

BIBLIOTECA DE DERECHO POLITICO

Volumen I

MARCIAL RUBIO CORREA

Ley de partidos políticos  
Las reglas que nadie  
quiso aprobar



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU



FONDO EDITORIAL 1997

La definición del régimen jurídico de los partidos políticos, a partir de su contraste con la realidad social durante la vigencia de las tres últimas constituciones políticas, es la empresa intelectual que el presente trabajo acomete desde una perspectiva en la que el Derecho, la Ciencia Política y la Historia interactúan con inusual versatilidad en este género de trabajos.

Sin duda, se trata de un trabajo orgánico que construye el estado de la cuestión sobre un asunto vital para la viabilidad democrática del Perú, que aporta argumentos, libres del prejuicio de las ideologías, para comprender el proceso de crisis de los partidos políticos y, que, además, constituye en sí mismo un planteamiento que perfila las líneas neurálgicas de un necesario proceso de reconstrucción de los partidos políticos en la perspectiva del fortalecimiento de la institucionalidad democrática del Perú.

---

Marcial Rubio Correa, es magister en Derecho y profesor principal de la Facultad de Derecho de la PUCP. En la actualidad ejerce el cargo de Vice Rector Administrativo de la misma casa de estudios. Es autor de numerosos libros y artículos en las áreas de Derecho Civil, Derecho Constitucional y Teoría General del Derecho. Destacan entre ellos, *Constitución y Sociedad Política* (1980); *El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho* (1984); *Título Preliminar* (1985); *Derecho Constitucional General* (1986); *La extinción de acciones y derechos en el Código Civil* (1989); *La invalidez del acto jurídico* (1990); *El saber jurídico sobre la ignorancia humana* (1991); y *Reproducción Humana Asistida y Derecho. Las reglas del amor en probetas de laboratorio* (1996).





---

BIBLIOTECA DE DERECHO POLÍTICO

---

BIBLIOTECA DE DERECHO POLÍTICO

DIRECTOR ENRIQUE BERNALES BALLESTEROS

Marcial Rubio Correa

# Las reglas que nadie quiso aprobar

Ley de Partidos Políticos



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
FONDO EDITORIAL 1997

## **BIBLIOTECA DE DERECHO POLÍTICO**

Volumen I

EDITOR RESPONSABLE GORKI GONZALES MANTILLA

© Copyright 1997 por el Fondo Editorial de la Pontificia  
Universidad Católica del Perú  
Av. Universitaria cuadra 18, San Miguel. Lima-Perú  
Telfs. 462-6390 y 462-2540, anexo 220

*Derechos Reservados*

ISBN 9972-42-068-X (obra completa)  
ISBN 9972-42-069-8

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,  
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Diseño: *Edwin Núñez Ibáñez*  
Primera edición: mayo de 1997  
Tiraje: 1,000 ejemplares  
Impreso en el Perú

# ÍNDICE

PRÓLOGO .....	11
PRESENTACIÓN .....	17
CAPÍTULO I	
PLANTEAMIENTO CONCEPTUAL .....	21
1. Planteamiento conceptual .....	21
1.1. El concepto de partido político para este trabajo .....	21
1.2. El sistema de partidos .....	35
1.3. Los partidos y el sistema político .....	39
1.4. El tratamiento jurídico de los partidos: un breve repaso histórico .....	42
1.5. Una periodificación de la historia legislativa de los partidos políticos en el Perú .....	49
CAPÍTULO II	
LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS CONSTITUCIONES DE 1933 Y 1979 .....	57
1. Los partidos políticos en las Constituciones de 1933 y 1979 .....	57

1.1. La Constitución de 1933 .....	59
1.2. La Constitución de 1979 .....	80
1.2.1. Las normas sobre los partidos .....	81
1.2.2. Las normas sobre partidos y medios de comunicación del Estado .....	86

### CAPÍTULO III

LA PRECARIEDAD DE LOS PARTIDOS EN EL PERÚ .....	91
1. La precariedad de los partidos en el Perú .....	91
1.1. Caracterización del fenómeno .....	91
1.2. Las causas del fenómeno .....	105
1.2.1. Aristocracia partidaria .....	105
1.2.2. Prácticas tradicionales .....	111
1.2.3. Crisis de representación .....	113
1.2.4. Limitada afiliación ciudadana a los partidos .....	126
1.2.5. Electoralismo .....	129
1.2.6. Corrupción .....	133
1.2.7. La actitud pasiva de los partidos frente al terrorismo en el Perú .....	135
1.3. A quiénes favorece esta precariedad y qué perjuicios políticos trae .....	137

### CAPÍTULO IV

EL TRATAMIENTO LEGISLATIVO VIGENTE Y EL DEBATE DE UNA NUEVA LEY EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA ....	145
1. El tratamiento legislativo vigente y el debate de una nueva ley en el Congreso de la República .....	145
1.1. La Constitución de 1993 .....	146

1.1.1.	El contenido normativo de la Constitución de 1993 .....	146
1.1.2.	La apreciación política de la Constitución de 1993 en relación al tema de los partidos .....	157
1.2.	El tratamiento legislativo vigente .....	159
1.2.1.	Procedimiento de inscripción .....	159
1.2.2.	Cancelación de la inscripción .....	175
1.2.3.	Alianzas de partidos .....	179
1.2.4.	La propaganda política .....	184
1.3.	Temas no tratados en la legislación vigente .....	196
1.3.1.	Los temas del Proyecto de Ley General de Elecciones del Jurado Nacional de Elecciones .....	197
1.3.1.1.	Elecciones internas de dirigentes y candidatos a cargos de representación popular .....	197
1.3.1.2.	La posibilidad de calificar a los candidatos a comicios internos de los partidos .....	221
1.3.1.3.	Impugnación de procesos internos .....	222
1.3.1.4.	La posibilidad de revocar el mandato de los dirigentes partidarios elegidos .....	226
1.3.1.5.	La regulación de la economía y finanzas de los partidos políticos .....	227
1.3.2.	Sobre el concepto de partido político en los proyectos de ley presentados al Congreso .....	261
1.3.2.1.	Personería jurídica de los partidos .....	261

