrón fue sometido a constantes revisiones y depuraciones con el propósito de tener un registro confiable<sup>19</sup>.

Con el padrón electoral de 1991, la Corte Nacional Electoral llevó adelante 16 procesos electorales nacionales, municipales y referendos, entre ese año y el 2009. Todos ellos tuvieron altos niveles de seguridad y devolvieron la confianza en los procesos electorales. El padrón mantenía su vigencia en el tiempo y era sometido a depuraciones y actualizaciones antes de cada comicio electoral.

## Depuración y exclusiones

La Ley Electoral 1246 del 5 de julio de 1991 contenía un capítulo especial<sup>20</sup> que instruía la depuración, es decir la exclusión de ciudadanos del registro electoral en los siguientes casos: **a)** Ciudadanos fallecidos. **b)** Personas que no sean ciudadanos o que estén impedidas de ejercer los derechos de ciudadanía, en virtud del Artículo 42 de la Constitución Política del Estado; **c)** Ciudadanos que hubieran cambiado de domicilio, a solicitud del interesado; **d)** Ciudadanos inscritos sin carnet de identidad o con datos incompletos y **e)** Quienes fueron inscritos en contravención del Artículo 60, inc.f) de la Ley Electoral.

Posteriormente, el 25 de junio de 1999 se dicta la Ley 1984 - Código Electoral que modifica sustancialmente este componente e incluye un artículo que se refiere a las actualizaciones del padrón electoral estableciendo que: “La actualización del Padrón Electoral es permanente y tiene por objeto: incluir los datos de los nuevos ciudadanos inscritos y asegurar que en la base de datos no exista

19 <http://www.cne.org.bo/>.

20 Ley Electoral N° 1246, arts. 66 al 70.

más de un registro válido para un mismo ciudadano. La actualización se realiza mediante la información sobre cambio de domicilio de los ciudadanos inscritos y por la modificación de registros ya existentes”.

En relación a la exclusión, determina que ésta abarca a “los ciudadanos que estén inhabilitados para votar, difuntos y los que no votaron en la elección precedente, sea general o municipal, quienes deberán volver a inscribirse<sup>21</sup>.”

La Ley Electoral 1984 determinó la obligatoriedad de reinscribirse a quienes no hubieran votado en las elecciones previas. Ello no se aplicó sino hasta la reforma legal del 23 de agosto de 2004, que incluyó una serie de reformas al Código Electoral. Esta norma mantiene lo dispuesto por la Ley 1984 en relación a las depuraciones, modificando su redacción. El artículo 70 de esta ley dice: “Los ciudadanos que no sufragaron en la última elección general o municipal, serán depurados por la Corte Nacional Electoral”.

La norma es más taxativa que la anterior y generaría, como veremos más adelante, dificultades serias.

## 1.5.- EL PADRÓN ELECTORAL TRAS LA LEY DE 1991

En 1993 se convocó a elecciones generales<sup>22</sup> utilizando el nuevo padrón electoral informatizado y con las nuevas reglas jurídicas para este proceso. Se registraron 2.399.197<sup>23</sup> ciudadanos de un total de 2.968.932 mayores de 21 años, es decir el 80% de las personas habilitadas para sufragar y 262.637 más que en la anterior elección. La

---

21 Ley N° 1984 – Código Electoral 25 de junio de 1999, art. 70.

22 Dado que el presente acápite tiene propósitos de comparación estadística referidas a la participación, se toman en cuenta únicamente los resultados de las elecciones generales y los referendos.

23 Mesa Gisbert Carlos, “Presidente de Bolivia, entre urnas y fusiles”, pág. 192, Edit. Gisbert y Cía, La Paz, 2006.

población total de Bolivia era de 6.597.627 habitantes<sup>24</sup>. La alianza MNR-MRTKL, que postulaba a Gonzalo Sánchez de Lozada a la Presidencia, ganó la elección con 585.890 votos, aunque el porcentaje de abstención fue de 667.888 personas, el más alto registrado hasta entonces, que sumados a los no registrados en el padrón mostraban un total de 1.237.623 ciudadanos aptos para sufragar que no participaron de la votación.

En 1997, el INE había proyectado una población de 7.300.441 habitantes, de los cuales 4.191.852 se encontraban en posibilidad de votar. Para las elecciones de ese año se inscribieron 3.252.501, es decir el 77% de los potenciales votantes. El padrón había aumentado en 35% respecto a la anterior elección, casi un millón de personas y el mayor crecimiento registrado en esta etapa. La explicación para este inusitado incremento se encuentra en la Reforma a la Constitución Política del Estado de 1994, que disminuyó la edad de votación de 21 a 18 años. Las elecciones fueron ganadas por Hugo Banzer de ADN con 484.705 votos y la abstención superó el 28%. La tendencia entre la participación y la dispersión del voto parecía una constante, así como el ausentismo, aunque los niveles de participación continuaban ascendiendo.

Para las elecciones de 2002 el INE había proyectado una población total de 8.501.041 habitantes, de los cuales 4.823.436 estaban habilitados para votar. Se inscribieron 4.155.055, o sea el 86%. Con una abstención de 1.160.990, nuevamente el MNR de Gonzalo Sánchez de Lozada ganó las elecciones y obtuvo 624.126 votos. En esta elección se confirma la tendencia en las tres variables: aumento progresivo en el registro electoral, incremento en la abstención y dispersión del voto. El gobierno del MNR y sus aliados MIR y NFR su-

<sup>24</sup> Mesa Gisbert Carlos, "Presidentes de Bolivia, entre urnas y fusiles", pág. 192, Edit. Gisbert y Cía, La Paz, 2006 y CNE, Boletín Estadístico N° 2 de agosto de 2008.

cambió muy pronto ante la presión social, cediendo la presidencia a su vicepresidente Carlos Mesa, que también renunció, sucediéndole el presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez, quién convocó a elecciones.

En 2005, y con una población estimada de 9.427.219, se realizaron nuevas elecciones nacionales. El candidato del MAS, Evo Morales, resultó ganador con 1.544.374 votos.

En dichas elecciones, de las que podían participar 5.237.679 ciudadanos, estaban habilitadas apenas 3.671.152, es decir el 70%. El padrón había decrecido en más del 19% con respecto a quienes se habían registrado en los comicios municipales de 2004, que era 4.544.171. El padrón se había reducido en sólo un año en 872.285 personas. Esta depuración, ordenada por una ley del Congreso, causó una seria polémica entre el presidente Evo Morales y la CNE. Veremos el significado de esa polémica en el siguiente capítulo.

Luego de esa elección, se realizaron en Bolivia tres referendos en 2006, 2008 y 2009. El padrón electoral tuvo un comportamiento variable, ya que en 2006 se incrementó en 0,9% respecto a la anterior votación; en 2008 subió en 9% y en 2009 decreció en 4%, fijándose en un total de 3.891.397 ciudadanos inscritos a enero de ese año. Para ese año, el INE proyectó una población habilitada para votar de 5.851.060 ciudadanos, es decir casi dos millones más de los registrados.



## Análisis comparativo

**Cuadro 1**  
**Registros de participación y registro electoral en Bolivia**  
**ELECCIONES GENERALES Y REFERENDOS NACIONALES 1956-2009 (1)**

Año	Registro electoral	Habilitados para votar	Población total país(2)	% de registrados sobre habilitados para votar	% de registrados/sobre la población total	Número de votantes	% de votantes sobre habilitados para votar
1956	1.126.528	1.503.740	3.139.453	75%	35%	958.016	64%
1960	1.300.000	1.512.000	3.428.092	86%	38%	987.730	65%
1964	1.411.560	1.643.800	3.753.077	86%	38%	1.297.319	79%
1966	1.270.611	1.643.850	3.931.909	77%	32%	1.099.994	67%
1978	1.921.556	2.386.800	5.292.497	80%	36%	1.971.968	83%
1979	1.871.070	2.452.050	5.433.412	76%	34%	1.693.233	69%
1980	2.004.284	2.520.000	5.579.367	80%	36%	1.489.484	59%
1985	2.108.458	2.652.750	6.380.973	80%	33%	1.728.365	65%
1989	2.136.560	3.086.880	7.122.483	70%	30%	1.573.790	51%
1993	2.399.197	2.968.932	6.597.627	80%	36%	1.731.309	58%
1997	3.252.501	4.191.852	7.300.441	77%	44%	2.321.117	55%
2002	4.155.055	4.823.436	8.501.041	86%	49%	2.994.065	62%
2004 (3)	4.458.293	5.123.870	8.857.870	87%	50%	2.669.267	52%
2005	3.679.886	5.237.679	9.427.219	70%	39%	3.102.417	59%
2006(3)	3.713.376	5.384.878	9.627.269	69%	38%	3.138.324	58%
2008(3)	4.047.706	5.692.203	10.027.643	71%	40%	3.370.980	59%
2009(3)	3.891.397	5.851.060	10.227.299	66%	38%	3.511.699	60%

- Fuente: elaboración propia con base en datos del INE, CNE, Mesa Gisbert Carlos, "Presidente de Bolivia, entre umas y fusiles", Institut Internacional de Governabilitat, Joan Prats, "El desarrollo posible, las instituciones necesarias".
- Proyecciones de población. Fuente INE.
- Los cuatro procesos son referendos nacionales, no elecciones.

Por regla general, el registro y la participación han tenido una conducta relativamente uniforme y coherente a lo largo de la historia electoral de Bolivia desde 1956. La media de ciudadanos registrados

con respecto a la población habilitada para votar ha sido de 76,8%; es decir que quienes no se registran representan el 23,2%. En las últimas elecciones, de enero de 2009, se habían registrado 3,8 millones de personas y el INE estimaba la población en edad de votar en 5,8 millones. O sea que dos millones de bolivianos y bolivianas no se registraron para votar, por lo que 2,3 millones de bolivianos habilitados no acudieron a las urnas.

El porcentaje de quienes votan con respecto a los habilitados es todavía menor y alcanzó al 56%. Éste corresponde al ausentismo.

## 1.6.- EL VOTO EN OTROS PAÍSES

Como se observa en el gráfico siguiente, Bolivia ocupa un lugar secundario entre los países con mayor votación. Las cifras muestran el porcentaje de votos con relación a la población en edad de votar, no con relación a los inscritos. El INE hace una proyección para el año 2009 de 5,8 millones de personas en Bolivia mayores a 18 años, es decir, habilitados para votar. Esa cifra, que puede no ser precisa debido a que el año base del cálculo es lejano (2001, cuando se realizó el Censo Nacional de Población y Vivienda) y porque no toma en cuenta las migraciones al exterior, es sin embargo, el único cálculo oficial de la población boliviana en edad de votar.

Por lo tanto, en enero de 2009, los 3,5 millones de personas que votaron en el referéndum aprobatorio de la nueva Constitución representan el 60,3 por ciento de la población, uno de los más bajos de la región.

Varias pueden ser las razones de esa baja afluencia de votantes. una puede ser la falta de integración, aún hoy, a la vida nacional, de

parte de miles de bolivianos, especialmente de quienes viven en alejadas zonas rurales; una segunda explicación es la falta de documentos de identidad. Pese al esfuerzo de recientes gobiernos de facilitar la carnetización, ésta todavía no alcanza a todos. Seguramente existen más razones para explicar esta situación, que no ha sido debatida en el país adecuadamente.

De los países mencionados en la tabla, Bolivia ocupa uno de los últimos lugares de las Américas (puesto 13 de 17). En América Latina, solamente Colombia, Guatemala y Haití tienen menos porcentaje de voto que nuestro país.

El análisis que se hace en Bolivia por lo general se basa en la comparación del número de votos comparado con el total de inscritos. Ello, sin embargo, puede llevar a error. Como hemos visto, y si seguimos los datos del INE, para los comicios de 2009 se habían inscrito 3,8 millones, de un total proyectado de 5,8 millones de personas en edad de votar, es decir dos millones o un tercio de la población menos.

Este texto se terminó de redactar antes de los comicios de diciembre de 2009, cuando seguramente el número de votantes subirá en el país debido al éxito del empadronamiento biométrico y es posible que ese porcentaje del 60,3 por ciento de la votación suba considerablemente.

Diversos estudios establecen un patrón de relación entre desarrollo económico y social e indicadores democráticos. El cuadro parece demostrarlo. En general, en los primeros lugares de participación electoral están los países del norte europeo, que son los más desarrollados.

<b>País</b>	<b>Porcentaje de voto/población en edad de votar</b>
Uruguay	91,7
Bélgica	86
Islandia	84,6
Ecuador	84,1
Brasil	83,5
Holanda	83,4
Dinamarca	83,2
Perú	83,2
Nicaragua	80,8
Suecia	80,5
Panamá	80,3
Finlandia	77,5
España	77,1
Venezuela	76,3
Argentina	72,2
Portugal	69,2
Chile	66,4
Costa Rica	63,9
México	63,6
Honduras	60,5
Bolivia	60,3
EEUU	58,3
Gran Bretaña	58,3
Guatemala	57,2
Canadá	53,5
Haití	47,7
Paraguay	45,9
Colombia	39,4
Suiza	39,8

Fuente: Idea Internacional. Todos los resultados comprenden a los últimos años. Para Bolivia se toma el dato de enero de 2009 [www.idea.int/uid/countryview.cfm?id=77](http://www.idea.int/uid/countryview.cfm?id=77).

## CAPÍTULO 2.

### LA BATALLA POLÍTICA POR EL NUEVO PADRÓN

#### 2.1.- JOSÉ LUIS EXENI, EL EPICENTRO DE LA POLARIZACIÓN

José Luis Exeni encabezó una de las gestiones más polémicas de la Corte Nacional Electoral desde su institucionalización. Este comunicador social, con maestría y doctorado en la FLACSO de México, pagó las más severas consecuencias de la polarización política que vivió el país en los últimos años.

Exeni fue inmediatamente estigmatizado después de haber sido designado, el 8 de enero de 2008, por el presidente Evo Morales. Las críticas se produjeron al principio por el contenido de un blog que él había publicado en internet y en el que había defendido muchas de las medidas del gobierno y criticado a las de la oposición. Con el paso de los meses, las acusaciones en su contra, especialmente de parte de algunos medios de comunicación, fueron muy graves y, en muchos casos, desmedidas e infundadas.

Exeni, además, representó una especie de segunda fase en la desacreditación del organismo electoral. La primera la vivió su antecesor, Salvador Romero Ballivián, también designado como vocal por un presidente, en este caso, Carlos Mesa. Cuando Romero Ballivián fue nombrado, en enero de 2004, algunos periodistas y dirigentes políti-

cos recordaron que había sido asesor del ex mandatario Jorge Quiroga, aunque esto no lo inhabilitaba, en ningún sentido, para ejercer el cargo. Después de una polémica que duró algunas semanas, su gestión estuvo libre de críticas durante casi dos años, hasta que se realizaron las elecciones de diciembre de 2005.

La misma noche de la inédita victoria de Evo Morales con el 53,7 por ciento de los sufragios, el presidente electo realizó fuertes y excesivas críticas contra el organismo electoral. Éstas se centraron sobre todo en el hecho de que miles de bolivianos no pudieron votar en esos comicios debido a la depuración de la que hablamos en el capítulo anterior. Fueron depurados todos quienes no habían votado en las dos elecciones anteriores, pero la campaña de comunicación de la CNE en ese punto específico no fue lo suficientemente clara y muchos no se enteraron que deberían haberse vuelto a registrar.

Al asistir a las mesas de sufragio, y al verse impedidos de votar, estos electores protestaron airadamente; Evo Morales consideró que esa inhabilitación se había producido por una injerencia política para reducir el margen de su victoria. La OEA estableció después que habían sido depurados 872.275 electores y electoras, que representaban un elevado 19 por ciento del padrón anterior<sup>25</sup>. Esta aparentemente exagerada depuración respondía a la reforma al Código Electoral de 2004, que hemos visto en el acápite 1.4 del documento, y que había dispuesto que la depuración de los ciudadanos que no votaron en las elecciones de 2002 no se aplicaría sino hasta la nueva elección, en este caso la del 2005<sup>26</sup>. Este hecho significó el incremento anormal del padrón de 2004 y, por consiguiente, la disminución abultada en los co-

---

25 OEA, "Informe de la misión de observación electoral en Bolivia, elecciones presidenciales y de prefectos 2005", Washington, 8 de mayo de 2006.

26 Ley 2802 de 23 de agosto de 2004. DISPOSICIONES TRANSITORIAS PRIMERA. La disposición establecida en el inciso f) del artículo 70° del presente Código, se aplicará inmediatamente después de realizadas las Elecciones Municipales de diciembre de 2004.

micios de 2005. Sin embargo, el tema no fue suficientemente informado y generó las reacciones anotadas.

Y pese a que Evo Morales acababa de ganar por el más grande margen desde la recuperación de la democracia, la misma noche de su victoria descargó sus críticas contra la Corte: “En vez de depurar al pueblo boliviano, el pueblo debe depurar a los miembros de la Corte Nacional Electoral. Si yo fuera miembro de la Corte Nacional y si tuviera ética, sería el primero en renunciar a este cargo, si fuera presidente de la Corte tendría lista mi carta de renuncia”, dijo ante sus simpatizantes en Villa 14 de Septiembre.

Un mes después, Morales, en su discurso de posesión ante el Congreso, señaló: “También quiero decirles, pese a la depuración injusta, ilegal depuración que aplicaron desde la Corte Nacional Electoral, señores miembros de la Corte Nacional Electoral, no traten de llevar a un crimen a la democracia. No se hace eso. Acá se trata de fortalecer a la democracia, hay tantos documentos que (me) siguen llegando de cómo ilegalmente se ha depurado. No importa, pese a esas depuraciones, el pueblo boliviano ha demostrado que hay una vocación democrática para cambiar en democracia la situación económica, social de nuestro país”<sup>27</sup>.

Romero, designado presidente de la CNE cuatro meses después, tras la renuncia de Oscar Hassenteufel, fue blanco de acusaciones del oficialismo durante el año 2006. Varios dirigentes oficialistas, empezando por el presidente Evo Morales, insistieron en pedir su renuncia, que él rechazó.

Hasta antes de estos episodios críticos, la Corte Nacional Electoral y, en general, sus presidentes, habían estado al margen de las crí-

27 [www.presidencia.gob.bo](http://www.presidencia.gob.bo).

ticas de los gobiernos. La Corte se había convertido en una institución en la que todos creían, excepto por alguno que otro candidato que obtenía resultados más pobres de los esperados (como Manfred Reyes Villa, en 2002). Diciembre de 2005 marca, entonces, lamentablemente, una etapa en la que los actores políticos polemizan con la Corte y procuran quitarle credibilidad. Primero fue el gobierno del MAS contra Oscar Hassenteufel y Salvador Romero. Después fue la oposición contra Exeni.

Exeni, sin embargo, desempeñó su gestión en los momentos de mayor confrontación política desde la recuperación de la democracia: durante su gestión se agravaron las disputas regionales, se organizaron los referendos regionales, se realizó el referéndum revocatorio, se produjeron los enfrentamientos de Pando y otros departamentos de oriente y sur, y se organizaron las elecciones para aprobar o rechazar la nueva Constitución.

## 2.2.- REFERENDOS AUTONÓMICOS SIN AUTORIZACIÓN DE LA CORTE

Es en ese marco que las cortes de cuatro departamentos considerados opositores al gobierno decidieron organizar referendos autonómicos, pese a la opinión contraria de la Sala Plena de la Corte Nacional Electoral. Nunca había sucedido una situación de rebeldía como ésta de parte de las cortes departamentales.

La Sala Plena de la CNE puso tres condiciones para que se pudiera cumplir con la legalidad de los procesos de las consultas: que cuenten con una ley del Congreso, que se tengan los presupuestos mínimos para organizar estos procesos y que se establezcan plazos razonables<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Peñaranda, Raúl, "Del conflicto al diálogo, Memorias del acuerdo constitucional", capítulo "Crónica del proceso constituyente", FBDM/FES-Ildis, La Paz, marzo de 2009.



Desoyendo a la CNE, el 31 de enero, el prefecto de Santa Cruz, Rubén Costas, convocó a referéndum departamental de facto para el 4 de mayo. Lo hizo con el respaldo de 103 mil firmas validadas por una comisión especial de la Corte Departamental Electoral de Santa Cruz. Los dirigentes cívicos de la “Media Luna” rechazaban el pedido de la CNE de suspender el plebiscito tomando como referencia la Ley 2769 de convocatoria a referéndum. Argumentaban que recolectar firmas que representen más del ocho por ciento del padrón departamental era suficiente.

Sin embargo, la ley es más compleja. Este fue el análisis realizado por la CNE al respecto:

El artículo 6 parágrafo III de la Ley N° 2769 (Ley del Referéndum), establece que en tanto no exista un gobierno departamental electo por voto popular, el referéndum departamental será convocado por el Congreso Nacional por mayoría de votos de los presentes. En concordancia, el artículo Primero de la Ley N° 3835 de 29 de febrero de 2008, interpretativo del artículo 6to, parágrafo III de la Ley 2769, interpreta que: “En tanto no existan Gobiernos Departamentales, entendiéndose a éstos como gobiernos conformados por órganos ejecutivos y órganos deliberantes elegidos ambos por voto popular, en el marco de la Autonomía Departamental, el Referéndum Departamental será convocado exclusivamente por el Congreso Nacional”.

De conformidad a la normativa legal citada, los prefectos de departamento no tienen competencia para convocar a Referéndum Departamental. Mientras no exista en los departamentos órganos ejecutivos y deliberantes elegidos ambos por voto popular, se considera que no existen “gobiernos departamentales” por lo que el Congreso Nacional es el único órgano competente para convocar al Referéndum Departamental. En tal sentido, para el citado Referéndum por la autonomía

departamental de Chuquisaca, la Corte Nacional Electoral ya ha solicitado esta convocatoria al Honorable Congreso Nacional mediante oficio PRES-SC-0154/2008, de fecha 14 de marzo de 2008<sup>29</sup>.

Al no existir en los departamentos “órganos deliberantes” elegidos por voto popular, no se podía convocar a referéndum, decía la CNE. Y pese a esa orden, el 4 de mayo se realizó la votación en Santa Cruz. La opción “sí” a la aprobación del estatuto autonómico venció con el 86 por ciento de los votos. El 1 de junio, los departamentos de Pando y Beni también acudieron a las urnas. En ambos, la opción “sí” ganó con holgura. Finalmente, el 22 de junio, fueron los tarijeños los que aprobaron su estatuto autonómico.

En sentido contrario a lo que se ha señalado de la gestión de Exeni, respecto de una supuesta falta de independencia del gobierno, dos de sus decisiones importantes contradijeron seriamente las aspiraciones del gobierno. La primera se produjo en marzo de 2008 cuando, al mismo tiempo de rechazar la validez de los referendos autonómicos, ordenó también la suspensión del referéndum, que el Ejecutivo quería realizar para ratificar la nueva Constitución. La Corte consideraba que para convocar a ese referéndum se requería una ley del Congreso y que un decreto supremo no era aceptable. El gobierno acató el pedido de la CNE.

