

Jornadas _____ de **Deliberación**

hacia una **LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS**
Mayo - junio 2017

LA PAZ - SANTA CRUZ - COCHABAMBA - ORURO - TARIJA - PANDO - CHUQUISACA - BENI - POTOSÍ

EJES PARA EL DEBATE

Documento elaborado por el Tribunal Supremo Electoral con la participación de Gabriela Canedo, Paulino Guarachi, Adolfo Mendoza, Carlos Hugo Molina y Salvador Romero Ballivián.



Jornadas de deliberación hacia una Ley de Organizaciones Políticas: EJES PARA EL DEBATE

1. Introducción

Uno de los cambios fundamentales asumidos en Bolivia con la nueva Constitución Política del Estado es el reconocimiento, con igual jerarquía, de tres formas de democracia: representativa, directa y participativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre mujeres y hombres. El ejercicio complementario de ellas configura la democracia intercultural, que es un reto central en la construcción del Estado plurinacional con autonomías. Este cambio en la cualidad democrática permite avanzar hacia concepciones, instituciones y prácticas en un marco de diversas expresiones y mecanismos democráticos, superando ampliamente la sola democracia formal centrada en el voto individual y la mediación de los partidos políticos. Esta transformación implica también profundizar el ejercicio de derechos políticos, tanto individuales como colectivos, lo que supone la búsqueda de articulación de principios democráticos como la representación política, la participación ciudadana, la deliberación pública, el control social y el autogobierno indígena.

Demás está decir que estos cambios en el Estado y en la democracia requieren una nueva cualidad y orientación de las organizaciones políticas con el propósito de que no sólo se concentren en competir en elecciones por cargos de gobierno y de representación, sino que definan su organización y desempeño en el horizonte de la edificación y fortalecimiento de la democracia intercultural y sus sujetos diversos. La Ley de Organizaciones Políticas, como parte del desarrollo constitucional y del diseño institucional en el nuevo Estado plurinacional con autonomías, se inscribe en ese desafío.

2. La necesidad de una Ley de Organizaciones Políticas

Uno de los grandes desafíos que plantea el momento histórico que vivimos, caracterizado como un proceso de transformación democrática del Estado, es la construcción de un sistema de representación política y, por tanto, de la reconfiguración de las organizaciones políticas. En ese marco, el Tribunal Supremo Electoral ha decidido impulsar la formulación de un proyecto de Ley de Organizaciones Políticas, con base en las siguientes constataciones:

La Ley de Partidos Políticos (1999) y la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (2004) están desfasadas respecto a la Constitución Política del Estado y la normativa vigente. Esas leyes responden en esencia a una democracia electoral centrada en el voto individual, los partidos y la representación política, en el ámbito de un Estado-nación centralista.

Se requiere avanzar en una ley que regule la formación y desempeño de las organizaciones políticas de conformidad a los nuevos mandatos constitucionales y normativos, al proceso de refundación estatal y a la construcción de una democracia intercultural basada en la complementariedad de diferentes formas de democracia, en el ámbito del Estado Plurinacional con autonomías.



Al respecto, las actuales Ley de Partidos Políticos y Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas también quedan desfasadas al no contemplar principios relacionados con la democracia intercultural, la paridad democrática y las relaciones de complementariedad entre mujeres y hombres en las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (ONPIOC), que si bien están incluidos ya en la normativa electoral, continúan ausentes en las leyes mencionadas.

La legislación vigente establece competencias y atribuciones del Órgano Electoral Plurinacional respecto de partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, pero las mismas no están en sintonía con los cambios que ha impulsado el país en cuanto a representación política, participación ciudadana y ejercicio de derechos. En ese sentido, es fundamental definir con amplitud y precisión las competencias y las atribuciones del Órgano Electoral Plurinacional para conocer y resolver varias cuestiones en torno a la organización, instancias, recursos y democracia interna de las organizaciones políticas.

Por otra parte, resulta fundamental que la futura Ley de Organizaciones Políticas, a diferencia de la Ley de Partidos Políticos y la de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas vigentes, incorpore principios que garanticen una convivencia política adecuada y que estén en consonancia con las garantías que establece la Constitución Política del Estado. Principios como publicidad y transparencia, participación ciudadana, representación política, deliberación pública, paridad y alternancia, democracia interna, y pluralismo político, resultan esenciales para asegurar la competencia electoral plural, el ejercicio de derechos políticos, la participación informada y el fortalecimiento de la democracia intercultural y paritaria así como las relaciones de complementariedad entre mujeres y hombres en las ONPIOC.

