

Constitución y partidos para la democracia

Enrique Bernales Ballesteros

Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

1 El Derecho como instrumento de institucionalización de los partidos.

La Ley No. 27600 de diciembre de 2001 le dio al Congreso la potestad para proponer un proyecto de reforma total de la Constitución. En el texto se establece como marco de la Reforma Constitucional la llamada “Constitución histórica” y en particular el texto de la Constitución de 1979. Su aprobación por el Congreso debe llevar a un referéndum. De ganar la propuesta quedará abrogada la Constitución de 1993.

Un punto importante es que el proceso de reforma se lleva a cabo promoviendo un debate nacional descentralizado a través de la permanente realización de eventos académicos como forums, conversatorios, entre otros actos que tienden a la difusión y discusión de las propuestas para el cambio constitucional. En esta vía muchos han sido los aportes en uno y otro sentido.

Un tema que, pese a su importancia, debió generar mayores polémicas en este proceso fue el de los partidos políticos. La Reforma Constitucional debe encaminarse a establecer el marco institucional; y una legislación especial (tantas veces postergada) debe desarrollar los mecanismos de democracia interna, la transparencia en el origen de los recursos, el financiamiento y el acceso a los medios de comunicación.

La Constitución de 1993 le restó importancia y desarrolló el tema de los partidos en un solo artículo, el 35. Los constituyentes y luego los legisladores apoyaron tácitamente un proceso político en el que lo útil al poder era destruir a las organizaciones políticas. Una muestra de ello, como lo señala un interesante ensayo de Raúl Mendoza Cánepa⁽¹⁾ es el proceso de desinstitucionalización de los partidos a través de una

Constitución que les resta valor y de leyes electorales que como la de 1997 no exigió para la inscripción en el Registro “tener un estatuto de organización, ni comités departamentales en funciones, ni siquiera en una parte del territorio nacional”.

Sostiene García Pelayo⁽²⁾ que un Estado moderno está compuesto esencialmente por partidos políticos. Ellos, mejor que cualquier otro tipo de organización expresan el pluralismo democrático. Además, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Estas organizaciones canalizan la voluntad ciudadana y le ofrecen un discurso para expresarse orgánicamente. Los ciudadanos tienen la oportunidad de participar en política a través de los partidos.

El artículo 49 de la Ley de Reforma Constitucional establece que: “Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático. Concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Son instrumento fundamental para la participación política de la ciudadanía. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres.

La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, la transparencia y difusión pública sobre el origen y destino de sus recursos económicos así como el acceso gratuito, durante las campañas electorales, a los medios de comunicación, públicos y privados.

El Estado contribuye al financiamiento parcial de las actividades de los partidos políticos, conforme a ley. La fiscalización sobre el uso de los recursos de origen público y privado, está a cargo de la Contraloría General de la República, la cual emite un informe público anual.”

El tratamiento de esta ley es un paso adelante respecto al artículo 35 de la Constitución de 1993. A diferencia del texto constitucional, la Ley de Reforma

(1) MENDOZA CANEPA, Raúl. *¿Hacia Nuevos Partidos Políticos?* En: *Perú 2000, un triunfo sin democracia*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 2000.

(2) GARCÍA PELAYO. *El Estado de Partidos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996.

establece las funciones sociales de los partidos. No hace diferencia entre partidos y movimientos políticos y mantiene la línea en lo que se refiere a lo que debe consignar la ley.

Uno de los puntos novedosos es el del financiamiento. El Estado, una vez promulgada una ley de desarrollo de este texto, deberá financiar parcialmente las actividades de los partidos. No se precisa si es que el ámbito de aplicación son las actividades de campaña o cualquier actividad ordinaria. Debiera interpretarse literalmente, es decir a favor de la segunda opción. Por lo general, los partidos y movimientos políticos aparecen en el contexto de un proceso electoral y desaparecen inadvertidamente al fin de una elección (salvo que haya logrado la Presidencia de la República o un alto caudal de votos en la elección parlamentaria). Reaparecen al llamado del siguiente proceso para convertirse apenas en maquinarias electorales.

Si bien un partido político aspira a obtener el poder, gran parte de su tarea de posicionamiento social se realiza *a priori*, a través de un trabajo constante. Sin embargo, los costos de funcionamiento (alquiler de locales, servicios básicos, operaciones diversas) impiden que los partidos tengan sus puertas abiertas entre elección y elección. Su vigor apenas intermitente determina que no sean verdaderos canales de participación ciudadana y menos aún eficaces contrapesos al poder político. La desmovilización desincentiva las militancias y tornan al partido en una somera etiqueta.

