

Abril de 2021

N° 1

LA LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS 1096

MARÍA TERESA ZEGADA¹

1	ESTADO DEL ARTE Y EL DEBATE SOBRE EL TEMA	2
2	IDENTIFICACIÓN DE EJES PROBLEMÁTICOS DE LA LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS 1096: ANÁLISIS Y PROPUESTAS	3
	<i>2.1 La especificidad de los formatos organizativos dentro de la denominación “organizaciones políticas”.</i>	<i>3</i>
	<i>2.2 Atribuciones del Órgano Electoral</i>	<i>5</i>
	<i>2.3 La estructura y el funcionamiento interno de las organizaciones políticas</i>	<i>6</i>
	<i>2.4 Elecciones primarias</i>	<i>8</i>
	<i>2.5 Transfugio político</i>	<i>10</i>
	<i>2.6 Las alianzas</i>	<i>11</i>
	<i>2.7 Cancelación de la personería jurídica</i>	<i>11</i>
	<i>2.8 Financiamiento y fortalecimiento público</i>	<i>11</i>
3	CONCLUSIONES Y PROCEDIMIENTOS DE SOCIALIZACIÓN Y DELIBERACIÓN	13
	BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA	15

¹ Socióloga, con Maestría y Doctorado en Ciencias Políticas.

1 ESTADO DEL ARTE Y EL DEBATE SOBRE EL TEMA

Uno de los aspectos críticos de la democracia desde su reinstauración en octubre de 1982 fue la actuación de los partidos políticos. Con el fin de regular su funcionamiento, se buscó aprobar una ley específica, y no solo normar su presencia en el marco de la legislación electoral como sucedía hasta entonces. Sin embargo, varias iniciativas quedaron en suspenso hasta que finalmente, en 1999, se aprobó la Ley 1983 de Partidos Políticos.

Sobre la actuación de los partidos políticos en la democracia en Bolivia se han escrito varios trabajos durante la década de los noventa y los primeros años del 2000. Entre los autores más importantes, cabe destacar Calderón y Gamarra; Ardaya; Costas; Exeni; Lazarte; Mayorga, Romero, y Zegada, entre otros². Se trata sobre todo de estudios referidos a su desempeño electoral, a la conformación del sistema partidario, a los pactos y alianzas, a su funcionamiento en instancias estatales y representativas a nivel nacional y eventualmente a nivel sub nacional. En los últimos años, los análisis en general se han restringido a documentos de trabajo o artículos de prensa, probablemente debido a que, frente a la hegemonía electoral del Movimiento al Socialismo, los otros partidos pasaron a jugar un rol secundario.

Si bien la Ley de Partidos de 1999 significó un avance sustantivo en relación con la situación anterior, se promulgó cuando los partidos atravesaban un momento de fuertes cuestionamientos desde la sociedad civil. Por lo que, años más tarde, en 2004 esta ley fue complementada con la aprobación de una nueva que ampliaba el escenario de la representación a otras formaciones como las agrupaciones ciudadanas y las organizaciones de pueblos indígenas (Ley 2771), rompiendo con el monopolio de la representación partidaria.

Durante la primera década de este siglo, se produjeron profundas transformaciones socio-políticas y normativas, como el cambio de élites políticas, la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado, entre otras, ante lo cual, la Ley de Partidos vigente resultaba inadecuada y asincrónica.

Así, después de varios años de discusión, se aprobó la Ley de Organizaciones Políticas, hoy vigente. La iniciativa de elaborar una nueva ley comenzó el año 2012. No obstante, el proceso duró varios años. El Órgano Electoral Plurinacional (OEP) comenzó con la tarea de organizar una serie de talleres en todo el país con representantes de organizaciones políticas para establecer un diagnóstico de la situación y para recoger los principales insumos, problemas y propuestas. Este recorrido y posterior sistematización abarcó también a los pueblos indígenas y sus formas de representación política³.

Entre los temas de fondo y preocupaciones compartidas por las distintas organizaciones políticas surgieron el financiamiento a la política, el rol del órgano electoral como entidad supervisora y fiscalizadora, así como problemas referidos a la habilitación y cancelación de las siglas.

² Véase las referencias bibliográficas.

³ Se formaron equipos con consultores externos que hicieron recorridos por las distintas regiones del país y presentaron informes de sistematización.

Después de un proceso inicial de recolección de información y sistematización el tema se dejó en suspenso. Años más tarde, se retomó esta iniciativa con otro equipo de consultores con el fin de recuperar la información del estudio previo, y proceder a una nueva ronda de talleres con temas más puntuales para intentar concluir con un documento con formato jurídico. Así, entre 2017 y 2018 se elaboró un documento base del proyecto de Ley de Organizaciones Políticas elaborado y suscrito por el OEP.

A mediados de 2018 se contaba con un proyecto de Ley que fue enviado a consideración de la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) denominado: “Proyecto de Ley de Organizaciones Políticas No. 245/2018-2019”. Si bien durante las primeras semanas no se notó mucho interés por parte de los asambleístas, aunque luego, de manera sorpresiva, la bancada del MAS asumió la propuesta del OEP, y en reuniones apresuradas realizó una serie de modificaciones (sobre todo referidas a la realización inmediata de elecciones primarias), y sin devolver el documento a los autores para su reconsideración, lo llevó a votación para su aprobación definitiva.

