
Evolución histórica del crecimiento del Padrón Electoral **Mitos y Realidad**



OEP

ÓRGANO ELECTORAL PLURINACIONAL
B O L I V I A

Evolución histórica del crecimiento del Padrón Electoral. Mitos y Realidad

Las personas que participaron en la elaboración de este documento son:

María Angélica Ruiz Vaca Díez

Lelis Jenny Padilla Vedia

Oscar Jesus Santiesteban Plewant

Angel Edgar Camacho Balderrama

Javier Caruzo Hinojosa Ledezma

Asimismo, se agradece la colaboración de:

Eduardo Simón Condori Yujra

© Órgano Electoral Plurinacional

Noviembre de 2020

La Paz – Bolivia

Índice General

Presentación.....	1
Crecimiento del Padrón Electoral Biométrico vs. el Subregistro Electoral.....	2
1. Consideraciones iniciales.....	2
2. El problema del Subregistro Electoral	3
3. Evolución histórica de la conformación del Padrón Electoral Boliviano. Del Registro Electoral Manual al Registro Electoral Biométrico.	12
3.1 Periodo 1989 a 1999	12
3.2 Periodo 2000 a enero del 2009	14
3.3 Periodo 2009 al 2020	16
4. Procesos electorales desde diciembre de 2009 hasta 2020.....	21
5. Padrón Electoral en el exterior.....	23
6. Padrón Electoral y migración interna	24
7. Mitos y realidad acerca del padrón electoral boliviano	26
Bibliografía	30

Índice de tablas

Tabla 1. Histórico de Habilitados por Departamento 2009 a 2020	10
Tabla 2. Histórico de Inhabilitados / No Habilitados por Departamento 2009 a 2020	10
Tabla 3. Histórico de Depurados por Departamento 2009 a 2020	11
Tabla 4. Actualización del padrón electoral EG2020 (* Depurados desde 2009).....	20
Tabla 5. Procesos Electorales llevados a cabo desde la implementación del PEB	21
Tabla 6. Procesos Electorales llevados a cabo en el exterior desde la implementación del PEB.....	22
Tabla 7. Muestra de municipios de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz con crecimiento histórico	24
Tabla 8. Muestra de municipios de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz con decrecimiento histórico	25

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1. Registro de Nacimientos de Mayores de 18 años – Periodo 1990 a 2020	5
Ilustración 2. Registro de Nacimientos de Mayores de 18 años – Periodo 1990 a 1999	5
Ilustración 3. Registro de Nacimientos de Mayores de 18 años – Periodo 2000 a 2008	6
Ilustración 4. Registro de Nacimientos de Mayores de 18 años – Periodo 2009 a 2020	6
Ilustración 5. Proyección población mayor a 18 años INE versus Habilitados PEB	8
Ilustración 6. Proyección población mayor a 18 años INE versus Habilitados Padrón – 1989 a 1997	13
Ilustración 7. Proyección población mayor a 18 años INE versus Habilitados Padrón – 2000 a 2009	14
Ilustración 8. Proyección población mayor a 18 años INE versus Habilitados Padrón – 2008 a 2020	22
Ilustración 9. Cantidad de ciudadanos habilitados en el exterior – 2009 a 2020.....	23

Presentación

En todo proceso electoral uno de los aspectos al que la mirada de organizaciones políticas, analistas y ciudadanía se dirige es el Padrón Electoral.

El presente trabajo ofrece a los ciudadanos una visión histórica y técnica respecto a la conformación del Padrón Electoral en Bolivia hasta su evolución con la incorporación de la biometría, la evolución de su crecimiento a lo largo de los últimos 30 años y su relación con el subregistro electoral. Un padrón electoral de calidad debe ser preciso, inclusivo, accesible, actualizado, es decir confiable, seguro, donde todas las personas que tienen derecho a emitir su voto y ser elegidas deben estar registradas. El Órgano Electoral, a través del SERECI, debe garantizar tales derechos, cumpliendo la premisa: “un ciudadano, un registro, un voto”.

Una de las condiciones necesarias de un Padrón Electoral es que éste sea preciso con la población votante, es decir, que incluya a toda la población votante, y por tanto, otorgar mayor cobertura en el empadronamiento se torna una obligación. Es importante hacer notar que los registros contenidos en el Padrón Electoral Biométrico están constituidos con base en los datos reales con la presencia física de las personas de las cuales se obtienen su biometría única y sus datos biográficos documentalmente sustentados y no así con base a proyecciones¹, las cuales tienen una importancia referencial.

De ahí que su evolución responda a la dinámica demográfica (mortalidad, mayoría de edad, o migración interna y externa), los cambios de domicilio sean por estudio, trabajo u otros, y demás aspectos como la pérdida o recuperación de la ciudadanía, el problema de la indocumentación y el consecuente subregistro electoral o el interés de la ciudadanía en participar en los procesos electorales.

Este documento es un esfuerzo por ilustrar dicho comportamiento y ofrecer una base de análisis a diversos estudiosos en el tema.

¹ Es importante diferenciar la naturaleza de las fuentes de los datos que se comparan. El Censo captura los datos de la población de manera transversal, en un determinado momento dando una fotografía actualizada, información que luego servirá para efectuar proyecciones, sin embargo esta captura es susceptible de contener subregistros. El Padrón Electoral capta la información de manera longitudinal y de manera real con la presencia física de todo empadronado, información que se acumula con el paso del tiempo y necesita ser actualizada por el propio ciudadano y en constante saneamiento y actualización por parte del SERECI. (Para conocer las medidas asumidas en la gestión 2020 visita: <https://www.oep.org.bo/padron-electoral-biometrico>)

Crecimiento del Padrón Electoral Biométrico vs. el Subregistro Electoral

1. Consideraciones iniciales

Desde el Decreto - Ley N° 3128 de 21 de julio de 1952, Bolivia reconoce la universalidad del voto, vale decir el derecho de todos los ciudadanos a participar en un proceso electoral para decidir qué autoridades gobernarán. Las únicas condiciones para ejercer este derecho son las de ser boliviano -en caso de ser una elección nacional, porque en una municipal incluso residentes extranjeros pueden votar-, cumplir con la edad requerida y estar inscrito en el Registro Electoral. Vale decir que el Registro Electoral se constituye en la condición para que los ciudadanos puedan ejercer el derecho al voto.

El Padrón Electoral tiene como función fundamental la de garantizar el efectivo derecho al voto bajo el principio “un ciudadano, un registro, un voto” evitando que una persona haga ejercicio de aquel derecho más de una vez, en el mismo proceso electoral. El Estado a través del Órgano Electoral debe garantizar que todo ciudadano que cumpla las condiciones establecidas por ley esté inscrito en el Padrón Electoral lo que determina su carácter inclusivo.

En el siglo XXI, el cumplimiento del principio “un ciudadano, un registro, un voto” tuvo un salto cualitativo significativo gracias a la biometría, con la captura de las diez huellas dactilares de cada ciudadano más el eventual reconocimiento biométrico facial, elementos que imposibilitan la suplantación de identidad o registros múltiples de una misma persona.

La plataforma tecnológica que hace posible la biometría en el padrón electoral corresponde a la solución NEC Corporation, una de las compañías líderes en el mundo por la precisión biométrica, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estándares y Tecnología (NIST)².

El Padrón Electoral Biométrico para registrar y/o actualizar la información biográfica como el domicilio actual, necesita la participación ciudadana. Para la actualización de esta información el Órgano Electoral ha implementado el empadronamiento permanente con el objetivo de que este servicio sea accesible en todo momento.

Para contar con un Padrón Electoral Biométrico actualizado y debidamente depurado es importante que los ciudadanos cumplan con su obligación ciudadana de registrar la defunción de sus familiares fallecidos en el Registro Civil. Para llevar una adecuada depuración del Padrón Electoral, el Órgano Electoral cruza esa base de datos con la de Registro Civil, con la información del SENASIR, de la APS, Cementerios Generales, SEDES, además de permitir las declaraciones juradas de familiares de fallecidos cuya defunción no haya sido inscrita en el Registro Civil. Asimismo, durante la pandemia COVID-19 ha permitido el registro de las defunciones incluso después de la inhumación de los fallecidos.

² <https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/ir/2014/NIST.IR.8034.pdf>
https://www.nist.gov/system/files/documents/2017/02/21/ir_7123_analysis.pdf

El Órgano Electoral ha puesto a disposición de organizaciones políticas, sociales, civiles, académicos, analistas, periodistas y ciudadanía en general el Padrón Electoral Biométrico a través de los laboratorios de integridad instalados a nivel nacional, conciliando la transparencia y el control social con la privacidad de los datos personales de los ciudadanos.

Contar con un Padrón seguro y actualizado tiene como efecto un proceso electoral confiable y transparente, y un Padrón Electoral accesible, inclusivo, oportuno y gratuito garantiza el ejercicio universal de este derecho: el ejercicio del voto por todas aquellas personas que cumplen las condiciones legales.

Por ello, adoptar acciones y consolidar avances -principalmente tecnológicos- que garanticen seguridad en su conformación y otorguen confianza a la población, ha sido una preocupación constante en el Órgano Electoral por la importancia del Padrón Electoral en el sistema democrático boliviano.

Un aspecto observado por partidos políticos y analistas ha sido el crecimiento del Padrón Electoral. Es importante señalar que una de las características esenciales de todo Padrón Electoral es su carácter inclusivo, ya que en él deben estar todos aquellos que cumplen las condiciones establecidas por ley. En el presente documento, se presenta un análisis histórico que permitirá entender el crecimiento del Padrón Electoral y los factores a los que responde este crecimiento.

2. El problema del Subregistro Electoral

El subregistro electoral es la denominación utilizada para establecer la cantidad de personas en edad de votar que no se encuentran inscritas para ejercer el derecho al sufragio. Este subregistro se vincula con el problema de la indocumentación, pues uno de los requisitos para efectuar el registro electoral es la presentación de la cédula de identidad, la cual debe ser expedida con la presentación del certificado de nacimiento de la inscripción realizada en el Registro Civil³. Sin embargo, la unicidad de cada persona registrada no depende del documento de identidad presentado (datos biográficos) sino de la biometría única de cada individuo.

Efectuada dicha aclaración y retomando el problema del subregistro electoral, es importante señalar que no existen datos oficiales sobre el subregistro de nacimientos antes del censo de población y vivienda de 2001. Ese Censo determinó que el subregistro de nacimiento ascendía al 9.58%. Respecto la cantidad de personas sin Cédula de identidad no se tiene fuente cierta de verificación.

Desde la década de 1980, la indocumentación era un problema percibido con facilidad. En 1992 para dar solución a este problema se creó el Registro Único Nacional (RUN) que debía realizar el registro de nacimientos y dotar de Cédula de Identificación Nacional a los ciudadanos que no tenían un documento de identificación, particularmente de áreas rurales. Pese a algunos logros, los resultados no estuvieron por completo a la altura de las expectativas.

³ Es importante hacer notar que tanto el Registro Civil como el Registro Electoral son administrados por el Órgano Electoral Plurinacional a través del SERECI. Mientras que la entidad que otorga la cédula de identidad de los bolivianos es el SEGIP, entidad descentralizada que se encuentra bajo tuición del Ministerio de Gobierno perteneciente al Órgano Ejecutivo.

En 1998 se creó una nueva entidad para que -en remplazo del RUN- se haga cargo de este trabajo. Dicha entidad, el Registro de Identificación Nacional (RIN), tenía administración civil y no policial. Sin embargo, el ensayo tampoco prosperó.