La segunda se dio en septiembre de 2009. Entonces, el gobierno había llamado por decreto a realizar los referendos dirimidor y ratificadorio de la nueva Constitución Política del Estado y las elecciones para prefectos de La Paz y Cochabamba y subprefectos y consejeros departamentales de todo el país. La CNE rechazó esa convocatoria y anunció que no administraría esos procesos mientras no se aprobara una ley específica del Congreso.<sup>30</sup>

---

29 Agencia Erbol, marzo de 2007, en Peñaranda, Raúl, op cit.

30 Fides virtual, tomado del sitio web [www.fmbolivia.com.bo](http://www.fmbolivia.com.bo).

La resolución de la Sala Plena señaló: “se dispone suspender toda medida de organización y de ejecución del referéndum nacional constituyente dirimidor del artículo 398 de la nueva Constitución Política del Estado y del referéndum aprobador de la nueva Constitución Política del Estado hasta el día que entre en vigencia una Ley de Convocatoria a esos referendos en las condiciones constitucionalmente exigidas para la vigencia y aplicación de toda Ley (...) en tanto no se solucionen estos impedimentos de orden legal la Corte Nacional Electoral no podrá administrar ni ejecutar los procesos electorales y referendarios convocados mediante el Decreto Supremo 29691”.

Esa decisión obligó al gobierno a iniciar un largo proceso de negociación con parlamentarios opositores, dirigentes cívicos y autoridades prefecturales para aprobar un nuevo texto constitucional, por dos tercios de votos del Congreso, que finalmente fue aprobado en octubre de 2008 por el Parlamento y en enero de 2009 por un referéndum. Éste fue convocado por una ley, como había demandado la CNE cuatro meses antes.

Las decisiones de Exeni que sí coincidieron con las del gobierno fueron sobre todo las relacionadas a rechazar los referendos autonómicos pero, como hemos visto, lo hizo apegado a la ley que señala que, para ello, “debían existir órganos deliberantes” en los departamentos. Las críticas a que el padrón antiguo estaba “inflado” también quedaron sin base tras los resultados del empadronamiento biométrico de 2009.

Paralelamente, la oposición y ciertos analistas políticos utilizaron incorrectamente una declaración que Exeni había realizado al Senado. Allí aceptó la posibilidad de que un 30 por ciento de inscritos al padrón con libreta del servicio militar o RUN pudiera ser “reinscrito” con carnet de identidad. Los senadores opositores señalaron, injustamente, que Exeni había reconocido que “el 30 por ciento del padrón

tenía fallas”. La Corte Nacional Electoral envió notas de prensa y declaraciones para aclarar el malentendido, pero los analistas y la oposición hicieron caso omiso de ellas. La más notoria de esas analistas, luego convertida por breve tiempo en candidata presidencial, fue Jimena Costas. La Corte no pudo evitar que el error se convirtiera, con el paso de los meses, en una “verdad”. Jimena Costas siguió usando el argumento, incluso pidiendo que se eliminen esos 700 mil registros, durante todo el año 2009. El Mercurio de Santiago publicó la aclaración<sup>31</sup>:

“La Corte Nacional Electoral de Bolivia negó hoy que un 30 por ciento del registro de votantes tenga problemas que pongan en duda la confianza en la votación de las elecciones generales previstas para el próximo 6 de diciembre.

“En ningún momento la Corte Electoral ha señalado que el 30 por ciento del padrón tiene problemas, es falso”, dijo el presidente del órgano, José Luis Exeni. Denunció que se ha hecho “un manejo político” de las explicaciones sobre el registro de votantes que la semana pasada ofreció en el Congreso y tras la cual la oposición insistió en que hay irregularidades en un tercio de él.

Exeni sostuvo que explicó a los parlamentarios que se podía hacer una reinscripción de 700.000 casos, pero que éstos no constituían “ni irregularidades, ni anomalías”. Estos casos son de personas inscritas con un documento distinto a la cédula de identidad que usaron, por ejemplo, un pasaporte o libreta militar o son personas conocidas como “homónimos perfectos”.

Esta es la opinión de Exeni: “No es cierto que la CNE haya “admitido” que hubiese irregularidades en el 30 por ciento del padrón o, peor, que el 30 por ciento del padrón estuviese “contaminado”. Ese su-

---

<sup>31</sup> Despacho de la agencia EFE publicado por El Mercurio, 11 de abril de 2009. Dirección: <http://www.emol.com/bb/detalle.asp?idnoticia=353242>.

puesto dato fue difundido malintencionadamente por un diputado de oposición y luego reproducido en los medios sin atender el reiterado desmentido que hizo la CNE al respecto. Fue resultado de la reunión de trabajo que tuvo la CNE con la comisión mixta del Congreso que discutía la Ley del Régimen Electoral Transitorio. En ese entonces, la oposición había enarbolado la demanda del “reempadronamiento”. Con datos detallados se demostró que, debido a los plazos técnicos y administrativos requeridos, tal reempadronamiento no era posible para las elecciones de diciembre. Además, se explicó que no superaría las dudas que se habían sembrado respecto al padrón (números de documento de identidad repetidos, homónimos perfectos, empadronados sin respaldo exacto en el registro civil, inscritos con libreta de servicio militar y RUN). Entonces, como una señal de apertura y transparencia, y en el propósito de facilitar el acuerdo político necesario para viabilizar la Ley Transitoria, se propuso revisar todos esos registros (alrededor de 700 mil) de ciudadanos empadronados que pudiesen causar susceptibilidad o duda. Pero en ningún momento se asumió que esos registros tuviesen problemas ni menos fuesen irregulares. Un ejemplo: los ciudadanos inscritos con libreta de servicio militar o RUN, lo cual es permitido en el Código Electoral, no pueden ser considerados “ciudadanos irregulares” o con problemas en el padrón<sup>32</sup>.

Jimena Costas y todos quienes aprovecharon políticamente el tema del 30% del padrón “contaminado” no tomaron en cuenta que, desde el inicio del padrón electoral, el año 1991, ha habido ese porcentaje de personas cuya identidad no está refrendada por el Registro Civil. Pero las críticas se realizaron siempre para dar a entender que éste era un tema que había surgido en la gestión de Exeni.

Como sea, se considera a la de Exeni como una de las gestiones más polémicas llevadas adelante por un presidente de la CNE. Sin

32 Exeni, José Luis, entrevista vía cuestionario escrito. Noviembre 2009.

duda, será recordada por la que más rechazo tuvo de los medios de comunicación, lo que afectó su credibilidad. Su gestión se debilitó hasta tal punto que terminó renunciando a su cargo en abril de 2009. Más adelante veremos en detalle las circunstancias de su renuncia.

### 2.3.- EL PRINCIPIO DEL FIN DEL ANTIGUO PADRÓN

Durante los 18 años de vigencia del padrón electoral, se administraron con él 16 procesos electorales: cinco elecciones municipales (1991-1993-1995-1999-2004), cuatro elecciones generales (1993-1997-2002-2005) y una de prefectos el año 2005. Además de cuatro referendos vinculantes: el 18 julio de 2004, sobre la política energética del país; el 2 de julio de 2006, sobre las autonomías departamentales; el 10 de agosto de 2008, de revocatoria de mandato; y el 25 de enero de 2009, el referendo dirimidor y de aprobación del texto íntegro del proyecto de Constitución. El Padrón también fue utilizado para la elección de asambleístas para la Constituyente, el 2 de julio de 2006, y la elección de prefecto del departamento de Chuquisaca, el 29 de junio de 2008<sup>33</sup>. No exento de críticas y cuestionamientos, el padrón mantuvo un relativamente alto grado de confiabilidad durante la mayor parte de su vigencia, en parte gracias a la actuación prudente y responsable de la Corte Nacional Electoral que lo tenía como uno de sus más importantes instrumentos de administración de los procesos eleccionarios.

Sin embargo, el padrón adolecía ya de algunas deficiencias internas que no se corrigieron a tiempo y que tenían que ver principalmente con los errores en el trabajo de identificación, a cargo de la Policía Nacional.

---

33 <http://www.cambio.bo/noticia.php?fecha=2009-08-31&idn=6676>.

## Las observaciones y primeras críticas al padrón

En 2003, un estudio denominado “El desarrollo posible, las instituciones necesarias” auspiciado por la oficina de Naciones Unidas y coordinado por Joan Prats sobre el desarrollo institucional en Bolivia, mencionaba en su diagnóstico algunos elementos que hacían al funcionamiento del padrón electoral al referirse al sistema electoral en Bolivia:

“Quedan pendientes algunas cuestiones que deben ser abordadas en aras de mejorar la calidad y la credibilidad del sistema electoral... especialmente cabe destacar tres cuestiones pendientes: i) una significativa abstención a pesar de la obligatoriedad del voto; ii) irregularidades en el proceso de identificación nacional y de empadronamiento electoral y iii) debilidades en el control y fiscalización de la propaganda electoral.

Una parte significativa de la población boliviana no se encuentra identificada ni en el registro civil ni en el padrón electoral, lo que restringe su derecho al ejercicio del voto. Aunque no se dispone de cifras precisas, las estimaciones que se barajan es que aproximadamente el 10% de la población boliviana no cuenta con documentos de identidad y no consta en el registro electoral. Entre las explicaciones de estos problemas de identificación hay que mencionar especialmente dos:

- Aunque la ley establece que el servicio de identificación nacional debe estar junto con el padrón electoral bajo la responsabilidad de la Corte Nacional Electoral, la identificación nacional aún sigue en manos de la Policía Nacional, que no quiere renunciar a esta función puesto que obtiene de ella recursos significativos. De manera que la administración del registro civil y el padrón electoral está a cargo de instancias diferentes, lo que perjudica el control y seguimiento de la labor de identificación.

- En segundo lugar, el sistema informático utilizado por la Corte Nacional Electoral es, en opinión de uno de los entrevistados, ineficaz en su función de procesamiento y control de los datos de identificación del ciudadano. No es extraño que (...) una misión reciente de la OEA haya planteado la necesidad no sólo de depurar el padrón electoral, sino también de introducir otro sistema informático más preciso”.<sup>34</sup>

Coincidente con este análisis, el ex vocal de la Corte Nacional Electoral, Jorge Lazarte, mencionando los resultados de diagnósticos de la propia CNE sobre este problema, señalaba:

“El problema consiste en que los datos en el padrón electoral no coinciden con los datos efectivos que consignan los documentos de los ciudadanos. Todo tiene que ver con la depuración del padrón y con su confiabilidad. Aquí se presentan varios problemas en distintos lugares, que producen una distorsión final”<sup>35</sup>.

- Errores de los notarios en el registro.<sup>36</sup>
- Errores de transcripción.
- Fallas en la depuración.<sup>37</sup>
- Errores en el Registro Civil.<sup>38</sup>
- Duplicación del documento de identidad.

---

34 Institut Internacional de Governabilitat, PNUD, Generalitat de Catalunya, Joan Prats, Director de Diagnóstico, “El desarrollo posible, las instituciones necesarias”, págs. 183 – 184, Edit. Plural, La Paz, 2003).

35 Lazarte Rojas, Jorge, “Entre los espectros del pasado y las incertidumbres del futuro”, págs. 252 a 259, Ildis, Edit. Plural, La Paz, 2005.

36 Lazarte considera en este punto el registro erróneo de los datos del documento con se inscriben los ciudadanos atribuibles a la negligencia o la deficiente formación de los notarios, mencionando el hecho de que muchas veces éstos delegan el trabajo de registro a familiares o empleados. Señala también deficiencias en el proceso de selección de estos funcionarios como un agravante.

37 Señala que el proceso de depuración es mixto, es decir manual y automático. Este último procedimiento es el más susceptible de cometer errores ya que puede eliminar directamente a un grupo considerable de ciudadanos en un solo momento, lo que parece indicar que el sistema informático no es el más adecuado y moderno.

38 Refiriendo a un informe de Organización de Estados Americanos, Lazarte señala que los errores detectados y atribuibles al Registro Civil suman el 30% del total de registros de la Sala Murillo, aunque aclara que este problema se origina en la época en que esta institución no estaba bajo la tuición de la CNE.



- Errores en el registro de identificación.<sup>39</sup>
- Desarticulación entre varios registros.<sup>40</sup>
- Negligencia del elector.
- Padrón sobredimensionado.<sup>41</sup>
- Cambios no declarados de domicilios.
- Prohibición de la circulación de transporte, desplazamientos geográficos, distancias excesivas e información insuficiente.<sup>42</sup>

Éstas y otras falencias que no tuvieron solución efectiva, en parte por la crisis sistémica que también afectó al organismo electoral, fueron acumulándose generando, especialmente en el último tiempo, una corriente de opinión crítica de algunos sectores políticos de oposición y líderes de opinión mediática que minaron poco a poco la solidez de la confianza en el registro. Al minar la confianza en el padrón, lo que hacían, en el fondo, era procurar reducir la credibilidad de los resultados electorales que había obtenido el MAS desde el 2005.

## 2.4.- LA CARNETIZACIÓN GRATUITA

El 6 de marzo de 2006, el gobierno emitió el Decreto Supremo N° 28626 que creaba el programa “Cédula de identidad Gratuita para todos los Bolivianos” y que tenía por finalidad “lograr que todo boliviano y boliviana del campo y la ciudad tenga su cédula de identidad

39 Además de las duplicaciones, habrían errores en la transcripción de los datos que se registran en los mismos documentos de identidad, atribuibles ambos aspectos a la Policía Nacional.

40 Se refiere a la existencia de tres organismos de registro de datos del ciudadano: la Policía, la CNE y el Registro Civil que no articulan su trabajo generando, por lo tanto, tres fuentes de información sobre una misma persona.

41 Principalmente por la falta de actualización de datos sobre las personas fallecidas.

42 En realidad tiene que ver con la votación, aunque repercuten en el padrón, ya que las personas que no ejercen este derecho son excluidas del padrón en la siguiente elección, generando muchas veces ausentismo o depuraciones no informadas al ciudadano.

personal para empadronarse en el Registro Civil y Electoral<sup>43</sup>, a fin de cumplir con las obligaciones establecidas por ley”<sup>44</sup>.

El instrumento jurídico declaraba además al programa “de interés público y prioridad nacional” e instruía su ejecución directamente al Ministerio de Gobierno. Sin recurrir a ninguna norma reglamentaria, determinaba que “la emisión de la cédula de identidad se efectuará con la sola verificación de la base de datos del Registro Civil, sin necesidad de la presentación física del certificado de nacimiento”. El decreto señalaba en varias de sus consideraciones que su objetivo era eminentemente electoral, mencionando incluso que el Registro Civil no había podido efectuar la inscripción de ciudadanos del área rural y de los pueblos originarios. A partir de esta norma, el gobierno inició un proceso de dotación masiva de cédulas de identidad, especialmente en el área rural, sin ningún control o coordinación con el Registro Civil.

No existe consenso sobre la cifra de cédulas entregadas en este programa. El responsable del mismo dijo que se habían entregado 173.000. Pero la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea dijo que habían sido 400.000, incluidos niños. En marzo de 2009, esta Misión remitió un informe a la CNE sobre el referéndum dirimitorio, que señalaba: “el programa de “carnetización gratuita” era independiente de la administración electoral y estaba gestionado por el Ministerio de Gobierno. Su modus operandi carecía de transparencia en cuanto a los procedimientos de recolección de datos y los métodos de consolidación de los mismos. La “carnetización gratuita” se inició lentamente en el 2006, pero ante la inminencia de los referendos fue acelerando su marcha, y en poco

---

43 La cédula de identidad es el principal documento requerido para empadronarse en el registro electoral, aunque también se permite este trámite con la libreta de servicio militar o el pasaporte.

44 [http://www.cne.org.bo/RegistroCivil/documentos/compendio\\_normativo/DECRETOSUPREMO28626\\_6-3-2006.pdf](http://www.cne.org.bo/RegistroCivil/documentos/compendio_normativo/DECRETOSUPREMO28626_6-3-2006.pdf).

tiempo entregó 400.000 documentos de identidad a ciudadanos, incluyendo niños”<sup>45</sup>.

Al margen de las cifras, y de si son o no relevantes con respecto al total del padrón (puesto que no sería correcto considerar que todas las cédulas se entregaban de manera irregular), la carnetización gratuita fue uno de los principales argumentos que utilizó la oposición para descalificar al padrón electoral al señalar que el gobierno estaba entregando cédulas indiscriminadamente con el propósito de montar el fraude. Las denuncias y presuntas pruebas de esta acción no fueron suficientes para que se ejecutara una investigación seria, pero generaron muchas dudas sobre la transparencia del programa y construyeron el soporte argumental con el que se pretendió justificar las altas votaciones del MAS. En la actualidad, el programa de carnetización continúa ejecutándose, aunque de manera más discreta.

## 2.5.- REFERÉNDUM DE 2008 Y AUDITORÍAS AL PADRÓN

El 12 de mayo de 2008, el Congreso aprobó la Ley N° 3850, de convocatoria a referéndum revocatorio de mandato, que ordenaba la consulta popular para mantener en el cargo o revocar el mandato del Presidente, Vicepresidente y ocho prefectos departamentales (todos menos la de Chuquisaca, que acababa de ser electa). Era la salida política a un conflicto que, a la larga, fue muy conveniente para el gobierno, arrinconado hasta entonces por una aguerrida oposición regional.

La consulta se realizó el 10 de agosto de 2008 y dio como resultado la ratificación del Presidente y Vicepresidente con un porcentaje del 67% de los votos, la más alta victoria electoral de Morales durante su gestión. Asimismo, dos prefectos opositores al régimen fueron revocados.

---

45 <http://www.scribd.com/doc/13672355/INFORME-FINAL-Referendum-Nacional-Constituyente-2009>.

Pese a informes de entidades internacionales sobre la confiabilidad del padrón, la Corte Nacional Electoral sufrió un fuerte embate político a raíz de numerosas denuncias de irregularidades como el voto de personas fallecidas, la suplantación del voto, la depuración selectiva en regiones opositoras y las inscripciones sin respaldo en el Registro Civil. Aunque el número de casos no era significativo y no afectaban el resultado general de la elección, su difusión tuvo un fuerte impacto mediático.

La situación se agravó en los siguientes meses al evento electoral cuando algunos presidentes y vocales de las cortes departamentales e incluso el vicepresidente del organismo electoral, Jerónimo Pinheiro, cuestionaron el proceso de depuración realizado para los comicios.

“Es un padrón sucio que debe ser limpiado”, dijo Pinheiro.

Como hemos visto, desde 1991, alrededor de un tercio del padrón tiene registros de ciudadanos que no tienen respaldo del Registro Civil. En Santa Cruz, el presidente de la Corte, Mario Orlando Parada, informó que existen 156.151 personas registradas en el padrón que no habían sido encontradas en la base informativa nacional del Servicio de Registro Civil. Es decir que tenían carnet de identidad o libreta del servicio militar, pero no certificado de nacimiento.

Zulema Gutiérrez, de la corte del Beni, pidió una reunión con el titular nacional para tratar el tema del padrón. Reveló que en Beni de un total de 148.780 ciudadanos habilitados en el último proceso, 51.550 ciudadanos no estaban en la base de datos del Registro Civil.

Tania Álvarez, vocal de Chuquisaca del área de Educación Ciudadana, coincidió que el padrón necesitaba una auditoría. “El padrón ha sido contaminado por agentes externos que nada tienen que ver con el organismo electoral como el Ministerio de Gobierno, que maneja identificación”, dijo la docente<sup>46</sup>.

---

46 Periódico El Nuevo Día, edición del 7 de octubre de 2008.

La respuesta de la Corte fue aceptar la realización de una auditoría técnica al padrón, que fue una demanda de la oposición como condición para aceptar el referéndum dirimitorio de 2009. La auditoría estableció que “El nivel de confiabilidad que hemos encontrado en el padrón electoral boliviano está sobre el nivel internacional y es de un 95 por ciento. Con total responsabilidad y con todos los antecedentes estadísticos podemos afirmar que el padrón electoral boliviano es confiable, que no tiene duda estadística, muestral, ni matemática que nos indique otra cosa”, afirmó el director de Asuntos Electorales de la OEA, Pablo Gutiérrez<sup>47</sup>. Tiempo antes, un equipo de ex presidentes de órganos electorales del continente, miembros del Consejo de Expertos Electorales de Latinoamérica (CEELA) había llegado a conclusiones similares y lo había calificado como “el más confiable de América Latina”, con una consistencia del 97,66%<sup>48</sup>.

## 2.6.- REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL, MÁS DESCALIFICACIONES AL PADRÓN

En medio de un escenario cada vez más adverso al órgano electoral, el 21 de octubre de 2008, el Congreso Nacional sancionó la Ley de Convocatoria al Referéndum Dirimitorio y Ratificatorio para aprobar o rechazar la nueva Constitución.

El organismo electoral atravesaba por una grave crisis institucional que se expresaba en la rebeldía de varios presidentes de las cortes departamentales, las desinteligencias de su Sala Plena y la resistencia cada vez mayor de sectores políticos y cívicos opositores a la gestión de José Luis Exeni.

47 La Prensa, 10 de diciembre de 2008.

48 ERBOL, periódico digital, [www.erbol.com.bo](http://www.erbol.com.bo), edición del 4 de agosto de 2008

La Corte ejecutó las fases de reinscripción y depuración del padrón electoral que había utilizado meses antes en el referéndum revocatorio de mandato y que mostraba un registro de 4.047.706 ciudadanos. La Corte Electoral informó que estaban habilitados para votar, en enero de 2009, un total de 3.891.397 ciudadanos. El proceso incluía la inscripción de las personas que hubieran cumplido 18 años al 25 de enero, la reinscripción de los que fueron depurados, los que cambiaron de domicilio y de aquellos que no se hubieran registrado y la depuración de los fallecidos y los que no votaron en la consulta del 2006.

Tras la consulta, el 61,4% de los votantes aprobaron el nuevo texto constitucional y nuevamente se sucedieron las denuncias de los opositores sobre supuestos hechos de fraude. Las denuncias eran básicamente las mismas que las referidas en el anterior proceso, añadiéndose el supuesto incremento del padrón en departamentos afines al MAS y la disminución de los registros en zonas que le eran adversas.

## 2.7.- EL PROYECTO EULER

De una manera paralela al debate político sobre el nuevo padrón, la Corte Nacional trabajaba en el denominado proyecto Euler. El ex presidente del organismo electoral, José Luis Exeni, lo considera como una “base fundamental” sobre la cual se pudo construir el proceso de empadronamiento tras la aprobación de la Ley N° 4021<sup>49</sup>. Su diseño estuvo a cargo del ingeniero informático Marcelo Villegas<sup>50</sup>.

---

49 Exeni José Luis, entrevista mediante cuestionario por los autores del texto, noviembre de 2009.

50 Aunque Exeni considera al proyecto Euler como una “base fundamental” para el futuro empadronamiento biométrico, el director nacional de éste, Luis Pereira, realizó su plan de logística sin considerar sus características. El Euler sí fue importante, según diría luego Costas, en la comprensión de la tecnología biométrica. Dijo: “Nosotros teníamos una plataforma desarrollada, un desarrollo alcanzado en la parte organizativa, teórica, del Euler. Éste es un trabajo de técnicos meritorios, muchachos muy jóvenes que desarrollaron todo esto, sin embargo, ya al momento de adoptar está decisión, una vez transformada la ley, tuvimos que transformar todo ese proceso teórico” (entrevista en el programa “En la mira”, que dirige Juan Carlos Arana en el canal Cadena A. En la entrevista participó el periodista Mario Cañipa. El programa fue emitido el 10 de octubre de 2009).

Pero el proyecto Euler tenía unos plazos totalmente discordantes con las urgencias políticas que vivía Bolivia. Mientras la oposición deseaba poder contar con un padrón biométrico lo antes posible, incluso postergando las elecciones si fuera necesario (o provocando esa postergación), el organismo electoral trabajaba para terminar el registro el año 2011.