3. Estructura para una Ley de Organizaciones Políticas

De acuerdo al análisis de legislación comparada y al análisis temático y jurídico realizado, el proyecto de Ley de Organizaciones Políticas a ser planteado (que regulará a partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos) debería estar organizado en, al menos, los siguientes cinco títulos:

- (i) Disposiciones generales. Que trataría temas como la finalidad y objeto de la ley; los principios que rigen la ley; los tipos y la naturaleza jurídica de las organizaciones políticas; y las competencias y atribuciones del Órgano Electoral.
- (ii) Organizaciones políticas y formas de democracia. Que abordaría el lugar y la vinculación de las organizaciones políticas en los distintos tipos de democracia (democracia intercultural, democracia representativa, democracia participativa y directa y democracia comunitaria).
- (iii) Organizaciones políticas. Quizá la sección más sustantiva, toda vez que contiene temas como la constitución y requisitos para la conformación de organizaciones políticas; la estructura y mecanismos de democracia interna de las organizaciones políticas; los deberes y derechos de las organizaciones y sus militantes; las fusiones, alianzas y conversiones a las que pueden acceder las organizaciones políticas; y los mecanismos y causales para la extinción o pérdida de la personalidad jurídica.
- (iv) Financiamiento, patrimonio y fiscalización. Que regularía el patrimonio y el financiamiento de las organizaciones políticas; el eventual financiamiento público (directo o indirecto) a las

organizaciones políticas; y, las formas en las que las organizaciones políticas estarían sujetas a fiscalización y rendición de cuentas.

- (v) Procedimientos, recursos, infracciones y sanciones. Que desarrollaría los temas procedimentales para el tratamiento de infracciones, sanciones y recursos ulteriores.

Ahora bien, la descrita es una estructura general que guía cualquier normativa que contenga las características de una Ley de Organizaciones Políticas, es decir, una ley de importante complejidad y amplitud por la temática que aborda en el actual contexto democrático en el país. Por ello mismo, sería muy difícil en un texto introductorio tratar a detalle todo el articulado que supondrá. No obstante, considerando que en el año 2012 se realizó un amplio proceso de discusión nacional sobre los alcances que debería tener una Ley de Organizaciones Políticas y apelando a la experiencia legislativa comparada, es claro que si bien todas las aristas de una ley de este tipo son importantes, existen ciertos temas que siendo más complejos, que demandan una deliberación y consulta más amplia. Son estos temas los que se plantea privilegiar en el debate, a los que en este documento y proceso se ha denominado ejes de discusión.

4. Principales ejes de discusión para un proyecto de Ley de Organizaciones Políticas

Considerando como válida la estructura mínima que debería considerar un proyecto de Ley de Organizaciones Políticas, y tras el análisis de los vacíos y debilidades existentes en la normativa, se han identificado cuatro ejes temáticos sobre los cuales es necesario deliberar, recoger aportes y propuestas, que son los siguientes:

- a) Constitución de las organizaciones políticas y los requisitos para la obtención de una personalidad jurídica, en particular, los umbrales para obtenerla;
- b) Mecanismos de democracia interna que regirán a las organizaciones políticas;
- c) Participación política de las naciones y pueblos indígena originario campesinos; y,
- d) Financiamiento y fiscalización a las organizaciones políticas.

Es importante subrayar que si bien son cuatro los ejes alrededor de los cuales se plantea concentrar la discusión y debate (por su complejidad, amplitud y efectos), cualquier otro tema que no esté incluido dentro de los mismos y que sea de interés, será tratado durante las jornadas de deliberación pública. De hecho, se ha contemplado que en el transcurso de la discusión se abran espacios para que las y los participantes planteen otros temas o ejes, de forma tal que no existan exclusiones y se plantee una deliberación franca, amplia y temáticamente irrestricta.

5. Desarrollo y problemática de los ejes de discusión.

5.1 Primer eje: Constitución de las organizaciones políticas

Este primer eje refiere a los distintos requisitos para la constitución de organizaciones políticas y la obtención de personalidad jurídica, según el tipo de organización y según el alcance al que aspire dicha organización. En este sentido, el debate se concentra en cinco grandes temas: el registro y los requisitos generales, entre ellos la cantidad mínima de militancia que debe lograr la futura organización política (partidos políticos y agrupa-



ciones ciudadanas); la actualización del registro de militantes; la extinción y cancelación de la personalidad jurídica de las organizaciones políticas; los parámetros mínimos para garantizar la participación política de las mujeres que debe satisfacer una organización política para su existencia; y las fusiones y alianzas posibles.

En cuanto al primer tema, el debate más sustantivo reside en el número de militantes (umbral) que deberá acreditar una organización política para su reconocimiento como tal. Se trata de un tema de alta relevancia, toda vez que este requisito puede o bien estimular la conformación de organizaciones políticas, lo que podría derivar en la atomización del sistema de partidos, o bien desincentivar la conformación de nuevas organizaciones, lo que podría derivar en un sistema de partidos poco plural.