El acceso universal a los documentos de identidad se vio afectado por un complejo conjunto de barreras de orden administrativo, legal, económico, geográfico y socio cultural. El subregistro de nacimientos y la carencia de un documento de identidad llevaron a que una parte de la población vea limitada el efectivo ejercicio del derecho a la identidad, acceder a educación, salud, empleo, actividad económica formal, participación social y al ejercicio pleno de la ciudadanía, como elector o candidato. Si una persona no tiene inscrito su nacimiento en el Registro Civil, no puede obtener el documento que acredita su existencia legal, el certificado de nacimiento es un requisito para obtener un documento de identidad, requisito para ser inscrito como elector o candidato.

Al problema del sub registro de nacimientos y la indocumentación se sumó la mala documentación, referida a los errores de registro que también impedían a la población documentada ejercer una ciudadanía plena, porque al igual que para el registro de los nacimientos fuera de plazo, la legislación de ese momento imponía la obligación de presentar una Resolución Judicial, lo que significaba tiempo y dinero, condiciones que no siempre eran alcanzadas por personas particularmente de zonas urbanas periféricas, rurales, o indígenas.

Transferida la administración del Registro Civil a la Corte Nacional Electoral (hoy Tribunal Supremo Electoral) y reconocido el problema de indocumentación por el Órgano Electoral, se adoptó una política pública destinada a garantizar el ejercicio del derecho a la identidad, primero gestionando una disposición legal que permitió reconocer el derecho de las niñas, niños y adolescentes a tener el registro y su primer certificado de nacimiento de manera gratuita, luego dejando atrás los trámites judiciales para el registro fuera de plazo de los nacimientos, estableciendo para ello un procedimiento administrativo y finalmente disponiendo que los errores de registro puedan ser subsanados también en la vía administrativa.

Las disposiciones legales más importantes aprobadas con aquel objetivo fueron el Decreto Supremo No.25230 de 23 de noviembre de 1998, el Decreto Supremo No.24247 de 7 de marzo de 1999, el Decreto Supremo No. 25448 de 25 de junio de 1999, el Decreto Supremo No.26718 de 26 de julio de 2002, la Ley N° 2616 de 18 de diciembre de 2003, Decreto Supremo No. 27915 de 13 de diciembre de 2004 y el Decreto Supremo No.132 de 20 de mayo de 2009.

El cuadro siguiente se describe la cantidad de personas mayores de 18 años registradas desde 1990 hasta el 2020, dividida por los periodos objeto de estudio del presente documento.

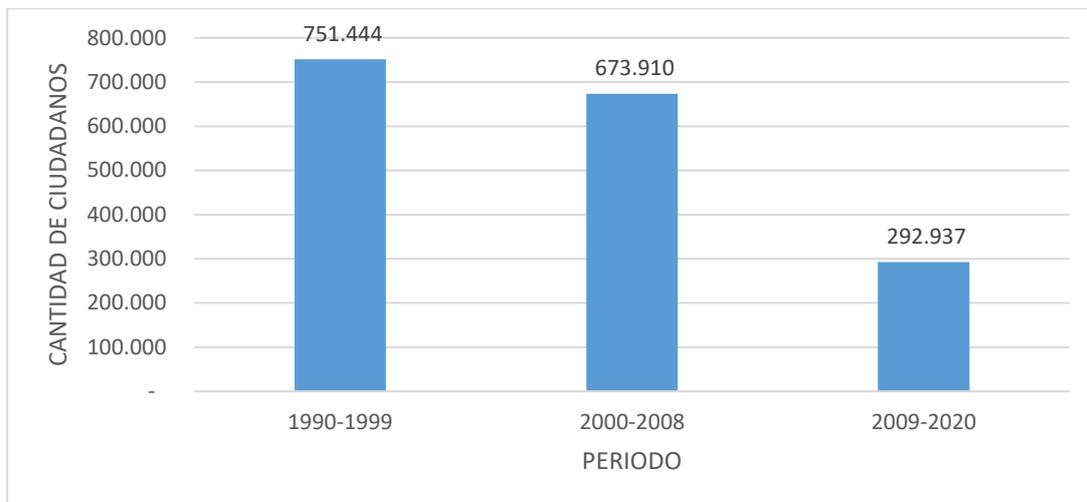


Ilustración 1. Registro de Nacimientos de Mayores de 18 años – Periodo 1990 a 2020

Desde 1990 hasta el 2020 fueron registrados los nacimientos de 1.718.291 personas mayores de 18 años.

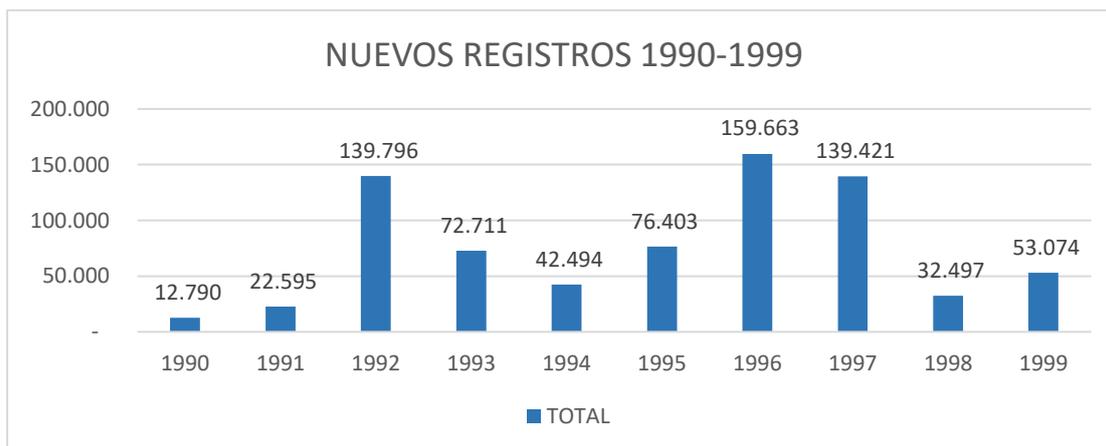


Ilustración 2. Registro de Nacimientos de Mayores de 18 años – Periodo 1990 a 1999

El cuadro permite advertir que como resultado del trabajo realizado por el RUN en el periodo 1992 – 1998, se registraron a 662.985 mayores de 18 años. De hecho, las gestiones 1992, 1996 y 1997 fueron en las que se inscribió y documentó a la mayor cantidad de personas mayores de 18 años. En 1992 se registró a 139.796 mayores de 18 años, en la gestión 1996 se registraron a 159.663 mayores de 18 años y en 1997 se registró a 139.421 mayores de 18 años.

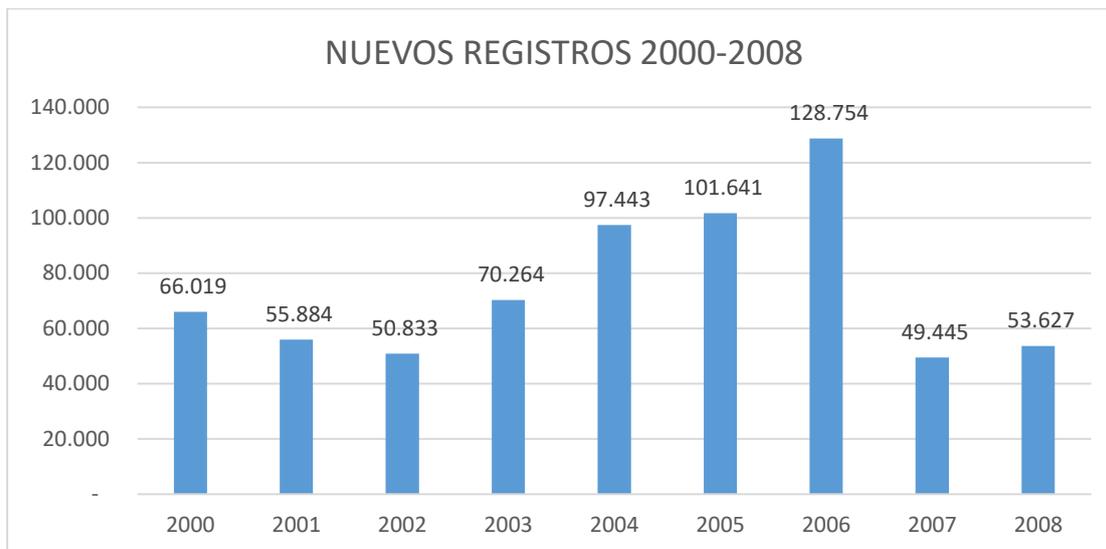


Ilustración 3. Registro de Nacimientos de Mayores de 18 años – Periodo 2000 a 2008



Ilustración 4. Registro de Nacimientos de Mayores de 18 años – Periodo 2009 a 2020

En la década de 2000 y 2009 se registró el nacimiento de 718.495 mayores de 18 años y del 2010 al 2020 se registraron a 248.352 mayores de 18 años.

Los registros de nacimientos de mayores de 18 años efectuados de 1999 al 2015 reflejan los esfuerzos realizados por la Corte Nacional Electoral y por el Tribunal Supremo Electoral para mitigar el subregistro de nacimientos y garantizar el ejercicio del derecho a la identidad, trabajo desarrollado a través de campañas efectuadas por el Registro Civil y financiadas con recursos de la cooperación internacional principalmente. Los principales beneficiarios de estas campañas fueron las comunidades indígenas y campesinas rurales, y en áreas urbanas, la población ubicada en áreas periurbanas básicamente constituida por el éxodo rural. A partir del 2016, ya no se llevaron a cabo campañas específicas de documentación dirigidas a

mayores de 18 años, las campañas estuvieron dirigidas a resolver temas de registro civil de forma integral.

La información expuesta es valiosa debido a que los ciudadanos mayores de 18 años documentados, superando la barrera que le imponía la carencia del registro de su nacimiento y la obtención del documento de identidad, pudieron inscribirse para ejercer sus derechos políticos como electores o candidatos.

Los registros del nacimiento de niños, niñas, adolescentes y mayores de 18 años en la década del 2000 y el reconocimiento de la naturaleza administrativa de los actos de registro, a través de la modificación de disposiciones legales que permitieron efectuar el registro tardío de los nacimientos así como el saneamiento de los registros a través de un trámite administrativo determinaron que una importante cantidad de personas imposibilitadas de ejercer derechos, sean incorporadas al ejercicio de una ciudadanía plena y en consecuencia puedan inscribir su condición de elector por primera vez, obtenida su Cédula de Identidad.

En el Cuadro se advierte que de 1990 a 1999 se registraron por primera vez 751.444 personas y del 2000 al 2008 fueron registrados por primera vez 673.910 personas, las que de hecho antes de tener su certificado de nacimiento no participaban en los procesos electorales ni como electores ni como candidatos. En esas dos décadas no existía el empadronamiento permanente y por tanto la accesibilidad al registro electoral era limitada a los empadronamientos masivos en los cuales no se garantizaba una cobertura longitudinal debido a las limitaciones de integración caminera, logística, entre otros.

El censo de población de 2012 ha permitido verificar que el trabajo dio buenos resultados. Los datos señalan que el 97% de los bolivianos cuentan con el registro de su nacimiento (79% con una cédula de identidad).

Existe la caída sostenida en el subregistro de nacimientos que pasa de un 10% en 2001 a un 3.5% en 2012, situación que va de la mano con una tendencia de la población a inscribir cada vez de manera más oportuna el nacimiento de sus hijos. Más del 96% del nacimiento de las niñas/os se inscribe antes de que la niña o el niño cumpla su primer año de nacimiento y no se evidencian diferencias significativas entre el área rural y el área urbana, gracias al desarrollo normativo, estrategias operativas, comunicacionales, la desconcentración del servicio de registro civil, el proyecto No soy X, entre otras.

La disminución del subregistro de nacimientos explica el crecimiento del Padrón Electoral y la disminución del subregistro electoral porque se contrajo paulatinamente la brecha entre empadronados y población mayor de 18 años.