En septiembre de 2008 se presentó el proyecto y en marzo siguiente se dio a conocer su segunda fase. Allí se mencionaba como objetivo importante, incluir la fotografía de cada elector en el empadronamiento y aplicar éste en países donde hubiera residentes bolivianos. En el plan presentado se anunciaba que se incrementarían las medidas de seguridad y control del padrón mediante “un uso inteligente de la tecnología”. La nota de prensa de la CNE señaló que lo que se buscaba era “brindar a la ciudadanía certeza plena de la confiabilidad y disponibilidad en el marco de la inclusión ciudadana”. Pero añadía, contradiciendo la demanda opositora, que “la concreción de este proyecto obedecerá a plazos y procedimientos técnicos”<sup>51</sup>. Era, por entonces, antes del proceso de empadronamiento como tal, el proyecto más ambicioso de modernización que encaraba la CNE desde la conquista de la democracia en 1982.

El trabajo en sí se desarrollaría en seis fases distribuidas entre 2009 y 2011, de acuerdo a la siguiente descripción: uno, definición conceptual, estratégica y logística; dos, preparación; tres, empadronamiento en el nuevo padrón electoral; cuatro, emisión y distribución masiva de credenciales electorales; cinco, operación de transición al nuevo padrón; seis, operación regular, o puesta en vigencia del nuevo padrón.

El proyecto Euler incluía la reingeniería del padrón electoral nacional, la implementación de una nueva generación de aplica-

---

51 CNE, sección boletines de la página web [www.cne.org.bo](http://www.cne.org.bo).

ciones informáticas de soporte a ese padrón, la inclusión de información biométrica que incluya firma, fotografía y huella digital, la modernización y estandarización de los conceptos y procesos asociados a un proceso electoral y la aplicación del voto en el extranjero.

El plan se basaba en los principios de universalidad, es decir que todos los ciudadanos en edad de votar debían estar incluidos en él; aceptación, para que los ciudadanos, partidos y candidatos acepten al padrón como legítimo; seguridad, puesto que ésta debe ser garantizada en todas sus etapas: captura, administración, gestión y almacenamiento de los datos; y confiabilidad, el padrón debe ser considerado fiable, accesible y creíble<sup>52</sup>.

El funcionamiento del padrón según ese plan se asentaba en cuatro fundamentos técnicos: el registro electoral sería permanente, se entregaría la credencial electoral, la seguridad sería integral y el padrón contendría información demográfica y biométrica. El proceso de inscripción como tal se dividiría en tres estrategias: urbana, rural y en el extranjero.

La inscripción urbana se realizaría en fechas separadas por primera letra del apellido paterno, es decir que los ciudadanos, según el plan, debían inscribirse de acuerdo a un cronograma establecido por orden alfabético. Además, la operación tenía que ser ejecutada por oficiales de Registro Electoral a ser oportunamente contratados. Esta idea fue descartada por la nueva estrategia, pero sí se continuó con la que proponía para las áreas rurales: que brigadas de registro se hicieran cargo de la inscripción con base en cronogramas de vista previamente aprobados. Ese trabajo contaría con el apoyo de centrales campesinas y capitanías generales.

---

52 Nota de prensa ya mencionada.



El tiempo promedio de inscripción por ciudadano oscilaba, según las previsiones, entre ocho y diez minutos para las áreas urbanas y entre 15 y 20 minutos en las áreas rurales.

El proyecto Euler se ponía, para el área rural, un plazo de 370 días para terminar el trabajo, con la participación de 300 oficiales de Registro Civil, que empadronarían a 8.700 personas por día.

## 2.8.- MÉTODOS USADOS EN EL PADRÓN BIOMÉTRICO

El proyecto Euler, y el que finalmente se puso en marcha, toma estos aspectos huella, firma y fotografía. Veamos una a una: las huellas dactilares son el rasgo distintivo más ampliamente utilizado en temas biométricos y es el de mayor data. Por su facilidad y seguridad comprobada y aceptada por el público, es la más común en todos los países. De hecho ya era usada antes de la informatización del sistema. Los lectores de huella digital utilizan un escáner que hacen rebotar rayos de luz en el dedo, de donde una computadora procesa el patrón refractado. Esto permite al lector crear una imagen de su dedo, que es transmitida al software biométrico. El proceso convierte esas líneas en algoritmos, que luego el sistema compara entre sí y detecta eventuales duplicaciones.

La firma es también un rasgo biométrico. Tanto la superficie donde se firma como el bolígrafo utilizado pueden contener varios sensores. Estos sensores miden características mucho más allá que simplemente la forma o apariencia de la firma: la presión que se aplica sobre la superficie, el ángulo al cual se sujeta el bolígrafo, etc.

La fotografía, el sistema de autenticación mediante el rostro, es el más fácil de comprender, ya que es la manera más directa de identificar a las personas de nuestro entorno. Los métodos de reconocimiento de rostros van más allá de la contrastación visual. En realidad,

lo que hacen es medir la distancia de los ojos entre sí, y con respecto a la nariz, labios, etc., formando “triángulos” que luego se convierten en algoritmos y que, al compararse entre sí, detectan las duplicaciones.

### **Antecedentes de la biometría**

Hace unas dos décadas se inició a nivel internacional un debate, todavía inconcluso, sobre el uso de la biometría como sistema de seguridad. Lo que parecía una iniciativa que modernizaría los sistemas de identificación y proveería estrategias de seguridad para evitar suplantaciones y fraudes, encontró críticos que planteaban a la biometría en el registro de identidad como un peligroso método de seguimiento y control de los ciudadanos.

En todo caso, la seguridad ofrecida es más atractiva y ya son muchos los países que han iniciado la implementación de la biometría informatizada en el registro civil de sus ciudadanos, siempre cuidando el uso legal y la protección de esa información.

El ejemplo más importante es la India, que en junio de este año anunció la implementación de las tarjetas biométricas universales de identidad que hasta el 2011 pretende registrar a cerca de 1.200 millones de ciudadanos.

En Europa, se debate la aplicación de esta tecnología en los pasaportes y en el registro de migrantes para evitar la suplantación y como medida preventiva ante el problema del terrorismo. Esta misma idea es desarrollada en Estados Unidos.

En varios países africanos se han realizado procesos de dotación de tarjetas biométricas a sus poblaciones aunque con diferentes resultados. Varias de estas naciones han utilizado la carnetización biométrica para sus procesos electorales.

También México está aplicando una cédula de identidad con rasgos biométricos. En Chile, en 2002, se implementó un Sistema Centralizado de Identificación, que es de tipo biométrico. Y, en general, la mayoría de las naciones desarrolladas utiliza la biometría en la totalidad o en algunos aspectos de la identificación ciudadana.

### **La biometría y los procesos electorales**

El uso de la tecnología biométrica en los procesos electorales es relativamente nueva en el mundo y son pocos países los que la han incorporado directamente en sus procesos políticos. Esto tiene que ver con el sistema de registro establecidos en la legislación de los diversos países y con el debate sobre el derecho a la privacidad en el uso de los datos de identificación de los ciudadanos.

En países como Argentina, Ecuador, Costa Rica o Panamá, el registro es automático, es decir no se precisa de un proceso previo de inscripción antes de los comicios electorales, por lo que su padrón está directamente relacionado con el registro civil. En cambio, en naciones como Bolivia, Brasil, Chile o Perú, el padrón electoral está separado del registro ciudadano, por lo que se requiere de procesos de inscripción y/o depuración en cada caso.

En América, solamente Haití y Venezuela tienen padrones electorales biométricos, mientras República Dominicana y Brasil los están implementando paulatinamente.

Brasil estrenó en 2008 la tecnología biométrica en las elecciones de 4 municipios como parte de un proyecto experimental que pretende su completa implementación en las elecciones de 2014. Desde 1996 esta nación realiza sus elecciones con el voto electrónico y a par-

tir de 2010 aplicará la biometría tanto en el proceso de registro como en el de votación.

Autoridades políticas de Argentina y Chile, a partir de la experiencia boliviana, han expresado su intención de desarrollar un proyecto que incluya el empadronamiento biométrico.

### **La biometría en Bolivia**

Desde hace más de 80 años, la Policía Nacional utiliza el sistema biométrico manual para registrar a los ciudadanos y otorgar la cédula de identidad. Este sistema que ha mostrado su obsolescencia y alto grado de permeabilidad aún sigue vigente en nuestro país, aunque recientemente el director nacional de Identificación de la institución anunció que se pondrá en marcha este año el registro biométrico único de identificación personal<sup>53</sup>. El registro supuestamente incluirá huellas, fotografía y firma de identificación digitales.

En los últimos años, algunas instituciones financieras han incorporado el sistema biométrico en su atención al público y ya suman decenas de pequeñas empresas que la utilizan para el control de personal y de acceso a sus instalaciones. Esto ocurre en parte por la producción y comercialización de equipos biométricos a bajo costo que permiten acceder a la tecnología sin costear grandes sumas.

A principios de la década de 2000, el gobierno, a través de una ley, puso en marcha el sistema de Registro de Identidad Nacional (RIN), que buscaba dotar de cédulas de identidad biométricas a los bolivianos, quitándole esa responsabilidad a la Policía Nacional. El proyecto fue suspendido cuando se encontraba en su fase de planificación debido a aparentes presiones de autoridades de la Policía, que no deseaban perder el control sobre los procesos de identidad.

<sup>53</sup> [http://www.la-razon.com/Versiones/20090506\\_006719/nota\\_247\\_806917.htm](http://www.la-razon.com/Versiones/20090506_006719/nota_247_806917.htm).

## CAPÍTULO 3.

### EL CONGRESO DEBATE LA LEY TRANSITORIA

#### 3.1.- PARLAMENTO TRABADO POR EL EMPADRONAMIENTO BIOMÉTRICO

José Luis Exeni había sostenido de manera permanente que el Padrón Biométrico no se podía realizar en un tiempo menor a dos años. Argumentos no le faltaban: en general, en otros países este proceso ha demorado mucho tiempo. Por ejemplo, el padrón biométrico mexicano fue construido en dos años y el brasileño, que empezará a realizarse en 2010, tiene un plazo de ocho años para concluirse. Además, Exeni había recibido asesoramiento técnico del experto canadiense Wayne Donovan, uno de los más reconocidos del mundo, quien también había llegado a la conclusión de que la labor no se podría realizar a tiempo para los comicios de diciembre. De ahí la persistencia de Exeni en mantener el plazo de dos años prefijado en el proyecto Euler. Sin embargo, el entonces vocal Antonio Costas tenía una opinión contraria: el padrón sí era posible de completarse antes de esas elecciones y, más aún, podía ser realizado directamente por el organismo electoral.

Paralelamente, el intenso y crucial debate de la ley electoral estaba trabado en el Congreso. Estaba claro que los intereses de oficialismo y oposición no serían fáciles de ser consensuados:

Los temas principales se expresan en el siguiente esquema<sup>54</sup>:

---

54 Cuadro elaborado con base en un artículo publicado en La Razón el 31 de marzo de 2009.

TEMAS	OFICIALISMO	OPOSICIÓN	ACUERDO POSTERIOR ALCANZADO
Quórum de la CNE	Para evitar que la CNE se quede sin quórum, en un artículo ordena la ampliación del mandato de los vocales, si el Congreso no elige a sus miembros.	No especifica nada sobre la prórroga del mandato de los vocales electorales.	Se aprobó finalmente la propuesta del oficialismo.
Padrón electoral	Mantiene lo establecido en el actual Código Electoral y no dispone el reempadronamiento para las elecciones de diciembre del 2009 ni abril del 2010.	Dispone la conformación de un nuevo padrón electoral biométrico, mediante la inscripción y registro de los ciudadanos para las futuras elecciones.	Se aprobó finalmente la propuesta de la oposición.
Circunscripciones Indígenas	Otorga 14 escaños a los pueblos indígenas, representaciones que se restan a los diputados plurinominales.	Define que los escaños salgan de los escaños uninominales y que la CNE defina las mismas en función a la población.	Se aceptó finalmente una tercera vía: las circunscripciones indígenas se restarían a los plurinominales pero sólo serían elegidos siete.
Voto en el exterior	Ordena a la CNE el registro (manual) de bolivianos residentes en el exterior (en los países y ciudades que determine este órgano) con vistas a los comicios del 6 de diciembre del 2009.	Ordena a la CNE el registro (biométrico) de bolivianos residentes en el exterior (en los países y ciudades que determine este órgano) con vistas a los comicios del 6 de diciembre del 2009.	Se aprobó finalmente la propuesta de la oposición.
Referendos	Dispone la realización de consultas autonómicas en los cinco departamentos que la rechazaron anteriormente.	No prevé este proceso electoral autonómico.	Se aprobó finalmente la propuesta del oficialismo.
Asignación de escaños	Los votos acumulativos obtenidos (...) se dividirán sucesivamente entre los divisores naturales: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, etcétera, en forma correlativa, continua y obligada (este sistema es el mismo que la ley de 1999 y favorece a las mayorías).	Los votos acumulativos obtenidos (...) se dividirán sucesivamente entre los divisores naturales impares: 1, 3, 5, 7, 9, etcétera, en forma correlativa, continua y obligada (este sistema favorece a las minorías).	Se aprobó finalmente la propuesta del oficialismo.

De los puntos en debate, el fundamental era el referido al empadronamiento biométrico. El oficialismo consideraba que era imposible encarar un proyecto de esa envergadura en el poco tiempo que restaba hasta el 6 de diciembre y que, por lo tanto, la demanda resultaba inaceptable.

Sin un acuerdo sobre esta ley, no se realizarían las elecciones presidenciales y el proyecto gubernamental sufriría una seria derrota.

Además, nadie podía encontrar una solución ante una situación inédita: la nueva Constitución establecía el 6 de diciembre como fecha de las elecciones, pero no se podía aprobar la ley que las viabilizara. Como ha sido usual en el trabajo parlamentario de los últimos años, la Cámara de Diputados, controlada por el oficialismo, aprobó el anteproyecto de ley propuesto por el gobierno, pero el Senado, bajo control opositor, no lo hizo.

Se tuvo que convocar, por lo tanto, a una sesión de Congreso pleno, es decir la suma de ambas cámaras. Si bien allí el oficialismo tenía simple mayoría, que era el requerido para aprobar la ley, el reglamento de debates establece que ambas cámaras deben tener quórum para poder instalar las sesiones. Por eso, la ausencia de dos o tres senadores opositores era suficiente para hacer fracasar el tratamiento de la ley. Es en ese momento que la oposición usó el empadronamiento biométrico como un mecanismo de transacción: si el gobierno quería elecciones en diciembre, éstas debían realizarse con registro biométrico. Pocos pensaban que ello era posible. Estaban en esa posición de descreimiento, primero, el gobierno, y segundo, muchos de los senadores opositores.

Al margen de ello, y ante la demora en aprobar la ley, el presidente Evo Morales, en una acción poco frecuente en la política boliviana, decidió el 9 de abril declararse en huelga de hambre para presionar a la bancada opositora del Congreso. Su decisión fue inmediatamente imitada por dirigentes y autoridades de su partido en todo el país. Paralelamente a ello, los movimientos sociales iniciaron una marcha hacia La Paz con el mismo fin.

Exeni, citado por el Congreso, dijo en una primera instancia que el empadronamiento biométrico no era posible de realizar en tan poco tiempo. Pero el vocal Costas dijo que sí se podía. Exeni se vio atena-

zado por las circunstancias: por un lado él, en su fuero íntimo, pensaba que no se podía realizar el padrón a tiempo; por otro, aceptar esa demanda era la única manera de destrabar la grave crisis política y permitir que el país tuviera elecciones en diciembre de 2009. No organizarlas implicaba un riesgo institucional de imprevisibles consecuencias. Estaban frescos en la memoria los sucesos de agosto y septiembre de un año antes, cuando la violencia desatada terminó con una quincena de muertos en Pando y saqueos, atentados contra gasoductos, tomas de aeropuertos y enfrentamientos entre manifestantes en los departamentos del oriente y sur.

Finalmente, la exasperación oficialista por el empantanamiento de la ley hizo que aceptara la demanda opositora. En ese escenario, Exeni no tuvo más remedio que ceder ante la presión gubernamental y dar su visto bueno a la reforma.

Así, el 14 de abril se aprobó finalmente la ley, con estos temas:

Las elecciones del 6 de diciembre de 2009 se realizarían con un nuevo padrón electoral biométrico, que utilizaría tres rasgos distintivos: huellas, fotografía y firma; habría referendos en los cinco departamentos que habían rechazado la autonomía departamental en 2006; la provincia Gran Chaco de Tarija realizaría un referéndum sobre su conversión en autonomía regional; se votaría en siete circunscripciones especiales indígenas por un número igual de diputados indígenas; se garantiza el voto de ciudadanos bolivianos en el exterior hasta una cifra igual al 6% del padrón electoral; el empadronamiento en el exterior también debía ser biométrico.

Tras promulgarse la ley, Exeni se reunió con sus colaboradores inmediatos. La mayoría de ellos le dijo que haber aceptado hacer el empadronamiento biométrico para diciembre de 2006 había sido un grave error. Días después, la mencionada asesoría del canadiense Wayne



Donovan terminó confirmando ese criterio: había sido una falta de responsabilidad aceptar la realización del padrón en un plazo tan breve.

La misma opinión tenían varios analistas y especialistas. Los medios, sin embargo, creyeron en la factibilidad de la tarea y la mayor parte de ellos, tanto los más cercanos a las posiciones del oficialismo y a las de la oposición, apoyaron el objetivo sin miramientos.

Y junto con las muestras de escepticismo de analistas y especialistas, las críticas opositoras a la gestión de Exeni aumentaron aún más de intensidad.

### 3.2.- LA RENUNCIA DE EXENI

El mismo 14 de abril, día de promulgación de la ley, varios dirigentes opositores anunciaron el inicio de una campaña para lograr la renuncia del entonces presidente de la Corte. “Hoy mismo debe comenzar la campaña para que Exeni se vaya a su casa. Vamos a fiscalizarlo, vamos a exigir su renuncia”, declaró el diputado de Podemos Oscar Urenda. La también diputada de Podemos Ninoska Lazarte lo calificó como “un peligro para el voto”. El mismo día los prefectos opositores Ernesto Suárez, del Beni, y Rubén Costas, de Santa Cruz, agravaron el uso de los calificativos: “Tengo todo el derecho el mundo a dudar del señor Exeni (...) yo lo considero un payaso”, dijo Suárez. Costas, por su parte, explicó que “una de las decisiones que habíamos tomado es que debe haber cortes departamentales imparciales y una Corte Nacional independiente, y Exeni no goza de la más mínima credibilidad”.<sup>55</sup>

Para empeorar más aún las cosas, un vocal de la Corte Departamental Electoral de Santa Cruz, anunció que en una próxima reunión

<sup>55</sup> Despacho de la agencia APG, tomado del sitio web redbolivia.com. Dirección: <http://www.redbolivia.com/politica/politica/1698-bolivia-ahora-la-oposicion-quiere-la-salida-de-exeni-de-la-cne.html>.

en La Paz, a la que había sido convocado, le pediría la renuncia a Exeni “porque no es nada confiable”. Se vivía una repetición, a momentos agravada, de las críticas que le había hecho la oposición durante todo el 2008.

Tras conversar con sus allegados más íntimos, Exeni llegó a la conclusión de que su renuncia era la mejor solución para todos: para él, como persona, y para la CNE, como institución. La hizo pública el 1 de mayo, en conferencia de prensa, aunque la carta de renuncia estaba datada un día antes. Hacía alusión a “razones personales”.

La renuncia aumentó el escepticismo sobre la posibilidad de que el Padrón Biométrico pueda realizarse a tiempo. Y algunos de los sucesos posteriores no ayudaron a reducir las dudas, sino a aumentarlas...

### 3.3.- CRISIS Y RENOVACIÓN DE LA CNE

Como hemos visto, abril y mayo fueron meses de profundos cambios en la Corte Nacional Electoral. En primer lugar, el 14 de abril se aprobó la ley electoral transitoria 4021, que establecía que para las elecciones de diciembre de 2009 debía estar listo el padrón biométrico. Ya no se tenían dos años de plazo para terminar el proyecto anterior, denominado Euler, sino seis meses desde aprobada la ley hasta finalizar el registro y solamente 75 días de empadronamiento en sí. Ése fue el primer cambio. Posteriormente se produjo la renuncia de Exeni a la presidencia del Organismo Electoral, el 1 de mayo. Luego vino, ese mismo día, la designación por parte del Poder Ejecutivo de Roxana Ybarnegaray como nueva vocal y la elección, por voto de la Sala Plena, el día 3 de mayo, de Antonio Costas como nuevo presidente.

La nueva Sala Plena se reunió de emergencia y tomó decisiones inmediatas: primero, acatar lo establecido por la ley, es decir realizar

todos los esfuerzos necesarios para organizar las elecciones de diciembre con el nuevo padrón biométrico; segundo, evaluar el equipo técnico que estaba a cargo de esa tarea, cuyo máximo responsable, Carlos Portocarrero, había sido nombrado días antes por Exeni; tercero, ratificar los plazos de la licitación internacional que estaba en curso y que tenía como fin contratar a una empresa bajo el modelo de contrato “llave en mano”. La apertura de sobres debía realizarse el 25 de mayo.

La evaluación del trabajo de Portocarrero fue positiva y la Sala Plena le pidió que se encargara de la gerencia del voto en el exterior. Portocarrero, sin embargo, consideró esa oferta como una muestra de no confianza y presentó su renuncia el 22 de mayo. La Sala Plena, de inmediato, tomó contacto con Luis Pereira, que había sido director del Censo de Población y Vivienda de 2001, para designarlo como director nacional del Empadronamiento. También fueron nombrados Alberto Navia como gerente de Logística (había tenido un cargo equivalente en el Censo 2001) y Raúl Peñaranda, como gerente de Comunicación.

El 25 de mayo se realizó la apertura de sobres y la comisión técnica, nombrada de entre el personal de la CNE, empezó a trabajar. De las 34 empresas que habían recogido el pliego de especificaciones, sólo cuatro presentaron su documentación: Insertec Ltda, Cogent Systems, Smartmatic Corporation y Vicstar Machinery. Lo hicieron en medio de titulares de diarios que informaban con tono crítico sobre la Cogent, que había participado en el proceso en Venezuela.

Al día siguiente, la comisión tomó la decisión más inesperada: declaró desierta la licitación. Adujo las siguientes razones: se descalificó a Insertec porque no cumplía el requisito de haber tenido experiencia previa en empadronamientos biométricos y porque la boleta de garantía de seriedad de propuesta contenía errores; a Cogent, tam-

bién por errores al emitir la boleta de garantía; a Smartmatic, por no haber podido acreditar su experiencia en la realización de tres proyectos similares al solicitado; y a Vicstar Machinery, por omitir la entrega de la boleta de garantía. El empadronamiento volvía a fojas cero. Las dudas sobre su realización se incrementaron enormemente.