1.3.2.2. Asuntos referentes a las finalidades y funciones de los partidos en la vida política .....	271
--	-----

## CAPÍTULO V

SÍNTESIS FINAL.....	287
BIBLIOGRAFÍA.....	305

---

## PRÓLOGO

AÑOSA Y MUCHAS VECES IMCOMPREDIDA, la Universidad es uno de los más sólidos pilares del pensamiento y la civilización cristiana de occidente. En ella se encuentran la natural disposición humana para conocer, y los instrumentos acumulados a lo largo del tiempo, para hacer que la transmisión del conocimiento sea gradual, sabia, científicamente organizada y crítica. Esto último es muy importante; la Universidad cultiva la verdad y estimula el espíritu creador del ser humano. Lo uno y lo otro no es posible alcanzar sino se alienta la capacidad de discernir, de poner en cuestión hasta lo evidente y se apoya la audacia para descubrir lo nuevo. Esta capacidad de discernir, de dudar científicamente y de descubrir nuevos aspectos de la realidad, se llama crítica. La Universidad es pensamiento crítico.

Pero la Universidad no se hace de un día para el otro; no proviene exclusivamente de la voluntad de la ley, o es

el fruto de alguna moda caprichosa que ve en ella la posibilidad del lucro; nada más ajeno al espíritu de la Universidad que el aventurismo mercantil. Para que una institución sea verdaderamente universidad se requiere tiempo, empeño común para forjar una identidad, crear una comunidad científica donde el humanismo sea propicio para el diálogo fecundo entre las artes, las ciencias, las letras y las técnicas; en una palabra, tener un estilo y ser un centro de excelencia académica.

Cuando se alcanza este nivel, la Universidad ha llegado a aquella situación en que puede adentrarse para expandirse e investigar, sin que estas tareas superiores descuiden la enseñanza de las profesiones, la formación moral de los educandos y la atención por los temas relacionados con la nación. Próxima a cumplir su primer centenario —apenas si faltan veinte años— la Universidad Católica, vive esa circunstancia que le permite ser y multiplicarse, gozar de acreditado prestigio y asumir responsablemente aquellas dimensiones del saber que exigen experiencia, masa crítica y excelencia.

La creación del Doctorado de Derecho, dentro de la Escuela de Post-Grado, corresponde precisamente a esa conciencia lúcida de estar en capacidad de acometer el reto más alto de conocimiento que puede proporcionar la Universidad, con la certeza de estar equipada para hacerlo bien. Un doctorado debe desterrar la tentación de los cursos de actualización o ser el escenario de conferencias magistrales, sesudas y eruditas, pero fatigosamente generales. Lo suyo es la reflexión sobre los principios, el análisis interdisciplinario, la búsqueda de nuevos parámetros metodológicos para el estudio científico y la interpelación a la ciencia establecida, para que su renovación interprete

mejor la realidad y lo predecible. En una palabra, investigar y propiciar la generación de pensamiento crítico.

La experiencia de la primera promoción del Doctorado de Derecho de la Universidad Católica se ha inscrito en esa perspectiva creadora. Fruto de ello fue primero la reflexión conjunta de profesor y doctorandos sobre los retos que la tecnología moderna plantea al derecho privado. Este seminario, propició la formulación de trabajos de investigación felizmente acabados y publicados, en la colección «Biblioteca de Derecho Contemporáneo».

En la misma orientación de un esfuerzo común de reflexión crítica se inscribió el seminario sobre la producción del derecho público y los aportes de la ciencia política, cuya coordinación correspondió al autor de estas líneas. La discusión sobre los instrumentos metodológicos que permiten una relación comprensiva e integradora del derecho público con la ciencia política, precedió al debate para encontrar un tema que pudiese ser tratado interdisciplinariamente y en el que el análisis de la realidad permitiese establecer a cabalidad las relaciones entre la política y el derecho, en el Perú.

Fue así como el tema del poder y las instituciones políticas en el sistema político y jurídico peruano fue el elegido por contener esa riqueza y complejidad que es indispensable para la reflexión crítica.

La aproximación científica al fenómeno del poder como una realidad poliforme, pero que es intrínseca a la política, a la estructura que adopta el Estado, a la producción del derecho y a las relaciones entre éste y el ciudadano, sirvió para que su análisis desagregado animara diversos trabajos que se convirtieron en apreciables investigaciones universitarias de doctorado.

La experiencia ha sido exitosa y estimulante. Las monografías de los doctorandos han abordado temas novedosos, manejando datos, elementos e interpretaciones que facilitan un mejor conocimiento de la compleja realidad política del Perú. Es importante destacar la opción de análisis por los procesos, que no sin contradicciones, conflictos, avances y retrocesos han estructurado el sistema político y jurídico del Perú, permitiendo diferenciar lo que ha quedado consolidado históricamente, de lo que es materia abierta para la transformación y adaptación del país a las nuevas circunstancias del tiempo que viene.

Por su calidad y aportes a la bibliografía universitaria y de investigación política y jurídica, los trabajos del seminario serán publicados en una colección que llevará por título: «Biblioteca de Derecho Político». Los títulos se referirán a asuntos de importancia vital para una comprensión adecuada de los aportes institucionales de la política y el derecho en la formación de la Nación y del Estado: la idea del Estado en el liberalismo peruano, la influencia externa en las decisiones políticas, el derecho de sufragio en las constituciones del Perú, el Estado nacional y los derechos étnicos y culturales, la Universidad y los procesos de modernización, instituciones políticas del Perú, entre otras.