El cuadro expone el crecimiento del Padrón Electoral, desde 1989 hasta 2020, comparado con el crecimiento de la población en edad de votar proyectado por Instituto Nacional de Estadística.

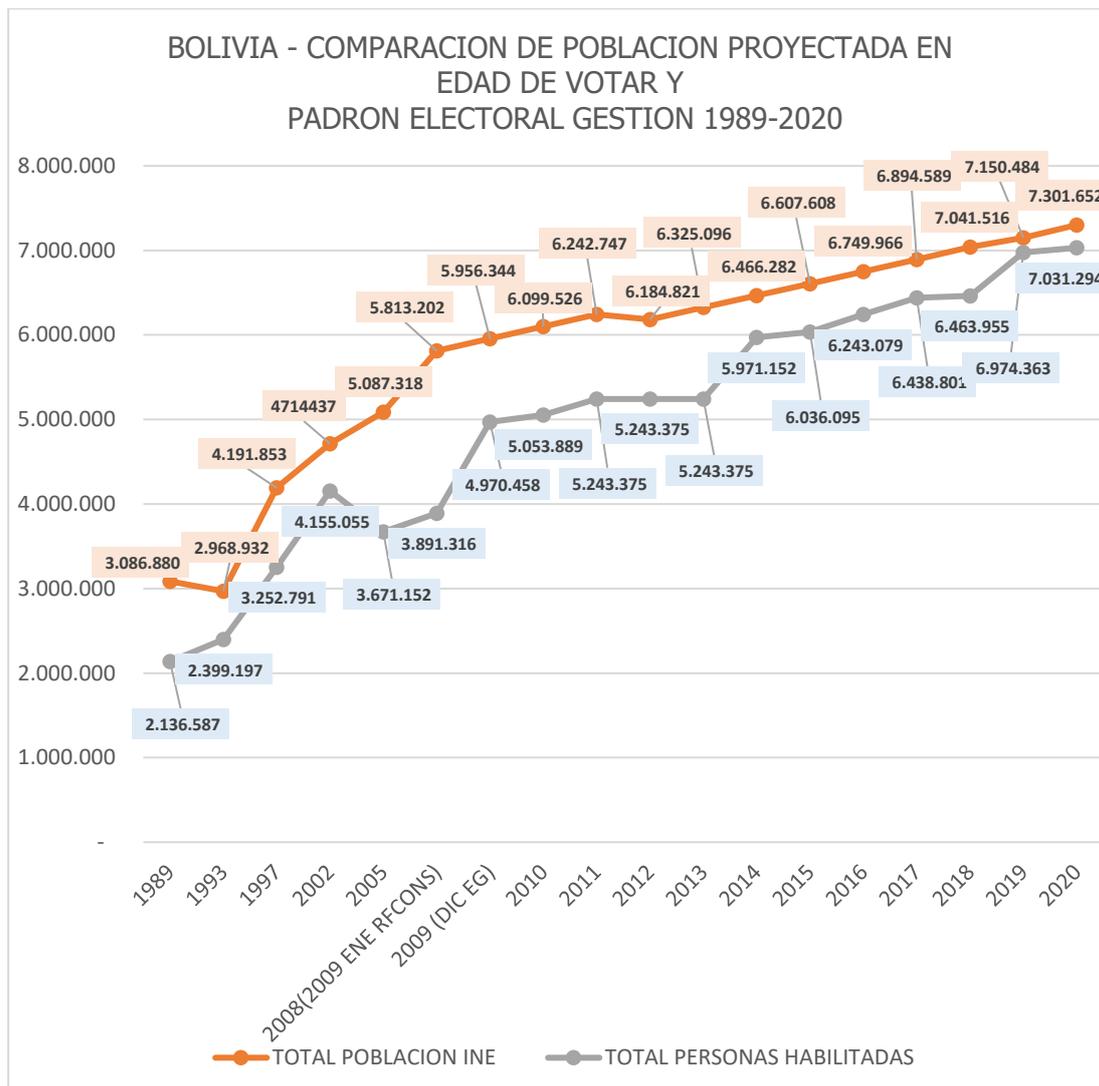


Ilustración 5. Proyección población mayor a 18 años INE versus Habilitados PEB

Fuente: INE, SERECI

El volumen del Padrón Electoral se acerca a la población en edad de votar proyectada por el Instituto Nacional de Estadística, lo que implica un logro significativo de la democracia boliviana.

Desde 1993 hasta el 2002, la brecha de subregistro electoral tiene una disminución sostenida. En 1993 el 80% de los ciudadanos en edad de votar estaban inscritos en el Registro Electoral vale decir que 569.755 ciudadanos no tenían registrada su condición de electores. El 2002 esta brecha disminuyó, el 88% de los ciudadanos estaban inscritos, y solo 559.382 ciudadanos no estaban registrados en el Padrón.

Entre el 2005 y el 2014 la constante de disminución del subregistro electoral prosigue. La brecha tuvo un punto alto en 2005 por la depuración efectuada en el marco de la modificación del inciso f) del artículo 70 del Código Electoral que por primera vez incorpora la determinación de depurar a los ciudadanos inscritos que no votaron en la última elección general o municipal (medida que posteriormente a partir de la

promulgación de la ley N° 026 el año 2010 se denomina “inhabilitar”, mientras que la depuración pasa a hacer referencia a la exclusión de fallecidos del padrón electoral). La medida permitió una efectiva depuración de los fallecidos cuyo registro no había sido documentado en el Registro Civil desde la creación del Padrón informatizado en 1991.

En el referéndum de 2009 previo la creación del Padrón Electoral Biométrico, se registraron 3.891.316 millones de personas y el INE estimaba una población en edad de votar de 5.813.316 millones, sobre la base del censo 2001, es decir que cerca de más de un millón de ciudadanos no se registraron para votar, el subregistro superó el 33%.

El primer Padrón Electoral Biométrico de diciembre de 2009 dispuso un desplazamiento en brigadas móviles a nivel nacional y con una captura de datos biométrico longitudinal, el subregistro electoral disminuyó al 16% (985.886 personas en edad de votar no estaban incluidas en el Padrón).

La brecha de subregistro se acorta en 2014, año en el que el Padrón Electoral incluyó al 92% de las personas en edad de votar (subregistro de 495.130 personas mayores de 18 años). El 2020 el subregistro alcanzó el 4%, es decir que el 96% de las personas en edad de votar se encuentran habilitadas en el Padrón Electoral Biométrico, por lo que las medidas de inclusión y desconcentración dieron buenos resultados más aún cuando uno de los estándares mundiales de calidad del padrón electoral se refiere a la inclusión de votantes y el registro de su diversidad. El 4% de subregistro logrado el 2020 equivale a 270.358 personas en edad de votar.

Siguiendo el razonamiento de la Auditoría al Padrón Electoral Biométrico, el crecimiento del Padrón Electoral guarda relación con la proyección de crecimiento poblacional mayor de 18 años, orientándose a la máxima mundial que todo Padrón Electoral ha de ser preciso, inclusivo y accesible.

El análisis del crecimiento del Padrón Electoral en cada uno de los municipios del país debe tomar en cuenta además del crecimiento poblacional, las variables de la migración. Por ejemplo, el crecimiento del Padrón en ciudades capitales de departamento, ciudades intermedias y localidades cercanas a ciudades obedece además del crecimiento de la población a factores de migración interdepartamental y del sector rural. La migración a las ciudades se origina básicamente en expectativas de mejores condiciones de ingreso, empleo, acceso a salud y educación y en la búsqueda de mejores niveles de vida.

En otros casos el crecimiento del Padrón -en algunas otras localidades- puede explicarse por el surgimiento de polos de desarrollo económico, nuevos asentamientos humanos, migración por estudios superiores, la prestación del servicio militar, entre otras variables que merecen un estudio particular. Por ejemplo, el crecimiento del Padrón en el municipio de Achocalla del Departamento de La Paz se explica por el crecimiento de la mancha urbana de las ciudades de La Paz y de El Alto, que absorbe parte el crecimiento de estas ciudades.

El siguiente cuadro describe el crecimiento del Padrón Electoral en los nueve Departamentos de Bolivia desde el 2009 hasta el 2020.

DEPARTAMENTO	HABILITADOS									
	COSTIT_2009	EG2009	EDM2010	APJ2011	EG2014	EDM2015	REF2016	AAJTC2017	EG2019	EG2020
Chuquisaca	211.595	267.701	272.379	283.501	323.129	324.990	336.615	348.421	370.680	368.623
La Paz	1.278.022	1.481.037	1.503.080	1.539.906	1.678.769	1.699.110	1.753.071	1.792.978	1.910.654	1.923.305
Cochabamba	705.199	922.618	938.974	984.267	1.128.351	1.136.715	1.180.596	1.216.294	1.325.896	1.340.548
Oruro	200.982	249.780	253.127	263.834	293.576	296.957	305.116	314.747	335.777	339.950
Potosí	289.606	361.895	367.089	378.291	409.144	409.154	421.020	428.683	452.047	453.287
Tarija	177.306	260.598	264.647	277.406	323.351	327.661	336.247	352.474	377.600	376.846
Santa Cruz	868.417	1.202.432	1.221.916	1.272.021	1.533.638	1.553.476	1.615.584	1.677.634	1.863.543	1.886.386
Beni	128.479	183.485	189.330	197.407	223.598	226.765	232.247	240.509	265.586	270.213
Pando	31.710	40.912	43.347	46.742	57.596	61.267	62.583	67.061	72.580	72.136
Total General	3.891.316	4.970.458	5.053.889	5.243.375	5.971.152	6.036.095	6.243.079	6.438.801	6.974.363	7.031.294

Tabla 1. Histórico de Habilitados por Departamento 2009 a 2020

Fuente: Órgano Electoral Plurinacional

DEPARTAMENTO	INHABILITADOS									NO HABILITADOS
	EG2009	EDM2010	APJ2011	EG2014	EDM2015	REF2016	AAJTC2017	EG2019	EG2020	EG2020
Chuquisaca	212	202	340	906	2.090	1.881	1.828	1.511	8.964	263
La Paz	423	314	1.001	1.627	6.815	7.666	6.890	6.969	27.730	876
Cochabamba	135	72	634	1.761	4.910	5.605	4.684	4.824	23.037	625
Oruro	311	160	126	321	1.042	1.169	901	965	4.723	111
Potosí	252	197	381	784	3.584	2.769	2.250	2.118	12.934	389
Tarija	152	88	180	329	1.923	1.967	1.894	1.818	11.687	294
Santa Cruz	392	270	825	2.682	14.202	14.253	12.274	10.987	39.456	1.138
Beni	32	45	148	430	1.398	1.842	1.713	1.692	6.614	235
Pando	164	93	43	131	399	452	477	437	1.387	79
Total General	2.073	1.441	3.678	8.971	36.363	37.604	32.911	31.321	136.532	4.010

Tabla 2. Histórico de Inhabilitados / No Habilitados por Departamento 2009 a 2020

Fuente: Órgano Electoral Plurinacional

DEPARTAMENTO	DEPURADOS								
	EG2009	EDM2010	APJ2011	EG2014	EDM2015	REF2016	AAJTC2017	EG2019	EG2020
Chuquisaca	6	105	284	6.370	9.714	12.173	16.293	21.907	25.502
La Paz	98	1.623	9.693	49.063	58.796	71.844	93.812	123.038	147.886
Cochabamba	9	19	359	18.800	29.809	37.773	49.312	66.557	78.969
Oruro	10	43	1.703	7.789	9.825	11.992	15.849	20.845	25.078
Potosí	6	7	96	7.522	15.077	19.160	25.243	34.023	39.267
Tarija	6	173	76	6.544	7.978	9.918	13.233	17.818	20.781
Santa Cruz	50	53	72	19.922	34.287	45.369	59.986	80.748	97.254
Beni	1	6	39	3.741	5.994	7.815	10.621	14.010	16.968
Pando	-	4	10	578	831	1.134	1.556	2.121	2.600
Total General	186	2.033	12.332	120.329	172.311	217.178	285.905	381.067	454.305

Tabla 3. Histórico de Depurados por Departamento 2009 a 2020

Fuente: Órgano Electoral Plurinacional

Es necesario aclarar que las inhabilitaciones legales (por no cumplimiento de obligaciones electorales) fueron aplicadas a partir de la gestión 2016 con la inhabilitación de jurados no asistentes y el 2019 con el criterio de inhabilitar a jurados no asistentes y ciudadanos no votantes tomando en cuenta las elecciones generales 2009 y 2014, antes de dichas gestiones sólo se realizaron inhabilitaciones de carácter técnico que en la gestión 2020 se denominaron “no habilitados”. En la gestión 2020, se efectúa la inhabilitación de jurados no asistentes y ciudadanos no votantes tomando en cuenta el Referéndum de 2016 y Elecciones Judiciales 2017, disminuyendo el periodo de inhabilitación como medida de saneamiento y actualización del Padrón Electoral.