Tras conocerse la decisión de la comisión evaluadora, el mismo 26 de mayo en la noche, el presidente Costas convocó a una reunión de la denominada Sala Plena ampliada, es decir los tres vocales más los funcionarios directamente relacionados con el proyecto del padrón. En la reunión, Costas expuso la situación y le cedió la palabra a Pereira. Este propuso que el empadronamiento sea realizado por la Corte Nacional y las cortes departamentales, desechando, por lo tanto, el sistema denominado “llave en mano”. La estrategia y la planificación la realizarían la Corte Nacional y todo el trabajo operativo lo efectuarían las cortes departamentales. Una empresa internacional solamente se encargaría de dotar las unidades de registro y la tecnología AFIS de almacenamiento y contrastación dactilar. La propuesta causó reacciones encontradas. Un funcionario señaló que la Corte no podría realizar el empadronamiento en un tiempo tan breve si no se cedía todo el contrato a una empresa internacional (“llave en mano”). Costas argumentó que el trabajo sí lo podía realizar el organismo electoral, pero que para ello era imprescindible el compromiso de las cortes departamentales. Por eso se decidió organizar una reunión de presidentes de éstas. Pereira y Navia debían preparar para entonces un perfil de plan de empadronamiento. Tenían tres días para hacerlo. El equipo anterior había tenido meses para preparar el proyecto Euler. Con esa apreciación concluyó la reunión.

Pereira y Navia propusieron una estrategia nueva para el empadronamiento, que incluía imprimir tres millones de notificaciones y

1,1 millones de adhesivos para las viviendas, además de crear 529 unidades móviles que se desplazarían a 2.300 localidades menores a mil habitantes en edad de votar. Expusieron una primera versión de su plan a la Sala Plena, que lo aprobó incorporando varias reformas y ajustes. Ese plan debía ser presentado a las cortes departamentales. El 29 de mayo, los presidentes de todas las cortes departamentales se reunieron en La Paz. El plan fue presentado, pero en el debate siguieron interviniendo funcionarios de la Corte que no confiaban en que la tarea se podría llevar adelante. Uno llegó a decir que las cortes departamentales no estaban capacitadas para el desafío.

“Dos días de reunión (con las cortes departamentales) y me acuerdo cuando recibimos la explicación de los técnicos. Uno de los vocales del interior dice: ‘indíqueme, ¿cuál es la visión? ¿Cree que este proyecto con las cortes puede salir adelante?’. Y un técnico responde: ‘no, porque hay muchos problemas’, y le hace un detalle de unas observaciones absolutamente válidas, que nos hicieron reflexionar. Pero aún así, nosotros decidimos encarar la tarea”.

Gracias, por una parte, a la fortaleza de la posición de Costas y, por otra, al deseo de tomar en sus manos el operativo, los presidentes de las departamentales aprobaron la nueva estrategia.

Tras la larga jornada de reflexión, fue aprobada una resolución en la que se ratificaba que el organismo electoral iba a llevar adelante el empadronamiento: “En el marco de la Ley N° 4021 de 14 de abril de 2009, la creación e implementación del Padrón Electoral Biométrico se realizará por administración directa por la Corte Nacional Electoral y las nueve Cortes Departamentales Electorales, en el marco de sus competencias. La Corte Nacional Electoral al amparo del ordenamiento jurídico vigente, contratará a una empresa que provea: equipamiento, solución tecnológica biométrica, soporte de capacitadores,

soporte técnico y otros necesarios”, decía el punto más importante de la resolución<sup>56</sup>.

Sería un padrón de bolivianos, para los bolivianos, hecho por bolivianos. “Si nosotros mismos no confiamos en nuestras posibilidades, nadie va a confiar”, dijo Costas al finalizar la reunión.

---

56 Tomado de [www.cne.org.bo](http://www.cne.org.bo).

## CAPÍTULO 4.

### EL LIDERAZGO DE LA SALA PLENA

#### 4.1.- ANTONIO COSTAS, EL PRECURSOR DEL BIOMÉTRICO

En diciembre de 2008, al llegar a su final la gestión del vocal Jerónimo Pinheiro, el ingeniero en sistemas electrónicos Antonio Costas supo que su momento había llegado. Jerónimo Pinheiro terminaba su mandato el 16 de diciembre y una vocalía quedaría vacante. Costas había intentado antes, sin éxito, ser designado vocal de la Corte Nacional Electoral.

Una de sus obsesiones era, justamente, construir un padrón biométrico. El año 1999, por ejemplo, siendo Costas director de informática de la corte tarijeña, conversó largamente con el presidente de la Corte Nacional de entonces, Iván Guzmán de Rojas, sobre esa posibilidad: “Yo creo que ese padrón debería haber sido ajustado el año 1999. Yo era funcionario de la Corte Electoral en Tarija y planteamos eso (hacer un padrón biométrico), discutimos esto con el entonces presidente de la Corte Electoral, el Ing. Iván Guzmán de Rojas, y claro, habían muy buenas ideas, pero el tema de la continuidad de políticas institucionales al final lo impidió”, dijo<sup>57</sup>.

Su persistencia se hizo evidente años más tarde: en una primera postulación al cargo de vocal, el año 2004, Costas presentó al Congre-

---

57 Arana, Juan Carlos y Cañipa, Mario, op cit.

so un proyecto que justamente proponía el biométrico y en el que señalaba que éste podía realizarse en ocho meses. Incluso pidió cita con el presidente del Congreso de entonces, Hormando Vaca Diez, para explicarle su plan.

“Yo, el año 2003 dejé de estar en funciones en la Corte de Tarija y el año 2004 me presenté en el Congreso (como candidato en una anterior elección para vocal) a través de un proyecto que entregué. Estaba entonces de presidente el Lic. Hormando Vaca Diez. Le dije a él: ‘deme ocho meses y yo organizo el padrón electoral con características biométricas’. Claro, en ese tiempo yo creo que él pensó que yo estaba loco. Por otra parte, el país estaba en un periodo de transición, entonces no sé si era el momento más conveniente para presentar la idea. Pero ya para entonces había tecnología como para hacer el padrón”, contó<sup>58</sup>.

En diciembre de 2008, Costas se volvía a presentar como candidato. El Congreso debía reunirse de urgencia para decidir la reelección del vocal saliente o su reemplazo por otro candidato. La decisión era de la máxima importancia. Si no se producía ninguna de estas opciones, la Corte Nacional Electoral quedaba sin quórum y, por lo tanto, sin la posibilidad de llevar adelante el referéndum constitucional de enero siguiente, para el que faltaban menos de dos meses. Sin ese referéndum, no se lograría aprobar la nueva Constitución. De ahí la trascendencia de esa sesión congresal.

La bancada oficialista propuso una ley para reelegir a Pinheiro por una nueva gestión, considerando que ese camino era el más fácil para salvar el asunto, reconociendo la dificultad que había tenido el Congreso en realizar designaciones que requirieran amplio apoyo, como a vocales de la Corte, que necesitan de dos tercios de los votos.

---

58 Arana, Juan Carlos y Cañipa, Mario, op cit.



Para ampliar el mandato de Pinheiro, en cambio, sólo se requería de simple mayoría.

La propuesta oficialista de renovar la vocalía de Pinheiro fue aprobada por la Cámara de Diputados, pero rechazada en el Senado. Por lo tanto, el gobierno se veía en la encrucijada de tratar de resolver el asunto con la convocatoria a una sesión de Congreso o a procurar conseguir los dos tercios de votos en el Congreso realizando una nueva designación. Al final, se optó por esta última. La opción de la ley se reservaría como última alternativa si fracasaba la elección por dos tercios.

Tres candidatos principales estaban en carrera: la ex vocal Roxana Ybarnegaray, el director jurídico de la Corte Nacional, José Uría, y el propio Costas.

La sesión se realizó el sábado 20 de diciembre, al filo del receso parlamentario. En Tarija, donde esperó el resultado de la votación, Costas le comentó a su esposa Julia que tenía casi la certeza de resultar electo. “Creo que sí”, le respondió ella. Costas había postulado antes a vocalías de la Corte Nacional Electoral y siempre había estado entre los finalistas, pero la designación le había sido elusiva.

El debate parlamentario duró más de ocho horas. El vicepresidente Alvaro García Linera explicó que había recibido dos informes respecto al tema de las designaciones. Uno, elaborado por el presidente de la Comisión Mixta de Constitución, senador de Podemos Luis Vásquez, y otro, por el diputado del MAS René Martínez<sup>59</sup>.

La diferencia entre los informes del diputado Martínez y del senador Vásquez era que el realizado por este último contenía una calificación meritocrática de los postulantes, mientras el otro, no. Sin embargo, las listas coincidían. Se presentaron 30 oradores para el debate. La oposición centró sus intervenciones en dos puntos: la supuesta ile-

59 Versión tomada de [diariocrítico.com](http://diariocrítico.com).

gualidad de la prolongación del mandato del Pinheiro y la necesidad de tratar todas las acefalías, no sólo de la CNE, lo que incluía designar a los magistrados del Tribunal Constitucional, Corte Suprema y otros.

A las 16:30, la ronda de oradores terminó y García Linera inició la votación para vocal de la CNE. La votación duró casi cinco horas debido a que tenían que leerse, una por una, las 136 papeletas de sufragio de 114 diputados y 22 senadores.

De las 40 postulaciones, sólo tres eran relevantes: la de Costas, Ybarnegaray y Uría. Pero la única que superó los 91 votos, que correspondían a dos tercios de los sufragios emitidos, fue la de Costas, con el respaldo de 92 parlamentarios. Muy cerca quedaron Uría e Ybarnegaray, con 88 y 85 votos, respectivamente. Los otros 37 casi no tuvieron apoyo.

El 21 decidió partir de inmediato a La Paz, para ser posesionado el 23 de diciembre y tener su primera reunión de trabajo el 24. Un buen día para un católico practicante.

## **Sorpresa**

La designación de Costas causó sorpresa entre periodistas y observadores políticos. Si bien este ingeniero es reconocido en Sucre y Tarija, donde ha residido buena parte de su vida, en La Paz pocos conocían su trayectoria. Nadie se imaginaba entonces, ni el propio Costas, que poco tiempo después se convertiría en uno de los personajes públicos más trascendentes de los últimos años. Sólo un año después, las encuestas lo colocaban como una de las personalidades de mayor credibilidad del país.

Con su habitual estilo mesurado dijo, contactado desde La Paz: “(Mi designación) fue una grata sorpresa, ya que estuve postulando al cargo en anteriores ocasiones, pero sin éxito. Asumo el cargo con la mayor humildad y con el deseo de servir a mi patria”.

Costas es de familia chuquisaqueña pero nació en Santa Cruz, el año 1957. Estudió la primaria y secundaria en Sucre, obteniendo el bachillerato del colegio Don Bosco de esa ciudad.

Al concluir el colegio se inclinó primero por la ingeniería química, que estudió por tres años. Pero su vocación estaba marcada por el trabajo en el campo de la electrónica, carrera que estudió en la Escuela Militar de Ingeniería de La Paz y de la que fue mejor alumno. Años después, residiendo en Tarija, ciudad en la que se casó con Julia Sedano, cursó una maestría en Base de Datos, Multimedia y Redes, en la Universidad Juan Misael Saracho, y una especialidad en Seguridad, Control y Auditoría de Sistemas de Información, en la Universidad Católica Boliviana. Era como si se hubiera estado preparando toda su vida para el gran desafío que años después enfrentaría: liderar el empadronamiento biométrico de cinco millones de personas.

Costas desempeñó varias tareas relacionadas a su profesión, como haber sido jefe de Ingeniería Electrónica de AASANA Santa Cruz o jefe de Telecomunicaciones de AASANA Nacional, pero destaca de ellas su gestión como director de informática de la Corte Electoral de Tarija, entre los años 1996 y 2003. Allí encabezó, entre otras tareas, un innovador sistema de transcripción y digitalización de certificados de nacimiento.

También diseñó y elaboró un prototipo para la instalación de la base de datos en las oficialías de Registro Civil del departamento de Tarija e implementó redes de datos en las cortes departamentales de Cochabamba y Chuquisaca. Su sólida experiencia en redes, bases de

datos y digitalización de documentos le sería decisiva años después para llevar adelante el empadronamiento.

#### **4.2.- AMALIA OPORTO Y ROXANA YBARNEGARAY, EL LIDERAZGO DE LA SALA PLENA**

Las dos personas que completan la Sala Plena son la abogada Amalia Oporto, que es la vicepresidente, y la socióloga Roxana Ybarnegaray. Costas ha señalado en más de una oportunidad que ellas son el motor del organismo electoral, cuya tenacidad ha ayudado a lograr buena parte de los éxitos recientes.

##### **Amalia Oporto**

Oporto tiene una amplia experiencia en la Corte Nacional Electoral. Titulada como licenciada en Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales y como abogada de la Universidad Técnica de Oruro, Oporto empezó a trabajar en la Corte el año 1995, cuando fue designada por convocatoria pública como Secretaria de Cámara. Se mantuvo en ese cargo durante diez años y trabajó muy de cerca con las salas plenas del organismo electoral de ese período. La Secretaria de Cámara participa y asesora en las reuniones de la Sala Plena, así que tiene un conocimiento profundo de la institución, de sus decisiones y de sus reflexiones internas. El 2005 fue elegida vocal de la Corte Nacional Electoral por el Congreso Nacional.

Cuenta con una especialidad en Gestión y Derecho Electoral de la Universidad Andina Simón Bolívar, un diplomado en Gestión Administrativa en la Universidad Católica Boliviana; además, participó en Colombia, México y Perú de varios cursos internacionales en temas

como: procesos de reforma en los sistemas de gobierno, sistemas electorales y efectos en los sistemas de partidos y democracia y elecciones. En México, Venezuela y Paraguay participó en seminarios relacionados a Registro Civil.

Antes de ingresar a trabajar a la Corte, Oporto se desempeñó como juez instructor de la provincia Eduardo Abaroa del departamento de Oruro y como juez electoral de la provincia Sebastián Pagador de ese departamento.

Fue designada Secretaria de Cámara de la Sala Civil de la Corte Superior del Distrito de Oruro. Esa experiencia le sirvió años después para desempeñar ese mismo trabajo en la Corte. Posteriormente, fue designada Juez Instructor Segundo en lo Civil de la Corte Superior del Distrito de Oruro y Juez Electoral de la ciudad de Oruro. También se desempeñó como asesora legal en diversas instituciones, entre otras COSSMIL y la propia Corte Nacional Electoral. Fue designada Vicepresidenta del organismo electoral el año 2006.

Como vocal encargada del área jurídica de la Corte Nacional Electoral, las resoluciones, reglamentos y otros documentos emitidos pasan por su análisis y aprobación. Oporto dirige un equipo de abogados que analiza desde denuncias partidarias en período electoral, hasta resoluciones en temas polémicos y sensibles y la documentación legal en general (contratos, resoluciones, temas de voto en el exterior, etc.).

Además, todos los análisis referidos a temas legales o constitucionales comienzan en su despacho y pasan al análisis de la Sala Plena, una vez que ella ha supervisado los proyectos respectivos. Entre otras actividades importantes están el trabajo realizado en la preparación de la propuesta de nuevo Código del Órgano Electoral, que presentará el organismo electoral a la Asamblea Plurinacional.

Tiene también a su cargo el área de Registro Civil; desde el inicio de su gestión ha emprendido esfuerzos sistemáticos para modernizarlo, ampliando la cobertura de sus servicios y transparentando sus procedimientos. Las reformas introducidas han permitido a la sociedad boliviana avanzar cualitativamente en el ejercicio del derecho a la identidad. Impulsó la digitalización de partidas de Registro Civil, tarea que se empezó a ejecutar en la Corte Departamental Electoral de La Paz. Esta actividad permitirá al organismo electoral tener en formato digital los registros de nacimiento, matrimonio y defunción y su asociación entre la base de datos del Registro Civil y la imagen capturada, constituyéndose en una solución informática en este tema. Su decisión en Sala Plena fue determinante para decidir llevar adelante la conformación del Padrón Electoral Biométrico, tanto en el interior como en el exterior del país. El mes de julio realizó un viaje a España para ver el registro en ese país.

### **Roxana Ybarnegaray Ponce**

Por dos tercios de los votos del total del Congreso Nacional, Roxana Ybarnegaray fue elegida vocal de la CNE en 2001, finalizando su gestión el 2005. En diciembre de 2008 obtuvo 85 votos para su reelección como vocal, seis menos de los necesarios para obtener los dos tercios requeridos. En ambas votaciones mereció el respaldo de parlamentarios oficialistas y opositores. El 1 de mayo fue posesionada por el presidente Evo Morales como representante del Poder Ejecutivo, al renunciar el ex presidente José Luis Exeni.

Ybarnegaray, quien es socióloga de la Universidad Mayor de San Andrés y tiene una maestría ciencias sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, (FLACSO), en México, fortaleció la dirección de educación ciudadana durante su primera gestión como

vocal. En ese tiempo, esa unidad era pequeña, con poco personal y presupuesto y no abarcaba a las cortes departamentales; su llegada le dio un influjo muy fuerte, situando la educación cívica y ciudadana en un nivel de similar importancia al de las demás áreas del organismo electoral. Ybarnegaray logró el respaldo de la cooperación internacional para montar un sistema más ambicioso de educación ciudadana.

Al retornar a la Corte para desempeñar su segunda gestión, también le fue designada la responsabilidad sobre el área de educación ciudadana, que se encarga de todas las campañas de información, comunicación, educación e investigación referidas a temas electorales. A las pocas semanas de haber sido posesionada, sin embargo, la Sala Plena le confirió una segunda responsabilidad: organizar el registro y el voto de los bolivianos en el exterior. Es así que Ybarnegaray ha tenido que pasar varias semanas fuera de Bolivia, visitando los cuatro países en los que hubo empadronamiento de bolivianos: España, Argentina, EEUU y Brasil. Realizó las contrataciones, diseñó un plan y supervisó las tareas que desembocaron en el registro de más de 170.000 bolivianas y bolivianos en el exterior, marcando un hito extraordinario de la democracia.

Antes de su designación, Ybarnegaray trabajó, entre 2008 y 2009, como Presidenta del Directorio por Bolivia del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) y en 2007 como responsable del Proyecto “Diálogo democrático y construcción de consensos en la Asamblea Constituyente” del PNUD e Idea Internacional. Luego de terminada su primera gestión como vocal, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Centro de Asesoramiento y Promoción Electoral (IIDH-CAPEL) la contrató como consultora internacional de los organismos electorales de Ecuador y Guatemala.

Durante la década de los 90 fue, entre otros, coordinadora ejecutiva del Secretariado Rural Perú-Bolivia y de las Agencias de Coope-

ración del Norte, que aglomeraba a más de 50 ONGs del área andina sobre desarrollo rural sostenible, y jefa de la Unidad de Desarrollo Regional y directora de Planificación del Ministerio de Agricultura y Asuntos Campesinos.

Ybarnegaray fue posesionada el 1 de mayo. El domingo 3 se reunió con sus colegas Oporto y Costas y, entre los tres, eligieron a este último como presidente y ratificaron a Oporto como vicepresidenta.



## CAPÍTULO 5.

### LA AVENTURA DEL PADRÓN BIOMÉTRICO

#### 5.1.- ESTRATEGIA DE CUATRO PILARES

Para arrancar con el plan, la nueva estrategia que propusieron Luis Pereira y Alberto Navia constaba de cuatro pilares: primero, una definición demográfica del empadronamiento, mediante la cual se establecían áreas de mayor y menor densidad y localidades del área dispersa; segundo, una definición de los rendimientos de cada unidad de registro, para establecer metas por notario y por Centro de Empadronamiento y crear un método para la distribución de equipos; tercero, una definición precisa de las funciones del personal que se haría cargo del trabajo operativo, colocando como eje al inspector; cuarto, establecer la delimitación de tareas de acercamiento a la ciudadanía, especialmente mediante notificaciones a las viviendas de las ciudades y unidades móviles en las áreas dispersas. El presupuesto total requerido, que incluía la adquisición de equipos y el voto en el exterior, fue de 309.120.005 bolivianos, equivalente a 43.7 millones de dólares.

Veamos la estrategia parte por parte<sup>60</sup>.

### 1) Definición demográfica

La estrategia definida tomaba en cuenta el rendimiento de 10 minutos por registro en áreas urbanas y 15 minutos en áreas rurales (se explica con mayor detalle en el próximo acápite).

El plan dividió la población boliviana en tres: áreas de mayor densidad poblacional (ciudades capitales, ciudades de alta población y localidades cercanas a esas ciudades, que en general forman una conurbación); áreas de menor densidad (localidades mayores a mil habitantes en edad de votar) y áreas dispersas (localidades menores a mil habitantes). Para facilitar el registro de los ciudadanos, se establecerían Centros de Empadronamiento fijos en las dos primeras categorías. Para la categoría número 3 (localidades de menos de mil habitantes) se estableció que no habrían centros de empadronamiento fijos sino que harían el trabajo 529 unidades móviles. Éstas recorrerían 2.300 comunidades de todo el país y permanecerían en ellas los días suficientes para empadronar a toda la población mayor a 18 años; los cronogramas de visita los decidirían las cortes departamentales.

La estrategia previó que debido a que algunas personas podrían no estar en sus asientos electorales los días en los que las unidades móviles visiten sus comunidades, se asignarían unidades de registro permanentes en las capitales de los municipios, aún cuando tuvieran menos de mil personas en edad de votar, para que esas personas pudieran registrarse allí.

Respecto de los asientos electorales de mayor y menor densidad poblacional, la única diferencia entre éstas es la manera cómo ejercería

---

<sup>60</sup> La información de esta sección y las siguientes fue tomada de las directivas que fueron enviadas a las cortes departamentales por la oficina del presidente del Organismo Electoral.

la supervisión el inspector. En las primeras, el inspector debía supervisar el trabajo de 10 notarios. En las segundas, debía supervisar entre dos y cinco asientos electorales.

### **Constitución de los centros de empadronamiento**

En las áreas de mayor densidad poblacional, los centros de empadronamiento debían ubicarse de manera que pudieran atender a las zonas de tres recintos usuales de votación. Además, en lo posible, debían estar situados en avenidas principales, en planta baja, contar con todos los servicios básicos, tener sillas y mesas suficientes y gozar de acceso a internet. En estas áreas, cada Centro de Empadronamiento debía tener por lo menos dos unidades de registro fijas. La atención debía realizarse de martes a domingo, durante 10 horas diarias.

En las áreas de menor densidad poblacional, cada Centro de Empadronamiento generalmente tendría una sola unidad de registro. El resto de las características serían las mismas.

Las unidades de registro móvil que recorrerían las localidades debían ubicarse, durante su estadía, en algún establecimiento de la comunidad acordado por las autoridades locales (escuela, posta, sede social, etc.).

#### 2) Definición de los rendimientos de cada unidad de registro

Establecer el rendimiento de cada unidad de registro era primordial en la estrategia. De ello dependería cuántos equipos se requerían por localidad, municipio y departamento, y cuántos empadronados deberían tener, por día, cada unidad de registro.

La Corte Nacional realizó un simulacro de empadronamiento con los primeros equipos entregados por la empresa NEC Argentina y se estableció que el tiempo promedio de registro era de nueve minutos. Al mismo tiempo, el simulacro permitía estimar que ese tiempo podría reducirse a seis minutos. Los informes de las pruebas de registro señalan que se podía mejorar los rendimientos con ajustes al trabajo que realizaban el notario y el operador.

Sin embargo, para la distribución de equipos, el plan implicó la cifra menos optimista de 40 registros diarios para zonas urbanas (centros de empadronamiento fijos) y 30 registros para zonas rurales (unidades móviles). Esa cifra era suficiente para lograr la meta de 3,8 millones de personas registradas en todo el país.

Con ese dato en mente, se procedió a poner metas de empadronamiento a cada uno de los más de 4.000 notarios que trabajaron en el país. Ellos sabían la meta de registros por día a la que debían llegar y, además, el registro estimado total que tenían que alcanzar.