Así, la Ley 1096 de Organizaciones Políticas fue aprobada el 1º de septiembre de 2018 casi sin discusión en la ALP. Se trataba de una versión modificada, no consensuada con los proyectistas ni con los partidos opositores de la entidad legislativa. La intención de los asambleístas del MAS era aprobar la Ley de Organizaciones Políticas, con especial interés en la parte concerniente a las elecciones primarias para sellar las candidaturas de Morales y García Linera como el binomio oficial “elegido” por su partido y establecer su carácter vinculante a las elecciones generales de 2019, cerrando cualquier discusión sobre la legalidad o ilegalidad de la cuarta postulación.

Sobre la aplicación de la Ley de Organizaciones Políticas y sus consecuencias se ha escrito muy poco; las preocupaciones han versado sobre las elecciones primarias sobre todo desde los opositores y algunos líderes de opinión pues éstas fueron convocadas de manera inmediata después de aprobada la ley agravando el colapso de los partidos opositores al MAS que, con las condiciones impuestas en dicha disposición, lejos de fortalecerse, se debilitaron aún más.

2 IDENTIFICACIÓN DE EJES PROBLEMÁTICOS DE LA LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS 1096: ANÁLISIS Y PROPUESTAS

Hay varios aspectos críticos en la ley. Sin embargo, nos referiremos a continuación únicamente a los más relevantes.

2.1 LA ESPECIFICIDAD DE LOS FORMATOS ORGANIZATIVOS DENTRO DE LA DENOMINACIÓN “ORGANIZACIONES POLÍTICAS”.

ARTÍCULO 5. (TIPOS DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS). Las organizaciones políticas pueden constituirse bajo los siguientes tipos:

a) *Partidos políticos.* Son organizaciones políticas de alcance nacional, con estructura y carácter permanente, constituidas de forma voluntaria por militantes con base en un Estatuto Orgánico, una Declaración de Principios y una Plataforma Programática; cumpliendo los requisitos establecidos en la presente Ley para su reconocimiento.

b) *Agrupaciones ciudadanas.* Son organizaciones políticas de alcance departamental o municipal, con estructura y carácter permanente, constituidas de forma voluntaria por militantes con base en un

Estatuto Orgánico, una Declaración de Principios y una Plataforma Programática; cumpliendo los requisitos establecidos en la presente Ley para su reconocimiento. En el nivel regional podrán constituirse agrupaciones ciudadanas en el marco de la vigencia de una autonomía regional.

c) *Organizaciones de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos*. Son organizaciones que posibilitan la participación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, en elecciones subnacionales. Su organización y funcionamiento obedece a normas y procedimientos propios a fin de postular candidaturas en procesos electorales, deben cumplir los requisitos de registro establecidos en la presente Ley.

Análisis y propuestas

El Art. 5 establece como criterios de diferenciación entre los tipos de organizaciones políticas, solamente aquellos referidos a su alcance territorial. Es decir, establece que los partidos tendrán alcance nivel nacional, mientras que las agrupaciones ciudadanas tendrán alcance departamental y municipal; pero no dispone criterios distintos referidos, por ejemplo, a las condiciones para su habilitación, funcionamiento o cancelación. Así, el Art. 13 establece requisitos similares tanto para la constitución de un partido político como de una agrupación ciudadana.

Respecto a la cantidad de militancia, se requiere para los partidos el 1.5% del padrón nacional (además del 1% de al menos 5 departamentos); mientras que para las agrupaciones ciudadanas rige el mismo criterio a departamental y regional. A nivel municipal este porcentaje varía de acuerdo a la cantidad de concejales (a menor tamaño de municipio, mayor porcentaje de firmas exigido).

Esta disposición genera un criterio de desigualdad, pues mientras los partidos políticos habilitados a nivel nacional, no requieren de ningún requisito a nivel sub nacional para presentar candidaturas, las agrupaciones ciudadanas necesitan comprobar que tienen militantes en ese departamento, región o municipio. A eso se debe, por ejemplo, la proliferación de “préstamos” de siglas de partidos que se ha producido en las elecciones subnacionales de marzo de 2021, y a la presencia de partidos en lugares donde en muchos casos, carecen totalmente de militancia.

Por otra parte, el inc. III del Art. 13 plantea un plazo de 120 días para estar habilitados (constitución y reconocimiento) antes de una elección primaria. Este tiempo resulta excesivo, ya que limita a los partidos en sus procesos de reagrupamiento y reorganización cerca a procesos electorales⁴.

Respecto a la presentación de Estatutos Orgánicos, se plantean los mismos requisitos tanto para partidos como para agrupaciones ciudadanas. Ya que éstas últimas tienen menos peso territorial, se podría considerar menores exigencias, por ejemplo, respecto a sus estructuras orgánicas y procedimientos internos y simplemente establecer disposiciones que velen por el respeto a la democracia interna, la fiscalización, la paridad y la igualdad de derechos, dejando a las agrupaciones ciudadanas en mayor libertad para su respectivo orden interno, que con seguridad varía de acuerdo al tamaño y características locales.

⁴ Al parecer esta determinación también era funcional a limitar el tiempo a los partidos opositores para habilitarse a las primarias de 2019, y en consecuencia para las elecciones generales del mismo año.

En todo caso, si las disposiciones son las mismas para un partido y una agrupación ciudadana (salvo el alcance territorial), correspondería simplemente adoptar la nomenclatura de “partidos nacionales”, “partidos departamentales” y “partidos municipales”.