El título que presento, (*Ley de Partidos políticos*) *Las reglas que nadie quiso aprobar*, cuya autoría corresponde a Marcial Rubio en su condición de doctorado en Derecho, es precisamente un buen ejemplo de la calidad de los trabajos de investigación del Doctorado de Derecho de la Universidad Católica y de la utilidad de su publicación. En este caso Rubio se ocupa de un tema que es vital para la democracia que sin embargo ha carecido de un tratamiento sis-

temático y completo, como el que Rubio aborda con su reconocida rigurosidad científica y un manejo de fuentes admirable.

El hecho meramente cronológico de haber precedido a Marcial Rubio en la obtención del doctorado crearon esta circunstancia singular o paréntesis en que viejos amigos y compañeros en el afán de investigar y publicar juntos temas de derecho constitucional, nos convirtiéramos en profesor y alumno. Pero creyentes ambos de la Universidad como comunidad científica, la circunstancia fue aprovechada para que Rubio aceptara mi propuesta de trabajar el tema de partidos políticos, analizado de paso en nuestros trabajos comunes y sobre el cual es sabida la escasa bibliografía que se ocupa de ellos. Por lo demás, celos y resistencias, así como prejuicios y subjetivismos acumulados sobre el rol y comportamiento de los partidos políticos, han impedido muchas veces que su análisis sea objetivo y veraz.

Rubio supera largamente esas limitaciones, para entregar una obra llamada a ser un hito en el estudio de los partidos políticos, su finalidad, características, marco legal y su rol y funciones en el sistema democrático. Se vale para ello del análisis interdisciplinario, manejándose con soltura en el uso de categorías provenientes del análisis histórico, la ciencia política y el derecho. Pero, como precisa Rubio, lo que más centra su atención son los hechos, cómo abarcarlos para comprender la trayectoria de los partidos políticos en el Perú, sus aciertos y limitaciones, en un período que literalmente se inicia con la fundación de los partidos políticos que han protagonizado la aparición de las masas en el Perú, la ampliación de los derechos políticos ciudadanos y la aspiración de darle a nuestro país una democracia sólida, estable y respetada por todos.

El trabajo de Rubio apela a la historia para hacer el cotejo de los hechos y la vigencia de los textos constitucionales del período: 1933 y 1979. Pero ingresa también al análisis político y jurídico tanto para precisar el rol de actores de los partidos y el marco jurídico que deficientemente los ha acompañado, como para referirse a la actual situación de «precariedad» de los partidos, a la Constitución de 1993 y a los instrumentos legales, que como una ley de partidos políticos, podría servir para que éstos recuperen la confianza popular y la legitimidad que en las dos últimas décadas han ido perdiendo.

Rubio no se contenta con un estudio descriptivo de los partidos; su trabajo polemiza con ellos, con lo que califica su «precariedad» en el Perú, concepto que utiliza para diferenciar esa situación, de la crisis electoral que actualmente los afecta. Su capítulo final contiene varias proposiciones que apuntan a la necesidad de darle a los partidos mayor precisión conceptual y mejor funcionalidad en términos políticos y jurídicos, por la vinculación intrínseca que ellos tienen con un sistema político y constitucional de naturaleza democrática.

Tengo la certeza de estar ante una obra sustantiva que puede ser clave para el futuro de los partidos políticos. Me enorgullece que sea Marcial Rubio su autor. Confío, que la obra sea leída por políticos y legisladores. La influencia de su texto sería muy benéfica para reforzar la presencia de los partidos en la construcción de la institucionalidad democrática del Perú.

Lima, febrero de 1997

Enrique Bernales Ballesteros

---

## PRESENTACIÓN

ESTE ES UN TRABAJO SOBRE el régimen jurídico y la realidad de los partidos políticos en el Perú durante la vigencia de las tres últimas Constituciones y, por consiguiente cubre el período que llega hasta nosotros desde 1933.

Hemos preferido el análisis político y jurídico centrado en la historia y los elementos de realidad. No es un trabajo centrado en la teoría sino en los hechos. La bibliografía coincide con este propósito: los trabajos citados pertenecen al análisis de las situaciones que están bajo estudio.

El orden de exposición es predominantemente histórico porque corresponde a la naturaleza del trabajo. Sin embargo, hay un primer capítulo de definiciones que lo único que pretende es establecer los conceptos que se utiliza luego en el desarrollo principal del trabajo.

El capítulo segundo trata sobre las Constituciones de 1933 y 1979 y lo que ocurrió dentro de ellas, tanto en los

principales debates, como en los principales hechos y las principales leyes. En nuestro criterio son dos períodos claramente diferenciados, aunque entre 1933 y 1979 podemos aún encontrar dos subperíodos: uno primero de abierta represión y otro de progreso y construcción de los partidos que llegan, ya en crisis, hasta hoy.

Luego hay un tercer capítulo de naturaleza esencialmente política, que pretende analizar la situación de los partidos en la actualidad. Habla de la precariedad de los partidos y no de su crisis por razones que dentro de él se explican. Sí encontramos una crisis electoral que los afecta. A partir de este capítulo analizaremos la legislación vigente y las mejores alternativas de regulación para el tema.

El capítulo IV es el más largo y está destinado a hacer un análisis detallado de la legislación vigente, así como del debate de una posible ley de partidos, materializada en todos los proyectos presentados formalmente al Congreso (y eventualmente aprobados por alguna de sus comisiones y hasta por el Senado) así como por el Proyecto de Ley General de Elecciones presentado por el Jurado Nacional de Elecciones en mayo de 1966. El desarrollo de este capítulo tiene dos partes: la Constitución es analizada exegéticamente y en su significado político; la legislación y las propuestas existentes son analizadas temáticamente para dar un poco más de consistencia al desarrollo del trabajo (pues si lo hiciéramos proyecto por proyecto es evidente que los temas se repetirían incesantemente).

El último capítulo es una síntesis de los elementos jurídicos y políticos que consideramos esenciales para el tema. Analiza los principales contenidos que debe tener una nueva legislación de partidos y concluye elaborando

unas consideraciones sobre porqué a pesar del gran consenso que aparentemente existe, no hay aún ley de partidos en el Perú.