Por otro lado, también resulta fundamental debatir cuál será el requisito de registro de militantes según el alcance territorial al que aspiren las organizaciones políticas. Y es fundamental porque dependiendo de la dificultad o facilidad de cumplimiento de este requisito, se fomentará la conformación de un sistema de representación política en los niveles subnacionales y se estimulará el fortalecimiento del sistema de representación nacional.

Actualmente la Ley de Partidos Políticos y la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas establecen que para la obtención de personalidad jurídica, las organizaciones políticas (de alcance nacional, para el caso de agrupaciones ciudadanas) deben acreditar una militancia/adherencia igual o mayor al dos por ciento (2 %) del total de votos válidos en las elecciones presidenciales inmediatamente anteriores.

Sin duda, una alternativa alrededor de los umbrales es mantener la actual normativa como está, pero también se han bosquejado otras propuestas que por un lado plantean reducir los umbrales y, por otro, abren la posibilidad a que existan partidos políticos de alcance subnacional, figura que actualmente está reservada sólo para las agrupaciones ciudadanas.

Así, las propuestas son las siguientes:

- Reducir el umbral de militancia a 1,5 %, pudiendo este porcentaje estar o no distribuido según la división política/administrativa que corresponda. O bien, mantener el umbral de militancia en 2 %, pudiendo este porcentaje estar o no distribuido según la división administrativa que corresponda.
- Establecer que el porcentaje de militancia requerido (2 % o 1,5 %) esté en función del total de votos válidos de las elecciones inmediatamente anteriores (presidenciales, para el caso de organizaciones políticas de alcance nacional y subnacionales para los demás casos) o bien, que esté en función del padrón electoral que corresponda (nacional o subnacional).
- Que las organizaciones políticas registren la militancia/adherencia garantizando que dicha adherencia esté distribuida territorialmente (en los nueve departamentos en caso de organizaciones nacionales; en las provincias del departamento en caso de organizaciones departamentales; y en las entidades territoriales municipales, en caso de organizaciones políticas de alcance subnacional) o bien, como señala la actual Ley de Partidos Políticos, que no se requiera representatividad territorial.
- Complementariamente, se plantea también que el registro de militantes satisfaga el principio de paridad entre mujeres y hombres, es decir, que al menos la mitad de la militancia registrada según el umbral co-

responda a militantes o adherentes mujeres y que, con fines estadísticos, los registros de militantes contemplen datos como el nombre completo, el documento de identidad, la edad, dato de sexo, de identidad de género (en los casos que correspondiere y bajo consentimiento), departamento, municipio y ciudad.

El segundo tema está vinculado a la actualización del registro de militancia. Este tema es importante porque supondría que las organizaciones políticas tengan que acreditar que tienen una vida política activa a través de la actualización periódica del registro de militancia.

Asimismo, resulta fundamental debatir cuándo y por qué razones se extingue y/o cancela la personalidad jurídica de una organización política. Sobre este tema, la actual Ley de Partidos Políticos establece que la extinción tiene lugar cuando el partido, según su propio estatuto, así lo decide o bien cuando un partido político se fusiona con otro. En cuanto a la cancelación de la personalidad jurídica, ésta ocurre por no haber obtenido más del 3 % de votos válidos en la última elección en la que se participó, cuando no se concurren a dos elecciones consecutivas, por participar en golpes de Estado, o por no actualizar el registro partidario. Figuras similares son contempladas en la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, pues esta norma señala que las agrupaciones ciudadanas verán cancelada su personalidad cuando no hayan obtenido ningún cargo de representación en la última elección a la que concurren, cuando la agrupación ciudadana no haya participado en una elección nacional y/o subnacional, o por la comprobada participación en la desestabilización de la institucionalidad democrática. Por supuesto la cancelación de la personalidad jurídica, tanto de partidos como de agrupaciones ciudadanas, ocurre en caso de sanciones por infracciones graves.

En cuanto a la cancelación y/o extinción de la personalidad jurídica de la organización política habrá de discutirse, entonces, si la actual normativa debe replicarse en la futura Ley o bien requiere incorporar modificaciones, entre ellas, por ejemplo, la inclusión de la extinción por conversión en otro tipo de organización política, tema éste que no está contemplado. Por otro lado, considerando el nuevo contexto del país y la eventualidad de que exista financiamiento a las organizaciones políticas, deberá debatirse nuevas causales de cancelación, como superar el tope de gasto privado para la contratación de medios de comunicación, la pérdida comprobada del mínimo de militantes o la no inclusión de programas que fortalezcan la militancia, dirigencia o candidatura de mujeres.