Por tanto, es preciso rediscutir estas categorías y estas clasificaciones recogiendo las causas de la crisis del sistema de partidos, y la necesidad de contar con otros formatos de representación más accesibles, flexibles y cercanos a la población, -como podrían ser las agrupaciones ciudadanas- previendo incluso su posible presencia en un solo proceso electoral. Cuando se discutían estos criterios con las propias organizaciones políticas en los talleres hubo iniciativas interesantes, por ejemplo, que un partido puede ser un ente más político e ideológico, es decir proponer visiones de país y de Estado de largo aliento, mientras que las agrupaciones ciudadanas podrían ser instancias de carácter de representación más social, ya sea sindical, vecinal o cívico. Otro criterio para la distinción podría ser la cantidad y cualidad de la militancia, así como exigirles a las agrupaciones ciudadanas menos condiciones para su conformación, funcionamiento y extinción.

Respecto a las organizaciones de pueblos indígena originario campesino, en el Art. 5 inc. c) se establece que su participación se limita a ámbitos subnacionales, aunque por derecho se podría dejar abierta la posibilidad de que una organización de pueblos indígena originario campesinos pueda tener alcance nacional. De todas maneras, la ley reconoce su organización y funcionamiento de acuerdo a normas y procedimientos propios, aunque para el registro de candidaturas deben cumplir los mismos requisitos de todas las organizaciones políticas establecidos en la Ley de Organizaciones Políticas.

2.2 ATRIBUCIONES DEL ÓRGANO ELECTORAL

ARTÍCULO 7. (ATRIBUCIONES DEL ÓRGANO ELECTORAL PLURINACIONAL). Además de las establecidas en la normativa vigente, son atribuciones del Órgano Electoral Plurinacional, en materia de partidos políticos y agrupaciones ciudadanas y, en lo que corresponda a las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las siguientes: a) Otorgar personalidad jurídica a los partidos políticos y agrupaciones ciudadanas, y registrar a las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos para su participación en elecciones.

b) Sustanciar los procedimientos y llevar registro del reconocimiento, otorgamiento, extinción y cancelación de la personalidad jurídica, así como los registros de sus órganos de representación y dirección, conforme a Ley.

c) Validar y administrar el registro de militantes.

d) Reconocer y registrar a las delegadas y los delegados de las organizaciones políticas.

e) Regular y fiscalizar el funcionamiento de las organizaciones políticas para que se sujeten a la normativa vigente y a sus estatutos, especialmente en lo relativo a la elección de sus dirigencias y candidaturas, así como a las condiciones, exigencias o requisitos de género y generacionales y referidas a la prevención, atención y sanción del acoso y/o violencia política hacia las mujeres.

f) Supervisar el cumplimiento de la normativa vigente y los estatutos internos de las organizaciones políticas en la elección de sus dirigencias y candidaturas.

g) Fiscalizar el patrimonio, origen y manejo de los recursos económicos de las organizaciones políticas.

- h) Fiscalizar el cumplimiento de la normativa vigente y los reglamentos en la contratación de medios de comunicación por parte de organizaciones políticas en procesos electorales, referendos y revocatorias de mandato.
- i) Vigilar y fiscalizar en todas las fases de los procesos electorales, el cumplimiento de las normas vigentes en relación a la participación de las mujeres en las candidaturas de acuerdo a lo establecido en la Ley.
- j) Vigilar el cumplimiento de los estatutos de las organizaciones políticas en relación a la equidad de género, la equivalencia de condiciones, principios de paridad y alternancia en los órganos e instancias dirigenciales, verificando el cumplimiento de los procedimientos establecidos en sus estatutos.
- k) Considerar y sancionar los casos de acoso y violencia política que se den dentro de las organizaciones políticas y que sean denunciados o de conocimiento de esta instancia.
- l) Promover el fortalecimiento de las organizaciones políticas, sus dirigencias y sus militancias o integrantes mediante programas de formación, espacios de deliberación y estudios comparados.

Análisis y propuesta

En el Art. 7 se establece un conjunto de atribuciones del OEP en relación con las organizaciones políticas. Las primeras cuatro -del inc. a) al d)- están orientadas a labores administrativas referidas al registro de las organizaciones políticas, tareas absolutamente necesarias para el OEP. Las siguientes disposiciones apuntan a la regulación y fiscalización en el cumplimiento de la normativa nacional y de sus estatutos internos -arts. e) y f)- lo cual también es adecuado porque es preciso que esta entidad asuma la tarea de velar por el cumplimiento riguroso de la ley y de las propias disposiciones internas de cada organización sobre todo referidas a la democracia, la paridad y participación de jóvenes. Los incisos g) y h) disponen la función de fiscalización de su patrimonio y la contratación de medios de comunicación, algo excesivas en su alcance. Por último, los incisos i) al k) son reiterativos en relación a la participación y derechos de las mujeres y jóvenes ya establecidas en el inciso g). Por último, el inc. l, está referido a las tareas de fortalecimiento mediante la formación, que es una atribución necesaria conferida al OEP.

La pregunta general aquí versa sobre cuánto debe intervenir el OEP en la estructura, organización y vida interna de las organizaciones, o si más bien sería oportuno optar por una regulación general que vele por el cumplimiento de normas internas (Estatutos) y externas como la Constitución Política del Estado; y sólo incidir con claridad en temas clave, como la *fiscalización* al manejo de fondos, que podría ser extendida a las funciones públicas de los partidos (por ejemplo, prohibir y sancionar los cobros de diezmos).