La bibliografía es exclusivamente la citada. No es toda la consultada. Los documentos de la Biblioteca de la Cámara de Diputados han sido consultados en fotocopias producidas por la misma biblioteca.

Lima, 28 de enero de 1996

*Marcial Rubio Correa*



## **PLANTEAMIENTO CONCEPTUAL**

### **1. Planteamiento conceptual**

Este trabajo versa sobre la problemática de los partidos políticos y su tratamiento jurídico constitucional a través de tres Constituciones: la de 1933, la de 1979 y la de 1993. Como primer paso, queremos hacer el planteamiento conceptual de nuestro objeto de estudio, en la medida que cuando menos los conceptos de partido político y de tratamiento jurídico constitucional requieren precisiones.

#### **1.1. El concepto de partido político para este trabajo**

Lo que nos interesa es dar un concepto que permita saber a qué nos estamos refiriendo a lo largo de este texto, al decir partidos políticos. Por otro lado, y dado que el tema está situado en tiempo y espacio, preferimos utilizar bibliografía moderna, si es posible la referida directamente a la problemática contemporánea de los partidos políticos y, dentro de ella, la referida más directamente al Perú. Este no es un trabajo conceptual sobre los partidos políticos y, por consiguiente, no abordaremos la discusión teórica ni la literatura clásica que existen sobre el tema.

Modernamente se asigna ciertos rasgos y funciones a los partidos políticos que debemos anotar con la finalidad de que luego nos guíen en las indagaciones que hagamos sobre el tratamiento jurídico constitucional. Tomaremos algunos autores significativos y luego intentaremos una síntesis.

Dice Enrique Bernalles:

(...) como señala Duverger los partidos políticos constituyen la institución política por excelencia; son organizaciones, «aparatos» a través de los cuales se promueve la participación de la población, se formulan problemas, pensamientos y propuestas sobre la realidad social, que concurren a formar la pluralidad y libertad de las ideas, sin la cual no hay democracia. Por lo demás los partidos políticos son formadores naturales de opinión y tienden a identificarse con determinadas opciones, e intereses de la sociedad, que configuran su posición y al mismo tiempo el espacio político desde el cual concurren a la formación de la democracia.<sup>(1)</sup>

Los elementos que señala Bernalles como más importantes en esta cita para la caracterización de un partido político son los siguientes:

- Son organizaciones «aparato» lo que quiere decir que deben tener una organicidad interna que les da institucionalidad y continuidad.

Institucionalidad quiere decir que los partidos confor-

---

1 BERNALLES, Enrique. «Crisis y partidos políticos». En: *Del golpe de Estado a la nueva Constitución* (varios autores). Lima, Comisión Andina de Juristas, 1993, parte II, cap. I, p. 43.

man una estructura de decisiones en la que el poder se comparte entre diversos dirigentes y, aún, entre la dirigencia y los afiliados.

Desde luego, puede ocurrir que en un partido político la opinión de un líder sea decisiva o, incluso, determinante. Sin embargo, siempre habrá una estructura de participación de otros en la formulación de los contenidos e, inclusive, en la toma formal de las resoluciones.

Si estamos ante una masa informe de gente que depende exclusivamente de las decisiones de un gran líder, entonces nos hallaremos frente a un poderoso movimiento político, pero no ante un partido, porque carece de la institucionalidad que le da el aparato.

Continuidad quiere decir que el partido tiene vocación de durar más que las personas que lo conforman porque se considera una institución política de valor y vigencia permanentes. A esto colabora decisivamente el aparato partidario (aunque no es el único factor y, tal vez, comparta importancia con otros de igual y hasta mayor valor).

En otras palabras, el «aparato» diferencia al partido de los movimientos políticos (sin consistencia institucional) y de las candidaturas individuales, aunque unos y otras puedan en algún momento tener gran arrastre de apoyo popular.

- A través de los partidos se promueve la participación política de la población. Un partido hace que el pueblo participe en política y que pretenda el poder. Por definición, un partido se proyecta hacia el pueblo para captarlo y hacerlo *parte activa* de su proyecto. Parte activa puede querer decir que lo hace un luchador o un votante, con todas las posibles etapas intermedias, pero le

exige siempre un compromiso de actuación y, mientras mejor logra este propósito, más poderoso será.

La proyección hacia el pueblo diferencia a los partidos de otras instituciones populares que, por importantes que sean, se dirigen a sectores definidos de la sociedad tales como los sindicatos o los clubes de diversa naturaleza que pueden conformarse.

También esta proyección popular los diferencia de organizaciones que pueden llegar a acumular un volumen significativo de poder pero que son cerrados en sí mismos: sectas, *lobbies*, hermandades, etc.

- Los partidos formulan problemas, pensamientos y propuestas sobre la realidad social, que es lo que en otros términos podemos llamar el planteamiento ideológico y el planteamiento programático partidarios.

El planteamiento ideológico es la afiliación del partido a una corriente del pensamiento que, situada en un plano de generalidad, permite explicarse la realidad, hilvanar los problemas en una determinada manera y aportar soluciones que tengan coherencia entre sí.

Muchas veces los partidos desnaturalizan el planteamiento ideológico y, de ser un conjunto de ideas generales sobre la sociedad que fundan la acción política pero que siempre deben ser revisadas en su corrección y certeza, las convierten en un credo que es una verdad indiscutible por sí misma. El *ideologismo* como desnaturalización de lo ideológico, tiende a esclerotizar el pensamiento y, lo que es peor aún, no pretende pensar la realidad con categorías conceptuales apropiadas, sino que pretende que la realidad se acomode a las ideas profesadas. La consecuencia es la pérdida de contacto

con la realidad, la falta de precisión en el diagnóstico de los problemas, y el diseño de soluciones y acciones que no corresponden más a lo que la realidad requiere.

El *ideologismo* así definido ha creado muchos problemas de representación a los partidos porque los ha alejado de la sociedad, de las personas concretas que, entonces, no se sienten ni interpretadas ni representadas por ellos.