La ley complementa el financiamiento con una debida fiscalización sobre el uso de los recursos de origen público y privado. Lo razonable es que un órgano como la Contraloría General de la República, investigue e informe a la Nación sobre el destino de los recursos asignados en el Presupuesto General de la República.

2 Marco legal de los partidos políticos en el Derecho comparado.

Los partidos políticos suelen regularse para lograr mínimos de estabilidad y democratización, propendiendo a un sistema de partidos funcional y acorde a los principios que informan la democracia representativa.

En el Perú las organizaciones políticas suelen ser espacios autoregulados y sometidos a la discrecionalidad del líder. Estas organizaciones no logran despercudirse

de elementos patrimoniales tradicionales en las estructuras de poder en el Perú. Rige, como en otros ámbitos, el sultanismo. La voluntad de los dirigentes predomina sobre lo que la colectividad quiere. A veces, esta absoluta autonomía opera en función de los intereses de las “cúpulas”. Esto se aprecia con mayor nitidez en los movimientos políticos que en los partidos históricos. Los movimientos, por ser altamente desinstitucionalizados, carecen de reglas implícitas, y están sujetos a la informalidad en sus relaciones internas.

El tema de la legislación especial se presta a discusiones. Hay sectores que arguyen que una ley de partidos no es relevante en el proceso de democratización de la sociedad. Como afirma Coloma, “países de una gran tradición republicana y democrática, como Francia, carecen de una ley de partidos. En 1946 la Asamblea Nacional Francesa discutió un proyecto normativo denominado ‘Ley Fundamental de Partidos Políticos’. Dicha norma nunca llegó a promulgarse. Desde esa fecha se han realizado multitud de elecciones nacionales, provinciales y municipales sin la existencia de una norma específica al respecto”⁽³⁾.

Las normas no son necesariamente escritas, muchas veces la tradición suple a la ley. En cualquier caso, en el Perú, las organizaciones políticas son muy poco propensas a la democratización y transparencia. Lo que no cubre la costumbre puede ser inducido por la ley.

Hay temas que merecen mencionarse de cada legislación, en tanto pueden informar una opción legislativa. En este sentido los referentes temáticos para el análisis de cada legislación son: democracia interna, transparencia en el origen de los recursos, financiamiento y acceso a los medios de comunicación.

Sobre las elecciones primarias en Estados Unidos, Pedro Planas afirma: “las elecciones primarias, diseñadas a principios del siglo XX para arrebatarle poder a las cúpulas de los partidos, otorgaron al militante y al simpatizante partidario un papel activo y decisivo en la nominación del candidato”⁽⁴⁾. En las elecciones primarias, los militantes del partido en cada Estado eligen a sus delegados a la Convención. En ésta, votan y designan a cada candidato a la fórmula presidencial. Las elecciones primarias pueden ser abiertas o cerradas o pueden ser consultivas. Estas elecciones son organizadas autónomamente dentro de cada Estado y cada partido cuenta con reglas propias.

En realidad, son escasas las legislaciones que contemplan la democracia interna de los partidos. En

(3) COLOMA, José. *Normatividad de los Partidos Políticos: una visión comparada*. En: *Simposio sobre Reforma Electoral*. Lima: IFES, 1996, p. 204.

(4) PLANAS, Pedro. *Regímenes políticos Contemporáneos*. 1997, p. 321.

diversos casos la voluntad política de los líderes de democratizar las organizaciones a las que pertenecen ha sustituido la regulación legal. Donde existe una tradición y se ofrecen las garantías de imparcialidad, la ley se hace innecesaria. En Argentina, por ejemplo, la ley sólo refiere la necesidad de sujeción de las normas sobre el tema a las Cartas Orgánicas de los Partidos (estatutos). El asunto se trata severamente. En el Estatuto de Partidos se exige democracia interna bajo sanción de caducidad de la inscripción del partido.

Si la democracia partidaria no es costumbre o no ofrece garantías se hace necesario incluir el tema en la ley. Tanto la Constitución de 1979 como la de 1993, e incluso la Ley de Reforma, delegan a la ley el desarrollo de este tema.

En lo que se refiere al financiamiento, un modelo a tomar en cuenta es el británico. En este sistema político los partidos reciben subsidios del Estado en proporción al respaldo electoral obtenido. La ley, en resguardo de las minorías políticas, establece el requisito de contar con, al menos, dos diputados elegidos y haber alcanzado un mínimo de ciento cincuenta mil votos en la última elección al Parlamento. El financiamiento estatal incluye a los partidos de ámbito regional.

En Alemania, el financiamiento es regulado por el Estatuto de Financiamiento de los Partidos Políticos. Frente a la devolución de fondos en proporción a la representación alcanzada, un fallo del Tribunal Constitucional (año 1992) reconoció la facultad constitucional del Estado para otorgar recursos a los partidos para toda actividad ordinaria y no sólo para el financiamiento de campañas electorales.