Por otro lado, es necesario precisar que la vinculación entre la base del Padrón Electoral y la base de datos del Registro Civil permite asociar el Registro Electoral al respectivo registro de nacimiento, por ello, para realizar cualquier trámite en el Registro Civil y obtener un certificado, se realiza el control de acceso biométrico, de tal manera que si alguien pretende con una identidad diferente registrar un nacimiento o requerir un certificado es identificado. La vinculación de estas bases de datos y del acceso biométrico a tales bases de datos permite evitar la suplantación de identidad o los registros múltiples de una persona con datos biográficos distintos. Para el registro de un nacimiento por ejemplo, el declarante tiene que estar inscrito en el Padrón Electoral Biométrico, ya que su identidad debe ser verificada biométricamente antes de realizar el registro, asimismo, para obtener un certificado de nacimiento también quien solicita el certificado debe tener registrada su biometría en la base de datos del Padrón Electoral Biométrico, sólo de esta forma se verifica que quien requiere el certificado sea efectivamente quien dice ser. Esta medida también coadyuva a la política nacional de la lucha contra la trata y el tráfico de personas.

Por otro lado, es importante hacer notar que desde 2016 todos los certificados de nacido vivo tienen registrado el número de documento de identificación que el nacido tendrá en un futuro en su Cédula de Identidad, gracias a la interoperabilidad de los sistemas del Tribunal Supremo Electoral a través del Servicio de Registro Cívico (SERECI) con el Ministerio de Salud a través del Sistema Nacional de Información en Salud y el Servicio General de Identificación Personal (SEGIP).

Con la incorporación de la biometría en los procesos de registro electoral y registro de los hechos vitales y estado civil de las personas, se logra la construcción de un registro con alto grado de credibilidad y exactitud.

3. Evolución histórica de la conformación del Padrón Electoral Boliviano. Del Registro Electoral Manual al Registro Electoral Biométrico.

Para el análisis del crecimiento del Padrón Electoral –como se ha podido evidenciarse ha tomado un periodo de tiempo de tres décadas que permite tener una visión histórica de su evolución. El periodo de análisis ha sido dividido en tres partes, la primera del año 1989 al 1999, la segunda del año 2000 a enero de 2009 y la tercera de diciembre de 2009 a septiembre de 2020, división efectuada no solo por el tiempo sino también por los cambios efectuados en la forma de conformación, procesamiento y consolidación del Padrón Electoral.

3.1 Periodo 1989 a 1999

A inicios de 1990 un acuerdo político de los Partidos Políticos con representación parlamentaria constituyó las denominadas Cortes Electorales imparciales, conformadas por notables, decisión que permitió recuperar la credibilidad y confianza de la sociedad en los procesos electorales ya que hasta ese entonces los partidos políticos eran los que designaban a los vocales de acuerdo a su porcentaje de votación. Las irregularidades en el cómputo del proceso electoral general en 1989 con la anulación de mesas en las que los partidos a los que representaban no eran favorecidos con el resultado, a través de recuento de votos, deterioró la credibilidad de dicha instancia electoral.

En 1992, también gracias a un acuerdo político, se tomó la determinación de que la administración del Servicio de Registro Civil sea transferida a la Corte Nacional Electoral, con el objetivo de evitar que el Servicio de Registro Civil sea utilizado para manipular resultados electorales.

Hasta 1991 el Padrón se caracterizó por ser manual y conformarse para cada proceso electoral a través de libros de registro que eran a su vez usados en las mesas de sufragio para el control de la votación. Después de publicada la Ley No.1246 de 5 de junio de 1991 recién las inscripciones efectuados en los libros de Registro Electoral son transcritas a un sistema computarizado.

En el marco de la Ley No. 1246 de 5 de junio de 1991 se realizó un nuevo registro de ciudadanos para las elecciones municipales de 1991. Estas inscripciones fueron por primera vez transcritas a un sistema informático para conformar el Padrón Electoral, actualizado antes de cada proceso electoral con los registros de nuevos electores y con la transcripción de registros de los ciudadanos que cambiaron de domicilio. Este

Padrón Electoral se utilizó en todos los procesos electorales siguientes hasta el Referéndum de aprobación del proyecto de Constitución Política del Estado del 25 de enero de 2009.

En este periodo, la actualización del Padrón Electoral se efectuaba a través de un empadronamiento realizado en la etapa previa a un proceso electoral. Las personas en edad de votar acudían a los lugares de registro electoral a cargo de Notarios Electorales para registrar su condición de elector en libros que contenían 300 partidas que se constituían a su vez en las mesas de sufragio en el día de la elección.

La actualización de la información del Padrón Electoral se realizaba a través de nuevos registros, es decir que si un ciudadano cambiaba de domicilio debía volver a inscribirse. Dichos registros manuales eran transcritos a una base de datos. Una vez conformada la base de datos, ésta era contrastada con los datos biográficos de dichos inscritos, que consistía en la comparación de nombres y fechas de nacimiento, habilitándose sólo el último registro en caso de las personas que tenían más de una inscripción debido al cambio de domicilio. La depuración de fallecidos se realizaba utilizando listas de fallecidos proporcionadas por el Servicio de Registro Civil pues todavía no se contaba con una base de datos centralizada del registro civil.

De 1989 a 1999, se desarrollaron tres elecciones generales (1989, 1993 y 1997). En el cuadro siguiente se describe el crecimiento del Padrón Electoral en estos tres procesos electorales nacionales, comparando el crecimiento de la población en edad de votar de acuerdo a información del Instituto Nacional de Estadística con la cantidad de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral.

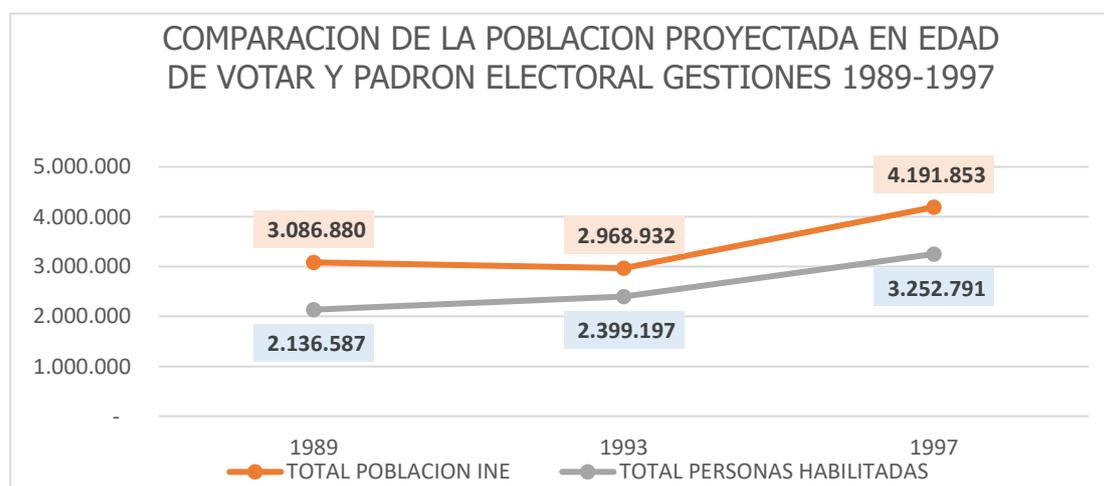


Ilustración 6. Proyección población mayor a 18 años INE versus Habilitados Padrón – 1989 a 1997

Fuente: INE

Padrón Electoral Biométrico una proeza de los bolivianos. Raúl Peñaranda

Hasta las reformas constitucionales de 1994 la mayoría de edad se la obtenía a los 21 años. La Ley N° 1246 de julio de 1991, en su artículo 4 establecía que se consideraban electores a las personas mayores de 21 años, o 18 siendo casados, independientemente de su grado de instrucción, ocupación o renta. Una de las reformas constitucionales de 1994 determinó que la mayoría de edad se la obtenga a

los 18 años. Esto implicó que el Padrón Electoral para el proceso electoral de 1997 incorpore a sus registros a casi un millón de nuevos electores adicionales. No obstante, en 1997 al menos 939.062 personas en edad de votar no estaban registradas lo que significa que solo el 77% de las personas en edad de votar podían ejercer su derecho al voto.

3.2 Periodo 2000 a enero del 2009

El empadronamiento en el periodo 2000 a enero de 2009 se caracterizó por consolidar la incorporación de la tecnología en su procesamiento, manteniendo en la etapa de la captura de la información un procedimiento manual. La tecnología permitió, además, en el proceso de conformación y procesamiento del Padrón Electoral, el uso de la base de datos del Registro Civil que fue constituida entre el 2002 y el 2005 con la transcripción de las inscripciones de nacimientos, matrimonios y defunciones. Para la depuración se comenzó a usar la base de datos de fallecidos y para la verificación de homónimos la base de datos de nacimientos del registro civil.

Además de las elecciones generales de 2002 y 2005, en esta década se desarrollaron los siguientes comicios: el 18 de julio de 2004 el Referéndum vinculante sobre la política energética, el 5 de diciembre de 2004 las Elecciones Municipales, el 2 de julio de 2006 el Referéndum vinculante sobre las autonomías departamentales y la Elección de Asambleístas Constituyentes, el 29 de junio de 2008 la Elección del Prefecto del Departamento de Chuquisaca, el 10 de agosto de 2008 el Referéndum de Revocatorio de mandatos y el 25 de enero de 2009 el Referéndum dirimidor y de aprobación del texto íntegro del proyecto de Constitución.

El siguiente cuadro presenta el detalle del crecimiento del Padrón Electoral en los procesos electorales generales celebrados el 2002, 2005 y en enero 2009, comparada con la población en edad de votar proyectada por el Instituto Nacional de Estadística. Para el referéndum de enero de 2009, se ha utilizado la cantidad de población mayor de 18 años proyectada por el INE para 2008.