El plan estableció que se adquirirían 3.000 unidades de registro, que contarían con una computadora, una máquina fotográfica, un cuaderno de firma, un escáner de huellas digitales y un escáner de documentos. 1.700 de estas estaciones serían fijas y 1.300 serían móviles.

De ese total, 2.351 unidades serían distribuidas entre las cortes departamentales electorales, en función a rendimientos y número estimado de electores.

Otras 103 unidades serían distribuidas entre las cortes departamentales electorales para las unidades especiales de registro (cárceles, hospitales, cuarteles, asilos, etc.) y para las nuevas circunscripciones indígenas.

Para enviar al exterior se reservaron 150 unidades adicionales. El saldo, 396 equipos, serían usados como reemplazo y reserva.

La Corte se impuso una meta de entre 3,5 y 3,8 millones de personas a ser empadronadas. Esas cifras correspondían, respectivamente, a las personas que votaron en el referéndum de enero de 2009 y las que se registraron para hacerlo.

Departamento	Votantes en enero de 2009	Registrados para votar en enero de 2009
Chuquisaca	188.289	211.706
La Paz	1.184.359	1.278.082
Cochabamba	650.879	705.195
Oruro	184.735	200.982
Potosí	253.729	289.604
Tarija	154.929	177.306
Santa Cruz	766.157	868.332
Beni	108.896	128.479
Pando	26.250	31.711
Total	3.518.223	3.891.397

3) Definición de las funciones del personal, colocando como eje al inspector

El inspector, que figura en el código electoral aunque con tareas reducidas, fue concebido en la estrategia como el agente de empadronamiento más importante. Se encargaría de coordinar las acciones con las distintas áreas de la Corte Departamental Electoral.

Del inspector dependerían los otros agentes del empadronamiento: notarios, operadores, movilizadores, asistentes de centro y choferes.

De lo que se trataba era de darle al inspector los recursos humanos, unidades de registro y otros recursos materiales necesarios para organizar y ejecutar el empadronamiento.

Éste debía, entre otras cosas, supervisar y apoyar las funciones de los notarios y operadores a su cargo; organizar la distribución de las citaciones; implementar acciones orientadas a lograr que la ciudadanía se acerque a sus centros de empadronamiento de manera oportuna y ordenada; garantizar que los centros de empadronamiento a su cargo cuenten con el material necesario para el desarrollo del empadronamiento; reportar lo antes posible eventuales fallas técnicas de las unidades de registro; enviar reportes diarios sobre la cantidad de empadronados de cada unidad de registro.

Los otros agentes del empadronamiento mencionados (notarios, operadores, movilizadores, asistentes de centro y choferes) también recibieron instructivas claras sobre sus funciones.

Aquí es bueno señalar que, siguiendo lo que dice el Código Electoral, se estableció que fuera el notario electoral quien tuviera la responsabilidad de hacer cada registro ciudadano. El notario es el que daría fe de las inscripciones pero, por la dificultad técnica de la labor, contaría con un operador trabajando junto a él. Ésta no era una decisión menor. En la estrategia anterior, bajo el sistema “llave en mano”, el empadronamiento lo debían llevar adelante los operadores, contratados por la empresa, y no los notarios, pese a que así lo establecía la ley.

#### 4) Acercarse a la ciudadanía

La estrategia de trabajo propuesta por la dirección nacional y la gerencia de logística se basó también en facilitar a la ciudadana y ciudadano su concurrencia a los centros de empadronamiento. La idea era pasar de una actitud “pasiva” que había caracterizado al trabajo de la Corte en el pasado, a una actitud “activa”. Hasta antes del empadronamiento biométrico, el registro electoral se abría antes de cada

elección y solamente debían inscribirse quienes habían cumplido 18 años o quienes habían cambiado de domicilio. Esa actitud pasiva era comprensible en esas circunstancias.

Pero ante un reempadronamiento de la totalidad de la población, y en un período tan breve, si el organismo electoral no se acercaba con decisión a la ciudadanía, no se lograría éxito. Con el paso de los primeros días del trabajo de logística, se fueron afinando las ideas para lograr ese “acercamiento”. Finalmente, éste tuvo dos ejes: en las áreas dispersas se concibió el trabajo de las unidades móviles de registro, ya mencionadas en el punto anterior; en las ciudades, se buscaría llegar a cada vivienda para entregar la que se denominó la “notificación”.

En este caso, se imprimieron tres millones de notificaciones, que fueron entregadas en 1,1 millones de hogares. Nunca una institución estatal había hecho el esfuerzo de llegar con información a tantos hogares bolivianos. El éxito posterior del empadronamiento se explica en cierta medida en esta acertada decisión.

La entrega de las notificaciones tenía dos objetivos: la ya mencionada de acercarse al ciudadano, y una adicional, más operativa: evitar que la población se inscribiera al final. Se buscaba con la notificación que cantidades homogéneas de personas se acercaran diariamente a los centros de empadronamiento, tratando de evitar así que todos lo hicieran al final.

La Corte redactó instructivos específicos para entregar esas notificaciones. Los movilizados de cada centro de empadronamiento debían ejecutar esa acción, bajo la supervisión del inspector. Para hacer más fácil ese control, se decidió colocar un autoadhesivo en las puertas de cada vivienda a la que se entregaban las notificaciones. El adhesivo también servía para informar al resto de los vecinos del día que debían registrarse.

El notificador recibiría del inspector un mapa cartográfico “iluminado” de su zona, que le serviría de guía y control de sus actividades diarias. Su carga de trabajo consistiría en entregar 400 notificaciones diarias en unas 130 viviendas.

El instructivo para los movilizados incluía instrucciones de qué hacer en caso de entrega de notificaciones en conventillos, edificios de departamentos y otras viviendas colectivas.

## 5.2.- SEGUNDA INVITACIÓN INTERNACIONAL

La estrategia requería realizar una segunda invitación pública, para contratar a la empresa que proveyera las unidades de captura biométrica, dotara la tecnología de contrastación dactilar y entregara los parámetros de capacitación.

El 4 de junio, el equipo de desarrollo de tecnologías de la información y comunicación de la CNE emitió un informe técnico de selección de empresas, que establecía tres parámetros principales para evaluar la empresa a ser contratada: tener presencia certificada en el mercado mundial; contar con un reporte emitido por firmas externas especializadas sobre experiencia previa en proyectos similares; y tener un reporte técnico favorable de organismos internacionales sobre estándares de calificación, como el NIST de EEUU.

El equipo de la CNE sugirió invitar a las siguientes empresas: Sagen, Cogent, NEC, Indra, Oti, Dermalog y L1 Identity Solutions.

El 13 de junio, la Comisión de Evaluación de Ofertas de la CNE abrió los sobres de las empresas que se habían presentado: NEC, Cogent Systems e Indra. Para entonces ya estaba conformada también



la denominada “Comisión de Acompañamiento”, que encabezaba el ingeniero informático y ex presidente de la Corte Nacional Electoral, Iván Guzmán de Rojas. Esa comisión había sido presentada un día antes y estaba integrada por los directores de las carreras de informática de la UMSA de La Paz, UMSS de Cochabamba y UAGRM de Santa Cruz, además de un representante de la Academia Nacional de Ciencias de Bolivia.

“Hoy es un día trascendental para nosotros”, dijo Costas en el acto de apertura de sobres, en presencia de autoridades e invitados especiales. Costas informó que, a más tardar el 17 de junio, la Comisión de Evaluación debía elaborar su informe.

Sobre la Comisión de Acompañamiento, Costas dijo que “apoyará el trabajo que desarrolle la Comisión de Evaluación de propuestas, suministrando insumos técnicos que así lo demanden; de esta manera, garantiremos que el proceso de evaluación tenga un alto nivel técnico que permita la selección de la empresa que mejor oferta realice al organismo electoral”.

El 16 de junio, la Comisión de Evaluación emitió un informe en el que daba a conocer los puntajes alcanzados por las empresas en competencia. La filial argentina de la japonesa NEC había resultado ganadora del proceso.

	<b>Cogent Systems</b>	<b>NEC Argentina</b>	<b>Indra</b>	<b>Sobre</b>
Propuesta técnica	46,500	48,000	40,000	50
Plazo de entrega	31,327	35,000	26,804	35
Propuesta económica	14,996	15,000	14,816	15
<b>TOTAL PUNTOS</b>	<b>92,823</b>	<b>98,000</b>	<b>81,620</b>	<b>100</b>

Las diferencias entre las tres propuestas no eran marcadas, aunque la NEC mostró una ventaja. En cuanto a los precios, éstos fueron muy similares, todos bordeando los 21 millones de dólares.

La Sala Plena se sujetó a la resolución de la Comisión y aceptó adjudicar el contrato a la NEC, en resolución emitida el 17 de junio. Fue entonces que comenzó una compleja negociación con la empresa para la firma del contrato.

### **La campaña de comunicación**

La campaña de comunicación se desarrolló después de realizarse grupos focales en todo el país, en los que se detectaron las necesidades de información y los anhelos de la ciudadanía. Los grupos focales, los mapas de actores y las matrices de riesgos dieron los insumos para establecer la línea de base de la estrategia.

La campaña sería integral, es decir que se realizaría a través de la radio, televisión, prensa, internet, gigantografías e impresos; segundo, atendería las sensibilidades regionales y étnicas del país, puesto que la mirada centralista está abundantemente comprobada como insuficiente; tercero, tendría un tono festivo y optimista, para contrarrestar el ánimo de enfrentamiento y polarización que vivía el país; cuarto, buscaría ser el lugar simbólico en que los bolivianos dialoguen y encuentren consensos; quinto, reflejaría, a través de personajes y actores, toda la diversidad cultural geográfica y regional del país.

Dos ideas fuerza tenía la campaña de comunicación<sup>61</sup>: primero, ligar clara y específicamente el empadronamiento con el voto de diciembre, porque se había detectado en los grupos focales el interés de la gente en participar de dichos comicios. De allí salió el eslogan “tu huella, tu voto”.

---

<sup>61</sup> Peñaranda, Raúl, Cátedra Konrad Adenauer, exposición sobre la estrategia de comunicación del empadronamiento, Universidad Católica Boliviana, La Paz, Bolivia, septiembre de 2009.

Segundo, establecer que, sin la participación del ciudadano, esta tarea no se lograría. De ahí surgió la frase de cierre de todos los spots de TV y cuñas radiales: “el padrón biométrico será posible porque lo haremos juntos”.

Considerando el poco tiempo que se tenía para informar sobre el empadronamiento, la campaña tuvo estas características: fue directa, sin mayor grado de abstracción, privilegió la “eficiencia” y fue flexible, atenta a la coyuntura. Siguió paso a paso las fases y características de la estrategia de logística.

### 5.3.- EL COMPLEJO CONTRATO

Al día siguiente de la adjudicación empezó la negociación del contrato. Nadie se imaginaba que ésta iba a durar la eternidad de 21 días. Cuando la NEC se adjudicó la licitación se pensaba que en cuatro o cinco días se terminaría la negociación. Pero esta duró 21. Cada nueva jornada sin la firma del contrato era un sufrimiento para el equipo encargado de llevar adelante el proceso, porque implicaba tener un día menos de trabajo de campo, y un día más de retraso de la llegada de las unidades de registro.

El abogado Edwin Beyer, director nacional jurídico de la CNE, encabezó la negociación frente a los abogados de la NEC. El 9 de julio, el presidente Costas, por el organismo electoral, y el presidente Carlos Martinangeli y el director de Administración, Hernán Daniel Blasco, por parte de la NEC Argentina, suscribieron el documento.

Éstas fueron las partes más importantes del contrato:<sup>62</sup>

62 Boletín de la unidad de prensa de la CNE. [www.cne.org.bo/información pública](http://www.cne.org.bo/información pública).

### **Cronograma de entregas**

Fecha	Estaciones fijas	Estaciones móviles
25/07/09	54	
31/07/09	600	
02/08/09	350	
04/08/09		529
08/08/09	450	
12/08/09	246	
14/08/09		200
20/08/09		571
Total	1.700	1.300

#### **Fecha instalación del Data Center**

03/08/09: Instalación de Data Center de contingencia, incluidas las estaciones de transmisión y estaciones para experto dactiloscopista.

17/08/09: Instalación de Data Center principal.

#### **Monto total del contrato**

El monto total del contrato es de 153.307.294 de bolivianos, equivalente a 21.684.200 de dólares.

#### **Anticipo**

Después de suscrito el contrato, a solicitud expresa de la empresa, la CNE entregará un anticipo del 20 por ciento del monto total, que equivale a 30.661.458 de bolivianos ó 4.336.840 de dólares.

### **Garantía de cumplimiento de contrato**

La empresa NEC garantiza el cumplimiento de todas las obligaciones asumidas en el contrato, incluida la de su protocolización ante la Notaría de Gobierno de la Prefectura del departamento de La Paz, con la boleta bancaria por 2.168.420 de dólares, equivalentes al 10 por ciento del valor del contrato.

### **Legislación aplicable al contrato**

El contrato se sujetará a la legislación boliviana en todas las acciones, emergencias y consecuencias en cuanto a su celebración, ejecución, cumplimiento y extinción.

### **Forma de pago**

La CNE efectivizará los pagos en dólares estadounidenses vía transferencias a través del Banco Central de Bolivia.

### **Propiedad del comprador**

Desde el momento de la recepción definitiva total, la CNE será propietaria exclusiva de los bienes, tecnología, licencias de uso, programas y titular de todos los derechos inherentes y conexos.

### **Reserva y confidencialidad de la información**

Todos los datos ciudadanos registrados biométricamente, así como la documentación e información producida durante la ejecución del contrato están bajo reserva y confidencialidad, no pudiendo la empresa NEC divulgar los mismos. En caso de incumplimiento,

la empresa NEC estará expuesta a las acciones penales o civiles pertinentes.

La demora en la firma del contrato hizo que se retrase también la llegada de las unidades de registro, lo que tuvo consecuencias importantes en el plan de logística, como veremos más adelante.

#### 5.4.- LOS ESCÉPTICOS

Antes del inicio del proceso de empadronamiento, y cuando la CNE era un centro en el que la tensión y la actividad se sentían al máximo, varios políticos y especialistas hicieron conocer ampliamente sus opiniones escépticas sobre la posibilidad de que se lograra el cometido. Dos de los más insistentes fueron el ex vocal de la CNE Jorge Lazarte y el senador Carlos Börth.

Lazarte indicó que “es imposible lograr esta meta aún sí se contratan miles de empadronadores y máquinas biométricas (...) con la tradición que tenemos en Bolivia de acudir a última hora a inscribirnos es aún más complicado”.

Carlos Börth, quien había sido paradójicamente uno de los parlamentarios que promovió el artículo de la ley para realizar el biométrico antes de diciembre, insistió hasta el cansancio en que esa tarea no se podría realizar y que era necesario llevar adelante el denominado “padrón mixto”. “Hay solamente dos posibilidades: o se postergan las elecciones, que no es posible según la Constitución Política del Estado y los factores políticos que se esforzarán para que esto no suceda, o simplemente modificar la Ley de Régimen Electoral para pensar en un padrón mixto”, sostuvo<sup>63</sup>. El “padrón mixto”, que era coincidente-

---

<sup>63</sup> Periódico El Diario de La Paz, versión tomada de <http://www.fmbolivia.com.bo/noticia11558-advierten-que-sin-padrón-biometrico-las-elecciones-de-diciembre-están-en-riesgo.html>.

mente la misma demanda del partido de gobierno, consistía en asistir a votar con los dos padrones electorales: el anterior y el nuevo, éste último hasta donde llegara. Börth, posteriormente, dijo: “no es posible, ya, hacer el padrón biométrico, en un 100% para la elección de diciembre”.

La diputada del MNR Marisol Abán añadió: “Ya ni Mandrake podría venir a empadronar, y peor con el sistema biométrico, en un país que tiene una geografía tan accidentada como la nuestra”<sup>64</sup>.

“Si no pudieran, por equis o zeta motivos, la Corte tiene que cumplir el mandato constitucional (a través del padrón mixto), o los metemos a la cárcel a los de la Corte Electoral”, dijo por su parte el diputado del MAS Gustavo Torrico.

Los dirigentes opositores que habían luchado por la aprobación del padrón biométrico, defendieron su realización. Pero demostraron que tampoco confiaban en esa posibilidad al insistir en que las elecciones de diciembre se posterguen hasta que el padrón estuviera listo.

En julio, el vicepresidente García Linera y el presidente de la CNE, Antonio Costas, mantuvieron en Palacio de Gobierno la primera reunión de cuatro citas de coordinación que se realizarían en total. Alberto Navia expuso el plan de logística. El Vicepresidente realizó una serie de preguntas de detalle. Al final, dijo: “Necesitamos un milagro”.

## 5.5.- SE INICIA EL OPERATIVO

El plan original establecía que se debía iniciar el empadronamiento en todo el país el 1 de agosto. Ese día el registro debía arrancar en casi 400 localidades, que tendrían centros de empadronamiento fi-

<sup>64</sup> <http://www.la-epoca.com/modules.php?name=News&file=article&sid=965>.

jos, mientras las 529 unidades móviles debían empezar a recorrer todo el territorio nacional, para llegar paulatinamente hasta más de 2.300 localidades menores a mil habitantes en edad de votar.

Pero como hemos visto, la demora en la firma del contrato con la NEC hizo que se retrasara también la llegada al país de las unidades de registro, lo que cambió el plan original. Luis Pereira y Alberto Navia habían resuelto ajustarlo: el empadronamiento ya no empezaría el 1 de agosto en las ciudades capitales más El Alto. Las máquinas disponibles sólo alcanzaban para iniciar en las 394 localidades de más de mil habitantes. Y el 5 de agosto se iniciarían los recorridos de las 529 unidades móviles.

Luego hubo una adecuación adicional. En julio arribaron al país tan pocas máquinas que el empadronamiento no empezó en las 394 localidades, sino solamente en siete.

A fines de julio llegaron las primeras 54 unidades de registro. Debía procederse, primero, a su “armado”, es decir a unir la computadora, los escáners de huellas y de documentos, el pad de firma, la máquina fotográfica y la impresora. Todos esos equipos llegaban de diferentes partes del mundo y de diferentes proveedores. Luego, continuaba la “masterización” de los equipos, es decir la instalación de programas de captura de huellas y colocación de programas que hicieran inútiles las computadores para quien deseara hacer uso lesivo de ellas.

El proceso fue mucho más lento de lo previsto. El encargado de la seguridad de la información biométrica, el ingeniero de sistemas Luis Cusicanqui, fue nombrado responsable de poner a punto esos primeros 54 equipos, que servirían para iniciar el empadronamiento en algunas localidades rurales el 1 de agosto. Una de ellas era Villa 14 de Septiembre, en el Chapare, en la que el presidente Morales sería el primero en registrarse. En un galpón en El Alto, sin calefacción, Cusi-



canqui tuvo que trabajar varias noches y madrugadas seguidas, supervisando la mencionada masterización. La tensión era mayúscula entre quienes comandaban el proceso: una tarea que se suponía fácil estaba siendo cada vez más compleja. Incluso se dudaba si para el 1 de agosto los equipos estarían listos. Cusicanqui y los técnicos de la NEC parecían solucionar un problema sólo para encontrar uno nuevo.

La madrugada del 31 de julio, cuando faltaban menos de 30 horas para el acto en el que Morales inauguraría el registro, Cusicanqui respiró, por fin, tranquilo: comprobó que los primeros 54 equipos empezaron a trabajar y que reconocían las huellas dactilares y grababan la información en las computadoras. Cusicanqui partió a las tres de la mañana, en vehículo, hacia el Chapare. De los 54 equipos, llevó consigo 13 unidades destinadas a esa zona chapareña y, por las dudas, un generador de electricidad a gasolina, para que nada fallara en la inscripción del Presidente. Llegó a las diez de la noche del 31 de julio.

Paralelamente, un equipo de avanzada de prensa, en el que participaba el comunicador Ronny García, había llegado el mismo 31, a media tarde, a Villa 14 de Septiembre, a alistar el recinto donde se realizaría el empadronamiento del presidente y a organizar la labor de los medios. El presidente Costas, en un vehículo de la Corte, llegó también en la tarde. Allí fue informado de que Morales lo invitaba a desayunar el día siguiente, a las 7 de la mañana, antes de proceder al registro, en el mercado de Villa 14 de Septiembre. Costas aceptó la invitación.

El empadronamiento de Morales fue un éxito, desde todo punto de vista. Primero, atrajo la atención de los medios de comunicación; segundo, dio una señal muy clara a los sectores que respaldan al oficialismo: todos debían empadronarse; tercero, marcó el arranque real

del proceso. Además, el registro en sí duró solamente seis minutos, lo que demostraba que la tecnología era eficiente y que el personal estaba capacitado.

Aparte de Villa 14, el empadronamiento empezó el 1 de agosto en las poblaciones de La Guardia, en Santa Cruz; Calamarca, en La Paz; Paria, en Oruro; Yotala, en Chuquisaca; Puerto Ballivián, en Beni, y Betanzos, en Potosí. El 2 y 3 de agosto se inició en Pando y Tarija.

A partir de los siguientes días se enviaron a las cortes departamentales electorales un total de 400 equipos adicionales para atender a las ciudades intermedias desde la primera semana de agosto. El 4 de agosto se entregaron las 529 unidades de registro a las Cortes Departamentales Electorales para dotar a las brigadas móviles.

## 5.6.- SE PRODUCE EL “MILAGRO”

Sin embargo, muchos problemas se produjeron el 1 de agosto y días siguientes. En las escasas localidades en las que se había iniciado el registro, éste era pesado y dificultoso. La capacitación de los agentes empadronadores había sido muy breve. Muchos de los operadores y notarios estaban recién aprendiendo a realizar el registro. Además, entre otras dificultades, las máquinas se colgaban y los lectores de huellas no reaccionaban bien, especialmente en la sequedad del altiplano. Poco a poco, sin embargo, el personal empezó, en todo el país, a adquirir las destrezas necesarias. Y lo hicieron en localidades alejadas, fuera del alcance de los periodistas.

Con el paso de las semanas, los encargados del plan del empadronamiento se dieron cuenta que el hecho de que el inicio en ciudades capitales se hubiera postergado hasta el 15 de agosto, había sido algo afortunado. Así lo contó Costas: “Y (la NEC) nos dice: ‘nosotros no

podemos tener todas las máquinas el 1 de agosto, hagamos una cronología de entregas'; y ahí vino, yo digo, la providencia divina: pusimos en alternativa el retrasar 15 días el inicio del empadronamiento en las ciudades principales porque el número de terminales era tan grande que no nos permitía iniciar en todas las capitales. Entonces, dijimos, hagamos primero ciudades intermedias y zonas dispersas. Ése ha sido el otro éxito, porque nuestras cortes electorales, que estaban asimilando la tecnología a velocidad supersónica, pudieron trabajar sin la presión del entorno. Así, las cortes pudieron hacer (el registro), gradualmente, resolviendo los problemas de adecuación, de que la gente conozca la tecnología<sup>65</sup>.

Por eso, cuando empezó el proceso en las ciudades principales, las cortes ya habían adquirido un entrenamiento importante, aunque no definitivo. Ese 15 de agosto, la Corte Nacional Electoral realizó un acto en los jardines de su sede de la plaza Abaroa en el que invitó para su registro al vicepresidente Alvaro García Linera.