En Francia, existen mecanismos para el financiamiento de las campañas electorales. Si bien no hay una legislación integral sobre los partidos, hay disposiciones en el sentido de reconocer el financiamiento público sobre la base de la representación obtenida dentro del Parlamento. La Ley de 1994 ha extendido el financiamiento estatal a los partidos con presencia electoral en otros órganos representativos a todo nivel. No sólo los partidos con representación parlamentaria perciben un subsidio.

En Estados Unidos, el Congreso dictó en 1971 la Ley Federal de Campañas Electorales. Estableció mecanismos de financiamiento público, control de las contribuciones privadas, registro de campañas electorales y gastos.

En Argentina, la Ley Orgánica de 1985 introdujo el sistema de franquicias al Fondo Partidario. Este financiamiento estatal se complementa con la obligación de rendir cuentas. No es posible prescindir de la

rendición de cuentas de los fondos cuando la organización política es destinataria de partidas del presupuesto anual.

En Colombia, el Estatuto Básico de los Partidos Políticos de 1985 reguló el financiamiento. La Constitución de 1991 desarrolla el tema de la financiación de los partidos y establece que “el Estado contribuye a la financiación del funcionamiento y de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica”. Con la norma se define que el subsidio estatal no debe favorecer a los dirigentes sino a una entidad distinta a ellos y que propende a ser una verdadera institución. El partido liberal y el conservador, más allá de las crisis de contexto, son organizaciones sólidas que han resistido a una violencia armada que hubiera podido resquebrajarlos.

3 La ausencia de una Ley de Partidos Políticos en el Perú.

La legislación sobre los partidos políticos no se orienta al control de las organizaciones políticas. Si bien se exigen parámetros y procedimientos, no es válido asumir la existencia de una suerte de control político represivo.

Los ordenamientos contemporáneos oscilan entre la tolerancia absoluta y un mínimo de control. Un análisis desde la perspectiva del Derecho nos exhibe sistemas que consideran al partido político como una asociación civil, regulada consecuentemente por el Derecho Civil. La otra opción es la de la inscripción en los registros correspondientes. En el Perú los partidos se inscriben ante el Jurado Nacional de Elecciones. Son organizaciones diferentes a las asociaciones del Derecho Civil, pero no podría asumirse, sin riesgo de afectar el pluralismo, que son entidades de Derecho Público. Una fórmula debería concebirlas como entidades civiles de interés público y, por tanto, limitadas en algunos de sus aspectos. Una democracia no debe restringir a los partidos con una ley asfixiante, pero sí establecer garantías que definan el carácter democrático y participativo de los partidos.

En el Perú, la Ley No. 15096 del 15 de junio de 1964, pretendiendo garantizar la autonomía de los partidos inscritos ante el Jurado Nacional de Elecciones, los declara “sujetos de Derecho Privado”. La opción absolutamente liberal de esa ley se contradice con las disposiciones posteriores que establecen requisitos y exigencias para su inscripción y funcionamiento. En el ámbito de lo privado el partido desarrolla relaciones

esencialmente civiles (compraventa, arrendamiento, donaciones, etcétera). El interés público se constata en su función de canalizador orgánico de la representación política. En rigor, la naturaleza de la función de los partidos permite su legislación.

El Parlamento peruano optó, pese a la necesidad de una legislación especial sobre el tema, por regular a los partidos en acápites de la Ley Electoral. Las diversas leyes electorales regularon a los partidos en algunos de sus aspectos básicos, pero la racionalidad de la norma era siempre definir el sistema electoral. Los partidos eran vistos, de algún modo, como máquinas electorales. Su inclusión en la legislación electoral indicaba la concepción sobre la función de los partidos políticos en la sociedad. Ese espíritu era contrario a toda orientación institucionalizadora.

Sin un ánimo subyacente de institucionalización de las organizaciones políticas y un marco constitucional adecuado se corre el riesgo de una legislación perversa. Cualquier autocracia podría valerse de armas legales para destruir el sistema de partidos.

El “electoralismo” de la precedente regulación de los partidos señalaba, por ejemplo, que los partidos sólo podrán considerar renovada su inscripción ante el Registro Electoral si es que se convoca a elecciones. Se pretende que no existan en el Registro de Partidos aquellos que ya no operan en la realidad o que naturalmente han desaparecido. Sin una participación efectiva en los procesos electorales, el partido no existía. Ciertamente el objetivo central y necesario de todo partido es la obtención de alguna cuota de poder en cualquier nivel, pero no deben excluirse otras consideraciones. Un partido puede abstenerse de participar en una elección y sin perder su esencia. No debería condicionarse necesariamente la validez de la renovación a la convocatoria a elecciones.