Sin embargo, debemos cuidarnos de identificar esta desnaturalización con la ideología en sí misma pues esta última existe en toda posición política, y debe existir en cada una de ellas. Lo que debe ocurrir, sin embargo, es que el partido actualice permanentemente su ideología. Según su conocimiento e interpretación de la realidad se van refinando y, también, según se va encontrando cambios significativos en la sociedad.

El planteamiento programático es el conjunto de problemas y soluciones que el partido diseña para la sociedad en la que actúa políticamente. Es importante destacar que en la realidad no existen ni los problemas ni las soluciones definidas. Cada uno de esos elementos son diseñados por la mente humana, la que desde luego puede o no haber hecho una interpretación correcta de la realidad. Es más, puede plantear correctamente los problemas y errar en las soluciones o viceversa. En todo caso, tanto los problemas como soluciones son propuestas del partido al pueblo.

Todo partido (y en verdad toda organización política) hace una propuesta programática. La puede tener escrita o no, puede haberla pensado mucho o poco, puede decir la verdad o mentir sobre ella pero, aun cuando no se propongan medidas concretas sino que sólo se expongan

problemas, ya se está dando idea de un programa (insuficiente, desde luego, pero programa al fin y al cabo).

La elaboración ideológica y programática de un partido lo diferencia de otras organizaciones que no tienen propuesta alguna porque simplemente se dedican a defender sus propios intereses (los gremios, o las instituciones particulares, por ejemplo), o porque hacen propuestas muy específicas que no tienen que ver con la sociedad en su conjunto (por ejemplo, las instituciones científicas o sociales de diverso tipo que existen para estudiar y proponer soluciones a problemas desde la ciencia o desde la acción pero siempre focalizadas en problemas específicos).

- Los partidos concurren a formar la pluralidad y libertad de las ideas, sin la cual no hay democracia. Esto quiere decir que los partidos no deben ser vistos sólo como entidades individuales sino también como un sistema (tratamos luego el tema) que cumple funciones específicas y distintas de las unidades que lo componen. La pluralidad de ideas sólo es posible, precisamente, si hay más de un partido. La producción de ideas y su discusión pública, dan a la sociedad política la pluralidad indispensable (y rasgo esencial de definición) para la democracia. En este sentido, es imposible pensar una sociedad de las dimensiones de los Estados-Nación contemporáneos, que tenga democracia sin partidos activos que faciliten la construcción de este sistema de organizar el poder en el plano social general. Por esto mismo, se dice que los partidos son esenciales para la vida democrática de los Estados.
- Los partidos políticos son formadores de opinión, esto es, transmiten ideas políticas a la población y colabo-

ran, de esa manera, a que el pueblo defina posiciones y cursos de acción para toda la sociedad. Lo ideológico y programático comentado antes es el contenido que permite esta función partidaria.

- Los partidos tienden a identificarse con determinadas opciones e intereses de la sociedad que configuran su posición y al mismo tiempo el espacio político desde el cual concurren a la formación de la democracia, es decir, que los partidos políticos actúan en toda la sociedad y pretenden moldearla, a partir de determinados intereses que, desde luego, no son todos los que existen en la sociedad.

Sobre la forma en que los partidos manejan los intereses sociales, dice Rucht:

El concepto de la transmisión de intereses políticos —empleado en forma muy general hasta ahora— se puede desglosar con fines analíticos. En el lenguaje cotidiano el término de «transmisión» significa mediación, transporte o contacto. No es necesario negar estos significados para nuestro contexto, pero sí es preciso ampliarlos. La transmisión debe servir de concepto general para cuatro funciones, que diferenciamos analíticamente: la generación, agregación, transformación y articulación de intereses. Generación significa, que las disposiciones de intereses ligadas a determinadas situaciones sociales o privaciones (*deprivations*), son estimuladas, «despertadas» o al menos concientizadas desde afuera. Agregación se refiere a la reunión organizativa de intereses, que en un principio son individuales. Esto presupone que haya procesos de selección con miras a intereses con capacidad de agregación, es decir, que no

sean completamente heterogéneos. Se denomina transformación al aspecto de la reformulación y reinterpretación de intereses (llegando incluso a tergiversarlos). En los procesos de transformación de estas características se incluirán cálculos estratégicos e intereses propios de aquellos, quienes generan y agregan los intereses. La articulación es la representación explícita de intereses frente a la clientela propia y ante todo frente a destinatarios externos. De este modo se combina, por una parte, una función representativa para un grupo mayor, no dispuesto o incapaz de articularse; y por otra parte, la tarea de transmitir los intereses de agrupaciones que no se encuentran presentes directamente en el sitio o entre los destinatarios de la representación de intereses <sup>(2)</sup>.

El conjunto de ideas transcritas es preciso y claro: los partidos no pueden limitarse a representar intereses específicos de grupos sociales determinados (porque en ese caso se comportarán más como grupos de presión o gremios). Se trata de despertar la conciencia de los intereses, de unir unos intereses con otros para lograr acumulación de fuerza y, con ello, de poder político. También se trata de readecuar la definición de esos intereses porque las personas pueden ver como interés inmediato el epifenómeno y no darse cuenta que el verdadero interés es luchar por una variable que yace bajo las apariencias. Para esto los partidos políticos son instrumentos fundamentales por la acumulación de poder y por la capacidad de propuesta que tienen. Finalmente,

---

2 RUCHT, Dieter. «Los sistemas de transmisión de los intereses políticos». En: THESING, Josef y HOFMEISTER, Wilhelm (editores). *Los partidos en la democracia*. Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung A.C., CIEDLA, 1995, p. 122.

los partidos articulan, lo que equivale a expresar y poner en la discusión social los intereses (y los planteamientos) correspondientes, desde los cuales se operará en la sociedad como conjunto.