El cuarto tema que se plantea es la participación política de las mujeres. En el marco de garantizar el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres, con equivalencia de condiciones entre mujeres y hombres, en la elaboración de estatutos y reglamentos exigidos para la personalidad jurídica, existen propuestas que plantean lo siguiente:

- a) Que los principios de las OP incluyan la equivalencia de condiciones entre mujeres y hombres, la democracia paritaria, la igualdad de género, la no discriminación y la no violencia, la paridad y alternancia; así como las relaciones de complementariedad entre mujeres y hombres en el caso de las ONPIOC.
- b) Que el régimen interno de equidad de género promueva la paridad y equivalencia de mujeres y hombres, tanto como la igualdad de oportunidades y que se incorporen acciones afirmativas, el empoderamiento de mujeres militantes para el ejercicio de derechos políticos de las mujeres, así como promover la equidad generacional y étnica cultural. Este mecanismo interno deberá contar con autonomía funcional y presupuestaria.
- c) Que el régimen interno incorpore mecanismos de defensa de los derechos de las y los militantes, y mecanismos para la prevención, denuncia y sanción de cualquier forma de acoso y violencia política,

incluyendo de manera explícita los mecanismos de atención de las denuncias, explicitando, además, las sanciones previstas para estos casos.

- d) Que exista un régimen electoral que garantice condiciones igualitarias y paritarias, de competencia electoral, tanto en procesos electorales nacionales, subnacionales, e internos.
- e) Que exista capacitación y formación política para las y los militantes, y que estos procesos formativos promuevan el fortalecimiento de la militancia y liderazgo de las mujeres.
- f) Que se garantice la igualdad de oportunidades de participación a sus militantes mujeres y jóvenes, sin discriminación en razón de género, generación, cultura.
- g) Que se mantenga actualizada la información completa proveniente de su militancia.
- h) Que se genere políticas, programas, mecanismos y acciones destinados a prevenir el acoso y la violencia política a las mujeres militantes.
- i) Que en el diseño de los planes de acción de las organizaciones políticas se incorpore el enfoque de género y los principios que, sobre este enfoque, incluya la futura ley de organizaciones políticas.

Finalmente se plantea debatir las fusiones y alianzas entre las distintas formas de organización política. Mientras que la actual normativa no contempla la fusión de agrupaciones ciudadanas con otras organizaciones políticas, sí plantea la fusión de partidos políticos y la constitución de alianzas entre partidos, pueblos indígenas y agrupaciones ciudadanas. En este sentido, existen planteamientos que proponen que todo tipo de organización política (agrupaciones ciudadanas, organizaciones políticas de los NPIOC y partidos políticos), puedan realizar alianzas con fines electorales pero también con fines de acción política. También se ha propuesto que las alianzas puedan tener una duración definida o indefinida, según lo acuerden las propias organizaciones políticas. En el caso de las alianzas electorales, éstas deben realizarse en un plazo anterior razonable respecto a la fecha de votación, y por decisión democrática interna de las organizaciones que decidan aliarse. Y, respecto a las fusiones, más allá de lo actualmente contemplado en la norma, se plantea que cuando dos organizaciones políticas definan fusionarse, se tramite una nueva personalidad jurídica cumpliendo para ello con todo el trámite y los requisitos que ello exija.

5.2 Segundo eje: Democracia interna

La democracia interna de las organizaciones políticas es un tema nodal puesto que predetermina su carácter democrático y plural. Según cómo se desarrolle este acápite en la futura Ley, se estimulará o no la renovación de liderazgos, la formación de militancia, la participación política de las mujeres, la elección democrática de dirigentes y las formas de elección de candidaturas de cada organización. Todo ello, por supuesto, estará supeditado a las formas y mecanismos orgánicos de deliberación y decisión que asuman las propias organizaciones políticas.

En cuanto a la elección de cargos directivos, la actual Ley de Partidos Políticos establece que los estatutos orgánicos deben establecer los mecanismos que garanticen el ejercicio de la democracia interna mediante elecciones libres y voto directo y secreto. Ahora bien, alrededor de este tema existen varias opciones, entre ellas el mantener la lógica existente en la actual Ley, es decir, delimitar la democracia interna de las organizaciones a formas de elección propias de la democracia representativa, tal como es la elección mediante voto directo y secreto o, por otro lado, en concordancia con la democracia intercultural, abrir la posibilidad a que la democracia interna de las organizaciones políticas admita otros mecanismos de elección y nominación de



candidaturas y dirigentes, tales como los mecanismos de la democracia directa (asambleas, por ejemplo). Lo fundamental es garantizar que las dirigencias, empezando por la o el jefe de la organización política, sean elegidas democráticamente. Respecto a la elección de candidaturas, en especial para el binomio presidencial, se ha planteado también la figura de elecciones primarias, es decir, que las y los candidatos de la organización política sean elegidos a través de elecciones democráticas internas en las que votan las y los militantes.

Las OP deberán tener a la equivalencia, paridad y alternancia de género como criterio orgánico ineludible en la composición de todas sus instancias orgánicas de carácter territorial y funcional, así como en los niveles consultivos y de dirección de las organizaciones según su escala. También es importante impulsar acciones para la inclusión de jóvenes.