En mayo de 1995 se promulgó la Ley No. 26452 que modificaba diversos artículos del Texto Único Integrado de la Ley de Elecciones Generales y de la Ley de Elecciones Municipales. Una de las novedades fue la incorporación de un artículo que restringía el acceso de los partidos al escenario político al exigirse la presentación de una relación de adherentes en un número no menor al 4 por ciento del total nacional de electores. Señalaba que mantenían su inscripción y estaban habilitados para participar en el Proceso Electoral Municipal de 1998, los partidos, movimientos y alianzas que habiendo presentado candidatos a la

(...) una ley de partidos políticos debe tener como objetivo central la institucionalización de las organizaciones políticas. Esto significa darles arraigo social y estabilidad

Presidencia de la República en las Elecciones Generales de 1995, hayan alcanzado no menos del 5 por ciento de los votos válidamente emitidos.

La experiencia de la proliferación de candidatos a la Presidencia y la dispersión del voto habían incidido en una alternativa destinada a reducir el número de candidatos en contienda. La Ley Electoral, por naturaleza, tiende a regular coyunturas periódicas, no es una norma con visión de largo plazo.

Por su parte, la Ley No. 26859 de 1997, Ley Orgánica de Elecciones, trata el tema de los partidos en el Capítulo Segundo, Sobre las inscripciones en el Registro de Organizaciones Políticas.

Una nueva orientación legislativa sobre la materia debe apuntar a la institucionalización de las organizaciones políticas sin constreñirlas o sujetarlas a exigencias contrarias al pluralismo democrático y la libertad política.

Durante los últimos años de las décadas del ‘80 y del ‘90 se presentaron diversos proyectos de ley sobre partidos políticos. Lamentablemente, ningún proyecto fue aprobado y aún se refiere la existencia de propuestas destinadas a regular a los partidos.

4 Los objetivos generales y específicos de una ley de partidos políticos.

Una ley de partidos políticos debe tener como objetivo central la institucionalización de las organizaciones políticas. Esto significa darles arraigo social y estabilidad⁽⁵⁾. La historia de las últimas décadas en el Perú era una de organizaciones volátiles. La democracia interna, en los partidos más organizados se ofrecía como un proceso válido pero sin mayores garantías de transparencia y condiciones objetivas de igualdad. Esto se desprende del control del sufragio. En ninguna oportunidad fue un organismo ajeno al

(5) MAINWARING, Scott. *La Construcción de Instituciones Democráticas. Sistema de Partidos en América Latina*. Santiago de Chile: CIEPLAN, 1996

partido el que vigilara la exactitud de los resultados de la elección. No debe entenderse esta apreciación como una deslegitimación de los procesos internos de los partidos sino como una observación real: los partidos y los movimientos elegían a sus autoridades y candidatos a través de congresos o primarias en algunos casos, pero sin garantías objetivas e imparciales. Una ley hubiese delegado la función de vigilancia y control al Jurado Nacional de Elecciones o a la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

En otros casos, regía como pauta de comportamiento el “clientelismo”, las relaciones amicales sino la conformación de un equipo de notables destinado a competir por espacios de poder y representación.

Todos los vicios antidemocráticos de los partidos eran posibles porque la legislación sobre la materia (inserta en la legislación electoral) así lo permitía. Una forma de institucionalizar a las organizaciones políticas es democratizarlas, transfiriendo poder y competencias a la militancia y a los niveles intermedios.

La democracia interna incluye mecanismos de control a la dirigencia y espacios de maniobra que hagan posible que los militantes y aun los simpatizantes tengan voz en las decisiones de los partidos. Esta posibilidad supone, entre otras cosas, tener márgenes de influencia en ámbitos de gobierno nacional y local así como de la representación.

Otro objetivo general es crear dinámicas de *accountability*⁽⁶⁾ en los partidos. Significa que los ciudadanos pueden, a través de los partidos, orientar, criticar o sancionar (en el ámbito de la organización partidaria) a aquel representante que se desvincule del partido con sus posiciones, desplazamientos o alianzas. Uno de los niveles de control a la gestión sería precisamente el partido.

Asumiendo la prescindencia del voto preferencial y recayendo la selección de candidatos en las elecciones primarias es razonable que una de las instancias de control de la representación sea el propio partido. La lógica democrática es que quien elige, controla.

La llamada *accountability* partidaria establece límites a la acción discrecional de los representantes sin afectar el no mandato imperativo. La fórmula no debe significar la consolidación de cúpulas partidarias. Otros extremos de la ley de partidos debieran establecer competencias precisas y linderos legales a la acción de

las dirigencias. Sostiene Michels⁽⁷⁾ que toda organización está condenada a una ley de hierro de las oligarquías, todo tiende a elitizarse. En sistemas políticos institucionalizados, en los que las competencias funcionales están bien definidas no es posible esta “oligarquización”. Todos tienen un papel y espacios de maniobra estrictamente regulados.