Pereira dio un informe en el que señaló que hasta el 13 de agosto se habían registrado 143.499. Esa cifra correspondía a la población del área dispersa y ciudades intermedias. García Linera escuchó esa cifra y luego le tocó decir su discurso. La autoridad felicitó a la Corte pero añadió que se necesitaban por lo menos 60.000 registros diarios para alcanzar la meta de 3,8 millones de empadronados. "143.000 personas no es suficiente desde el 1 de agosto", dijo. Hasta ese día, empadronar a 60.000 personas diarias parecía difícil, por la lentitud que se había mostrado en las ciudades intermedias y zonas rurales. Pero ese día, que era sábado, arrancarían el proceso en ciudades capitales. Era la prueba de fuego. De ello dependía el éxito del proceso. Entonces ocurrió lo que García Linera llamaba "milagro": los centros de empadronamiento en las ciudades empezaron a recibir a miles de

65 Entrevista en el programa "En la mira", Juan Carlos Arana y Mario Cañipa, op cit.

ciudadanos y ciudadanas ávidos de ser tomados en cuenta y de poder habilitarse para emitir su voto. Al día siguiente, la situación se repitió con aún más énfasis. En todas las ciudades del país se formaron largas colas y se reflejó en los medios el alto interés de participar. La reacción ciudadana era sorprendente.

Pero junto con la masiva llegada de personas a los centros de empadronamiento, llegaron también las primeras protestas. Demasiada gente, con operadores en algunos casos inexpertos y poca claridad en los horarios de funcionamiento, causaron una sensación de desorden e ineficiencia. Pese a ello, muy rápidamente después del 15 de agosto ya se registraban diariamente miles de ciudadanos. Costas informó que tres días después de iniciado el operativo en las ciudades se habían registrado 350.000 personas en todo el país. El dato no incluía las inscripciones realizadas por las unidades móviles.

Luego los números crecerían notablemente. En un solo día, el 26 de agosto, se empadronaron 165.985 personas, el más elevado de todo el período. El cálculo del Vicepresidente, de 60.000 personas diarias registradas para poder llegar a la meta, estaba siendo superado con creces. Y como promedio, éste fue de 60.000, 70.000 e incluso 80.000 personas diarias en las primeras semanas. Nada ni nadie podía detener el espíritu cívico, el deseo de participación, el afán de respaldar la democracia que mostraban millones de personas. Pese a las dificultades, Bolivia dio un ejemplo de disciplina, de esfuerzo y de paciencia que pocos países pueden mostrar. De hecho, ningún país del mundo ha logrado una movilización semejante para una situación similar a ésta. “Estas son las cosas que hacen que mi orgullo de ser boliviano aumente aún más”, dijo Costas en una reunión con representantes de la cooperación internacional.

Hacia fines de agosto, las notificaciones habían sido distribuidas en aproximadamente la mitad del 1,2 millones de hogares que se te-

nía como meta. Las dificultades de entrega se producían sobre todo en La Paz y Santa Cruz, por la dimensión de las ciudades. Pero la innovadora idea, de enviar una notificación a todos los ciudadanos en edad de votar de todas las viviendas de las ciudades bolivianas, estaba dando plenos resultados y se ejecutaba adecuadamente, pese a que al principio pocos creían que se podría realizar. Sin embargo, el objetivo de las notificaciones cambió de cariz. Cuando fue concebida, a fines de mayo, lo que se buscaba era lograr diariamente cantidades homogéneas de personas cada día en los registros, para evitar que la mayoría esperara hasta los últimos días. A fines de agosto, el objetivo había cambiado: las notificaciones debían ordenar el empadronamiento para evitar que la mayoría lo hiciera en los primeros días. Las notificaciones mostraron una decisión inusual de las entidades estatales bolivianas: tratar de acercarse al ciudadano. Estudios posteriores demostraron que mucha gente se sintió comprometida a participar después de comprobar el esfuerzo que había hecho la Corte por llegar hasta su propia casa e invitarlo a registrarse.

Ya para fines de agosto estaba claro el éxito del operativo: el 24 de agosto se había superado la barrera del primer millón de inscritos. El 27 de agosto había un millón y medio. El 2 de septiembre se había empadronado 1,7 millones, la mitad de los 3,5 millones de la primera meta. El 5 de septiembre ya eran dos millones, casi el 60 por ciento del total. El 11 de ese mes, ocho circunscripciones del país habían superado el 100 por ciento de su meta, es decir el número de quienes votaron en el referéndum de enero. Para el 12 de septiembre los registros llegaban a 2,9 millones. Tres días después, el 67,1 por ciento de las circunscripciones había superado el 80 por ciento de registros.

Para entonces había surgido la polémica sobre cuáles debían ser las metas del empadronamiento. Al principio del proceso, la Corte se había autoimpuesto una meta de entre 3,5 y 3,8 millones de personas

a ser empadronadas, es decir, respectivamente, al número de personas que votaron en el referéndum de enero de 2009 y las que se registraron para hacerlo.

El presidente Morales, sin embargo, señaló que ésas eran metas muy modestas. “Yo creo que deben registrarse cinco millones”, dijo.

La Corte mantuvo una posición uniforme en este tema: la meta era alcanzar entre 3,5 y 3,8 millones de personas, pero se harían todos los esfuerzos por superar estas cifras. El 21 de septiembre, justamente, se llegó a 3,5 millones de registros. El 25, ya se había alcanzado los 3,8 millones. Y el 29 habían cuatro millones de registros. Fue entonces que la Corte dejó de dar resultados. Dos semanas después se conocería que la cifra total era de 4,9 millones, más 170.660 en el exterior, un resonante y trascendental éxito. Ni Lazarte ni Børth ni los otros críticos emitieron opinión sobre este tema. Tampoco se congratularon del éxito del proceso ni felicitaron a los bolivianos por su proeza.

## 5.7.- EL REGISTRO EN EL EXTERIOR

La demora en la llegada de las unidades de registro que afectó el inicio del empadronamiento en Bolivia también afectó el buen desarrollo del empadronamiento en el exterior, que estaba a cargo de la vocal Roxana Ybarnegaray. En vez de iniciarse el 15 de agosto, como se había previsto originalmente, se decidió empezar el 1 de septiembre y esperar los 150 equipos que era necesario transportar. Luego, el proceso empezaría el 15 de ese mes.

Antes de ello, en la fase de planificación, la primera dificultad que encontró el organismo electoral era enfrentar la escasa informa-

ción sobre la cantidad de bolivianos que residen en el exterior. En todo caso, había coincidencia de que los países con más migrantes bolivianos eran Argentina, España, Estados Unidos y Brasil. Por ello, la Corte Nacional Electoral determinó que la primera experiencia de voto en el exterior se lleve a cabo en estos cuatro países<sup>66</sup>.

Las ciudades elegidas fueron Buenos Aires, Jujuy y Mendoza, en Argentina; Nueva York y el área Metropolitana de Washington que incluye Maryland y Virginia, en Estados Unidos; Madrid, Barcelona y Valencia, en España; y San Pablo, en Brasil. La planificación tomó en cuenta también el artículo de la ley que señalaba que se podría empadronar en el exterior un máximo del 6% del Padrón Electoral Nacional y que en ningún caso un solo país podrá concentrar más del 50% del registro.

Como el Padrón Electoral Nacional estaba constituido entonces por los 3.5 millones de ciudadanos que votaron en las elecciones de enero de 2009, el 6% de esta cifra equivalía a 211.093 personas, que era el máximo de personas que podían registrarse en el exterior. De este total, ningún país podía concentrar más de 105.546 registros.

El transporte de los equipos a las nueve ciudades demoró mucho más de lo imaginado. El organismo electoral confiaba en que la Cancillería ayudaría a enviar las unidades de registro a través de la denominada “valija diplomática”, lo que facilitaba el transporte a los diferentes países y su “desaduanización”. Pero a fines de agosto, pocos días antes de ese envío, el canciller Choquehuanca hizo una declaración que cayó como un balde agua fría sobre la Corte: no habría colaboración del gobierno en el envío de los equipos. La postura de Choquehuanca contradecía las decisiones que habían estado tomando las autoridades de otros ministerios, que era de colaboración comprometida a las tareas del biométrico. El Ejecutivo había garantizado la entrega de los recursos fiscales, ayuda-

<sup>66</sup> Ybarregaray, Roxana, Informe-discurso sobre el registro de los bolivianos en el exterior, seminario IDEA Internacional, La Paz, Bolivia, julio de 2009

do a desaduanizar en Bolivia las unidades de registro, a transportarlas desde el exterior en aviones de la Fuerza Aérea, etc. Pero la Cancillería y las embajadas en el exterior, especialmente la de Argentina, actuaban de una manera sorprendentemente poco colaboradora. “La ley señala que la valija diplomática debe servir para el transporte al exterior de actas de votación”, dijo el canciller. Y con eso dio por cerrado el caso. Efectivamente, la ley electoral transitoria 4021 establece aquello, pero no prohíbe que se use la valija diplomática para otros fines.

Ante la nueva situación, la Sala Plena resolvió actuar de inmediato. Se resolvió contratar a empresas privadas de comercio para trasladar los equipos a EEUU, España, Argentina y Brasil. Pero ello hizo que el operativo se demorara casi 15 días.

El 14 de septiembre, Franklin Castro Pocoaca y Concepción Pocoaca fueron los dos primeros ciudadanos bolivianos residentes en el exterior en la historia en registrarse para votar.

En el exterior el registro tuvo una curva de crecimiento similar a la de Bolivia. El inicio fue lento y a momentos parecía que no se lograría sobrepasar los 100.000 registros. Sin embargo, con el paso de los días, las campañas de movilización y comunicación realizadas en los cuatro países dieron resultados positivos.

Al final, se superaron los 169.000 bolivianos registrados en el exterior. Quizás, de haber empezado el 1 de septiembre como estaba previsto, con la cooperación de la Cancillería, se hubiera alcanzado los 211.000 inscritos previstos como meta por la Ley 4021.

## **5.8.- RESULTADOS DEL EMPADRONAMIENTO**

Los resultados del proceso de empadronamiento biométrico pueden medirse tanto desde la perspectiva cualitativa como de la



cuantitativa. En relación a esta última, podemos mencionar las más importantes.

- Recuperación de la confianza común en el acto eleccionario como forma de administrar las diferencias de la sociedad boliviana
- Disminución de la tensión política que amenazaba con incrementarse a partir de la decisión del Poder Ejecutivo de convocar a elecciones sin existencia de una Ley del Congreso.
- Inclusión de población marginada de los procesos electorales en el pasado, especialmente de comunidades indígenas y campesinas
- Construcción de un registro con alto grado de credibilidad y exactitud
- Modernización del proceso de registro con un grado de confiabilidad superior a la de los países de la región.
- Movilización social efectiva hacia un objetivo común
- Reposicionamiento de la Corte Nacional Electoral en el imaginario colectivo como institución sólida, eficiente e imparcial.

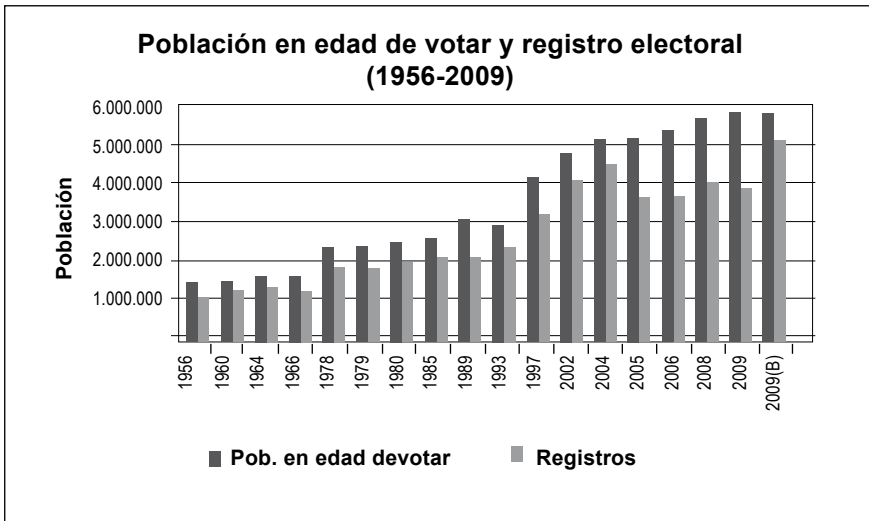
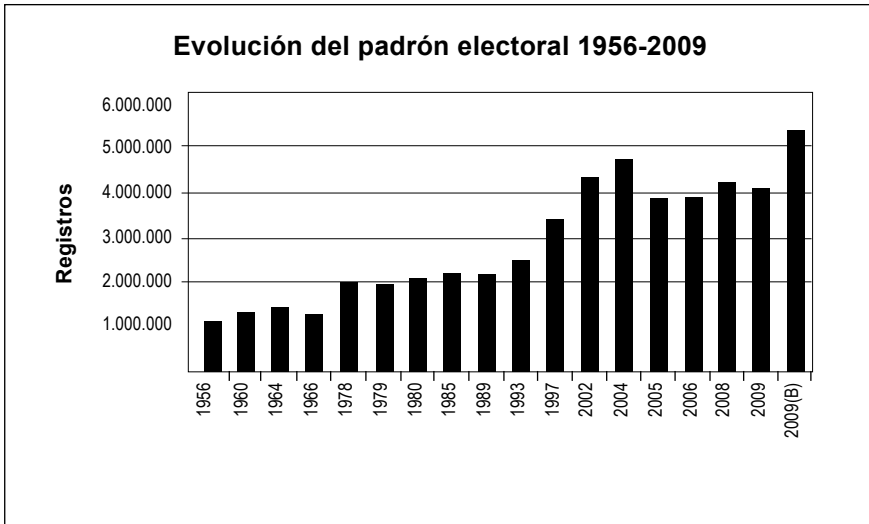
Sin embargo los resultados cualitativos, que son de igual o mayor importancia, pierden su impacto frente a los cuantitativos, cuya dimensión muestra el éxito del esfuerzo.

El Padrón Electoral Biométrico inscribió, en 75 días<sup>67</sup>, un total de 5.138.583 ciudadanos y ciudadanas, de los cuales 4.969.487 fueron registrados en el país y 169.096 en el exterior.

Se trata del registro cuantitativo más alto en la historia de Bolivia y porcentualmente el más importante desde la instauración del voto

67 Para el análisis de los resultados, el presente estudio considera las cifras finales entregadas por la CNE luego de la depuración, que por su número poco significativo (50.807) no se incluye como dato relevante. Son sinónimos en este caso, los registrados, empadronados, habilitados o inscritos.

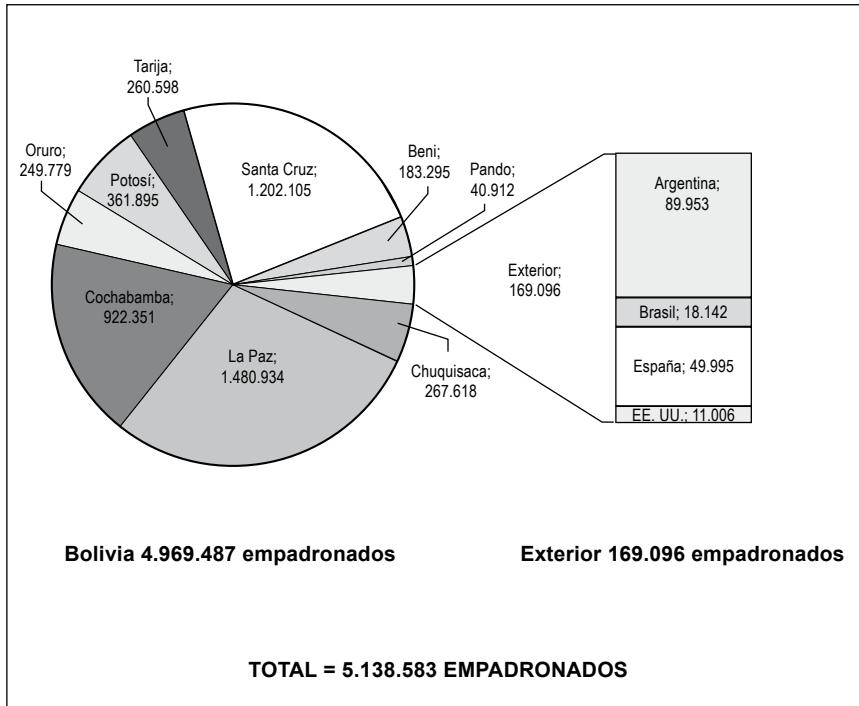
universal. El padrón aumentó en 1.247.186 ciudadanos, comparado con el último registro electoral en enero del mismo año. En relación al total de la población, la cifra total significa el 50.2% y en comparación con los ciudadanos mayores de 18 años, el biométrico alcanza al 87.8%, el más alto en la historia del país.



En relación a la distribución del padrón por departamento o país, La Paz es la que registra la mayor concentración poblacional inscrita y los bolivianos y bolivianas en Estados Unidos constituyen el menor número.

Depto/país	Inscritos	% padrón nal.
La Paz	1.480.934	28.82
Santa Cruz	1.202.105	23.39
Cochabamba	922.351	17.95
Potosí	361.895	7.04
Chuquisaca	267.618	5.21
Tarija	260.598	5.07
Oruro	249.779	4.86
Beni	183.295	3.57
Argentina	89.953	1.75
España	49.995	0.97
Pando	40.912	0.80
Brasil	18.142	0.35
EE.UU	11.006	0.21
	5,138,583	100.00

Los departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba concentran la mayor parte del Padrón Electoral con 3.605.390, es decir el 70,2% del total, mientras que los departamentos de Oruro, Beni y Pando sumados apenas alcanzan el 9,2% del total.



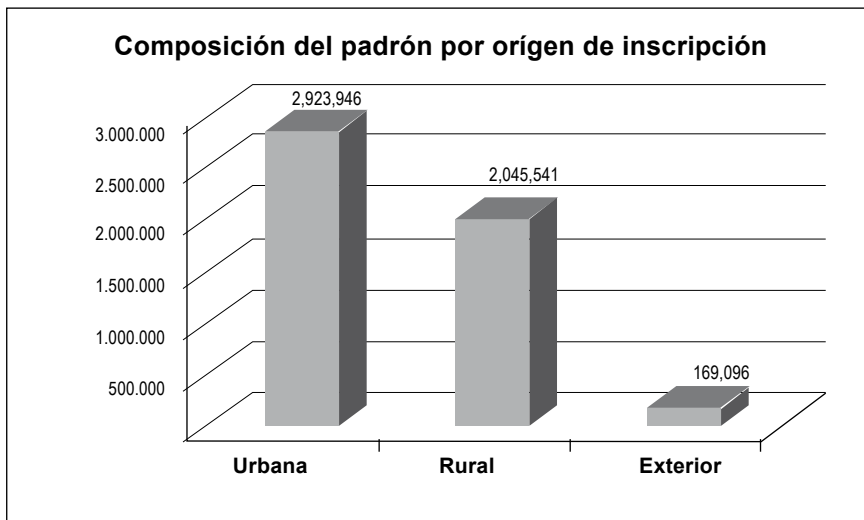
El Padrón Electoral Biométrico, dentro del país, inscribió 1.078.090 personas más de las que registró el anterior padrón con el que se votó el cambio de la Constitución Política del Estado en enero de 2009, eso significa el 28% de incremento. En porcentaje absoluto, considerando las inscripciones en el exterior, la cifra de incremento asciende al 32%.

## Crecimiento del padrón electoral por departamentos

Departamento	Enero 2009	Biométrico – Octubre 2009	Incremento registros	% variación
Tarija	177,306	260,598	83,292	46.97%
Beni	128,479	183,295	54,816	42.66%
Pando	31,711	40,912	9,201	29.01%
Santa Cruz	868,332	1,202,105	333,773	38.43%
Oruro	200,982	249,779	48,797	24.27%
Cochabamba	705,195	922,351	217,156	30.79%
Chuquisaca	211,706	267,618	55,912	26.41%
Potosí	289,604	361,895	72,291	24.96%
La Paz	1,278,082	1,480,934	202,852	15.87%
Total	3,891,397	4,969,487	1,078,090	27.70%

El departamento que registró el mayor crecimiento de ciudadanos fue Santa Cruz con 333.773 inscritos, aunque en términos porcentuales Tarija y Beni registraron subidas cercanas a la mitad de la población electoral, comparada con el antiguo padrón. El departamento que registró el menor incremento porcentual fue La Paz con un 15,8%, mientras que el promedio de crecimiento del padrón según departamentos fue del 31%.

Del total de inscritos, 2.923.946 se registraron en las provincias donde se sitúan las capitales de departamento, mientras que 2.045.541 personas se registraron en las poblaciones del área rural y 169.096 personas fueron inscritas en los países alcanzados por el padrón. Es decir que el 56,9% del padrón electoral se encuentra en las ciudades capitales y las poblaciones cercanas a éstas, mientras que el 32,9% está en el área rural y el 3,2% en el exterior.



### Resultados consolidados

El padrón electoral se incrementó en todas las provincias del país. Las provincias que muestran porcentajes mayores de crecimiento son Gran Chaco en Tarija (68%). Vaca Díez en Beni (64%), Germán Busch (63%), Angel Sandóval (57%), Chiquitos (51%) en Santa Cruz y Abel Iturralde (54%) en La Paz. El promedio de crecimiento de las 112 provincias fue del 27%. Considerando cifras absolutas, las provincias Andrés Ibáñez de Santa Cruz, Murillo de La Paz y Cercado de Cochabamba crecieron en 220.755, 141.556 y 92.584 respectivamente. La suma del incremento de las tres provincias mencionadas alcanza a 454.895 personas, es decir más que el padrón individual de los seis departamentos restantes y superior a los padrones de Tarija, Beni y Pando combinados.

Tan sólo 12 provincias mostraron variación inferior al 10% en sus resultados: Bautista Saavedra, Camacho, Pacajes, Gualberto Villa-

rroel, Loyaza y José Manuel Pando en La Paz, Enrique Baldivieso en Potosí y Bolívar y Arque en Cochabamba.

Las provincias que concentran el mayor número de registros son Murillo en La Paz (1,062,907), Andrés Ibáñez en Santa Cruz (821,945), Cercado en Cochabamba (375,869), Cercado en Oruro (172,660), Quillacollo en Cochabamba (174,835), Oropeza en Chuquisaca (161,608), Chapare en Cochabamba (127,147), Cercado en Tarija (122,421) y Tomás Frías en Potosí (119,340). Todas y sólo ellas suman cifras mayores de 100.000 registros. La suma de la población electoral de estas provincias alcanza a 3.138.732 personas, es decir el 63% del padrón nacional y el 61% del padrón total, incluidos los registrados en el exterior.

Las provincias que muestran menor cantidad de personas habilitadas son Sajama, Poopó, Sud Carangas, Saucari, Nor Carangas, Ladislao Cabrera, Sabaya, Litoral, Tomas Barrón, San Pedro de Totora y Mejillones de Oruro; Gral.B.Bilbao, Daniel Campos, Sud Lipez y Enrique Baldivieso de Potosí; Azurduy en Chuquisaca; Gualberto Villarroel, Bautista Saavedra y José Manuel Pando en La Paz; Arque y Bolívar en Cochabamba y Federico Román y Abuná en Pando. Todas ellas muestran cifras inferiores a los 1.000 registros.





## CAPÍTULO 6.

### CONCLUSIONES

La palabra que más se escucha cuando se analiza el resultado mostrado por el empadronamiento biométrico es “increíble”. Es que el proceso fue, verdaderamente, increíble. Cuando pocos pensaban que era posible empadronar a la población habilitada en un plazo tan breve, los resultados fueron espectaculares, con un millón más de registros con respecto al padrón anterior.