Más allá de los mecanismos de democracia interna que se admitan, en correspondencia con el principio constitucional de equivalencia entre mujeres y hombres, parece incuestionable que la nueva Ley deba disponer que las organizaciones políticas consignen de manera expresa en sus estatutos internos y en su régimen electoral, la modalidad que adoptarán para elegir o designar sus candidatas y candidatos, velando porque se garantice que al menos el 50 % de las listas de candidaturas esté compuesto por mujeres. En este acápite también se ha propuesto que las organizaciones políticas contemplen políticas de acción afirmativa a través de, por ejemplo, la construcción de listas de candidaturas encabezadas por mujeres, en particular cuando se trate de circunscripciones en las que se identifique un déficit en la representación de mujeres. Esta misma política de acción afirmativa, podría aplicarse a circunscripciones con presencia territorial indígena (TCO y AIOC), priorizando en la cabeza de las listas la representación indígena.

Esta garantía de equivalencia, debería extenderse a la conformación de las estructuras internas (directivas, comisiones u otras instancias internas) y a sus dirigencias, y que, adicionalmente, las instancias de participación, de consulta, de decisión y de conducción, establezcan principios ineludibles de equivalencia, paridad, alternancia, igualdad y complementariedad, asegurando que la directiva o instancia superior de toma de decisiones, así como cualquier otra instancia orgánica intermedia de carácter territorial y funcional de las organizaciones políticas, esté compuesta de forma paritaria, garantizando la alternancia entre militantes hombres y mujeres.

Por otra parte, las organizaciones de mujeres proponen que la futura Ley de Organizaciones Políticas incluya como mandato que los estatutos de las organizaciones políticas contemplen los principios de equidad de género, igualdad de oportunidades, paridad y alternancia, y complementariedad de mujeres y hombres en el caso de las ONPIOC. Ello supondría que los estatutos incluyan programas y planes para promover el ejercicio de los derechos políticos, individuales y colectivos, de las mujeres militantes; políticas y acciones concretas para garantizar la prevención y reparación en casos de acoso y violencia política contra las mujeres y; acciones y mecanismos institucionales de apoyo familiar a las mujeres madres militantes que quieran ejercer su derecho a la participación y decisión y; mecanismos institucionales de apoyo familiar (guarderías en periodos de campaña, horarios de reuniones o trabajo político) compatibles con las actividades de las mujeres, lo que supondría, al menos, que la estructura de las organizaciones políticas contemplen una instancia para la promoción y el fortalecimiento de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres militantes y otras acciones afirmativas tales como la inclusión de candidaturas femeninas y la promoción del liderazgo de mujeres con experiencia política en la organización política en candidaturas y espacios de responsabilidad. Esta instancia deberá contar con autonomía funcional y presupuestaria.



En esta misma lógica, en períodos electorales, la elaboración de propuestas programáticas tendría que incluir de manera explícita los enfoques de democracia intercultural y paritaria y las relaciones de complementariedad entre mujeres y hombres en las ONPIOC, equidad de género y equivalencia entre mujeres y hombres, igualdad, no discriminación, no violencia y ejercicio de derechos de las mujeres en cada uno de los documentos para su registro.

Por otra parte y superando la actual normativa, también se ha propuesto que los regímenes de democracia interna de las organizaciones políticas establezcan periodos de funciones para su dirigencia interna, de forma tal que se garantice la renovación de liderazgos y se fomente la trayectoria política de la militancia. En este respecto, también será importante discutir cuál deberá ser (y si corresponde) la periodicidad de los congresos o asambleas de las organizaciones políticas, así como la periodicidad para las elecciones internas. Todos estos temas, siendo fundamentales, no están suficientemente contemplados en la Ley de Partidos Políticos ni en la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, por lo que su debate y eventual inclusión en la nueva ley, podrá establecer nuevas pautas de juego democrático que fortalezcan a las propias organizaciones políticas.

En todos estos aspectos debe ser materia de debate el rol que asumirá el Órgano Electoral Plurinacional, en la verificación del cumplimiento de la Constitución Política del Estado, la Ley y las disposiciones contenidas en los estatutos orgánicos de las organizaciones políticas y de las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos en particular a la hora de dar por válidos los procesos de selección o nominación de candidaturas y dirigencias.

Finalmente, en la Ley de Partidos Políticos vigente también se evidencia el tratamiento insuficiente del transfugio político, un tema importante en lo que refiere a la manutención de militancia activa y de disciplina partidaria. Por ello mismo será importante debatir una definición de transfugio. Este tema es relativamente complejo, toda vez que dependiendo de cómo sea su definición, podría tomarse como transfugio el abandono explícito a la organización política realizada por un representante democráticamente elegido o, por otra parte, la mera declaración de independencia de éste respecto a la organización política que vehiculó su candidatura y representación.