El otro aspecto es el de la transparencia del origen de los recursos y la rendición de cuentas de los gastos. El control se ofrece como una suerte de prevención. Se evita que el partido se vincule a organizaciones delictivas (narcotráfico) o empresas dispuestas a negociar y exigirle reciprocidad al gobierno. En todo caso, los ciudadanos tienen derecho a acceder a toda información que comprometa al gobierno con individuos y empresas. La democracia es además de control al poder, adecuada y oportuna información.

Por último, y bajo el marco de los objetivos generales de una ley de partidos políticos, están los objetivos específicos. Se trata de fortalecer a los partidos sosteniendo la estructura y los recursos. Obviamente en la escala de importancia prevalece el recurso humano.

La sociedad moderna exhibe partidos con prevalencia de cuadros. Los partidos de masas carecen de la significación de antaño. Algunos de ellos lograron una eficiente organización (APRA, Acción Popular). En términos modernos, si los partidos son de masas o de cuadros no es relevante. Su función prioritaria es lograr el poder a través de la victoria electoral. Son partidos *catch all*, como refiere la doctrina anglosajona. Pero, en todos los casos, son organizaciones que dependen de sus estructuras y movimientos internos. De allí la importancia de los equipos y las políticas que se elaboran y proponen.

Por eso, los objetivos concretos de una legislación especial deben ser:

- a) Formar especialistas, enfatizando el conocimiento en materia de valores democráticos y constitucionales así como profundizando en temas de gobernabilidad y desarrollo.
- b) Preparar ciudadanos a través de un permanente trabajo de campo.
- c) Reconocer el esfuerzo y capacidad de los afiliados al momento de asignar cargos.
- d) Conducción unipersonal o colegiada, pero incentivando la opción por la trayectoria profesional.

(6) Término sin traducción específica en el idioma español pero que tiene relación con mecanismos institucionalizados de supervisión ciudadana y rendición de cuentas de la gestión.

(7) MICHELS, Robert. *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu, 1969.

e) Incidir en los vínculos de los partidos con otras organizaciones de la sociedad como las ONG.

Estas reflexiones deben servir para apurar un debate que debe ser inmediato a la reforma constitucional (si la hubiere). Sin partidos sólidos y democráticos los *outsiders* autoritarios siempre andarán al acecho, buscando y alentando vacíos, inflamando odios y conspirando contra la democracia, la pluralidad y la libertad de los ciudadanos.

5 El tratamiento de los temas.

El artículo 35 de la Constitución de 1993 dice a su texto: “(l)a ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado (...)”. El artículo no hace mención a los movimientos políticos, pese a que son reconocidos constitucionalmente como diferentes a los partidos. De este modo se crean dos tratamientos distintos. Los movimientos se mantienen en la informalidad, lo cual les resulta más conveniente; y los partidos están obligados (de existir una ley) a celebrar elecciones internas y ser transparentes. De ser ese el caso, los movimientos tampoco tendrían acceso a los medios de comunicación del Estado. Ciertamente esa no es una posibilidad que se contemple en una democracia.

El artículo 2 inciso 17 de la Constitución declara que “toda persona tiene derecho a participar en forma individual o colectiva en la vida política (...)”. Al interior de las organizaciones políticas la confección de las listas y las estructuras de poder interno suelen ser excluyentes. La participación del militante es, por lo general, tangencial y circunscrita a las campañas electorales. Con un marco constitucional como el del texto de 1993, a ninguna organización le convendría, aparentemente, ser partido. La Constitución como las leyes electorales en el Perú alientan la desinstitucionalización y la informalidad.

¿Qué diferencia a un partido de un movimiento? No es posible identificar criterios jurídicos que definan estas organizaciones. A ambos se les exige la inscripción y los procedimientos propios de una lid electoral. Sin embargo, en los hechos sucede que los partidos denotan un ánimo de permanencia, de estructurar una organización que supera la coyuntura electoral inmediata.

Los movimientos son siempre preelectorales, orientados a la elección inmediata aunque con la

capacidad de revitalizarse al siguiente proceso. Sus liderazgos son informales y no sujetos a control. Las candidaturas se negocian y en la mayoría de los casos se elaboran sobre la base de personajes notables “invitados”.