Respecto a las organizaciones de pueblos indígena originario campesino, no se percibe mayor dificultad, pues el rol del OEP se limita a la supervisión y garantía de que se cumplan las propias disposiciones siguiendo normas y procedimientos propios.

2.3 LA ESTRUCTURA Y EL FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

ARTÍCULO 22. (DEMOCRACIA INTERNA). La democracia interna de las organizaciones políticas se refiere al ejercicio democrático y orgánico en todo proceso de toma de decisiones en la estructura y vida orgánica de las organizaciones políticas, así como en la conformación de sus dirigencias y la selección de candidaturas en todos los niveles, de acuerdo a sus estatutos.

ARTÍCULO 23. (DELIBERACIÓN Y TOMA DE DECISIONES). I. Cada organización política adoptará sus propias instancias de deliberación y mecanismos de toma de decisiones como máxima expresión de su democracia interna. Estas instancias pueden ser congresos, asambleas, convenciones, juntas, reuniones u otras que deberán estar registradas mediante actas, memorias u otros documentos, que darán cuenta de la deliberación democrática en las mismas, incluyendo el registro de consensos y disensos. En la deliberación y toma de decisiones de estas máximas instancias de decisión, según su alcance, se garantizará la participación de sus militantes.

III. Las instancias de deliberación y decisión de las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, serán convocadas y realizadas de acuerdo a sus normas y procedimientos propios y podrán ser informadas sobre su realización, con la debida anticipación, a la instancia correspondiente del Órgano Electoral Plurinacional para su supervisión.

Análisis y propuesta

En el centro del debate de este punto se ubica la democracia interna. Para analizar este aspecto, partimos de la constatación de que existe una gran distancia entre la formalidad establecida en los estatutos y las normas, y el funcionamiento real y cotidiano de las organizaciones políticas.

En concurrencia con las anteriores observaciones, sería oportuno establecer algunos principios fundamentales generales que deben cumplir las organizaciones políticas como la equidad de género, la presencia de jóvenes, transparencia en los mecanismos de elección interna tanto de dirigentes como de candidatos(as) y la toma de decisiones; y dejar que cada organización decida sus propias formas organizativas, funcionamiento y mecanismos de democracia interna. Ya que una vez presentados sus estatutos elaborados libremente, la entidad electoral se ocuparía de supervisar y fiscalizar su aplicación efectiva.

En ese mismo sentido, el Art. 19, plantea un listado de elementos innecesarios en las declaraciones de principios y base ideológica. Sería suficiente establecer que estos postulados estén acordes con la Constitución Política del Estado y las leyes nacionales.

Del mismo modo, los Arts. 22 y 23 referidos a la deliberación y toma de decisiones resultan innecesarios pues cada organización debería tener la libertad de establecer sus mecanismos de decisión. En cambio, el Art. 24 es necesario pues establece la necesidad de informar a la militancia y al OEP cualquier modificación que se realice a sus normas internas.

Del mismo modo serían innecesarios los Arts. 25 al 28 que norman los procedimientos internos de designación, elección y nominación de dirigentes y delegaciones, pues sería suficiente que se informe sobre cómo funcionarán esos procedimientos en cada organización respetando los principios constitucionales de democracia, paridad y presencia de jóvenes, de manera que el OEP simplemente vele por su cumplimiento.

El fundamento de estas observaciones y propuestas se basa en que la participación en una organización política es voluntaria, por tanto, el militante es libre de inscribirse a una organización política (si está de acuerdo con sus planteamientos o procedimientos), y asimismo es libre de abandonar una organización cuando considere oportuno o necesario. Esto permitiría un mayor conocimiento por parte del futuro militante respecto del funcionamiento organizativo, y al mismo tiempo, la posibilidad de exigir su cumplimiento.

Ahora bien, una de las demandas que surgió en varios de los talleres respecto a la democracia interna, fue la incorporación de elecciones primarias para la nominación de candidaturas. Debido a su relevancia, introduciremos un tratamiento separado de esta disposición.

2.4 ELECCIONES PRIMARIAS

ARTÍCULO 29. (ELECCIONES PRIMARIAS DE CANDIDATURAS DEL BINOMIO PRESIDENCIAL). I. Para participar en la elección de presidenta o presidente y vicepresidenta o vicepresidente del Estado Plurinacional, los partidos políticos o alianzas elegirán a su binomio en un proceso electoral primario, obligatorio y simultáneo convocado por el Tribunal Supremo Electoral y realizado ciento veinte (120) días antes de la emisión de la convocatoria para las elecciones generales, con participación exclusiva de la militancia de la organización política. Este proceso será organizado y administrado por el Tribunal Supremo Electoral y financiado con recursos del Tesoro General de la Nación.⁵

Análisis y propuestas

La relación de las disposiciones normativas referidas a las elecciones primarias con su aplicación en enero de 2019, puede ilustrar sobre sus ventajas y limitaciones en Bolivia. Uno de los mayores problemas en el momento de su aplicación fue la fijación de plazos perentorios.