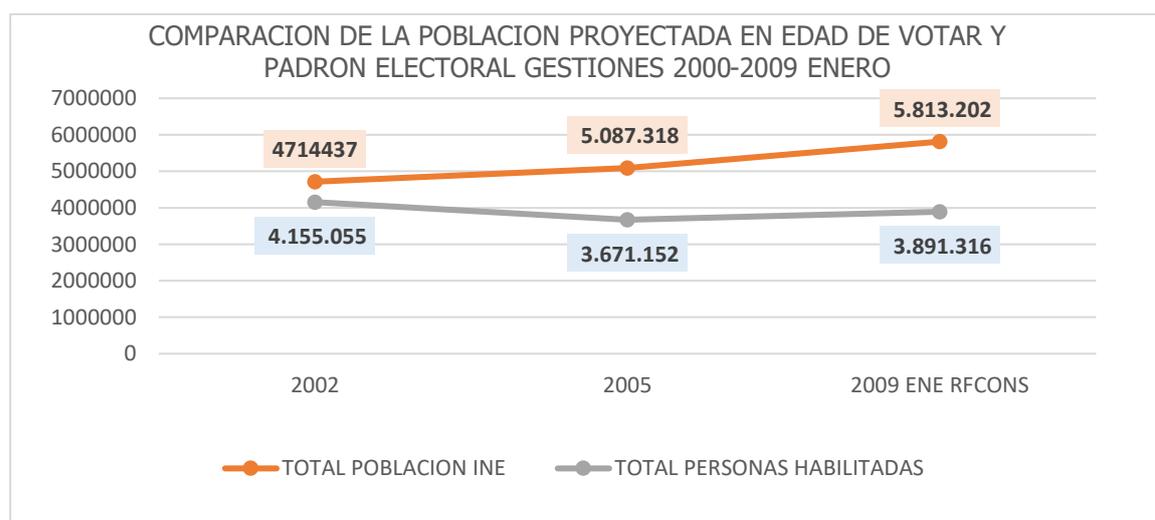


Ilustración 7. Proyección población mayor a 18 años INE versus Habilitados Padrón – 2000 a 2009

Fuente: INE

Padrón Electoral Biométrico una proeza de los bolivianos. Raúl Peñaranda

El 2005 el Padrón Electoral decreció en más del 11% con respecto a los ciudadanos registrados para las Elecciones Generales de 2002 (483.903 personas). Esta depuración fue realizada como efecto de la modificación del artículo 70 inciso f) del Código Electoral que dispuso por primera vez que los ciudadanos que no sufragaron en la última elección general o municipal debían ser depurados.

El informe la OEA de esa elección recomendó que la reforma del Padrón Electoral debería ser una tarea prioritaria, mediante su unificación con el registro civil, de manera que se cuente con un instrumento depurado, único y sistematizado; asimismo, recomendó avanzar en la creación de un documento electoral único y universal.

El 2006, la carnetización gratuita promovida por el gobierno provocó nuevos cuestionamientos al Padrón Electoral: se denunció la emisión irregular de cédulas de identidad sin respaldo de registros de nacimiento. El informe de Observación de la OEA del proceso electoral para la Elección de asambleístas constituyentes de 2006 recomendó: “realizar un empadronamiento nacional, creando un documento único que contaría con un código de identificación geográfica y un número único”.

Pese a las limitaciones tecnológicas, el Padrón Electoral del 2008, de acuerdo a la Misión de Observación Electoral de la OEA del Referéndum Revocatorio del mandato popular celebrado el 10 de agosto de 2008, tenía niveles de seguridad que se encontraban dentro de los estándares técnicos recomendados, si bien advierte una fragilidad creciente, con “cuestionamientos como: ¿De qué forma se identifica un ciudadano en la mesa electoral para ejercer su derecho al voto?” Ya que para acreditar una identidad se admitía los siguientes documentos: Cédula de Identidad, Registro Único Nacional (RUN), Pasaporte o Libreta de Servicio Militar. El informe señala que esta posibilidad podría ser un problema para el proceso, pues una de las quejas contra el padrón ha sido la clonación del documento de identidad.

Una segunda interrogante para la Misión fue: “¿quién imprime los listados índice y de inhabilitados de cada mesa electoral? El informe señala que “estos listados son impresos por los departamentos informáticos en cada Corte Departamental Electoral, bajo los lineamientos técnicos del departamento de informática de la Corte Nacional Electoral, pero sin responsabilidad de este último. Inclusive este listado podría ser diferente a la última actualización del padrón”. Sobre el crecimiento del Padrón Electoral el informe de la Misión estableció que el crecimiento de 333.000 registros se encuentra dentro del porcentaje normal, de acuerdo con la tasa histórica de un 4% anual aproximadamente a nivel nacional.

La Misión de Observación Electoral de la OEA para el Referéndum dirimidor y de aprobación del texto íntegro del proyecto de constitución de enero de 2009 en su informe señaló: “llamó la atención sobre el programa de carnetización gratuita 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, ya que ni la CNE ni la Policía tenían control alguno sobre las actividades del programa”.

A raíz de estas denuncias, se acordó la realización de una Auditoría del Registro Electoral. El informe concluyó que el Registro Electoral de Bolivia era un instrumento confiable y recomendó adoptar medidas referidas a políticas de seguridad institucional que incluya la protección de la información, los elementos que se deban proteger, los niveles de protección, los responsables de difusión de la información, los recursos que son de uso restringido, y definir quienes y cómo tienen acceso a la información.

Además, la Auditoría efectuada por la OEA recomendó adoptar medidas referida a los procesos que requieren planes de contingencia y de soporte -como seguridad de la información-, definición de controles para la confidencialidad, integridad y disponibilidad, actualización de la plataforma tecnológica que incluya Software, Comunicaciones y Bases de Datos, reingeniería al proceso de gestión en el Registro Electoral para automatizar los procesos manuales y que permitan el Registro Ciudadano en línea de forma descentralizada, el cruce de las base de datos con las fuentes generadoras de información, la definición de las seguridades en los procesos y las Listas Índices, la estandarización de procesos y documentación de los mismos a nivel nacional, la elaboración de las Listas Índices con imágenes digitales tales como: huellas, fotos y/o firma y una reingeniería al proceso de depuración realizados al Padrón Electoral.

La Dirección de Asuntos Electorales de la OEA señaló que “El nivel de confiabilidad que hemos encontrado en el padrón electoral boliviano esta sobre el nivel internacional, es de un 95% por ciento. El padrón electoral boliviano es confiable”.

3.3 Periodo 2009 al 2020

Las elecciones del 6 de diciembre de 2009 fueron las primeras en realizarse bajo el marco de la Constitución Política aprobada mediante voto popular el mes de enero de 2009.

La Ley N° 4021 del Régimen Electoral Transitorio, promulgada el 14 de abril de 2009, definió la conformación de un Padrón Electoral Biométrico, que además de huellas dactilares incluya la fotografía facial, la firma y datos referidos a la identidad de la persona.

En agosto del 2009 se inicia el proceso de empadronamiento biométrico a nivel nacional con el acompañamiento técnico de la Organización de Estados Americanos desde el mes de abril. Dicho acompañamiento estuvo centrado en diferentes áreas: organización electoral, seguridad informática, logística electoral, informática y transmisión de datos, legislación electoral, entre otros⁴.

Para la elección del 6 de diciembre de 2009 además de conformar un padrón biométrico, por primera vez se abrió la votación de bolivianos en el exterior.

La solución tecnológica del Tribunal Supremo Electoral permitió la captura de información biométrica (las diez huellas dactilares de los ciudadanos –excepto de algunas personas mutiladas o similar impedimento, más el reconocimiento facial) con el fin de eliminar la posibilidad de que una persona tenga más de un registro en el Padrón Electoral aún si tuviera varios documentos de identidad con diferentes datos biométricos debido al carácter único del registro biométrico.

La empresa NEC Corporation proporcionó la aplicación informática que demostró ser segura, confiable, de alta precisión y de velocidad aceptable. NEC Corporation incluyó una solución de almacenaje y la entrega de 3.000 terminales de inscripción completas que se instalaron en todo el país y en el exterior para capturar biométricamente las huellas dactilares, distancias faciales y firmas, como parte del proceso de registro de los votantes. La solución biométrica incorporó las últimas tecnologías de identificación de huellas dactilares de la compañía, así como NeoFace® de identificación facial.

En la conformación del Padrón Electoral Biométrico todos los registros efectuados son enviados al AFIS, sistema que mediante algoritmos, después de comparar las huellas captadas en cada registro con las huellas registradas de los ciudadanos incluidas en toda la base de datos, determina la existencia o no de coincidencias entre huellas o rostro. De no encontrar coincidencias, el registro se cataloga como registro único. En caso de que el AFIS encuentre similitud entre huellas, tanto la huella comparada como la similar son analizadas por un Perito Dactiloscopista que -utilizando las herramientas de la plataforma biométrica- determina si la huella comparada y la similar corresponden o no a la misma persona. Si existe coincidencia el sistema no permite su habilitación en el padrón electoral. En caso de que ya existiese un registro con esas características biométricas, éste es inhabilitado. Esta misma tarea se realiza con los datos de la fotografía a través de la comparación de distancias entre puntos de medición identificados en el rostro. Después de la comparación de huellas y fotografía facial se efectúa un análisis de la información biográfica registrada (nombre, fecha de nacimiento, lugar de nacimiento, domicilio) para identificar posibles dobles identidades y suplantaciones de identidad, y de manera inmediata, en caso de que los registros tengan diferentes datos biográficos se envían los antecedentes al Ministerio Público por tratarse de una posible doble identidad o suplantación de identidad.

El sistema biométrico garantiza que sólo exista un registro de cada ciudadano en el Padrón Electoral, eliminando en consecuencia la posibilidad de que exista más de un registro de una misma persona, aún ella presente distinto documento de identidad, pues la unicidad está garantizada por la biometría y no así por los datos biográficos o documento de identidad.

Por otro lado, el sistema de registro biométrico implementado el 2009 por la Corte Nacional Electoral cuenta con medidas de seguridad que impiden la modificación del registro biométrico, además de requerir que los registros de los ciudadanos sean realizados necesariamente de manera presencial; asimismo, asegura el procesamiento y aseguramiento (cifrado) de la información en tiempo real. Tales medidas impiden la posibilidad de precargar registros a dicho sistema y cualquier manipulación de las características dactilares (minucias), garantizando un alto nivel de precisión establecido en las evaluaciones de biometría dactilar y facial del Instituto Nacional de Estándares y Tecnología (NIST)⁴.

⁴ https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/ir/2014/NIST_IR_8034.pdf
https://www.nist.gov/system/files/documents/2017/02/21/ir_7123_analysis.pdf

En el empadronamiento biométrico realizado el 2009, en setenta y cinco días se inscribieron un total de 5.138.583 ciudadanos de los cuales 4.969.487 fueron registrados en el país y 169.096 en el exterior. El padrón aumentó en 1.247.186 ciudadanos, comparado con el último padrón de enero del mismo año debido al gran desplazamiento en brigadas móviles que permitieron la captura de datos biométricos de manera presencial a nivel nacional. Esta actividad fue realizada con el acompañamiento de observadores internacionales incluida la OEA por lo que dicho incremento responde a una medida de inclusión y accesibilidad que ha sido valorada por los expertos internacionales. Dicho incremento no superó la proyección de población votantes establecida por el INE.

La OEA en su informe de evaluación del proceso electoral de diciembre de 2009 explica que el registro se basó en la instalación de una red de centros de empadronamiento con máxima cobertura territorial y con la provisión de equipamiento adecuado para garantizar el registro (captura de huellas, captura de firmas, cámara digital, scanner de documentos y equipos de computación), dichos centros se comunicaron vía Internet con el centro de procesamiento principal. Adicionalmente existieron centros de empadronamiento desconectados cuyos registros se incorporaron a partir de la exportación en medios ópticos y transmisión de éstos desde centros con conectividad, garantizando -en todos los casos- la calidad de la captura de las huellas en tiempo real, mismo que implica la presencia física de cada ciudadano para su registro.

Tras el proceso electoral departamental y municipal celebrado en abril de 2010, el Informe Final de la Misión de Observación Electoral de la OEA señaló que "...según las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (INE) la población de Bolivia es de 10.426.000 habitantes, de los cuales 5.947.000 son mayores de edad. Hasta el momento solo se han registrado en el padrón electoral 5.059.453 ciudadanos, es decir 887.374 menos de lo estimado por el INE, lo que representa que aproximadamente un 15% de los bolivianos mayores de 18 años no ejercen sus derechos políticos".