Un partido que sólo expresa ciertos intereses, o que no encuentra suficiente luz para entender los cambios sociales y la redefinición de intereses que conlleva, perderá calidad y significación en su función esencial. Si los partidos como conjunto sufren de este problema, entonces el sistema de partidos será el que se deteriore y, con él, el sistema democrático en su conjunto. El deterioro será mayor o menor, solucionable o no a corto plazo, según haya sido el defecto del conjunto de partidos.

Juan Rial, desde la preocupación más específica del sistema electoral y el rol de los partidos, añade esta idea que consideramos importante:

Los partidos son parte sustancial de la vigencia del régimen democrático. Son al mismo tiempo una herramienta del Estado y de la sociedad, dado que al proveer una de las formas de organización de la sociedad civil, permitiendo representarla, facilitan la transformación de una «voluntad general» en cargos de gobierno <sup>(3)</sup>.

Es muy importante recalcar que la finalidad esencial de los partidos es actuar en la realidad para adecuarla a lo que sus propuestas indican. Por consiguiente, un partido político no juega su naturaleza en la claridad de su pensamiento o en la pertinencia de sus propuestas; ni siquiera en la audiencia positiva que pueda tener en el pueblo. El

---

3 RIAL, Juan. «Los partidos políticos en América del Sur en la primera mitad de los años noventa». En: *Partidos y clase política en América Latina en los 90* (varios autores). San José, IIDH-CAPEL, 1995, p. 65.

partido la juega en su acción política y, por lo tanto, en el acceso al poder.

La expresión «transformación de una 'voluntad general' en cargos de gobierno» quiere decir que el partido apunta al ejercicio del poder y que logra dicho acceso convirtiendo voluntad popular en poder actuante. Es probable que aquí el concepto voluntad popular no haya sido tomado con todo el significado que tiene en Rousseau, sino sólo con su dimensión de ser la voluntad de la mayoría que pasa a ser la voluntad del soberano. Rial le daría, así, el contenido democrático contemporáneo de la representación para el ejercicio del poder a través del voto (representación a la que, como sabemos, Rousseau negó toda validez).

La pertenencia de los partidos al sistema democrático es reclamada claramente en la cita que sigue:

(...) El concepto de necesidad de los partidos para la democracia contiene un conjunto de factores que permiten y garantizan una articulación dinámica entre los partidos y la democracia. Los partidos no deben utilizar la democracia; deben ser instituciones inspiradas ideológica y programáticamente en el servicio de la democracia. A su vez, ésta —si funciona eficientemente— será el modo más adecuado para la realización de los partidos. Por lo tanto, la necesidad lleva a tener partidos fuertes, con sólida implantación sociológica, convencidos de sus obligaciones cívicas en cuanto canales para la formación de la opinión pública y la participación popular; capaces de tener el aparato crítico que les permita una acertada formulación de las políticas y en cuya organización, finalmente, la democracia interna sea el principio rector

de la renovación, la credibilidad y la legitimidad partidaria<sup>(4)</sup>.

En la medida que el sistema político elegido constitucionalmente como deseable es el democrático, los partidos que participan en él, y que como vimos antes son esenciales para darle la pluralidad que requiere, tienen que coparticipar del principio democrático, en la medida que como principio general es correcto decir que nadie da lo que no tiene y que, por consiguiente, partidos políticos autoritarios difícilmente colaborarán a la democracia.

Es más: un partido podrá discrepar en sus ideas de las predominantes y podrá ser admitido en el sistema de partidos siempre que su actuación respete las reglas de juego prescritas que, en casos como los de la organización política peruana actual, son las democráticas. Dice Enrique Chirinos Soto:

¿Puede fundarse, en una República como la nuestra, un partido monárquico? Pienso que sí, con tal que respete los procedimientos constitucionales. Del mismo modo que, en las monarquías constitucionales, pueden existir y de hecho existen partidos republicanos<sup>(5)</sup>.

A pesar de lo pintoresca que pueda parecer la hipótesis, es totalmente válida y, en nuestro criterio, correcta en la idea que transmite.

Sin embargo, todas las afirmaciones comentadas hasta aquí proceden de una visión prescriptiva de la problemática

---

4 BERNALES, Enrique. «Partidos políticos y democracia en el Perú». En: *Socialismo y Participación*. Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación -CEDEP-, marzo de 1996, n° 73, pp. 46-47.

5 CHIRINOS SOTO, Enrique. *La nueva Constitución y los partidos*. Lima, Centro de Documentación Andina, 1984, cap. I, p. 9.

ca de los partidos (totalmente pertinente cuando la abordamos desde la perspectiva que tenemos aquí, es decir, la jurídico constitucional que es, precisamente, prescriptiva por naturaleza). Sin embargo, no podemos negar que la idea de partido que busca el poder, globalmente considerada, puede asumir matices y, aun, *praxis* diversas. Como dice Lynch:

Empezamos parafraseando a Weber con una definición amplia, general y básica de partidos que los señala como organizaciones que luchan por el poder con fin «objetivo» de llevar adelante un programa y/o con el fin «personal» de satisfacer las ambiciones de honor social de un jefe y sus allegados. Esta definición es aún más mínima que la de Sartori que señala como partido a cualquier grupo que es capaz de presentarse a elecciones y lanzar candidatos a puestos públicos y mucho más mínima todavía que la de Lenk y Neuman que señala como partidos a los mecanismos de intermediación entre sociedad y Estado que procesan las demandas de los ciudadanos. La definición weberiana, en su generalidad, es muy adecuada para el Perú, porque resalta el carácter tanto «personal» como «programático» que pueden tener las organizaciones políticas y además permite señalar como partidos a todos los que cumplen con esta caracterización mínima, más allá de que sean democráticos o totalitarios, legales o ilegales e intermedien o no entre sociedad y Estado. Basta con que cumplan con el objetivo fundamental de luchar como grupo por el poder e influir de esta manera en la vida política.