Los plazos en realidad son materia de reglamentos específicos, y no deberían figurar en la Ley. De hecho, la propuesta de ley presentada por el OEP no establecía plazos; en cambio la versión modificada y aprobada por la ALP, fijó el plazo de inscripción de candidaturas 60 días antes de las primarias, pero en el art. 13 se exige habilitar la participación de los partidos en procesos electorales generales (su trámite de constitución y reconocimiento) 120 días antes de las elecciones primarias; (art. 14 inc. III), inhibiendo la aparición de nuevas alternativas.

Asimismo, contempla una serie de disposiciones referidas a recintos, mesas, etc. que no corresponde incorporar en una ley. Por último, en el inc. XII del mismo Art. 29, se establece que los resultados de las primarias son vinculantes a la elección general, con lo cual se confirma la intención del MAS de consolidar al binomio con casi un año de anticipación y clausurar cualquier posibilidad de reagrupamiento de los partidos opositores en lo que corría de enero a junio de 2019. El texto señala (Art. XII) *“Los resultados de la elección de candidaturas de binomio presidencial, serán vinculantes y de cumplimiento obligatorio para los partidos o alianzas y para las elecciones generales. Las únicas causales que pueden revertir el carácter vinculante de estos resultados son la muerte o una enfermedad gravísima sobreviniente debidamente comprobada de alguna o alguno de los miembros del binomio elegido”*.

Del mismo modo, en los artículos transitorios (Disposición Primera) se introducen directamente candados con plazos fijos, y tiempos muy cortos -técnicamente difíciles de cumplir- como señalaron las propias autoridades del OEP para las organizaciones políticas habilitadas.

⁵ Esta disposición incluye varios incisos.

Dando cumplimiento a esta normativa, la convocatoria se publicó el 19 de octubre de 2018 para que las elecciones primarias se lleven a cabo el 27 de enero de 2019.

Una lectura más detallada de la Ley, muestra contradicciones entre las disposiciones ya que mientras el Art. 23 señala que: “*cada organización adoptará sus propias instancias y mecanismos de toma de decisiones como máxima expresión de su democracia interna...*”, y en el Art. 28 “*los procedimientos democráticos y paritarios en la nominación de candidaturas para la elección de autoridades y representantes en los diferentes niveles del Estado serán señalados en el Estatuto Orgánico*”, de donde se podría inferir que los mecanismos dependerían de la decisión de cada organizaciones políticas; en el Art. 29 de la misma ley, se establece las primarias como procedimiento *único y homogéneo* obligándolas a adoptarlo. La ley también dispone la *simultaneidad* de las primarias, lo que quiere decir, que todos los partidos deberán realizar sus elecciones para candidatos el mismo día, y no como en algunos otros países donde cada partido define cuándo y en qué condiciones realizarlas.

La manera acelerada en que se aplicó la norma produjo aún más dificultades. Una de las primeras sucedió durante el proceso de habilitación de libros de inscripción de militantes, pues inmediatamente después, se difundieron una serie de denuncias públicas de ciudadanos que, sin haberse registrado en un partido, aparecían inscritos en los libros, o muchos otros que, siendo militantes, sus nombres fueron depurados. Al parecer todas las organizaciones políticas incurrieron en registros de militantes “falsos” y en la entrega de libros “inflados” para cumplir con el requisito. Por otra parte, obligó a los partidos opositores a improvisar alianzas y candidaturas en un tiempo perentorio.

En estas circunstancias desde la opinión pública se cuestionó la existencia de un padrón confiable de militantes. El TSE intentó realizar una limpieza de los registros a través de una aplicación en la página web denominada “yo participo” con el fin de que cualquier ciudadano pueda consultar si estaba o no registrado en un partido, y en caso de inconformidad, introducir su denuncia o en su caso, eliminar su condición de militante.

Al culminar el proceso de depuración, un total de nueve partidos políticos fueron habilitados para participar de las elecciones primarias⁶. En el padrón de militantes se observa que el MAS-IPSP contaba la mayoría de la militancia nacional (el 57,7%), sobre en el área rural, seguido por 21F (conformado en su mayoría por militantes del partido Movimiento Demócrata Social) que contó con el 17% del total de militantes del país, frente al resto de organizaciones políticas que no llegaban al 6% de inscritos.

Las elecciones primarias se efectuaron el 27 de enero de 2019. Se trataba de elecciones cerradas, en las que solo participaba la militancia de cada organización política. Lo curioso fue que en cada partido solo se presentó un binomio, por lo que el sufragio se reducía a consolidar la opción existente por simple mayoría de votos, y no había lugar a ningún tipo de competencia. Este fue un factor importante para la escasa participación de los militantes junto a la falta de obligatoriedad del voto. Lo cual demostró la inutilidad de estos comicios, que

⁶ Los partidos que se habilitaron fueron el Movimiento Al Socialismo (MAS), el Frente para la Victoria (FPV), el Frente Revolucionario de Izquierda (FRI) lanzado como Comunidad Ciudadana en alianza con plataformas, el Movimiento Demócrata Social (Demócratas) con la Alianza “Bolivia Dice No” (BDN), el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), el Partido de la Acción Nacional Boliviana (PAN-BOL), el Partido Demócrata Cristiano (PDC) Unidad Cívica Solidaridad (UCS) y el Movimiento Tercer Sistema (MTS).

fueron ampliamente cuestionadas por los partidos opositores y líderes de opinión como un gasto inútil de recursos del Estado.

El rechazo a esta elección fue tal que muchos de los partidos participantes instaron a sus propias militancias a no acudir a las urnas, salvo en los casos del MAS y del MTS, que convocaron a sus respectivas militancias a votar.