5.1 Democracia interna.

La regulación legal de los partidos políticos es un fenómeno reciente en el mundo. La tendencia es la de crear marcos legales tendientes a asegurar la transparencia como elemento de primer orden. La democracia interna es, en todo caso, una costumbre institucional. En aquellos sistemas políticos en los que los valores democráticos no están acendrados, los partidos imitan a la sociedad. En el Perú, la democracia interna ha sido una suerte de disfraz aunque no se descartan actos democráticos auténticos y aislados.

Pese a la importancia de la democracia interna, aún no existe un desarrollo doctrinario sobre este tema. Refiere Rubén Hernández que la democratización interna es todo aquel conjunto de disposiciones normativas y medidas políticas tendientes a garantizar que la elección de los dirigentes, la designación de los candidatos a puestos de elección popular y la determinación de su plataforma política sean el resultado de la libre voluntad de la mayoría de los militantes del partido y no la imposición de cúpulas dentro de él. En este caso, la democracia interna garantiza el respeto de los derechos constitucionales de participación de los miembros del partido mediante la existencia de un control de legalidad sobre la actividad interna de los partidos⁸¹. Este es un caso de control heterónomo. El partido no ofrece garantías suficientes de autocontrol.

Las elecciones primarias es el modelo por excelencia de la democracia interna. Se aduce su superioridad sobre otros mecanismos como los congresos y convenciones. El militante elige directamente y no a través de delegados que no siempre expresan la voluntad del encargo. En Estados Unidos, las elecciones primarias han configurado una institución. No se asume otra posibilidad. Pero no siempre en un sistema como éste el militante elige directamente. Una vez electo el candidato del partido, el ciudadano deberá someter su voluntad a la gestión de los delegados en los colegios electorales.

En los Estados Unidos, desde inicios de siglo se obliga a los partidarios a celebrar elecciones primarias para elegir a sus candidatos. Este sistema, a diferencia de las convenciones tradicionales, no consiste en la

(81) HERNANDEZ, Rubén. *IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*. San José: IIDH, 1990. p. 68.

elección de un delegado que va a seguir las instrucciones del elector sino que son directas, se vota al que quiere ser candidato.

Existen dos tipos de elecciones primarias: la primaria es abierta cuando cualquier ciudadano tiene el derecho de votar en la elección interna de un partido. Es la opción más liberal y apela a la conciencia ciudadana. Un sistema tal hace prescindible, por ejemplo, el voto preferencial. Los ciudadanos, voluntariamente, realizan elecciones individuales.

Por su parte, la primaria cerrada (celebrada en la mayoría de Estados en los Estados Unidos) convoca sólo a los “simpatizantes” de un partido para votar en la elección interna de candidatos. La afiliación en América Latina supone un registro y muchas veces la “carnetización”. En Estados Unidos la afiliación es sólo una declaración espontánea de simpatía con el partido y no genera derechos y obligaciones.

Toda elección primaria implica un costo y un retraso de la campaña electoral. No todos los partidos tienen fondos suficientes para costearla. A veces, el tema debe enlazarse a otro: el del financiamiento a las actividades de los partidos. Otro costo a asumir es la formación de facciones internas y la división del partido que puede generarse a raíz de la competencia por los espacios de poder.

Más allá de las consecuencias previsibles, la legislación sobre los partidos es positiva en cuanto puede incrementar el nivel de participación política y mejorar la representación. La democracia interna es sólo uno de los instrumentos, lo demás dependerá del juego político y las condiciones sociales. El prestigio y la legitimidad de los partidos crecerá cuando estos logren ser entidades capaces de “rendir cuentas” y dar ejemplo de democracia y respeto a la participación de los ciudadanos.

Una ventaja aparente de las elecciones primarias es que se presentan como un sondeo previo en el que los partidos informan sobre sus ofertas y sobre las cualidades de sus liderazgos. La competencia permite que los ciudadanos conozcan al partido y cotejen todas las posibilidades del mercado electoral. Desde la perspectiva de la elección racional y la mejora cualitativa de la democracia, el sistema es favorable.

Las elecciones primarias abiertas sería una opción más ventajosa. Las elecciones primarias cerradas restringen el ámbito de participación y pueden no generar mayores expectativas. La inclusión de terceros en la elección tendría como efecto inmediato la

reducción del nivel de conflicto interno entre facciones, además ejercitaría la capacidad de convocatoria de los partidos. Estas dinámicas son más intensas y requerirían de la participación de la militancia. En esa lógica, la democracia interna alienta la actividad, la práctica y el enriquecimiento de las capacidades políticas. Los estatutos son los que determinan en definitiva el tipo de primarias que se pondrán en práctica. La ley no debiera hacer precisiones y respetar la autonomía de los partidos. La modalidad la elige cada partido político dentro de sus reglas y deliberaciones internas.