Asimismo, el debate alrededor de la definición de transfugio lleva, necesariamente, a la pregunta ¿a quién pertenece el escaño del representante que comete transfugio? Por supuesto la respuesta tiene dos opciones: o bien pertenece al representante, o bien a la organización política. Y según pertenezca a uno o a otra, la pregunta emergente es ¿es lo mismo que el escaño sea uninominal (o por territorio en el caso de asambleístas departamentales) o plurinominal (o por población en el caso de asambleístas departamentales)?

5.3 Tercer eje: Participación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos

Una persona individual (jaki o chacha-warmi), miembro de una nación o pueblo indígena originario campesino, puede conformar o ser parte de un partido político o una agrupación ciudadana, ejerciendo su derecho individual como ciudadano del Estado Plurinacional de Bolivia, conforme establece la CPE y tratados internacionales. Asimismo, una organización de la nación o pueblo indígena originario campesino puede decidir participar en procesos electorales y referendarios, dependiendo de su alcance territorial (municipal, regional, departamental o nacional), en ejercicio de los derechos individuales y colectivos consagrados en la CPE, el



Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Por otra parte, la Constitución Política del Estado reconoce que las candidatas y los candidatos a cargos públicos electivos pueden ser postulados por agrupaciones ciudadanas, partidos políticos y por las ONPIOC, abriendo de esta forma la oportunidad a nuevas formas de participación y representación política.

Así, una forma de participación política es a través de las organizaciones naturales de las naciones y pueblos indígena originario campesinos que, por decisión de sus miembros, resuelven participar en procesos electorales y referendarios. Esta participación tendría la característica de basarse en sus normas y procedimientos propios, tanto en la postulación de candidatos, como en la participación en referendos y revocatorias de mandato. Ahora bien, esta apertura trae al debate varios elementos, tales como la definición de cómo se constituyen y participan las ONPIOC; qué formas de democracia interna adoptan para la elección de sus representantes; y cómo interactúan con las agrupaciones ciudadanas y los partidos políticos.

La Constitución Política del Estado establece que las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesino pueden participar en procesos electorales en igualdad de condiciones con partidos políticos y agrupaciones ciudadanas. Esta situación obliga a debatir no sólo sobre cómo participan las ONPIOC en procesos electorales sino también cómo se definiría a las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinas. En este punto, existen propuestas que plantean que las ONPIOC son organizaciones naturales de las naciones y pueblos indígena originario campesinos que, por decisión de sus miembros, resuelven participar en procesos electorales y que, para ello, cuentan con personalidad jurídica como organización social y territorial, obtenidas por otra instancia del Estado.

Respecto a cómo participan, se ha propuesto que las organizaciones políticas (agrupaciones ciudadanas y partidos políticos) puedan constituirse y desarrollar su acción política a nivel nacional, departamental, regional y/o municipal, mientras que en las entidades territoriales donde se establezca la autonomía indígena originario campesina, promovidas y consolidadas por la nación y pueblo indígena originario campesino, la acción política/decisoria/electiva, esté limitada a las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de conformidad al Estatuto de la propia autonomía IOC. Esta propuesta estaría sustentada en que las organizaciones políticas (partidos políticos y agrupaciones ciudadanas) no debieran participar en la conformación de una autonomía indígena originaria campesina, en tanto respetan la conformación, constitución y consolidación de una autonomía indígena originaria campesina, expresada en su estructura de autogobierno y el ejercicio de sus normas y procedimientos propios, conforme establecen en sus estatutos autonómicos, la Constitución Política del Estado y tratados internacionales referidos a derechos colectivos de las naciones y pueblos indígenas.

Por estas consideraciones, se ha propuesto que como los sistemas de autogobierno en las autonomías indígena originario campesinos eligen a sus autoridades o representantes políticos mediante sus normas y procedimientos propios, se ha propuesto que sea el Órgano Electoral Plurinacional, a través del SIFDE (Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático), quien acompañe y supervise el cumplimiento de sus normativas internas.

Por otra parte, en los últimos dos procesos electorales realizados después de aprobada la Constitución Política del Estado, la postulación de candidaturas de circunscripciones especiales a nivel nacional, se realizó a través de organizaciones políticas. Ahora bien, estas candidaturas fueron elegidas a través de normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, concurriendo así, dos procesos



(uno de nominación y otro de postulación) y dos actores (una organización política y una organización de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos). En este esquema se ha observado que en general el proceso de postulación fue un mero formalismo, por lo que se plantea debatir la pertinencia de dos opciones (para la Asamblea Legislativa Plurinacional):

O bien que las naciones y pueblos indígena originario campesino seleccionen a sus candidatos de las circunscripciones especiales mediante normas y procedimientos propios y sean postulados por organizaciones políticas (partidos políticos, agrupaciones ciudadana u ONPIOC), o bien que las naciones y pueblos indígena originario campesino, realicen la selección y elección directa de sus representantes mediante sus normas y procedimientos propios, siempre bajo la supervisión del SIFDE-OEP y sin la participación de organizaciones políticas, tal como se procede con los asambleístas departamentales indígenas.