Esta precisión nos permite considerar como partidos políticos a los grupos armados que actúan en

la década de 1980, para cuyo efecto los denominaré en adelante «partidos armados»<sup>(6)</sup>.

Estos párrafos nos permiten ver que, en realidad, podemos encontrar hasta dos definiciones de partidos políticos: una, la que existe en la realidad y, otra, la prescriptiva dentro de un sistema político determinado.

Desde el punto de vista de la pura realidad, efectivamente podrá definirse como partido a toda organización que pugna por llevar al poder y, desde él, gobernar para transformar la realidad según sus propuestas. En esta definición no hay prescripción alguna sino, más bien, el intento de describir un tipo particular de organización que opera en la sociedad. Dentro de este concepto efectivamente pueden entrar todos los movimientos que buscan el poder, inclusive los grupos armados que no sólo actúan como ejércitos sino también como acumuladores de poder político (Sendero Luminoso o el MRTA que conocimos en el Perú de los ochenta y principios de los noventa, encajan perfectamente en esta definición, como dice el propio Lynch).

Por consiguiente, podemos tener dos concepciones distintas de partido: una puramente politológica, descriptiva del fenómeno del poder y otra, jurídico constitucional y prescriptiva, que establece cuáles de los partidos identificados desde el punto de vista politológico, pueden ser aceptados dentro del sistema de partidos existente en una sociedad política determinada.

Es bastante obvio que nuestro trabajo se desenvuelve en el contexto de esta segunda definición de partido y que

---

6 LYNCH, Nicolás. «Los partidos políticos como objeto válido de estudio en el Perú actual». En: *Socialismo y Participación*. Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación -CEDEP-, marzo de 1996, nº 73. p. 32.

los límites de lo que puede y no puede considerarse partido están indicados en la concepción de sociedad política que trae la Constitución del Estado. Desde su perspectiva, un partido político que utiliza el terrorismo como instrumento de acumulación de poder político, no podrá ser reconocido dentro del sistema de partidos. Sin embargo, el partido monarquista del ejemplo de Enrique Chirinos Soto si podrá ser considerado, siempre que actúe democrática y republicanamente, al menos hasta que logre el poder suficiente para cambiar la Constitución y lo haga.

Por ello, y dentro de la definición que hemos considerado aplicable a nuestro trabajo, también consideramos correcto lo que expresa la cita siguiente:

Las nuevas leyes de partidos que se emprenden en el marco de la nueva agenda gubernativa democrática de varios países no deben limitarse a contener consideraciones restringidas como la modernización, la transparencia y la efectividad de la mecánica electoral. La institucionalización de los partidos en América Latina debe procurar que estas organizaciones políticas vitales para la democracia se constituyan en los agentes promotores del nuevo marco de las instituciones políticas del Estado de derecho y en los facilitadores del acceso efectivo de la ciudadanía a los nuevos mecanismos de la participación<sup>(7)</sup>.

Entonces, haciendo una síntesis del concepto de partido político con el que abordaremos la problemática en el Perú y en el período que nos toca cubrir, podemos decir lo si-

---

7 MURILLO C., Gabriel; RUIZ V., Juan Carlos. «Gobernabilidad en América Latina: la 'desatanización' de los partidos políticos». En: *Partidos y clase política en América Latina en los 90* (varios autores). San José, IIDH-CAPEL, 1995, p. 291.

guiente: entendemos a los partidos políticos como organizaciones con las siguientes características:

- Son aparatos con institucionalidad y vocación de permanencia.
- Se dirigen al pueblo para captar su apoyo y acumular fuerzas de manera que puedan ejercer el poder del Estado. En este mismo sentido son canal de participación del pueblo en el poder. Lo primero y lo segundo son aspectos complementarios y no independientes o paralelos.
- Trabajan llevando a cabo operaciones de generación, agregación, transformación y articulación de intereses a fin de lograr mayor representatividad y acumulación de poder popular.
- Ejercitan una conducta democrática acorde con el sistema político predominante que, a su vez, retroalimenta y refuerza a la democracia.
- Orientan la conciencia política, tanto del pueblo en general como de sus afiliados, con sus propuestas ideológicas y programáticas.
- Participan en elecciones y todo tipo de votaciones, como medios eficientes de logro de poder y representación formal dentro del Estado. En este sentido, contribuyen a formar y expresar la voluntad popular.

## **1.2. El sistema de partidos**

Ya sugerimos brevemente en el acápite anterior que en la democracia no sólo son importantes los partidos en sí mismos, sino que también es importante el sistema de partidos como el conjunto de todos ellos interactuando.

El concepto de sistema de partidos está bien expresado por Lynch:

Este paso del singular partido al plural partidos, tomados como conjunto, que se recoge de Duverger, Sartori y para el caso peruano de Adrianzén, es una precisión fundamental porque nos lleva a pensar ya no en un partido, sino en un sistema de partidos, o sea en un conjunto de actores políticos que se desarrollan en interdependencia recíproca. La idea de sistema nos conduce, aunque no inmediatamente, a la idea de régimen democrático. Nos conduce, digo, porque la democracia supone no uno sino varios partidos que interactúen, compitiendo, democráticamente. Pero, la alusión no es directa porque no toda interacción es democrática, ni se da necesariamente en los marcos de un régimen de este tipo<sup>(8)</sup>.

En la segunda parte de la cita, Lynch recalca algo muy importante: desde que la pluralidad es consustancial a la democracia, sin sistema de partidos no puede haber ni pluralidad ni democracia cabalmente entendidas. Sin embargo, la existencia de muchos partidos tampoco es de por sí democracia porque, por diversas razones, todos ellos juntos pueden no expresarla cabalmente. La razón es muy sencilla: puede ocurrir que cada partido sea una excelente organización en sí mismo pero que, en conjunto, los existentes sólo representen a una parte poco significativa de los intereses. También puede suceder que los partidos sean significativos y bien organizados, pero no ofrezcan en

---

8 LYNCH, Nicolás. «Los partidos políticos como objeto válido de estudio en el Perú actual» En: *Socialismo y Participación*. Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación -CEDEP-, marzo de 1996, n° 73, pp. 32-33.

sus propuestas todos los contrastes que corresponde presentar ideológica o programáticamente frente a ese pueblo, con lo que algunas opciones sólo podrán expresarse fuera del sistema partidario. Finalmente, podrá ocurrir también que todos los partidos sean débiles y que, por lo tanto, el sistema de partidos sea tremendamente precario.