Además, el empadronamiento fue un éxito desde su inicio. Los ciudadanos no asistieron a los centros de empadronamiento, como es usual entre las personas, los últimos días del plazo, sino los primeros. ¿Por qué se dio aquello? Veamos algunas posibles razones:

#### 1.- POCA CREDIBILIDAD DEL PADRÓN ANTIGUO

Con o sin fundamento, los medios de comunicación habían desacreditado enormemente el padrón anterior, pese a que había servido para llevar adelante exitosamente 16 procesos electorales. También se había desacreditado –muchas veces de manera injusta– la gestión del ex presidente de la CNE, José Luis Exeni, asociándolo directamente con el gobierno.

Por lo tanto, la mayor parte de los bolivianos residentes en ciudades creía que la idea de realizar un nuevo padrón era algo favorable

y positivo. Se consideraba, tras una campaña mediática tan extensa y tan persistente, que el nuevo padrón era la solución a todos los problemas de credibilidad que habían ensombrecido a la CNE. Por lo tanto, la población deseaba ser parte de esta movilización.

## 2.- ACUERDO ENTRE OFICIALISMO Y OPOSICIÓN

Aunque la conformación del nuevo padrón electoral hubiera sido una de las principales demandas de los partidos opositores en los últimos meses, su aprobación se dio tras un acuerdo con el gobierno. Aunque dicho acuerdo haya sido difícil de lograr y hubiera estado plagado de transacciones y cálculos de corto plazo en ambos lados del espectro político fue, en los hechos, un acuerdo, un pacto entre oficialismo y oposición.

En ese sentido, los ciudadanos simpatizantes tanto de la oposición como del oficialismo se sintieron de alguna manera involucrados en la movilización, puesto que sus líderes así lo habían resuelto.

## 3.- EL APOYO DE LOS MEDIOS

Por la misma razón anterior, es decir porque la medida era parte de un acuerdo político, los medios de comunicación más identificados con el oficialismo y los más identificados con la oposición, le dieron su respaldo al proceso. No hubo, en realidad, ningún medio de comunicación, con excepción de programas muy particulares, que criticaran el plan de empadronamiento biométrico.

#### 4.- LA INDEPENDENCIA DE LA SALA PLENA

Ya hemos analizado abundantemente el rol que jugó José Luis Exeni. En el caso de Costas, éste fue percibido desde el principio como una persona independiente, por varias razones: en primer lugar no había hecho en el pasado declaraciones políticas de manera pública, como sí lo hizo Exeni en columnas de opinión y en el blog que publicaba en internet; en segundo lugar, su carrera había sido eminentemente técnica, habiéndose destacado como un profesional en ingeniería de sistemas, mientras que la carrera de Exeni estaba más asociada a analizar la coyuntura, habiéndolo hecho además con una mirada muy clara a favor del cambio político que se inició el año 2000; en tercer lugar, Costas había sido elegido por dos tercios de votos del Congreso, mientras Exeni fue designado por el Poder Ejecutivo.

Esa independencia –real, pero también asumida por los medios– hizo que la gestión de Costas no hubiera encontrado rechazo entre los medios de comunicación proclives a la oposición. Los medios proclives al gobierno tampoco tenían razón para polemizar con él. La independencia de las vocales Oporto e Ybarnegaray añadieron fuerza a esa idea.

#### 5.- EL RESPALDO DEL GOBIERNO

No fue menor el respaldo del Poder Ejecutivo a las tareas de empadronamiento. Tanto desde el punto de vista de la oportuna entrega de los recursos financieros, como de respaldos operativos ofrecidos por los ministerios de Defensa y Gobierno y la internación sin pago

de impuestos de las unidades de registro, el gobierno respaldó el empadronamiento.

Además, el presidente Evo Morales y el vicepresidente Alvaro García Linera aceptaron asistir a sendos actos en los que fueron los primeros ciudadanos en registrarse en áreas rurales, el primero, y en ciudades capitales, el segundo.

El presidente Morales realizó una gira por innumerables localidades del Chapare y otras regiones del país después del 1 de agosto, insistiendo en que “todos debemos empadronarnos” y que el proceso de registro “es muy fácil”. La influencia del presidente Morales entre sus adherentes está fuera de toda discusión.

Paralelamente, es verdad, el oficialismo amenazó con aprobar una ley que autorizara el uso de un denominado “padrón mixto”, pero ello nunca llegó a suceder. En general, se puede decir que el gobierno apoyó el proceso de empadronamiento biométrico mucho más de lo que pudo haberlo procurado frenar.

## 6.- EL DESEO DE PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA

En Bolivia la población está altamente motivada desde el punto de vista político. En todos los sectores –ya sea que rechacen o respalden al gobierno– existe el espíritu de participación, de hacer escuchar su voz. La población, en líneas generales, desea ayudar a definir el destino del país a través del voto y, para hacerlo, no había otra manera que registrarse en el nuevo padrón.

Este deseo tiene que ver también con la búsqueda de la resolución pacífica de los problemas. Bolivia atravesó entre el 2007 y 2008

por momentos de grave tensión política y social, con enfrentamientos violentos y la muerte de una quincena de personas sólo en los sucesos de Pando. Puede ser que la ciudadanía haya asumido el empadronamiento biométrico, y el voto posterior, como una forma de dar un mensaje de pacificación y de búsqueda de acuerdos.

## 7.- NOVEDAD DEL PROCESO

Puede haber sido también un factor el hecho de que la tecnología a ser utilizada era tan novedosa, que haya causado curiosidad en parte de la ciudadanía y que ello explique parte del interés en el registro. Los grupos focales encargados por la CNE, además, detectaron que el uso de tecnología tenía entre la población una gran credibilidad para evitar los supuestos problemas del pasado.

## 8.- RESPUESTA AL TRABAJO DE LA CORTE

Es inusual que las entidades públicas bolivianas se acerquen al ciudadano para facilitar alguna tarea que éste tenga que llevar adelante. En Bolivia, en general, la administración pública no hace grandes esfuerzos en ese sentido. Ésta fue una de las excepciones. La Corte se acercó al ciudadano con dos acciones clave: uno, la entrega de notificaciones en las viviendas de ciudades grandes e intermedias; dos, la llegada de unidades móviles a 2.300 localidades del área dispersa. Nunca se había hecho, para un proceso electoral, ese esfuerzo. En un acápite posterior de este capítulo se mencionan los resultados de los grupos focales sobre estos dos puntos.

## 9.- REACCIÓN EN CADENA, INFLUENCIAS MUTUAS

Se puede considerar como un punto adicional una especie de “efecto contagio”, de tipo positivo, entre diferentes regiones, ciudades y sectores sociales del país. Al ver una ciudad que en otra el operativo era respondido masivamente por la población, puede haber impulsado a apoyar el proceso, a la vez causando que otra región o sector social responda también de manera positiva.

## 10.- ESTUDIOS DE INVESTIGACIÓN

Dos consultorías encargadas por la Corte Nacional Electoral buscaron también analizar los resultados del empadronamiento y tomarle el pulso a la imagen del organismo electoral<sup>68</sup>.

### **Entrevistas en profundidad**

El primer estudio consistió en realizar entrevistas en profundidad a 24 analistas y periodistas destacados de cuatro ciudades del país.

Los entrevistados coincidieron en manifestar de manera espontánea y unánime que la imagen de la CNE “se ha recuperado” en los últimos meses y que se encuentra actualmente en un rango entre excelente y muy buena. Esa imagen favorable parece estar fundada en una adecuada combinación de una fortaleza institucional, por una parte, y la asunción de una nueva autoridad a su presidencia, por otra, además de otros factores importantes como el éxito obtenido en la inscripción de ciudadanos en el Padrón Biométrico. Cuenta, en esa dirección, como fortaleza la imagen de coordinación intrans-

---

<sup>68</sup> Las investigaciones fueron financiadas por IDEA internacional. Las entrevistas en profundidad fueron realizadas por el periodista Mario Cañipa y los grupos focales fueron realizados por la empresa Diagnósis.

titucional que se ha trabajado a partir de señales como haber respetado la independencia de las cortes departamentales y de fortalecimiento de sus estructuras.

Esa imagen favorable no tiene, sin embargo, un correlato automático en la consolidación de los atributos de confianza, transparencia y credibilidad alrededor de la CNE, que son fundamentales para una entidad de esa naturaleza<sup>69</sup>. Sobre los mismos los entrevistados apuntan que en general se han recuperado, aunque en lo personal manifiestan que aún se hace necesario desarrollar acciones para asentarlos en sus imaginarios individuales (y también colectivos) como sustentos de la imagen de la institución.

En lo inmediato la consolidación de estos atributos pasa por dos rápidas acciones que la CNE debe emprender: a) transparentar el proceso de depuración de inscritos en el padrón biométrico con información abundante y detallada sobre el mismo; y b) mantener y consolidar la percepción de independencia respecto al gobierno que ha intentado transmitir en las últimas semanas haciendo fundamentalmente que sus fallos se cumplan.

Los entrevistados apuntan como necesidad institucional inmediata que la CNE extreme recursos hasta lograr que sus resoluciones se cumplan en la sociedad como disposiciones del máximo tribunal electoral boliviano y de un poder del Estado establecido en la Constitución Política del Estado. Estas resoluciones deberían evitar caer en especificidades de personas o candidaturas y debieran ser emanadas del órgano electoral de manera general y universal.

La CNE sí ha logrado consolidar los atributos de “eficiencia”, “capacidad” y “valentía” a partir del éxito alcanzado por la institución en el registro ciudadano en el padrón biométrico, en cuyo desarrollo

<sup>69</sup> Se transcriben aquí secciones enteras del capítulo de conclusiones del documento entregado por Mario Cañipa, op cit.

ha demostrado una reconocida capacidad técnica. Estos atributos podrían ser una sólida base para la recuperación total de otros aún más importantes para una institución como la corte, como confianza, credibilidad y transparencia.

Más allá del interés de los medios en mantenerla e incluso incrementarla, la CNE debiera evaluar la exposición mediática de sus autoridades en el futuro inmediato, en especial la de su presidente, don Antonio Costas, cuya imagen pública debe ser consolidada en función de objetivos institucionales.

### **Grupos focales**

Se realizaron ocho grupos focales con personas de 27 a 40 años de edad, de estratos medio típico, medio bajo y popular, en La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y Tarija.

Todos los participantes en los grupos focales conocían sobre las características del Padrón Biométrico antes incluso que comience la etapa de registro en el mismo. Escucharon sobre el padrón a través de los medios de comunicación masiva, principalmente la televisión<sup>70</sup>.

La información sobre el Padrón Biométrico fue obtenida a través de dos fuentes:

- **Noticieros de TV y radio:** Hay que recordar que antes del inicio del registro, el Padrón Biométrico fue tema principal de la agenda informativa de los medios. Por esta razón, el grado de conocimiento de las personas era relativamente alto aún antes del empezar la inscripción<sup>71</sup>.
- **Por la publicidad de la CNE y las CDEs:** los entrevistados recor-

---

70 Grupos focales organizados por la empresa Diagnósis, octubre de 2009.

71 Se transcriben aquí algunas de las conclusiones de Diagnósis, op cit.



daron algunos elementos de esa campaña.

Dos son los elementos que llamaron más la atención en el proceso de información previo al momento de registro en el Padrón Biométrico:

Primero, la entrega de notificaciones escritas sobre el día y la hora para empadronarse. Este elemento fue muy importante especialmente para las personas del estrato medio y medio bajo.

Recibir esta notificación dio la impresión de dos cosas: a) primero, que la CNE estaba llevando el proceso de manera seria, profesional y con una planificación impresionante:

*“Yo sinceramente me admiré. Primera vez que me hacen llegar una notificación a mi casa. Se nota no más que los de la Corte estaban bien organizados” (Roger, 41 años, estrato medio, Santa Cruz)*

Segundo, ver por los medios de comunicación a empadronadores trasladarse a lugares rurales lejanos e inaccesibles en botes, a lomo de bestias, a pie, etc. Estas imágenes dieron la impresión no sólo de eficiencia de parte de la CNE, sino también de esfuerzo e interés por incluir a los grupos más alejados del área rural:

*“He visto cómo los de la Corte Nacional Electoral iban por todas partes. En bote iban a lugares que antes no se llegaba. A mí me ha parecido bien que hagan eso” (Remberto, 38 años, estrato medio bajo, Cochabamba).*

No sólo este tema era familiar, sino que existía la impresión de un proceso con tecnología y más confiable que el anterior.

A lo anterior hay que añadir también que para varias personas de sectores populares de La Paz, El Alto y Cochabamba, el participar en estas elecciones y el inscribirse en el Padrón Biométrico estaba asociado

a una motivación adicional: expresar su voto a favor de Evo Morales.

Con esta actitud positiva previa, los entrevistados fueron a registrarse a los centros de empadronamiento. Varios de ellos esperaron el día de la notificación para proceder a su empadronamiento.

En los grupos focales, los entrevistados mencionan espontáneamente el Padrón Biométrico al referirse a las elecciones generales de diciembre del presente año. La percepción generalizada es que este padrón es una garantía para que “el fraude sea menor”.

La convicción generalizada es que el Biométrico no elimina la posibilidad del fraude electoral, pero la reduce. En general, se asocia se supuesto fraude a la acción del gobierno, tanto el actual como los anteriores. La impresión sobre el fraude, sin embargo, es que no es tan alto como para distorsionar los resultados electorales. De modo que la presencia de esa presunta irregularidad, en el fondo, no cambia sustancialmente la voluntad del pueblo expresada en las urnas.

Para la generalidad de los entrevistados, el Biométrico fue un éxito por las siguientes razones:

- La gente está motivada a votar.
- El empadronamiento biométrico tenía carácter obligatorio
- La organización y el esfuerzo desempeñado por la Corte Nacional Electoral y las CDEs.

El éxito del Biométrico tuvo el siguiente impacto en la imagen de la Corte Nacional Electoral y de las cortes departamentales:

- Reafirmó la imagen de profesionalismo y capacidad profesional de los miembros de las Cortes.

- Permitió que la CNE sea considerada, aunque muy débilmente, como un actor a ser tomado en cuenta positivamente en las elecciones, a diferencia del anterior estudio donde casi no se tomaba en cuenta a esta institución.
- Generó una oportunidad para consolidar la imagen de la CNE no sólo como profesionalmente capaz, sino como políticamente independiente y como garantía de elecciones transparentes. Estos aspectos aún no son mencionados espontáneamente por los entrevistados, pero sí cuando los facilitadores inducen el tema.



# ANEXOS



## Padrón electoral por departamentos y provincias

El registro por departamentos y provincias muestra que la mayor concentración se encuentra en las capitales. Esta tendencia es mayor en La Paz y Pando, mientras que en el Beni la situación es inversa.

Departamento	Provincia	Registrados	% deptal
Chuquisaca	Oropeza	161,608	60.39
	Nor Cinti	24,544	9.17
	Hernando Siles	14,237	5.32
	Tomina	13,339	4.98
	Zudañez	12,067	4.51
	Yamparaez	12,001	4.48
	Sud Cinti	8,785	3.28
	Azurduy	8,152	3.05
	Luis Calvo	7,415	2.77
	Belisario Boeto	5,470	2.04
		267,618	100.00

Departamento	Provincia	Registrados	% deptal
Cochabamba	Cercado	375,869	40.75
	Quillacollo	174,835	18.96
	Chapare	127,147	13.79
	Carrasco	62,487	6.77
	Punata	30,824	3.34
	Ayopaya	21,665	2.35
	Tiraque	20,212	2.19
	German Jordan	17,534	1.90
	Campero	15,037	1.63
	Esteban Arze	14,639	1.59
	Mizque	14,234	1.54

	Capinota	13,752	1.49
	Tapacari	11,348	1.23
	Arani	10,368	1.12
	Arque	8,668	0.94
	Bolivar	3,732	0.40
		922,351	100.00

Departamento	Provincia	Registrados	% deptal
La Paz	Murillo	1,062,907	71.77
	Ingavi	54,773	3.70
	Sud Yungas	43,437	2.93
	Aroma	38,735	2.62
	Omasuyos	37,626	2.54
	Los Andes	32,704	2.21
	Larecaja	30,031	2.03
	Caranavi	28,531	1.93
	Inquisivi	23,826	1.61
	Camacho	22,931	1.55
	Pacajes	19,342	1.31
	Loayza	19,275	1.30
	Nor Yungas	17,709	1.20
	Manco Kapac	10,750	0.73
	Muñecas	9,150	0.62
	Franz Tamayo	8,973	0.61
	Gualberto Villarroel	6,789	0.46
	Abel Iturralde	6,432	0.43
	Bautista Saavedra	4,752	0.32
	Gral. Jose Manuel Pando	2,261	0.15
		1,480,934	100.00



Departamento	Provincia	Registrados	% deptal
Oruro	Cercado	172,660	69.13
	Pantaleon Dalence	15,963	6.39
	Avaroa	15,691	6.28
	Poopó	6,758	2.71
	Carangas	4,868	1.95
	Sajama	4,660	1.87
	Ladislao Cabrera	4,258	1.70
	Sebastian Pagador	4,161	1.67
	Sabaya	4,114	1.65
	Saucari	3,311	1.33
	Sud Carangas	3,265	1.31
	Nor Carangas	2,820	1.13
	Tomas Barron	2,312	0.93
	San Pedro de Totora	2,216	0.89
	Litoral	2,106	0.84
Mejillones	616	0.25	
		249,779	100.00

Departamento	Provincia	Registrados	% deptal
Potosí	Tomas Frias	119,340	32.98
	Rafael Bustillo	39,828	11.01
	Chayanta	35,167	9.72
	Sud Chichas	27,708	7.66
	Modesto Omiste	23,036	6.37
	Cornelio Saavedra	22,572	6.24
	Antonio Quijarro	21,764	6.01
	Jose Maria Linares	19,369	5.35
	Nor Chichas	14,668	4.05
	Charcas	12,922	3.57

	Alonso de Ibañez	11,609	3.21
	Nor Lipez	5,067	1.40
	Gral. Bernardino Bilbao	3,699	1.02
	Daniel Campos	2,499	0.69
	Sud Lipez	1,936	0.53
	Enrique Baldivieso	711	0.20
		361,895	100.00

Departamento	Provincia	Registrados	% deptal
Tarija	Cercado	122,421	46.98
	Gran Chaco	70,332	26.99
	Arce	30,693	11.78
	Mendez	17,769	6.82
	Aviles	9,768	3.75
	O Connor	9,615	3.69
		260,598	100.00

Departamento	Provincia	Registrados	% deptal
Santa Cruz	Andres Ibañez	821,945	68.38
	Obispo Santistevan	80,157	6.67
	Cordillera	41,515	3.45
	Ñuño de Chavez	40,417	3.36
	Ichilo	39,153	3.26
	Warnes	36,021	3.00
	Velasco	23,251	1.93
	Chiquitos	23,117	1.92
	German Busch	20,263	1.69
	Sara	18,358	1.53
	Guarayos	16,030	1.33

	Florida	14,072	1.17
	Vallegrande	12,564	1.05
	Manuel Maria Caballero	9,245	0.77
	Angel Sandoval	5,997	0.50

Departamento	Provincia	Registrados	% deptal
Beni	Vaca Diez	61,409	33.50
	Cercado	58,203	31.75
	Gral. José Ballivian	30,632	16.71
	Moxos	8,022	4.38
	Iténez	7,886	4.30
	Yacuma	7,771	4.24
	Marban	5,130	2.80
	Mamore	4,242	2.31
		183,295	100.00

Departamento	Provincia	Registrados	% deptal
Pando	Nicolas Suarez	28,993	70.87
	Manuripi	4,749	11.61
	Madre de Dios	4,732	11.57
	Gral. Federico Roman	1,637	4.00
	Abuna	801	1.96
			40,912

La provincia Murillo, que concentra a las poblaciones de La Paz y El Alto registró a 1.062.907 ciudadanos y ciudadanas, conformando la mayor población del padrón (20,6%), mientras que la provincia Mejillones, en Oruro, resulta la de menor población con apenas 616 inscritos.

## Resultados del registro por departamento y provincia en comparación con el anterior padrón

Departamento	Provincia	Padrón Enero 2009	Biométrico	Incremento	% de variación
Chuquisaca	Hernando Siles	10,099	14,237	4,138	40.97
	Luis Calvo	5,445	7,415	1,970	36.18
	Oropeza	125,432	161,608	36,176	28.84
	Sud Cinti	7,039	8,785	1,46	24.80
	Nor Cinti	19,762	24,544	4,782	24.20
	Tomina	10,823	13,339	2,516	23.25
	B. Boeto	4,440	5,470	1,030	23.20
	Zudañez	10,507	12,067	1,560	14.85
	Azurduy	7,345	8,152	807	10.99
	Yamparaez	10,814	12,001	1,187	10.98
	TOTAL DEPARTAMENTO	211,706	267,618	55,912	26.41

El departamento de Chuquisaca registra un crecimiento del 26.4% en relación al padrón de enero de 2009. Las provincias que crecieron en un porcentaje mayor fueron Hernando Siles (41%), Luis Calvo (36%), y Oropeza (29%), mientras que Azurduy y Yamparaez muestran un crecimiento del 11%. La tendencia creciente fue similar en la capital de departamento y las provincias, totalizando un incremento de 55.912 personas.

Departamento	Provincia	Padrón Enero 2009	Biométrico	Incremento	% de variación
La Paz	Abel Iturralde	4,166	6,432	2,266	54.39
	Franz Tamayo	6,856	8,973	2,117	30.88
	Larecaja	23,277	30,031	6,754	29.02
	Ingavi	44,833	54,773	9,940	22.17
	Caranavi	23,692	28,531	4,839	20.42

Aroma	32,171	38,735	6,564	20.40
Sud Yungas	36,778	43,437	6,659	18.11
Nor Yungas	15,103	17,709	2,606	17.25
Los Andes	28,091	32,704	4,613	16.42
Manco Kapac	9,279	10,750	1,471	15.85
Murillo	921,351	1,062,907	141,556	15.36
Muñecas	8,131	9,150	1,019	12.53
Inquisivi	21,334	23,826	2,492	11.68
Omasuyos	33,819	37,626	3,807	11.26
Bautista Saavedra	4,301	4,752	451	10.49
Camacho	20,773	22,931	2,158	10.39
Pacajes	17,657	19,342	1,685	9.54
Gualberto Villarroel	6,327	6,789	462	7.30
Loayza	17,994	19,275	1,281	7.12
Gral. José Manuel Pando	2,149	2,261	112	5.21
TOTAL DEPARTAMENTO	1,278,082	1,480,934	202,852	15.87

En términos generales, el registro se incrementó en todas las provincias de La Paz. La inscripción en el departamento aumentó en un 15.8%, una de las más bajas del país aunque en números absolutos significa 202.852 ciudadanos. Las provincias que muestran un incremento mayor son Iturralde (54.4%), Franz Tamayo (30.8) y Larecaja (29%). La provincia Murillo, la más poblada del país, muestra un importante incremento de 141,556 inscripciones, aunque en términos porcentuales llega al 15%. La provincia Pando tiene un incremento de apenas 112 inscripciones que en porcentaje significa un 5.2% de crecimiento. Es destacable que el mayor crecimiento porcentual se registra en las provincias del norte del departamento.