5.2 Financiamiento y transparencia.

Importa definir la naturaleza de los partidos en cada ordenamiento. Por ejemplo, existe mayor resistencia a subsidiar a los partidos en los ordenamientos más liberales, en los que los partidos son asociaciones civiles. En otros sistemas, los partidos tienen un carácter “público”, incluso se les encuentra naturalmente considerados en las partidas presupuestales del Estado.

La tendencia universal es considerarlas organizaciones libremente formadas, de interés público, que pertenecen al ámbito de lo público no gubernamental. Un ejemplo notable nos la provee una sentencia del Tribunal Constitucional alemán en 1966. En ella se concedió expresamente a los partidos el rango de “instituciones de Derecho Constitucional”. Cabe sostener, que esta definición no los asimila como órganos estatales. Se les reconoce una categoría jurídica especial. Es a partir de su reconocida legitimidad constitucional y legal que se promueve un subsidio regular del Estado. En realidad, ésta es la corriente que se constata en Europa.

La necesidad de solventar aparatos partidarios y de llevar a cabo campañas electorales obliga a los partidos a recaudar grandes sumas de dinero. Por lo general, los ingresos son de fuente privada. Los benefactores no dan, por lo general, el rostro. El partido financiado a la sombra tampoco suele rendir cuenta de sus ingresos y egresos. Ésa ha sido la práctica en el Perú.

Este descuido puede generar el predominio de grupos de poder económico y social, tráfico de influencias y narcofinanciamiento⁽⁹⁾. Por esa razón en algunos ordenamientos legales se han introducido modalidades diversas de subvención. El sistema mixto de financiamiento involucra la recepción de ingresos provenientes del Estado, privados y autogestionados.

El financiamiento que es, como se ha afirmado en líneas precedentes, un objetivo válido de una ley de

(9) En Colombia se acusó al ex presidente Ernesto Samper de haber financiado su campaña con fondos provenientes del narcotráfico.



partidos políticos tiene, no obstante, sus riesgos. Percibir ingresos del Estado y estar contemplados en el presupuesto anual de la república podría generar una relativización de la autonomía. Un gobierno, siguiendo sus estrategias de concentración del poder, puede amenazar el subsidio, reducirlo o plantear reformas legales que desvíen recursos hacia determinados partidos. Se podría crear un mínimo de dependencia del partido respecto de los intereses políticos del gobierno de turno. Por ello, el proceso de transferencia de recursos desde el Estado hacia el partido ha de hacerse de la manera más transparente y equitativa, sin menoscabo a las minorías políticas.

Según Daniel Zovatto⁽¹⁰⁾ un análisis de las tendencias vigentes en el Derecho Comparado evidencia que en América Latina existe la tendencia creciente a un financiamiento público de los partidos políticos. Un ejemplo nítido de la importancia que va tomando el financiamiento estatal es la Ley mexicana de 1996 que estableció que determinado el financiamiento privado el Estado contribuirá con un 90 por ciento. Por supuesto que en aquellos tiempos esta medida favorecía al Partido Revolucionario Institucional, por décadas en el poder.

La legislación colombiana, como consecuencia de sus delicadas coyunturas, se orienta hacia un extremo.

El narcofinanciamiento es un riesgo que el Estado no está dispuesto a correr y por ello apunta a que el financiamiento de la campaña presidencial de los partidos sea solventada íntegramente por el Estado. En Argentina existe un proyecto de reforma legal para crear un Fondo Partidario Único, prohibiéndose todo financiamiento privado. En el Perú, sólo a partir de la referida Ley de Reforma Constitucional se observa una incorporación a esta tendencia.

Asimismo, en este esquema, la corriente mayoritaria de las últimas reformas legales en América Latina es la financiación de los gastos de campaña electoral así como los gastos operativos ordinarios de los partidos que les permite seguir funcionando. El financiamiento global permitiría a cada organización tener una vida intrapartidaria y una adecuada formación de cuadros. Si el objetivo es institucionalizar a las organizaciones políticas resulta evidente la necesidad de incidir en la mejora de los liderazgos, la convocatoria de militantes, las actividades de llegada a la sociedad, los estudios de *marketing* político, etcétera.

El financiamiento privado debe ser transparente para impedir la inclusión secreta de mafias en el poder. El financiamiento público supone la intervención del órgano contralor de la república. Las partidas presupuestarias se ejecutan, tras ello el partido informa. El artículo 38 de la Constitución argentina tras la reforma de 1994 establece que “el Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades (de los partidos) y de la capacitación de sus dirigentes. Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de los fondos”. La responsabilidad consecuente del financiamiento estatal es la de rendir cuentas sobre el uso de las contribuciones. Por ello una ley de partidos debe exigir el uso de libros contables. Sin el registro de ingresos y egresos escrupulosamente detallado, se podría incentivar la formación de núcleos de poder corruptos en el partido.