El Informe Verbal de la Misión de Observación Electoral para las Elecciones Generales del Estado Plurinacional de Bolivia de 12 de octubre de 2014, recomendó que se evalúe ejecutar una revisión de los procesos y mecanismos de actualización y depuración del padrón electoral para aumentar la confianza en el mismo.

Atendiendo aquella recomendación, en la gestión 2017, de junio a octubre, la Organización de Estados Americanos realizó una Auditoría Integral al Padrón Electoral Biométrico. La Auditoría -que incluyó trabajo de campo y acceso a la plataforma biométrica cuya duración fue más de cinco meses- permitió efectuar un análisis transversal del proceso de empadronamiento y la conformación del Padrón Electoral. El Informe de auditoría, al referirse al crecimiento del Padrón Electoral, hace un análisis destinado a verificar su correlación con el censo de Población de 2012, utilizando criterios de distribución demográfica, edad y autoidentificación con naciones y pueblos indígenas Originario Campesinos.

Al efectuar esta comparación la Organización de Estados Americanos concluye que: "... cotejando los datos de las fuentes (Censo y Padrón) en relación a la distribución por departamento de la población mayor de edad se aprecia coincidencia en las respectivas proporciones". Además, señala que "...en relación a la distribución por grandes grupos de edad, se aprecia que existe una discordancia en el porcentaje de participación del segmento más joven", se realiza esta observación debido a que el segmento de 18 a 25 años tiene el más alto subregistro electoral.

En la auditoría se revisaron los registros habilitados en el padrón electoral contrastando esta información con las partidas de nacimiento y las imágenes escaneadas de las cédulas de identidad de una muestra aleatoria y representativa. El resultado de la revisión documental arrojó un 98.9% de datos contenidos en el Padrón Electoral Biométrico que coinciden con los datos contenidos en la partida de nacimiento y la Cédula de Identidad, lo propio se hizo con las partidas de defunción, el análisis permitió determinar un 96,27% datos de la partida de defunción que coinciden con los datos contenidos en el padrón electoral y señalan claramente nombre, apellido, documento de identidad de la persona y fecha de nacimiento. (Para mayor información sobre el alcance y resultados de esta auditoria consultar en: <https://www.oep.org.bo/padron-electoral-biométrico/>)

Las recomendaciones efectuadas por la OEA en la Auditoria Integral al Padrón Electoral Biométrico fueron atendidas para el proceso electoral 2020. El Tribunal Supremo Electoral efectuó un arduo trabajo de saneamiento del Padrón Electoral Biométrico, actuaciones ampliamente detalladas en los dossiers del padrón electoral biométrico: <https://www.oep.org.bo/padron-electoral-biométrico/>.

El informe MOE de las Elecciones Generales 2020 de la OEA destaca los esfuerzos efectuados por el OEP en aspectos importantes como la participación de las organizaciones políticas, academia y miembros de la sociedad civil; las acciones de saneamiento y conformación del padrón electoral, a través de la realización de mesas multipartidarias y laboratorios técnicos. Asimismo, destaca otras acciones como los mecanismos simples de rehabilitación de ciudadanos hasta 40 días antes de la fecha de elección, así como la reapertura del padrón para el registro de jóvenes que alcanzaron la edad de votar luego de las restricciones por la pandemia de COVID-19.

Tanto el Análisis de Integridad Electoral de las Elecciones Generales 2019 como el informe Preliminar de Observación Electoral de 2019 de la OEA, no cuestionaron la integridad y confiabilidad del Padrón Electoral Biométrico.

Con la finalidad de promover la transparencia técnica e institucional del proceso de conformación del padrón electoral para las Elecciones Generales 2020, una de las decisiones estratégicas fue la instalación de laboratorios de integridad, inaugurados el 18 de marzo de 2020 para que todas las organizaciones políticas, civiles, analistas, periodistas y académicos puedan realizar consultas, verificaciones y aclaraciones sobre cualquier tema vinculado al Padrón Electoral Biométrico con acceso irrestricto pero en un espacio controlado a fin de resguardar la privacidad de datos personales, al mismo tiempo que se permita dar transparencia, acceso, publicidad y de control social al Padrón Electoral Biométrico. En fecha 20 de agosto de 2020 se da la calidad de permanencia a los Laboratorios de Integridad del Padrón Electoral a nivel nacional.

Dicha inauguración fue acompañada por una amplia difusión en medios de comunicación, visitas presenciales o mesas de encuentro. De este modo el Órgano Electoral involucró en la conformación del Padrón Electoral a las organizaciones políticas y de la sociedad civil, con el debido resguardo de la privacidad de datos personales de los bolivianos. (Para mayor información respecto a los laboratorios visitar la página: <https://www.oep.org.bo/padron-electoral-biométrico/>).

Como resultado del saneamiento del Padrón Electoral Biométrico (PEB) en el cuadro siguiente se describe la cantidad de ciudadanos habilitados, inhabilitados, depurados y no habilitados en el Padrón Electoral de 2020.

CATEGORIAS	NACIONAL	EXTERIOR	TOTAL
HABILITADOS	7.031.294	301.631	7.332.925
INHABILITADOS	136.532	50.634	187.166
DEPURADOS	*454.305	*1.978	456.283
NO HABILITADOS	4.010	283	4.293

Tabla 4. Actualización del padrón electoral EG2020 (Depurados desde 2009)*

Fuente. Órgano Electoral Plurinacional

Para el proceso electoral 2020, las personas depuradas por fallecimiento fueron de 73.238 en Bolivia y 349 en el exterior.

Para la inhabilitación de ciudadanos que no votaron en los dos procesos electorales, se definió que se aplique a quienes no votaron en las dos últimas elecciones de carácter nacional, es decir Referéndum Constitucional de 2016 y la Elección de Altas Autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional de 2017 para el ámbito nacional. Para el exterior, este criterio se aplicó por primera vez, inhabilitándose a personas que no votaron en las elecciones presidenciales de 2014 y el Referéndum Constitucional de 2016.

4. Procesos electorales desde diciembre de 2009 hasta 2020

En el siguiente cuadro se describe a los procesos electorales llevados a cabo desde la implementación del Padrón Electoral Biométrico.

Nº	AÑO	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	FECHA	AMBITO
1	2009	[EG2009]	ELECCIONES GENERALES Y REFERÉNDUM AUTONÓMICO 2009.	06/12/2009	NACIONAL y EXTERIOR
2	2010	[EDM2010]	ELECCIÓN DE AUTORIDADES DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES 2010.	04/04/2010	NACIONAL
3	2011	[APJ2011]	ELECCIÓN DE AUTORIDADES DEL ÓRGANO JUDICIAL Y DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL.	16/10/2011	NACIONAL
4	2011	[MUN2011]	ELECCIONES DE ALCALDESAS O ALCALDES EN LOS MUNICIPIOS DE SUCRE (CHUQUISACA), QUILLACOLLO (COCHABAMBA) Y PAZÑA (ORURO).	18/12/2011	REGIONAL
5	2012	[MUN2012]	ELECCIONES MUNICIPALES EN LOS MUNICIPIOS DE CHUA COCANI Y HUATAJATA.	16/12/2012	REGIONAL
6	2013	[MUN2013]	ELECCIONES DE ALCALDESA Y ALCALDE EN LOS MUNICIPIOS DE PUNATA COCHABAMBA Y BERMEJO TARIJA.	13/01/2013	REGIONAL
7	2013	[GOB2013]	ELECCIÓN DE GOBERNADORA O GOBERNADOR EN EL DEPARTAMENTO DEL BENI.	20/01/2013	REGIONAL
8	2013	[MUN2013VILLA RIVERO]	ELECCIONES DE ALCALDESA O ALCALDE EN EL MUNICIPIO DE VILLA RIVERO (COCHABAMBA).	20/10/2013	REGIONAL
9	2014	[EG2014]	ELECCIONES GENERALES 2014	12/10/2014	NACIONAL y EXTERIOR
10	2015	[EDM2015]	ELECCIÓN DE AUTORIDADES POLÍTICAS DEPARTAMENTALES, REGIONALES Y MUNICIPALES 2015.	29/03/2015	NACIONAL
11	2015	[REF2015]	REFERENDO APROBATORIOS DE LOS ESTATUTOS AUTONÓMICOS DE CINCO DEPARTAMENTOS (CHUQUISACA, LA PAZ, COCHABAMBA, ORURO Y POTOSÍ), LAS CARTAS ORGÁNICAS DE TRES MUNICIPIOS (COCAPATA Y TACOPAYA EN COCHABAMBA Y HUANUNI EN ORURO) Y LOS ESTATUTOS DE DOS AUTONOMÍAS INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINAS (TOTORA MARKA EN ORURO Y CHARAGUA IYAMBAE EN SANTA CRUZ).	20/09/2015	REGIONAL
12	2016	[REF2016]	REFERENDO CONSTITUCIONAL 2016.	21/02/2016	NACIONAL y EXTERIOR
13	2016	[EACO2016]	REFERENDO PARA LA APROBACIÓN DE ESTATUTOS AUTONÓMICOS Y CARTAS ORGÁNICAS 2016, CARTAS ORGÁNICAS DEL MUNICIPIO DE ARQUE, MUNICIPIO DE BUENA VISTA, MUNICIPIO CUATRO CAÑADAS, MUNICIPIO EL PUENTE, MUNICIPIO EL TORNO, ESTATUTO AUTONÓMICO DEL GRAN CHACO, ESTATUTO AUTONÓMICO INDÍGENA ORIGINARIO DE MOJOCOYA, ESTATUTO AUTONÓMICO INDÍGENA ORIGINARIO DE RAQAYPAMPA, MUNICIPIO DE SUCRE, MUNICIPIO DE TOTORA, ESTATUTO AUTONÓMICO INDÍGENA ORIGINARIO DE URU CHIPAYA, MUNICIPIO DE VIACHA, MUNICIPIO DE VINTO, MUNICIPIO DE YAPACANI.	20/11/2016	REGIONAL
14	2017	[EACO2017]	REFERENDO DE ESTATUTOS AUTONÓMICOS Y DE CARTAS ORGÁNICAS 2017. LAS 14 ETA, ALTO BENI, COROICO, LAJA, ACHOCALLA (LA PAZ), SICAYA, PUERTO VILLARROEL, SHINAHOTA (COCHABAMBA), HUACAYA, MACHARETÍ (CHUQUISACA), VALLE GRANDE, POSTRERVALLE (SANTA CRUZ), URIONDO (TARIJA), ANTEQUERA (ORURO) Y PUNA (POTOSÍ).	09/07/2017	REGIONAL
15	2017	[AAJTC2017]	ELECCIÓN DE ALTAS AUTORIDADES DEL ÓRGANO JUDICIAL Y DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 2017	03/12/2017	NACIONAL
16	2018	[MUN2018CHUQU UIHUTA]	ELECCIÓN DE ALCALDESA O ALCALDE, EN EL MUNICIPIO DE CHUQUIHUTA	12/08/2018	REGIONAL
17	2018	[REACO 2018]	REFERENDO DE ESTATUTOS AUTONÓMICOS Y CARTAS ORGÁNICAS	26/08/2018	REGIONAL
18	2018	[MUN2018COTA GAITA]	ELECCIÓN DE ALCALDESA O ALCALDE EN EL MUNICIPIO DE COTAGAITA	28/10/2018	REGIONAL
19	2018	[REFCO2018]	REFERENDO DE CARTAS ORGÁNICAS. SAN LUCAS Y ZUDÁNEZ (CHUQUISACA), PALOS BLANCOS (LA PAZ), MIZQUE (COCHABAMBA) Y PUERTO QUIJARRO (SANTA CRUZ)	25/11/2018	REGIONAL
20	2018	[REV2018BOLPEBRA]	REVOCATORIA DE MANDATO DE AUTORIDAD ELECTA, BOLPEBRA - PANDO	16/12/2018	REGIONAL
21	2019	[EACO2019]	REFERENDO DE ESTATUTOS AUTONÓMICOS Y CARTAS ORGÁNICAS, ENTIDADES TERRITORIALES DE SAN JUAN, SAN JULIÁN, MAIRANA Y COMARAPA DEL DEPARTAMENTO DE SANTA CRUZ; PELECHUCO, CAJUTA Y SORATA DEL DEPARTAMENTO DE LA PAZ; ALCALÁ DE CHUQUISACA, CHUQUIHUTA DE POTOSÍ, Y DEL ESTATUTO DE LA AUTONOMÍA INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINA (AIOC) DE SALINAS, EN EL DEPARTAMENTO DE ORURO.	26/05/2019	REGIONAL
22	2019	[EG2019]	ELECCIONES GENERALES 2019	20/10/2019	NACIONAL y EXTERIOR
23	2020	[EG2020]	ELECCIONES GENERALES 2020	18/10/2020	NACIONAL y EXTERIOR