En lo que hace a su reconocimiento y registro, entre las opciones a discutir está que en su constitución, cada ONPIOC, al igual que en el caso de los partidos políticos y las agrupaciones ciudadanas, deban definir una estructura orgánica en su reglamento interno de funcionamiento, incluyendo expresamente las instancias de dirección y autoridad, así como sus mecanismos de deliberación y decisión y, sus mecanismos para la nominación y/o selección de candidaturas y representantes, respetando los principios de equidad de género, igualdad de oportunidades y complementariedad entre mujeres y hombres, todo ello, según normas y procedimientos propios, tal como lo establece la Constitución Política del Estado. Es evidente que para su registro las ONPIOC no deben acreditar militancia, a diferencia de los partidos políticos y agrupaciones ciudadanas.

Sobre cómo interactúan los partidos políticos y las agrupaciones ciudadanas con las ONPIOC, es necesario subrayar la naturaleza distinta de los partidos y las agrupaciones, respecto a las ONPIC. Por ello, mientras se debate si una organización de una nación o pueblo indígena originario campesino podría convertirse en un partido político o en una agrupación ciudadana, es evidente que una agrupación ciudadana o un partido político no podría convertirse en una ONPIOC. Esta aclaración, si bien casi obvia, es fundamental para debatir la posibilidad de alianzas y fusiones entre estas tres formas de representación política.

En este punto, el debate reside en si las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, pueden aliarse entre sí y/o con partidos políticos y agrupaciones ciudadanas y si pueden, o no, fusionarse entre sí y/o con otras organizaciones políticas. Por la naturaleza de las ONPIOC, parecería viable que éstas puedan realizar alianzas coyunturales con partidos políticos y agrupaciones ciudadanas, toda vez que una alianza es puntual y limitada, pero ¿cuál sería el resultado de una fusión entre una ONPIOC y una organización política? Parece una cuestión sin salida, y dada su distinta naturaleza, se ha planteado que los partidos y agrupaciones ciudadanas podrían aliarse con las ONPIOC, pero no fusionarse.

5.4 Cuarto eje: Financiamiento y fiscalización

Sin duda uno de los ejes de discusión que deberá ser abordado en la deliberación sobre un nuevo proyecto de Ley es el del financiamiento a las organizaciones políticas y, de forma integrada, la fiscalización que se realiza al patrimonio y uso de recursos por parte de las mismas.

El financiamiento a organizaciones políticas, como postulado, ha atravesado múltiples debates a nivel nacional e internacional, a lo largo de las últimas dos décadas. Como polos de esta discusión se encuentra, en un



lado, la idea de que un adecuado financiamiento privado y público a organizaciones políticas es la garantía de existencia de un nutrido y diverso sistema de representación política y, en el otro lado, la hipótesis que el financiamiento debiera ser solamente privado y no implicar el uso de recursos económicos provenientes del Estado, toda vez que los partidos políticos podrían subsistir por sí solos sin significar un gasto para el erario público. También es importante señalar que en la discusión de estas categorías se hace la distinción del financiamiento por fuente: público o privado; por tipo de recurso, que puede ser: directo o en especie (indirecto). La fuente se refiere a la entrega concreta de transferencia económica y el tipo de recurso determina la entrega de facilidades como la difusión en medios masivos de propaganda para los partidos políticos. También se distingue al financiamiento por momento de entrega: en periodo electoral o de manera permanente.

En ese marco de amplio debate, en Bolivia, desde el año 2008, las organizaciones políticas dejaron de percibir financiamiento directo por parte del Estado, estipulándose en el marco normativo solamente la propaganda electoral gratuita por organización política que participe en Elecciones Generales, a través del único canal televisivo, la radioemisora y el periódico estatal nacional. Si bien esta propaganda es reducida en comparación a la realizada por los partidos políticos, con sus propios recursos, en medios privados, de acuerdo a estudios sobre el tema en los comicios del año 2014, la propaganda gratuita en medios estatales permitió que una candidatura, sin recursos, tuviera alguna visibilidad mediática.

Así, es preciso debatir, de cara a la construcción de este proyecto de ley, la necesidad de establecer, o no, alguna modalidad de financiamiento público para las organizaciones políticas, el tipo de financiamiento (directo o indirecto), el alcance y cada cuánto. Por un lado, está la opción de continuar con el modelo vigente, es decir la inexistencia de financiamiento estatal de cualquier tipo. Otra opción es el retorno al modelo de financiamiento que existía en el país hasta antes de 2008, cuando las organizaciones políticas recibían recursos del Tesoro General del Estado de forma directa. Una última opción, intermedia, supondría un modelo mixto de financiamiento, que combine financiamiento público indirecto de las organizaciones políticas a través de propaganda electoral (en periodos electorales) y/o a través de programas de formación de cuadros y promoción de candidaturas en periodos no electorales, y financiamiento privado con restricciones.