En España los partidos obtienen, en proporción a sus representantes, ingresos del Estado. Este beneficio tiene como correlato el deber de transparencia en el manejo de los recursos y la transparencia de los movimientos financieros.

Se sostiene que en donde no existe una regulación al respecto, el financiamiento mayoritario de las campañas políticas son respaldadas por los empresarios. Este fenómeno, común en América Latina, suele ser cuestionado porque compromete al gobierno y la representación con intereses parciales. El tráfico de

(10) ZOVATTO, Daniel. *La Financiación Política en América Latina*. En: *Perfiles Liberales*. No. 63. 1998. p. 17.

influencias es, además, un factor poderoso de corrupción política. Esta práctica estimula relaciones “clientelistas” que terminan por vincular al Estado con grupos de poder. Una sociedad en la que el Estado carece de neutralidad no es esencialmente democrática. En esa situación el Estado se torna en una parcela y lo público como noción llega a desaparecer. La corrupción crece a la ausencia de lo público. La transparencia en el origen de los recursos debe perseguir la conformación de partidos libres de todo germen de corrupción. Pero ésta es apenas una de las vías.

La ley que regule a los partidos políticos debe subsumir el tema de la rendición de cuentas (desde una perspectiva financiera) al de financiamiento público y privado.

5.3 Acceso a los medios de comunicación.

En tiempos de la videopolítica⁽¹¹⁾ el éxito electoral depende del acceso a la televisión. Este medio es el que concentra la atención ciudadana. El candidato que logra mayor presencia en los medios (especialmente con su imagen) tiene más posibilidades de elección que el que restringe su campaña a otros medios de llegada al público. El ciudadano actual es un *homo videns*. La imagen desplazó algunos espacios a la letra. Gracias a la tecnología las potencialidades y preferencias humanas se transformaron. La televisión más que la radio se llegó a convertir en uno de los centros de la vida y uno de los referentes más importantes de la vida cultural. Para bien o para mal fue así y la política no es ajena a esos efectos.

Las noticias políticas llegan a todos los sectores y no siempre objetivamente. Los vínculos entre los medios de comunicación y los diversos sectores políticos privaron de algunos márgenes de credibilidad a las fuentes informativas. En un contexto como ése se hace necesario que los partidos tengan cabida en los espacios radiales y televisivos. El acceso gratuito favorece especialmente a los partidos y candidatos que carecen de recursos para financiar una campaña electoral.

Si bien en el Perú no se ha desarrollado el tema de la democracia interna ni del financiamiento a los

partidos, se han experimentado avances en lo que se refiere al acceso a los medios de comunicación. El acceso gratuito de los partidos políticos a los medios de comunicación del Estado fue introducido en 1966 por la Ley No. 16152, entrando en vigencia en las elecciones municipales de ese año. La norma dispuso que el Estado pusiera a disposición de los partidos, alianzas y listas presidenciales sus medios de radiodifusión sin ningún costo. Se permitía un espacio diario de treinta minutos desde un mes antes de la elección hasta las veinticuatro horas previas. El horario disponible se fijó entre las siete y las nueve de la noche. Ese fue el primer antecedente. Por la irrupción de un gobierno militar, las elecciones municipales no se llegaron a realizar. Sin embargo, la referida ley no fue derogada sino que aguardó el mejor momento para aplicarse. Fue recién en la elección de la Asamblea Constituyente de 1978 que se aplicó el mecanismo de cesión de espacios gratuitos.

Con el precedente de la ley, los constituyentes de 1978 creyeron necesario tratar el tema del acceso a los medios de comunicación del Estado y otorgarle jerarquía constitucional.

Para las elecciones generales de 1995 rigió el Decreto Supremo No. 09-95-PCM que ofrecía, desde el 9 de marzo, treinta minutos diarios en canal 7 y otros tantos en Radio Nacional, divididos en espacios de diez minutos de duración a distribuir a tres agrupaciones. En el Diario Oficial se distribuía una página entre tres agrupaciones (un tercio cada una). La Constitución aplicable fue la de 1993 que dejaba a la ley el tratamiento del acceso gratuito a los medios de comunicación.

El último referente es el de las franjas electorales otorgadas con ocasión de las elecciones generales del 2000 y del 2001.

Existe una tendencia en América Latina a abrir por ley espacios gratuitos en toda clase de medios de comunicación (públicos y privados) bajo un límite de tiempo y en muchos casos en razón de la proporcionalidad de la representación parlamentaria. Una opción que no vulnera la autonomía de los medios de comunicación privados es establecer tarifas subsidiadas para la propaganda política. A

(11) SARTORI, Giovanni. *El Homo Videns. La sociedad teledirigida*. Madrid: Taurus, 1998.