Los resultados electorales muestran que hubo un promedio de asistencia de solo el 28,9% sobre el total de militantes del país. En el caso del MAS hubo una participación del 45,5%, mientras en el MTS solo del 7,3%; en el resto de organizaciones, los porcentajes de asistencia estuvieron muy por debajo.

En general, las primarias son un mecanismo que contribuye a democratizar a los partidos, pero habría que discutir la pertinencia de las distintas modalidades existentes para el caso de Bolivia: ¿abierta o cerrada? ¿Simultánea o no? ¿Con qué regularidad?

Las elecciones primarias constituyen una de las reformas electorales más difundidas en América Latina en las últimas décadas y buscan una mayor participación y legitimidad⁷, pero si bien en teoría mejoran la participación de la militancia, frenan las luchas internas y neutralizan la voluntad de las élites políticas, no está comprobada su eficacia, y al contrario parecen ser contraproducentes, así lo demuestran recientes estudios sobre su aplicación en América Latina [Freidenberg, 2015].

2.5 TRANSFUGIO POLÍTICO

ARTÍCULO 38. (TRANSFUGIO POLÍTICO). La o el representante que ocupe cargos electivos de representación política en los órganos deliberativos de los diferentes niveles del Estado Plurinacional de Bolivia, exceptuando a las y los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos elegidos directamente, incurrirá en transfugio político, cuando: a) Asuma una militancia, inscrita o declarada públicamente, distinta a la de la organización política o alianza que la o lo postuló. b) Declare públicamente su independencia respecto a la organización política o alianza que la o lo postuló, en el caso de militantes. c) Asuma de forma pública una posición política contraria a la declaración de principios, la plataforma programática y/o al programa de gobierno de la organización política que la o lo postuló.

ARTÍCULO 39. (PERTENENCIA DEL ESCAÑO). Todo espacio de representación electivo en los órganos deliberativos de los diferentes niveles del Estado Plurinacional de Bolivia, exceptuando a las autonomías indígena originarias campesinas, corresponde a la organización política que lo ganó en elecciones, sola o en alianza, durante el periodo de mandato establecido, a excepción de los correspondientes a naciones y pueblos indígena originario campesinos elegidos de forma directa.

Análisis y propuestas

Uno de los problemas más serios en el ejercicio público de representantes electos es el transfugio político, y éste explica en gran medida el descrédito y desconfianza de la población en los partidos, en los actos electorales y en la sensación de que “se vota, pero no se elige”, porque se pierde el control de la actuación de los representantes.

⁷ El origen es de Norte América, y hoy 21 de los principales partidos de Europa utilizan las primarias. En América Latina se aplica en Costa Rica, Uruguay y Paraguay, Panamá y Argentina con variantes: abiertas, cerradas, obligadas u optativas, simultáneas o no, financiadas o no.

Nos parece importante destacar la importancia de los Arts. 38 y 39 de la LOP, pues por primera vez de manera explícita y clara se incorpora el transfugio y se aclara que el escaño es de propiedad de la organización política y no de la persona que lo ejerce.

Sin embargo, las sanciones son solamente la pérdida del escaño por parte de ese representante, y la suspensión por cinco años de su militancia (Art. 101 y 102). El transfugio no solo afecta a la organización política, sino a la credibilidad de la democracia y de la representación, por tanto, la sanción debía ser más extrema como el alejamiento definitivo del representante de la organización y su imposibilidad de asumir otra militancia por un periodo de al menos cinco años.

2.6 LAS ALIANZAS

ARTÍCULO 49. (ALCANCE DE LA ALIANZA). I. Los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y organizaciones de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos, con personalidad jurídica y registro vigentes, podrán aliarse con fines electorales o de acción política. En el caso de las organizaciones de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos, la alianza procederá únicamente en los niveles subnacionales, determinación que corresponde a su máxima instancia de decisión.

Análisis y propuestas

Este artículo es cuestionable por la restricción que se establece para las organizaciones de pueblos indígena originario campesinos de formar parte de alianzas a nivel nacional. Dada la gran cantidad de pueblos indígenas y algunos de gran tamaño poblacional como quechuas y aimaras, es recomendable dejar sin efecto dicha limitación para permitir que se alíen en cualquier nivel del Estado con partidos políticos o agrupaciones ciudadanas, y de esa manera facilitar su participación con candidaturas ya sea a cargos ejecutivos o legislativos.

2.7 CANCELACIÓN DE LA PERSONERÍA JURÍDICA

ARTÍCULO 59. (SUSPENSIÓN DE REGISTRO DE LAS ORGANIZACIONES DE LAS NACIONES Y PUEBLOS INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINOS). I. El Tribunal Electoral correspondiente suspenderá el registro de las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, por las siguientes causales: a) No haber obtenido al menos el tres por ciento (3%) del total de votos válidos en la última elección a la que concurrieron. b) No concurrir de manera consecutiva a dos (2) elecciones, según su alcance, como organización política (y otras pertinentes).

Análisis y propuestas

Como hemos sostenido en el análisis de otros artículos, consideramos que la cancelación de la personería jurídica, tanto para agrupaciones ciudadanas y, con mucha mayor razón, para organizaciones de pueblos indígena originario campesinos, no debe estar condicionada a la cantidad de votos obtenida ni a su participación consecutiva en actos electorales, pues justamente se trataría de formatos más flexibles y distintos a los partidos políticos.