Esta última fórmula, intermedia entre la eliminación del financiamiento y el financiamiento directo, podría estimular el fortalecimiento del sistema de organizaciones políticas y tendría por finalidad garantizar el pluralismo político y asegurar mayores condiciones de equidad en la competencia electoral, en especial en lo relativo al acceso a los medios masivos. Sin embargo, ello supondría que se fortalezcan, al mismo tiempo, los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, puesto que estaríamos ante un modelo de financiamiento mixto, constituido por financiamiento privado y financiamiento público mediante subvención indirecta.

De establecerse la fórmula intermedia, quedarían como tema de debate los criterios de distribución de este financiamiento indirecto. En este punto, se ha plantado que dos terceras partes de la subvención indirecta sean distribuidas en partes iguales entre las organizaciones políticas que postulen candidaturas en el ámbito territorial que corresponda, garantizando así el criterio de igualdad. En tanto el criterio de proporcionalidad podría verse garantizado al distribuir una tercera parte de la subvención indirecta, de acuerdo al porcentaje de votos obtenidos por las organizaciones políticas en el proceso electoral previo en el ámbito territorial que corresponda.

En cuanto a los criterios de equidad y complementariedad, existen propuestas que plantean que al menos el cincuenta por ciento (50 %) del presupuesto disponible de cada organización política se utilice para la pro-



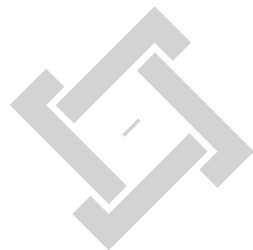
moción de liderazgos y candidaturas de mujeres y candidaturas de mujeres indígena originario campesinas. Y, de ese presupuesto, el cincuenta por ciento (50%) se destine a candidaturas de mujeres y el restante a candidaturas indígena originario campesinas. En ambos casos, la mitad se destinaría a candidaturas de mujeres indígena originario campesinas.

Para que la fórmula de financiamiento indirecto sea posible, existen propuestas que sugieren que debe ser el Tesoro General del Estado Plurinacional el que otorgue al OEP un presupuesto oportuno y suficiente. Este presupuesto podría estar alrededor del veinte por ciento (20%) del presupuesto establecido para la realización del proceso electoral correspondiente, y serviría para la contratación, por parte del OEP, de tiempos y espacios en medios de comunicación en periodos electorales. En tanto que un presupuesto similar o algo menor sería distribuido proporcionalmente en los años no electorales, para la formación política de dirigencias y militancia, con énfasis en democracia intercultural y paritaria y relaciones de complementariedad entre mujeres y hombres, priorizando también la formación de juventudes, de acuerdo a reglamento específico.

Por supuesto, de considerarse un esquema de financiamiento, las organizaciones políticas que incumplan estos criterios, las normas electorales o no rindan cuentas anuales sobre las actividades de formación política, perderían el financiamiento destinado para ello.

Finalmente, todo debate que gire en torno al financiamiento deberá estar relacionado directamente con los mecanismos de transparencia, de fiscalización y de rendición de cuentas que se debieran estipular en el proyecto de ley. Al respecto, se debe debatir cuál será el rol del Órgano Electoral Plurinacional en el esquema de fiscalización y de qué mecanismos de fiscalización se dotará, tanto para el control del financiamiento público (directo o indirecto, si es que hubiera) como para el control del financiamiento privado de las organizaciones políticas. En este tema también será importante debatir cómo, cuándo y de qué manera se debe realizar la rendición pública de las cuentas de las organizaciones, así como las sanciones relativas a los incumplimientos en torno a lo estipulado en el marco del financiamiento y la fiscalización de recursos. Sobre este punto, hay planteamientos que sugieren que la rendición pública de cuentas debiera ser anual, y que la sanción por el incumplimiento supondría una advertencia; una multa en caso de reincidencia; o la pérdida de personalidad jurídica en caso de que la falta persista.

Hasta aquí los cuatro ejes de discusión propuestos para avanzar en la construcción plural y participativa de una Ley de Organizaciones Políticas. Lo que sigue es discutirlos de la manera más amplia en las Jornadas de deliberación impulsadas por el Órgano Electoral Plurinacional.



OEP

Órgano Electoral Plurinacional
Bolivia

DEMOCRACIAS EN EJERCICIO



OEP

Órgano Electoral Plurinacional
Bolivia

DEMOCRACIAS EN EJERCICIO