Departamento	Provincia	Padrón Enero 2009	Biométrico	Incremento	% de variación
Cochabamba	Quillacollo	125,429	174,835	49,406	39.39
	Punata	22,770	30,824	8,054	35.37
	Cercado	283,285	375,869	92,584	32.68
	Chapare	97,133	127,147	30,014	30.90
	Capinota	10,518	13,752	3,234	30.75
	German Jordan	13,449	17,534	4,085	30.37
	Esteban Arze	11,446	14,639	3,193	27.90
	Campero	11,834	15,037	3,203	27.07
	Carrasco	50,324	62,487	12,163	24.17
	Mizque	11,925	14,234	2,309	19.36
	Tiraque	17,216	20,212	2,996	17.40
	Arani	8,880	10,368	1,488	16.76
	Tapacari	9,755	11,348	1,593	16.33
	Ayopaya	19,317	21,665	2,348	12.16
	Bolivar	3,509	3,732	223	6.36
	Arque	8,405	8,668	263	3.13
	TOTAL DEPARTAMENTO	705,195	922,351	217,156	30.79

El departamento de Cochabamba muestra un incremento del 31% del registro en relación con el padrón de enero de 2009. Este incremento significa 217,156 votantes. La provincia Cercado, que incluye a la capital del departamento incrementó su registro en 92,584 ciudadanos, lo que significa un importante 32.6% en relación al anterior padrón, aunque en porcentajes las que crecieron más fueron Punata (35%) y Quillacollo (40%).

Departamento	Provincia	Padrón Enero 2009	Biométrico	Incremento	% de variación
Oruro	Pantaleon Dalence	11,456	15,963	4,507	39.34
	Nor Carangas	2,039	2,820	781	38.30
	Sud Carangas	2,390	3,265	875	36.61
	Mejillones	461	616	155	33.62
	Sebastian Pagador	3,115	4,161	1,046	33.58

	Saucari	2,483	3,311	828	33.35
	Litoral	1,638	2,106	468	28.57
	Carangas	3,794	4,868	1,074	28.31
	Avaroa	12,235	15,691	3,456	28.25
	Sajama	3,714	4,660	946	25.47
	Cercado	140,778	172,660	31,882	22.65
	Tomas Barron	1,913	2,312	399	20.86
	Ladislao Cabrera	3,655	4,258	603	16.50
	Sabaya	3,534	4,114	580	16.41
	San Pedro de Totora	1,917	2,216	299	15.60
	Poopó	5,860	6,758	898	15.32
		200,982	249,779	48,797	24.28

Oruro muestra un incremento total de 24% en relación al antiguo padrón, lo que en números absolutos significa 48,797 personas. En la provincia Cercado, donde está capital se inscribieron 31,882 ciudadanos más que en enero de 2009 aunque en porcentajes la provincia Pantaleón Dalence muestra un incremento del 40%. En términos generales, Oruro es uno de los departamentos cuyo crecimiento está más cerca de la media

Departamento	Provincia	Padrón Enero 2009	Biométrico	Incremento	% de variación
Potosí	Modesto Omiste	15,467	23,036	7,569	48.94
	Sud Chichas	20,932	27,708	6,776	32.37
	Antonio Quijarro	16,641	21,764	5,123	30.79
	Gral.B.Bilbao	2,829	3,699	870	30.75
	Charcas	9,902	12,922	3,020	30.50
	Tomas Frias	93,427	119,340	25,913	27.74
	Nor Lipez	4,059	5,067	1,008	24.83

	Rafael Bustillo	32,718	39,828	7,110	21.73
	Chayanta	29,033	35,167	6,134	21.13
	Daniel Campos	2,107	2,499	392	18.60
	Cornelio Saavedra	19,386	22,572	3,186	16.43
	Nor Chichas	12,845	14,668	1,823	14.19
	Alonso de Ibañez	10,234	11,609	1,375	13.44
	Sud Lipez	1,710	1,936	226	13.22
	Jose Maria Linares	17,660	19,369	1,709	9.68
	Enrique Baldivieso	654	711	57	8.72
		289,604	361,895	72,291	24.96

El total departamental muestra un incremento en 72,291 inscritos y un porcentaje del 25%. Las provincias que más crecieron porcentualmente son Modesto Omiste (49%), Sud Chichas (32%) y Quijarro (31%). En relación a la provincia Tomás Frías donde está la ciudad de Potosí, se puede observar un crecimiento de 25,913 registros, es decir 28% más que en el anterior padrón.

Departamento	Provincia	Padrón Enero 2009	Biométrico	Incremento	% de variación
Tarja	Gran Chaco	41,819	70,332	28,513	68.18
	Arce	21,292	30,693	9,401	44.15
	O Connor	6,794	9,615	2,821	41.52
	Cercado	86,648	122,421	35,773	41.29
	Mendez	13,309	17,769	4,460	33.51
	Aviles	7,444	9,768	2,324	31.22
		177,306	260,598	83,292	46.98



Tarija muestra el mayor crecimiento de su registro en relación a enero de 2009. En números absolutos su inscripción aumentó en 83,292 ciudadanos, es decir el 47% más. Todas sus provincias muestran crecimientos importantes, siendo la mayor la provincia Gran Chaco, con un 68%, aunque no poco significativo es el aumento que registran Arce (44%), Avilés (40%) y Cercado (41%), en esta última se encuentra la ciudad de Tarija que muestra un aumento de 35,773 inscripciones.

Departamento	Provincia	Padrón Enero 2009	Biométrico	Incremento	% de variación
Santa Cruz	German Busch	12,454	20,263	7,809	62.70
	Angel Sandoval	3,823	5,997	2,174	56.87
	Chiquitos	15,306	23,117	7,811	51.03
	Warnes	24,198	36,021	11,823	48.86
	Cordillera	28,501	41,515	13,014	45.66
	Florida	9,702	14,072	4,370	45.04
	Velasco	16,202	23,251	7,049	43.51
	Manuel Maria Caballero	6,578	9,245	2,667	40.54
	Obispo Santistevan	57,301	80,157	22,856	39.89
	Ichilo	28,210	39,153	10,943	38.79
	Guarayos	11,623	16,030	4,407	37.92
	Andres Ibañez	601,190	821,945	220,755	36.72
	Ñufflo de Chavez	29,664	40,417	10,753	36.25
	Vallegrande	9,350	12,564	3,214	34.37
	Sara	14,230	18,358	4,128	29.01
		868,332	1,202,105	333,773	38.44

El departamento de Santa Cruz registra el crecimiento más alto en cantidad de inscritos aunque en porcentajes es el tercero. Con el biométrico, la inscripción aumentó en 333,773 ciudadanos. Todas sus

provincias muestran incrementos, siendo las más significativas en porcentajes, Germán Busch (64%) y Ángel Sandóval (58%). La ciudad de Santa Cruz de la Sierra aumentó su registro en 220,755 personas, cifra superior a todas las restantes capitales. Es notable que el menor porcentaje de crecimiento está en la provincia Sara con un 29%.

Departamento	Provincia	Padrón Enero 2009	Biométrico	Incremento	% de variación
Beni	Vaca Díez	37,497	61,409	23,912	63.77
	Cercado	21,840	30,632	8,792	40.26
	Gral. J. Ballivian	43,303	58,203	14,900	34.41
	Moxos	3,165	4,242	1,077	34.03
	Iténez	5,871	7,771	1,900	32.36
	Yacuma	6,210	7,886	1,676	26.99
	Marban	4,110	5,130	1,020	24.82
	Mamore	6,483	8,022	1,539	23.74
			128,479	183,295	54,816

Beni registra el segundo mayor crecimiento del país. Su inscripción se incrementó en 54,816 ciudadanos, lo que en porcentajes significa un 43%. Vaca Díez (64%) y Ballivián (34%) son las provincias que más crecieron. En cuanto a Cercado, donde está su capital, el registro señala un importante incremento del 40%, lo que en cifras absolutas significa un 8.792 registros. Beni es además el único caso en el que una de sus provincias tiene un padrón más alto que su capital debido a que la suma de habitantes de la provincia Vaca Díez es mayor a la de Cercado.

Departamento	Provincia	Padrón Enero 2009	Biométrico	Incremento	% de variación
Pando	Abuna	570	801	231	40.53
	Manuripi	3,510	4,749	1,239	35.30
	Madre de Dios	3,649	4,732	1,083	29.68
	Nicolas Suarez	22,696	28,993	6,297	27.74
	Gral. Federico Roman	1,286	1,637	351	27.29
		31,711	40,912	9,201	29.02

El departamento de Pando muestra un aumento de inscripciones de 9.201 personas, 29% más que en enero de 2009. La provincia Abuná muestra el mayor crecimiento con el 40%, aunque en cifras absolutas significa apenas 231.

## Habilitados por circunscripción uninominal

Departamento	Circunscripción	Habilitados
Chuquisaca	1	69,914
Chuquisaca	2	75,340
Chuquisaca	3	28,355
Chuquisaca	4	30,876
Chuquisaca	5	29,804
Chuquisaca	6	33,329
La Paz	7	100,670
La Paz	8	129,209
La Paz	9	103,835
La Paz	10	115,790
La Paz	11	117,450
La Paz	13	84,499
La Paz	14	79,020

La Paz	15	179,450
La Paz	16	152,984
La Paz	17	66,385
La Paz	18	47,834
La Paz	19	71,396
La Paz	20	84,351
La Paz	21	64,799
La Paz	22	76,376
Cochabamba	12	107,162
Cochabamba	23	114,218
Cochabamba	24	87,452
Cochabamba	25	94,333
Cochabamba	26	127,127
Cochabamba	27	78,220
Cochabamba	28	115,080
Cochabamba	29	55,668
Cochabamba	30	76,749
Cochabamba	31	65,825
Oruro	32	57,363
Oruro	33	38,258
Oruro	34	67,018
Oruro	35	43,844
Oruro	36	42,379
Potosí	37	60,822
Potosí	38	58,518
Potosí	39	39,828
Potosí	40	28,230
Potosí	41	35,167
Potosí	42	41,941
Potosí	43	43,998
Potosí	44	53,391
Tarija	45	62,320

---

Tarija	46	60,101
Tarija	47	54,295
Tarija	48	45,943
Tarija	49	36,398
Santa Cruz	50	102,049
Santa Cruz	51	99,784
Santa Cruz	52	106,559
Santa Cruz	53	126,496
Santa Cruz	54	109,016
Santa Cruz	55	106,796
Santa Cruz	56	80,100
Santa Cruz	57	56,379
Santa Cruz	58	72,496
Santa Cruz	59	73,196
Santa Cruz	60	64,002
Santa Cruz	69	88,823
Santa Cruz	70	111,443
Beni	61	57,690
Beni	62	17,894
Beni	63	28,898
Beni	64	41,263
Beni	65	31,677
Pando	66	25,744
Pando	67	7,308
Pando	68	6,989

## Habilitados por circunscripciones especiales indígenas

Departamento	Provincia	Sección de Provincia	Localidad	Habilitados
Beni	Cercado	San Javier	San Pedro	349
Beni	Cercado	Trinidad	Ibiato	164
Beni	Gral. J. Ballivian	Reyes	Puerto Cavinás	183
Beni	Gral. J. Ballivian	Reyes	San Marcos	21
Beni	Gral. J. Ballivian	Reyes	Baquety	44
Beni	Gral. J. Ballivian	Reyes	Soraida	30
Beni	Gral. J. Ballivian	Reyes	California	61
Beni	Gral. J. Ballivian	Reyes	San Jose	54
Beni	Gral. J. Ballivian	Rurrenabaque	Asunción de Quiquibey	75
Beni	Gral. J. Ballivian	San Borja	Remanso del Maniqui	42
Beni	Gral. J. Ballivian	San Borja	La Cruz	239
Beni	Gral. J. Ballivian	San Borja	Puerto Yucumo	148
Beni	Gral. J. Ballivian	San Borja	El Chacal	177
Beni	Gral. J. Ballivian	San Borja	Tacuara de Mattos	394
Beni	Gral. J. Ballivian	San Borja	Indígenas Arenales	113
Beni	Gral. J. Ballivian	San Borja	Misión Fatima	153
Beni	Iténez	Baures	El Cairo II	31
Beni	Iténez	Magdalena	Santa María (Itenez)	54
Beni	Iténez	Magdalena	Versalles	58
Beni	Mamore	Puerto Siles	Santa Rosa de Vígo	146
Beni	Mamore	Puerto Siles	Alejandría	49
Beni	Mamore	San Joaquín	La Peñitas	26
Beni	Mamore	San Joaquín	Moré-Monte Azul	36
Beni	Marban	Loreto	Gundonovia	153
Beni	Moxos	San Ignacio	Fatima	91
Beni	Moxos	San Ignacio	Argentina	73
Beni	Moxos	San Ignacio	Santa Rosa Rio Apere	70
Beni	Moxos	San Ignacio	Pueblo Nuevo	42

Beni	Moxos	San Ignacio	San Francisco	320
Beni	Moxos	San Ignacio	San Lorenzo	521
Beni	Moxos	San Ignacio	Monte Grande	116
Beni	Moxos	San Ignacio	San José de Patrocinio	15
Beni	Moxos	San Ignacio	Santisima Trinidad	118
Beni	Moxos	San Ignacio	Puerto San Lorenzo	57
Beni	Moxos	San Ignacio	San Miguelito-Isiboro	63
Beni	Moxos	San Ignacio	San Pablo-Isiboro	8
Beni	Moxos	San Ignacio	Litoral	167
Beni	Moxos	San Ignacio	Retiro	106
Beni	Moxos	San Ignacio	Puerto San Borja	124
Beni	Moxos	San Ignacio	San José del Cabitu	239
Beni	Moxos	San Ignacio	San Antonio de Imose	85
Beni	Moxos	San Ignacio	Mercedes de Lojojota	18
Beni	Moxos	San Ignacio	Trinidadcito	63
Beni	Moxos	San Ignacio	Bermeo	93
Beni	Vaca Diez	Riberalta	Alto Ivon	197
Beni	Yacuma	Exaltación	Coquinal	160
Beni	Yacuma	Exaltación	San Carlos	51
Beni	Yacuma	Exaltación	El Trompillo/Mamoré	21
Beni	Yacuma	Exaltación	Rancho Ginebra	72
Beni	Yacuma	Exaltación	Santa Rosa río tapado	22
Beni	Yacuma	Exaltación	Cooperativa	56
Beni	Yacuma	Exaltación	Puerto Santiago	16
Beni	Yacuma	Exaltación	Nueva Esperanza	23
Beni	Yacuma	Exaltación	Campo Ana Maria	27
Beni	Yacuma	Santa Ana	Los Montes de Oro	39
Cochabamba	Carrasco	Chimore	Trinidadcito	36
Cochabamba	Carrasco	Chimore	El Carmen	67
Cochabamba	Carrasco	Chimore	Santa Anita	65
Cochabamba	Carrasco	Chimore	Puerto Las Flores	37
Cochabamba	Carrasco	Chimore	Santa Isabel	75

Cochabamba	Carrasco	Puerto Villarroel	Comunidad Indígena Yuqui Biarecuate	71
Cochabamba	Chapare	Villa Tunari	San José de Angosta	134
Cochabamba	Chapare	Villa Tunari	Santa Rosa de la Boca	32
La Paz	Abel Iturralde	Ixiamas	Carmen del Emero	34
La Paz	Abel Iturralde	Ixiamas	Puerto Pérez (Iturralde)	108
La Paz	Abel Iturralde	Ixiamas	El Tigre (Río Madre de Dios)	39
La Paz	Abel Iturralde	Ixiamas	Macahua	85
La Paz	Abel Iturralde	Ixiamas	Villa Fátima	26
La Paz	Abel Iturralde	Ixiamas	Puerto Araona	49
La Paz	Abel Iturralde	San Buenaventura	San José de Chupiamonas	205
La Paz	Abel Iturralde	San Buenaventura	Buena Vista	148
La Paz	Abel Iturralde	San Buenaventura	San Miguel	79
La Paz	Bautista Saavedra	Charazani	Chari	157
La Paz	Bautista Saavedra	Charazani	Amarete	1388
La Paz	Bautista Saavedra	Charazani	Chulina (San Miguel)	195
La Paz	Bautista Saavedra	Charazani	Carijana	114
La Paz	Bautista Saavedra	Charazani	Santa Rosa de Caata	269
La Paz	Bautista Saavedra	Charazani	Apacheta	212
La Paz	Bautista Saavedra	Charazani	Soto Pata	198
La Paz	Bautista Saavedra	Charazani	Amarka	240
La Paz	Bautista Saavedra	Charazani	Sayhuani.	179
La Paz	Bautista Saavedra	Charazani	Kallurhuaya	134
La Paz	Bautista Saavedra	Curva	Curva	182
La Paz	Bautista Saavedra	Curva	Puli	26
La Paz	Bautista Saavedra	Curva	Kapna	53
La Paz	Bautista Saavedra	Curva	Upinuaya	91
La Paz	Bautista Saavedra	Curva	Lagunillas	38
La Paz	Bautista Saavedra	Curva	Camzaya	98
La Paz	Bautista Saavedra	Curva	Taipi Cañuma	120
La Paz	Franz Tamayo	Apolo	Correo	146
La Paz	Franz Tamayo	Apolo	Munaypata	188



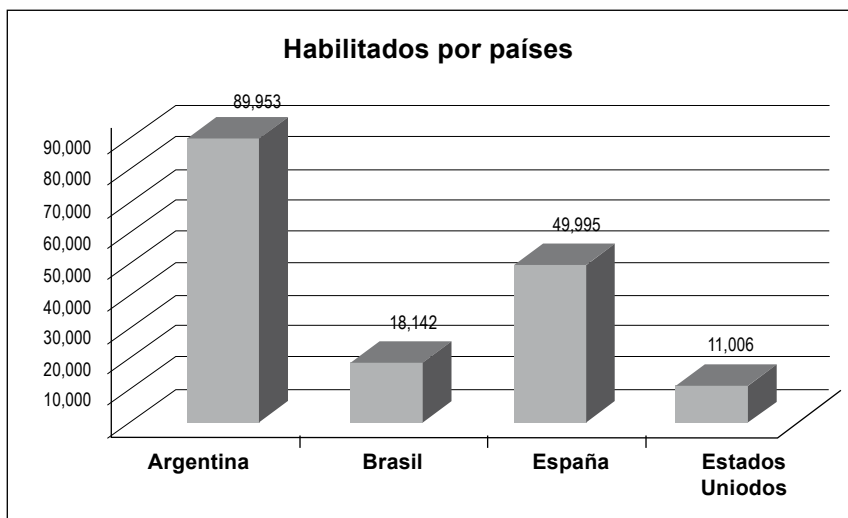
La Paz	Franz Tamayo	Apolo	Torewa I (Pueblo Antiguo)	18
La Paz	Larecaja	Guanay	Carura	360
La Paz	Larecaja	Guanay	Pajonal Vilaque	89
La Paz	Larecaja	Guanay	Mariapu	43
La Paz	Larecaja	Guanay	La Aguada	142
La Paz	Larecaja	Guanay	Candelaria	327
La Paz	Larecaja	Mapiri	Charopampa	485
La Paz	Sud Yungas	Palos Blancos	Covendo	621
Oruro	Avaroa	Challapata	Uru Murato Wilañeque	44
Oruro	Poopó	Villa Poopo	Puñaca	51
Oruro	Sabaya	Chipaya	Chipaya	525
Oruro	Sabaya	Chipaya	Ayparavi	111
Oruro	Sabaya	Chipaya	Vestrullani	87
Oruro	Sebastian Pagador	Santiago De Huari	Uru Uru Llapa Liapani	99
Pando	Abuna	Humaita	Las Amalias	11
Pando	Madre de Dios	Blanca Flor	Loreto	54
Pando	Madre de Dios	Blanca Flor	Palestina (M.de Dios)	130
Pando	Madre de Dios	Blanca Flor	Trinidadcito	113
Pando	Madre de Dios	Blanca Flor	Vista Alegre	108
Pando	Madre de Dios	Blanca Flor	Galilea	180
Pando	Madre de Dios	Blanca Flor	San Salvador	50
Pando	Madre de Dios	El Sena	El Turi (Rio Manupare)	27
Pando	Manuripi	Loma Velarde	3 Estrellas	92
Pando	Manuripi	Puerto Rico	Florida	14
Pando	Nicolas Suarez	Bolpebra	Yaminahua	39
Pando	Nicolas Suarez	Santa Elena	Mapajo (Samahuma)	53
Santa Cruz	Chiquitos	Pailón	Puesto Paz	60
Santa Cruz	Chiquitos	Pailón	Poza Verde	60
Santa Cruz	Chiquitos	San José (Chiquitos)	Santa Teresita	12
Santa Cruz	Guarayos	Ascención (Guarayos)	San Pablo	338
Santa Cruz	Guarayos	Ascención (Guarayos)	Santa María (Nueva Esperanza)	275
Santa Cruz	Guarayos	Ascención (Guarayos)	Cerro Grande	66

Santa Cruz	Guarayos	El Puente	Yotaú	931
Santa Cruz	Guarayos	El Puente	Limoncito.	44
Santa Cruz	Guarayos	El Puente	Cachuela	52
Santa Cruz	Guarayos	El Puente	El Combate	39
Santa Cruz	Guarayos	Urubichá	Urubichá	1563
Santa Cruz	Guarayos	Urubichá	Yaguarú	794
Santa Cruz	Guarayos	Urubichá	Monseñor Salvatierra	78
Santa Cruz	Guarayos	Urubichá	Santa Teresita (Cururu)	65
Santa Cruz	Ichilo	Yapacaní (Villa Busch)	El Pallar	85
Santa Cruz	Ichilo	Yapacaní (Villa Busch)	El Pallar	177
Santa Cruz	Ñuño de Chavez	Concepción	Zapoco	30
Santa Cruz	Obispo Santistevan	Mineros	San Juan del Carmen	29
Santa Cruz	Obispo Santistevan	Puesto Fernández	Betania	28
Santa Cruz	Warnes	Warnes	Alba Tapera	177
Santa Cruz	Warnes	Warnes	Futuro	63
Tarija	Gran Chaco	Villa Montes	Capirendita	396
Tarija	Gran Chaco	Villa Montes	Resistencia	98
Tarija	Gran Chaco	Villa Montes	Samayguate	37
Tarija	Gran Chaco	Villa Montes	Algarrobal	115
Tarija	Gran Chaco	Yacuiba	Aguayrenda	141
Tarija	O Connor	Entre Rios	Ñaurenda	219
Tarija	O Connor	Entre Rios	Zapaterambia	103
Tarija	O Connor	Entre Rios	Tentaguazu	211
Tarija	O Connor	Entre Rios	Yuati	138
Tarija	O Connor	Entre Rios	Tentapiao	83
				21.571

## Registro en el exterior

En las 10 ciudades de los 4 países donde se realizó el registro biométrico de ciudadanos bolivianos, se alcanzó a inscribir a 169,096 personas distribuidas según el cuadro a continuación.

La mayor cantidad de registrados se realizó en Buenos Aires con 79,967 ciudadanos, es decir el 47% del total y la ciudad donde se inscribió a la menor cantidad fue Nueva York con 1,369 inscritos, o sea el 0.8%.



<b>País</b>	<b>Ciudad</b>	<b>Habilitados</b>
Argentina	Buenos Aires	79,967
	Jujuy	4,309
	Mendoza	5,677
Brasil	Sao Paolo	18,142
España	Barcelona	20,403
	Madrid	18,017
	Valencia	11,575
Estados Unidos	Maryland	1,398
	New York	1,369
	Virginia	8,239
		169,096