2.8 FINANCIAMIENTO Y FORTALECIMIENTO PÚBLICO

ARTÍCULO 69. (MODELO). Con el propósito de garantizar el pluralismo político, condiciones de mayor igualdad en la competencia electoral y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, el

modelo adoptado en el Estado Plurinacional de Bolivia para las organizaciones políticas es mixto, constituido por financiamiento privado con restricciones y fortalecimiento público.

ARTÍCULO 70. (FINANCIAMIENTO PRIVADO). Las organizaciones políticas podrán financiar sus actividades, en especial la participación en procesos electorales, con recursos provenientes del aporte de sus militantes, simpatizantes, invitados y miembros; colectas públicas; y contribuciones, donaciones o subvenciones lícitas de fuentes privadas.

ARTÍCULO 73. (FORTALECIMIENTO PÚBLICO). I. El fortalecimiento público, administrado por el Órgano Electoral Plurinacional, consiste en subvenciones indirectas en periodos electorales para el acceso a propaganda en medios de comunicación e impresos en elecciones generales y para la formación y capacitación de sus dirigencias y militancia en años no electorales. El Órgano Electoral Plurinacional difundirá en su página web el Reglamento. la distribución y el uso de recursos del fortalecimiento público.

ARTÍCULO 75. (CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN). I. Los tiempos y espacios en medios de comunicación masiva (televisión, radio y prensa) serán distribuidos entre todos los partidos políticos y alianzas que presenten candidaturas de acuerdo a los siguientes criterios: a) Igualdad: El sesenta por ciento (60%) será distribuido en partes iguales entre todos los partidos políticos y alianzas que presenten candidaturas. b) Proporcionalidad: El cuarenta por ciento (40%) será distribuido de conformidad al porcentaje de votos obtenidos por los partidos políticos o alianzas en el proceso electoral previo del mismo tipo. En el caso de alianzas se suman los respectivos porcentajes

Análisis y propuestas

El modelo de financiamiento a la política establecido en el Art. 69 y subsiguientes es mixto, lo cual implica para los partidos recibir fondos de fuentes privadas (con restricciones) y de origen público. Sin embargo, el acceso a fondos públicos abarca sólo a elecciones generales, por tanto, favorece solo a partidos políticos, y no así a agrupaciones ciudadanas y organizaciones de pueblos indígenas.

En los Arts. 70, 71 y 72 se establecen las disposiciones sobre el financiamiento privado, en tanto que en los Arts. 73 y siguientes se establecen las características del financiamiento público, que consiste en subvenciones indirectas en periodos electorales para el acceso a propaganda. En años no electorales, se prevé fondos indirectos para la capacitación y fortalecimiento institucional. La distribución contempla criterios de igualdad y proporcionalidad (Art. 75).

Si bien es un tema altamente controversial y tiene fuerte carga política, cabe mencionar que la experiencia sobre el manejo de recursos por parte de los partidos durante los ochenta y noventa fue muy problemática, e incurrieron en faltas graves.

En general, las organizaciones políticas requieren contar con recursos públicos para su funcionamiento, porque éste garantiza una competencia más equitativa y aísla a las organizaciones políticas de injerencias privadas; pero al mismo tiempo exige transparencia y rendición de cuentas bajo una rigurosa fiscalización.

Ahora bien, la restricción de otorgar fondos públicos solo para elecciones generales (nacionales), deja por fuera a las agrupaciones ciudadanas y a las organizaciones de pueblos indígenas originario campesinos, lo cual no es equitativo ni concurrente con los principios de equidad que alienta justamente el financiamiento público. Además, existe una relación directa entre financiamiento público y fiscalización, y a pesar de no otorgar financiamiento la Ley de Organizaciones Políticas establece fiscalización a todas las organizaciones políticas, a las

Agrupaciones Ciudadanas y en especial dispone el “control” financiero y rendición de cuentas a las Organizaciones de Pueblos Indígenas Originario Campesinos (Art. 82 inc. II).

En años no electorales, de manera adecuada, la ley garantiza fondos para el cumplimiento de una de las tareas más urgentes al presente, que es el fortalecimiento de las organizaciones políticas mediante procesos de formación y capacitación de dirigentes y militantes, coordinada desde el Órgano Electoral. Pero también excluye de esta actividad a las agrupaciones ciudadanas y a las organizaciones de pueblos indígenas originario campesinos.

Introducimos un ejemplo para ilustrar la manera en que se distribuyen actualmente los fondos públicos. Para las elecciones de 2019 el Tribunal Supremo Electoral presupuestó 35.066.000 bolivianos para distribuir a los partidos. El 60% de manera equitativa entre todos ellos y el 40% en proporción a la votación que obtuvieron en las últimas elecciones. En consecuencia, el Movimiento al Socialismo recibió mayores recursos económicos, (2,3 millones de bolivianos) que el resto, pero además 8,6 millones de bolivianos por los resultados que obtuvo en las elecciones generales de 2014. Bolivia Dice No obtuvo los 2,3 millones de bolivianos, más 3,4 millones por su segundo lugar en las elecciones de 2014 (como Unidad Demócrata). El PDC los 2,3 millones del financiamiento estatal más 1,2 millones por los votos obtenidos. El resto de partidos políticos como la alianza Comunidad Ciudadana, el Partido de Acción Nacional Boliviano, PAN-BOL, el Movimiento Tercer Sistema, el Frente para la Victoria y Unidad Cívica Solidaridad, que no participaron en los comicios de 2014, recibieron solo 2,3 millones cada uno, destinados a la difusión de propaganda.