Tabla 5. Procesos Electorales llevados a cabo desde la implementación del PEB

Fuente. Órgano Electoral Plurinacional

La cantidad de personas habilitadas en procesos electorales nacionales con participación de ciudadanos bolivianos que viven en el exterior del país desde el 2009 es la siguiente:

Nº	AÑO	ELECCIÓN	FECHA	INSCRITOS HABILITADOS
1	2009	ELECCIONES GENERALES Y REFERÉNDUM AUTONÓMICO 2009.	6/12/2009	5.139.554
2	2014	ELECCIONES GENERALES 2014	12/10/2014	6.243.138
3	2016	REFERENDO CONSTITUCIONAL 2016.	21/2/2016	6.502.069
4	2019	ELECCIONES GENERALES 2019	20/10/2019	7.315.374
5	2020	ELECCIONES GENERALES 2020	18/10/2020	7.332.925

Tabla 6. Procesos Electorales llevados a cabo en el exterior desde la implementación del PEB

Fuente. Órgano Electoral Plurinacional

En el siguiente cuadro se compara la cantidad de inscritos habilitados en el Padrón Electoral Biométrico con la cantidad de población mayor de 18 años proyectada por el INE.

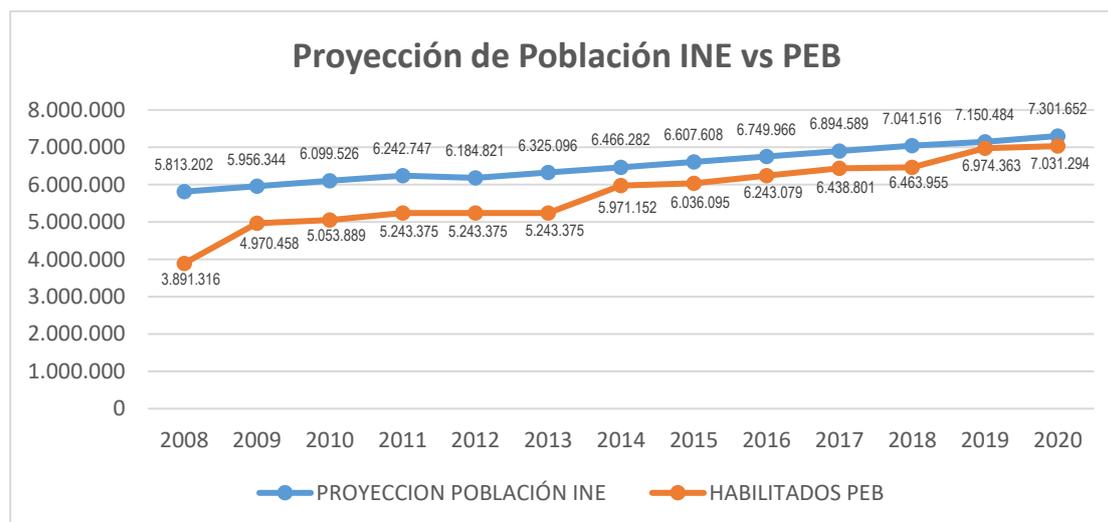


Ilustración 8. Proyección población mayor a 18 años INE versus Habilitados Padrón – 2008 a 2020

Fuente. Órgano Electoral Plurinacional

5. Padrón Electoral en el exterior

El comportamiento del empadronamiento en el exterior por gestión se lo describe en el siguiente cuadro (diciembre de 2009 hasta 2020).



Ilustración 9. Cantidad de ciudadanos habilitados en el exterior – 2009 a 2020

Fuente. Órgano Electoral Plurinacional.

El registro de empadronamiento en el exterior se llevó solo durante los procesos de alcance nacional desde el año 2009, incluyendo el referendo constitucional del 2016; a partir de febrero de 2019, se inicia el empadronamiento permanente en cuatro países (Argentina, Brasil, Chile, España) y en EEUU a partir del 2020.

La conformación del padrón electoral en el exterior sigue los mismos lineamientos aplicados al ámbito nacional debido a que el sistema del padrón electoral boliviano es uno solo, diferenciándose sólo en la distribución geográfica y en la periodicidad de sus registros. Sin embargo, con el empadronamiento permanente en los países señalados, el periodo en su actualización ha sido acortado.

Los registros en el exterior también se llevaron a cabo con base en el reglamento para la actualización del padrón electoral biométrico. Para el proceso electoral 2020 se depuraron 349 difuntos en el exterior, haciendo un total acumulado desde 2009 a la fecha de 1.978 registrados depurados. La mayor parte corresponde a Buenos Aires (43%), Sao Paulo (13%) y Cataluña (7%).

Las inhabilitaciones de ciudadanos que no emitieron su voto en los dos procesos electorales válidos anteriores fueron realizadas por primera vez en los registros del exterior. Para la elección 2020 se inhabilitaron a 50.634 personas bajo la categoría de ciudadano no votante. No se evidenció mayores diferencias en los porcentajes de inhabilitados entre países. La categoría de inhabilitados por no votante o jurado no asistente admite la rehabilitación efectuando la solicitud correspondiente.

6. Padrón Electoral y migración interna

Un tema fundamental de análisis es considerar la relación existente entre la migración interna que existe en nuestro país y su incidencia en el Padrón Electoral.

Nuestro país se caracteriza por tener una dinámica migratoria ágil y creciente, particularmente intermunicipal e interdepartamental, tal y como lo refleja el documento *Migración Interna en Bolivia* publicado en octubre de 2018 por UDAPE y el INE⁵ con base en los dos últimos censos de población y vivienda; esta realidad también se encuentra reflejada en el Padrón Electoral.

A continuación se efectúa un análisis de comparación entre las proyecciones efectuadas por el INE vs. Padrón Electoral en aquellos municipios con alto flujo migratorio, sobre todo en aquellos municipios colindantes a las ciudades capitales que -por el crecimiento de la mancha urbana- han ido poblándose de una manera acelerada. El siguiente cuadro ilustra este tipo de comportamiento en 3 departamentos:

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	PEB 2009	PEB 2020	INE 2020	%CRECIMIENTO PEB RESPECTO A 2009
La Paz	Achocalla	8689	16924	14.991	94,78
La Paz	El Alto	487300	707937	618.301	45,28
La Paz	Viacha	32719	58109	59.540	77,6
Cochabamba	Quillacollo	75364	117548	106.763	55,97
Cochabamba	Colcapirhua	27303	40569	37.300	48,59
Cochabamba	Sacaba	84903	141686	131.695	66,88
Santa Cruz	Cotoca	20738	43324	33.968	108,91
Santa Cruz	Porongo	4543	11091	10.557	144,13
Santa Cruz	La Guardia	31690	77370	110.064	144,15
Santa Cruz	El Torno	23588	36891	39.198	56,4
Santa Cruz	Warnes	31824	87943	132.676	176,34

Tabla 7. Muestra de municipios de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz con crecimiento histórico

Fuente. Órgano Electoral Plurinacional

⁵ http://www.udape.gob.bo/portales_html/docsociales/MIGRA.pdf

Por otro lado, también existen municipios que decrecieron en su población votante debido a la emigración interna, como se muestra en el cuadro siguiente:

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	PEN 2009	PEB 2020	INE 2020	% DECRECIMIENTO PEB RESPECTO A 2009
Chuquisaca	Tarabuco	8.064	7.847	10.355	-2,69
Chuquisaca	Incahuasi	6.907	4.228	8.690	-38,79
La Paz	Caquiaviri	4.829	4.694	10.105	-2,80
La Paz	Calacoto	3.363	3.346	6.679	-0,51
La Paz	Santiago de Callapa	2.737	2.652	4.543	-3,11
La Paz	Puerto Acosta	5.395	5.319	7.242	-1,41
La Paz	La (Marka) San Andrés de Machaca	2.195	2.161	4.006	-1,55
Cochabamba	Morochata	6.924	6.716	8.196	-3,00
Cochabamba	Tacopaya	4.602	4.327	6.670	-5,98
Cochabamba	Tapacarí	11.351	11.150	16.293	-1,77
Oruro	El Choro	1.938	1.929	7.139	-0,46
Oruro	Choquecota	754	714	1.239	-5,31
Oruro	Toledo	3.311	3.303	7.419	-0,24
Oruro	Belén de Andamarca	984	851	1.353	-13,52
Oruro	Todos Santos	258	242	679	-6,20
Potosí	Urmiri	835	683	2.076	-18,20
Potosí	Tacobamba	4.124	3.490	6.628	-15,37
Potosí	Colquechaca	12.807	5.718	21.204	-55,35
Potosí	Ravelo	7.370	6.941	12.339	-5,82
Potosí	Ocurí	5.797	4.558	8.639	-21,37
Potosí	Atocha	5.766	5.626	7.338	-2,43
Potosí	Arapampa	1.561	1.503	2.216	-3,72
Potosí	Acasio	2.138	2.120	3.793	-0,84
Potosí	Llica	1.935	1.840	3.122	-4,91

Tabla 8. Muestra de municipios de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz con decrecimiento histórico

Fuente. Órgano Electoral Plurinacional

Tales comportamientos migratorios ratifican que existen factores externos que dirigen dichas migraciones; por tanto, el análisis del crecimiento del Padrón Electoral a nivel de municipios y bajo valores porcentuales debe estar acompañado no solamente de los indicadores poblacionales sino de múltiples factores que inciden en él de manera directa como por ejemplo aquellas características propias de cada municipio como ser: zonas ganaderas, agrícolas, turísticas, mineras, asentamientos militares, entre otras, que son causa probable de elección de un determinado municipio como destino.

El Padrón Electoral al ser conformado con base a datos reales es capaz de reflejar esta realidad y proporcionar información valiosa para el análisis del fenómeno migratorio en Bolivia facilitando el diseño e implementación de políticas públicas para el desarrollo nacional.

7. Mitos y realidad acerca del padrón electoral boliviano

El Padrón Electoral es uno de los componentes más importantes de un proceso eleccionario, pues garantiza el ejercicio pleno de los derechos políticos de los ciudadanos, al mismo tiempo que confiere legitimidad al proceso.

Siendo un instrumento de legitimidad, ha sido también blanco de muchos ataques, ya sea por dudas razonables o para generar desconfianza y deslegitimar un determinado proceso electoral, utilizando presunciones equivocadas sobre el proceso de registro, conformación y depuración de un Padrón Electoral que a lo largo del tiempo se fueron convirtiendo en mitos, que, a pesar de ser desvirtuados de forma técnica en cada uno de los eventos electorales, siguen teniendo alguna vigencia.

A continuación, se recogen los cuestionamientos realizados principalmente en redes sociales respecto al padrón electoral.