Para las elecciones generales de 2020 este derecho fue suspendido debido a que los partidos acordaron renunciar a dichos recursos y decidieron que se destinen a paliar la pandemia del Covid-19.

De cualquier manera, resulta conveniente mantener vigente el financiamiento mixto, y en su caso, sería conveniente su ampliación a las Agrupaciones Ciudadanas y Organizaciones de Pueblos Indígenas Originario Campesinos para cumplir con un principio de equidad.

3 CONCLUSIONES Y PROCEDIMIENTOS DE SOCIALIZACIÓN Y DELIBERACIÓN

La aplicación de la Ley de Organizaciones Políticas no apunta hacia una reversión de la situación crítica por la que atraviesan las organizaciones políticas en general, y en particular de los partidos políticos a nivel nacional, ya que reproduce viejos patrones de comportamiento que no han resultado útiles en las últimas décadas.

Después de un intenso ciclo electoral 2019-2021, y tomando en cuenta el franco debilitamiento de las organizaciones políticas comprobado en las últimas elecciones, resulta imperativo iniciar un debate sobre la actual Ley de Organizaciones Políticas.

No es necesario revisar la integridad de la ley, sino al menos los ocho aspectos identificados como críticos en el presente documento, y generar escenarios de debate con las propias organizaciones políticas. Estos son los siguientes:

- 1) La especificidad de los formatos organizativos dentro de la denominación “organizaciones políticas”.
- 2) Atribuciones del Órgano Electoral
- 3) La estructura y el funcionamiento interno de las organizaciones políticas
- 4) Elecciones primarias

- 5) Transfugio político (sanciones)
- 6) Las alianzas
- 7) Cancelación de personería jurídica
- 8) Financiamiento y fortalecimiento público.

Con miras a la generación de espacios de debate que conduzcan como resultado final a una propuesta de modificación a la Ley, se sugiere:

1. Discutir el actual documento en un grupo de trabajo de especialistas en el tema.
2. Una vez enriquecido y con los consecuentes ajustes, presentarlo a representantes de las organizaciones políticas de corte nacional, departamental y municipal (de manera individual o conjunta).
3. Generar escenarios de debate.
4. Recolectar y sistematizar las iniciativas sobre cada punto crítico (u otros que puedan aparecer).
5. Elaborar una propuesta de ley modificada que pueda ser difundida públicamente, y en lo posible, presentada a las instancias competentes para su curso legal.

BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

Calderón, Fernando y Eduardo Gamarra

2005 *Crisis y reforma de los partidos en Bolivia*, Cuadernos de Futuro No. 19, PNUD, La Paz.

Carvajal, Hugo

1999 “Ley de partidos políticos instrumento del sistema político boliviano” en: Opiniones y Análisis No. 47, Fundemos, La Paz.

Corte Nacional Electoral

2005 La representación política en Bolivia. Partidos Políticos. CNE, La Paz

Costa Jimena

2007 “Partidos y sistema de partidos en Bolivia” en: La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas en los países andinos. IDEA INTERNACIONAL.

2004 Los partidos neopopulistas en Bolivia (1989-2004), Diálogo político.

Freidenberg, Flavia

2015 “La reina de las reformas: las elecciones internas en las candidaturas presidenciales en América latina” En: Freidemberg – Muñoz Las reformas políticas de las organizaciones de partidos. México INE, TEPJF, OEA, INSTITUTO DE IBEROAMERICAS, SAAP.)

Lazarte, Jorge

2006. “Regulación jurídica de los partidos políticos en Bolivia en: Zovatto comp. Regulación jurídica de los partidos políticos en Bolivia, Instituto de Investigaciones Jurídicas, International Idea, México

1998 “Estabilidad política, nuevos espacios de representatividad y la ética de la democracia” en: Opiniones y Análisis No. 30, Fundemos, La Paz.

Mayorga, René Antonio

1998 El financiamiento de los partidos políticos en Bolivia, en: http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1013860968/Financiacion/MAYORGA.htm

Rivera, José Antonio

1994 “Posiciones de los partidos políticos en torno a la necesidad de una Ley de Partidos Políticos” en: Opiniones y Análisis No. 20, Fundemos, La Paz.

Rolón Anaya

1994 “Posiciones de los partidos políticos en torno a la necesidad de una Ley de Partidos Políticos” en: Opiniones y Análisis No. 20, Fundemos, La Paz.

Romero, Salvador

2011 “La corta y sobresaltada historia del financiamiento público a los partidos políticos en Bolivia” en: Gutiérrez, Pablo – Zovatto, Daniel (2011) Financiamiento de los partidos políticos en América Latina. Instituto de Investigaciones Jurídicas, OEA, México

2005 En la bifurcación del camino. CNE, La Paz.

Zegada, María Teresa

2014 “Organizaciones políticas para una democracia intercultural” en: Zegada-Sánchez Partidos políticos y agrupaciones ciudadanas para una democracia intercultural. SIFDE-OEP, La Paz.

2000. Estructura organizativa y relaciones de poder en los partidos políticos: el proceso de renovación institucional del MNR, CESU-UMSS, Cochabamba

1996 Democratización interna de los partidos políticos en Bolivia. Debate Político No. 3, ILDIS: La Paz