Mito 1: Crecimiento inusual del Padrón Electoral Biométrico

El padrón no creció inusualmente. Este documento refleja el crecimiento del padrón electoral en los últimos 30 años, explicando la evolución de este hasta la fecha actual. Se observa, y se anota como un significativo logro de la democracia, la reducción de la indocumentación general y del subregistro electoral. El padrón electoral tiene un elevado grado de inclusión y se acerca a la proyección de la población en edad de votar proyectada por el INE.

Parte de la complejidad para el análisis del comportamiento del crecimiento del Padrón Electoral está relacionada con los procesos demográficos (mortalidad, mayoría de edad, o migración interna y externa), cambios de domicilio por estudio, trabajo u otros, autoidentificación regional que llevan a la actualización de las condiciones de su residencia, u otros aspectos como la pérdida o recuperación de la ciudadanía, el problema de la indocumentación y el consecuente subregistro electoral o el interés de la ciudadanía en participar en los procesos electorales, entre otros aspectos, lo que hace que el crecimiento del padrón no necesariamente tenga un comportamiento uniforme o lineal.

Más allá, cabe reiterar la importancia de diferenciar la naturaleza de las fuentes de los datos. El Censo captura los datos de la población en un determinado momento dando una fotografía de la situación en ese momento, a partir de la cual se efectúan proyecciones. Sin embargo, esta captura es susceptible de contener subregistros. El Padrón Electoral capta la información de manera longitudinal y de manera real con la presencia física de todo empadronado, información que se acumula con el paso del tiempo y necesita ser actualizada por el propio ciudadano, además de estar en constante saneamiento y actualización por parte del SERECI. (Para conocer las medidas asumidas en la gestión 2020 visita: <https://www.oep.org.bo/padron-electoral-biométrico/>)

Mito 2: Los muertos votan

Los muertos no votan. Para el proceso electoral 2020, el Tribunal Supremo Electoral realizó una depuración exhaustiva de los difuntos, apoyándose en diferentes fuentes de verificación, y con la cooperación de la ciudadanía en general, permitiendo la exclusión en el padrón electoral de 73.587 registros de ciudadanos por defunción y una cantidad acumulativa de 456.283 personas depuradas del padrón electoral.

Una vez realizado el proceso de identificación y depuración de difuntos, efectuado hasta 30 días antes de un proceso electoral, se culmina con el proceso de conformación del Padrón Electoral, que es utilizado para la generación del material electoral, entre ellos los listados índices de votación.

Los listados Índice de votación contienen el registro biográfico y la fotografía de cada votante de cada Departamento, más el espacio para que el ciudadano, una vez emitido su voto, consigne su huella digital y estampe la firma. En esta etapa, la función de los jurados electorales se torna primordial pues son los que verifican la identidad de cada votante y ejercen el debido control en cada mesa de sufragio.

Una vez culminada la jornada electoral, los listados índice son digitalizados por cada Tribunal Electoral Departamental. Las casillas que figuran en blanco corresponden a los ciudadanos que no emitieron su voto por cualquier causa. La ausencia en dos procesos electorales consecutivos conlleva la inhabilitación.

Por lo tanto, si bien algunos fallecidos pueden figurar en un listado índice (por ejemplo, porque el fallecimiento se produjo en el lapso entre el cierre del padrón y la jornada de votación), ello no implica de ninguna manera que ese registro sea utilizado para que se emita un sufragio indebido.

Los listados índice permanecen en custodia de cada Tribunal Electoral Departamental. Hasta la fecha no se ha recibido ninguna denuncia formal sobre el voto de ciudadanos fallecidos ante los Tribunales Electorales Departamentales, los jueces electorales o el Tribunal Supremo Electoral.

Mito 3: Doble cedula de Identidad ¿doble voto?

Una de las razones para que se creara un Registro Biométrico de los ciudadanos bolivianos en edad de votar, fue la inexistencia de un documento de identidad único y la desconfianza que se tenía en los emisores de esos documentos, hechos que impulsaron un reempadronamiento de todos los ciudadanos en edad de votar, tanto en territorio boliviano como en el exterior, y que la unicidad de un registro esté basado en características biométricas de los ciudadanos y no únicamente en los datos biográficos.

Al ser considerado el documento de identidad un dato biográfico, éste no tiene ninguna intervención en la definición de la **unicidad** del registro biométrico que se basa en **características biológicas** singulares de cada individuo. Por tanto, el registro biométrico no depende de la existencia de los documentos de identidad o de las modificaciones que realiza el ciudadano respecto a sus datos primarios.

En consecuencia, aun en el caso de que un ciudadano posea múltiples documentos de identidad, éste es identificado biométricamente, observado como una posible doble identidad y por tanto no habilitado en el Padrón Electoral, además de ser denunciado ante el Ministerio Público por el presunto delito de doble identidad o suplantación.

Mito 4: ¿El Padrón permite registrar personas que no existen?

El Sistema de Registro Biométrico tiene componentes de hardware y software que capturan las huellas garantizando que éstas pertenezcan a un ciudadano vivo (huellas vivas), estos periféricos están fabricados con estándares internacionales: la calidad de captura está certificada por el FBI, se valida la correcta posición de las manos (que se capture la mano izquierda y derecha con sus respectivas posiciones) bajo la clasificación 4-4-2 (cuatro dedos de la mano izquierda, 4 dedos de la mano derecha, y ambos pulgares simultáneamente), eliminando la posibilidad de intercambiar las posiciones de los dedos. De la misma manera el componente biométrico facial, permite la identificación de rostros con características biométricas; este procedimiento de captura garantiza que las huellas y fotografías corresponden a ciudadanos presentes al momento del registro.

Asimismo, ante la mínima probabilidad de similitudes de una de las huellas, el Sistema de Identificación Biométrica la confronta a todas las existentes en el padrón electoral y permite un análisis pericial, que determine la unicidad o no del registro en base a la biometría, de manera previa a su habilitación en el padrón electoral.

Por tanto, no hay la posibilidad de registrar y habilitar a personas que no existen, ni aquellas que no sean personas únicas.

Mito 5: Solo se captura biométricamente un dedo

El sistema de registro biométrico está diseñado para capturar las 10 huellas del ciudadano. Las excepciones (por desgaste de huellas, mutilación, deformación, etc.) son anotadas por el operador al momento del registro. En estos casos, además de las capturas de huellas de todos los dedos posibles, se incorpora el reconocimiento biométrico facial. Ambos garantizan la biometría y –por tanto- el registro único de cada ciudadano.

Mito 6: Posible existencia de un bloque de data alterno, técnicamente reservado, con acceso privilegiado, restringido y secreto, fuera del alcance de quienes hasta ahora verificaron la integridad de este padrón y que en éstas y otras elecciones pudiera haber inducido o condicionado el resultado final

La Plataforma biométrica NEC Corporation utilizada para la conformación del Padrón Electoral Biométrico Boliviano es una plataforma cerrada cuya arquitectura se encuentra confinada en una red segura en el TSE. Son las características de precisión y seguridad (arquitectura cerrada que imposibilita toda manipulación, clonación de registros o cualquier alteración de los datos biométricos) que hacen que esta plataforma biométrica sea considerada como una de las mejores del mundo según los estándares NIST y las certificaciones obtenidas por NEC Corporation.

Por otro lado, los dispositivos de registro de empadronamiento sólo permiten la captura de huellas vivas (personas presentes en el momento del empadronamiento), información que no puede ser desviada y necesariamente es consolidada en la plataforma biométrica, precisamente por ser una solución cerrada.

Los diferentes controles internos, informes de confiabilidad así como la auditoría de la OEA de 2017 han verificado la calidad de la plataforma, la cual no tuvo cuestionamiento alguno en su funcionamiento, recomendando –como toda solución tecnológica- que la misma sea actualizada.

Asimismo, la consolidación del Padrón Electoral boliviano ha implementado mejoras con base en la ISO 54001 en las fases de registro de electores, procesamientos y conformación del Padrón Electoral Biométrico. Finalmente, se cuenta con reglamentos y procedimientos claros, como el Reglamento de Acceso a datos del Registro Cívico y el Reglamento para la actualización del padrón electoral biométrico.

7. Conclusiones

El análisis realizado ha permitido ilustrar, desde un enfoque histórico, la evolución del padrón electoral permitiendo destacar hitos, cambios normativos, logísticos, tecnológicos y otros hechos importantes a partir de 1989 hasta llegar a la conformación de un padrón electoral preciso, inclusivo, accesible, confiable y seguro que obtuvo una calificación de confiabilidad muy alta en la auditoría efectuada por la OEA en 2017 y que no ha tenido observaciones de dicha organización, ni de misiones de observación electoral en las Elecciones Generales 2020.

El crecimiento del Padrón Electoral está estrechamente vinculado a la cantidad de población en edad de votar; la correspondencia y comparación de estas cantidades permite afirmar que el Padrón Electoral Biométrico es inclusivo, preciso y accesible al permitir que toda persona que tiene derecho a emitir su voto y ser elegida se encuentre registrada, prueba clara de ello es que el margen de subregistro electoral se acorta cada vez más.

Otro aspecto por considerar es que para efectuar un estudio real de la evolución del Padrón Electoral, es necesario considerar un análisis comparativo de procesos electorales del mismo ámbito y alcance a fin de evitar distorsiones debido a que –según la naturaleza de la elección o la temporada de su realización- resaltan factores socioeconómicos particulares que inciden en su conformación sin que esto implique irregularidad alguna.

Por otro lado, la relación entre el crecimiento del padrón y el flujo migratorio interno se torna complejo a nivel de municipios debido a los factores socioeconómicos, entre otros, que inciden en dicho fenómeno migratorio. Sin embargo, el Padrón Electoral se constituye en una fuente de información cierta y fiable de suma importancia que refleja esta realidad con base en datos reales permitiendo su análisis, el diseño e implementación de políticas públicas para el desarrollo nacional para quien lo desee.

El Padrón Electoral es seguro porque en su procesamiento incorpora un sistema biométrico capaz de comparar las huellas dactilares de todos los inscritos en el Padrón, garantizando la unicidad del registro de cada persona.

El Padrón Electoral es actualizado de manera permanente con la incorporación de nuevos votantes que cumplen 18 años, los ciudadanos que son rehabilitados luego de cumplir el procedimiento establecido y con la actualización de datos biográficos que realiza cada ciudadano, sea a través del empadronamiento permanente, masivo o a través del servicio cotidiano del registro civil al encontrarse vinculado con este sistema.

El Padrón Electoral es transparente porque está abierto de manera permanente a organizaciones políticas, sociales, regionales, periodistas, investigadores y ciudadanía en general para que verifiquen su integridad en los laboratorios instalados en los nueve departamentos del país. Hasta la fecha, no han presentado observaciones serias sobre la integridad del Padrón Electoral Biométrico.

Finalmente, se hace necesario resaltar que el proceso de conformación del padrón electoral biométrico es un proceso de mejora continua, basado en el estándar ISO 54001 y es prioridad del OEP seguir trabajando en la conformación y solidez de un Padrón Electoral Biométrico de calidad.

Bibliografía

1. Padrón biométrico, una proeza de los bolivianos, Raúl Peñaranda.
2. Informes de las misiones de observación electoral de la OEA desde el 2002 hasta el 2019.
3. Problemas de Documentación, Impactos Electorales, Poder Ciudadano, 2013.
4. Publicaciones de diarios digitales, ERBOL, La Razón.
5. Migración Interna en Bolivia, UDAPE-INE – octubre 2018. http://www.udape.gob.bo/portales_html/docsociales/MIGRA.pdf
6. Dossiers OPE, publicados en sitio web OEP – 2020: <https://www.oep.org.bo/padron-electoral-biometrico/>
7. Sistemas Electorales en Bolivia, Eduardo Leño.
8. Medio siglo de historia del organismo electoral de Bolivia, Salvador Romero Ballivián.