Por consiguiente, el sistema de partidos aparece como un requisito indispensable pero no suficiente para el aporte partidario a la democracia. También es evidente que para que el sistema en su conjunto sea democrático, cada partido debe también serlo a su interior y en la relación con los demás. Esto configura una problemática de regulación compleja para el Derecho y que no debe ser descuidada: no se trata sólo de legislar para partidos fuertes sino también para un sistema de partidos fuerte. El propio Lynch es bastante claro en torno a las variables que hay que trabajar desde el sistema de partidos para apreciar su contenido democrático:

El estudio de la interacción entre los actores partidarios y de su capacidad de representar a la ciudadanía adquiere sentido porque sus resultados pueden ser indicadores importantes del grado de institucionalización de los partidos políticos. La institucionalización refiere a los partidos como conjunto y significa: la existencia de patrones relativamente permanentes de competencia interpartidaria que resultan en electorados estables para los partidos políticos, formas de relación con la ciudadanía que llevan a una fuerte identificación con el conjunto partidario y con los partidos específicos, un camino conocido y reglamentado de acceso al poder que suele ser por su certidumbre procedimental la vía democrática, y la pre-

eminencia de las organizaciones sobre los jefes políticos<sup>(9)</sup>.

Francisco Guerra García añade este otro elemento también importante:

(...) desde nuestro punto de vista, una de las características definitorias de un sistema de partidos, en el sentido fuerte del concepto, es la centralidad de las formaciones partidarias en el cumplimiento de las funciones de mediación política no solamente en el manejo del gobierno y en la tarea parlamentaria, sino en el impulso y orientación de la vida política nacional<sup>(10)</sup>.

Como podemos apreciar de estos dos autores, las características democráticas del funcionamiento de los partidos en su conjunto, dependen más del sistema que del agregado de ellos considerado como la simple suma de individualidades. El aporte democrático de los partidos se va a expresar en su conducta individual, pero también, necesariamente, en la forma como interactúan con el pueblo, entre sí, y con el poder del Estado. Si el sistema de partidos es deficiente, también habrá deficiencia en el sistema democrático en su conjunto. Dice Bernalles:

La debilidad del sistema, su inexistencia o la dispersión inorgánica de partidos no sirve a la democracia; antes bien, le hace daño. Sostenemos que

---

9 LYNCH, Nicolás. «Los partidos políticos como objeto válido de estudio en el Perú actual». En: *Socialismo y Participación*. Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación -CEDEP-, marzo de 1996, n° 73, pp. 35-36.

10 GUERRA GARCIA, Francisco. «Cuatro notas sobre la representación política y la crisis de los partidos en el Perú». En: *Socialismo y Participación*. Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación -CEDEP-, marzo de 1996, n° 73, p. 22.

esto ha sucedido en el Perú. Por lo tanto, la necesidad de ellos, respecto de la democracia, no pasa por resucitar sus viejas estructuras, sino por renovarlos y articularlos en un sólido sistema de partidos<sup>(11)</sup>.

Y en la misma página añade a propósito de la experiencia peruana de la última década:

Si el sistema de partidos en el Perú ha sido precario, es debido a la extrema debilidad de los partidos, a lo precario y breve de su existencia<sup>(12)</sup>.

En realidad, entonces, la fuerza de los partidos individualmente considerados beneficia al sistema de partidos, y la consistencia de dicho sistema también beneficia a los partidos considerados partes individuales de él. A su turno, la fortaleza de todo será una contribución a la democratización del sistema político en su conjunto si es que todos ellos son instituciones democráticas y funcionan como tales. Esta afirmación debe ser muy tenida en cuenta como un principio fundamental del proceso legislativo de los partidos políticos.

### 1.3. Los partidos y el sistema político

No podemos pasar por alto en esta primera parte de esclarecimiento de conceptos, que existe evidentemente una estrecha relación entre las posibilidades de los partidos políticos, y del sistema de partidos, y la complejidad mayor del sistema político en el cual se hayan inmersos. Esto

---

11 BERNALES, Enrique. «Partidos políticos y democracia en el Perú». En: *Socialismo y Participación*. Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación -CEDEP-, marzo de 1996, n° 73, p. 46.

12 BERNALES, Enrique. «Partidos políticos y democracia en el Perú». En: *Socialismo y Participación*. Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación -CEDEP-, marzo de 1996, n° 73, p. 46.

porque la democracia se retroalimenta entre las unidades institucionales y el sistema en su conjunto. Resulta obvio que no habrá sistema democrático posible con instituciones mayoritariamente autoritarias, y que tampoco podrá subsistir una institución política democrática en el contexto de un sistema autoritario, totalitario o tiránico.

El asunto ha sido resaltado ya antes. Por ejemplo:

La democracia, como dice Philippe Schmitter no es un requisito funcional ni un imperativo ético, tiene que ser «puesta en marcha» por alguien, es producto de una voluntad política determinada. Esta voluntad política en la democracia representativa son los partidos como mecanismos de mediación y articulación de intereses de individuos y grupos sociales. Pero así como los partidos ponen en marcha a la democracia ésta, a su vez, es el ámbito privilegiado del desarrollo partidario. Sin democracia o con una democracia restringida los partidos tienen poco desarrollo como mecanismos de mediación y articulación de intereses y más bien se desarrollan, cuando existen, como grupos de confrontación con el poder para lograr, justamente, espacios democráticos<sup>(13)</sup>.

Por su parte, Enrique Bernal es dice en relación directa al Perú:

En realidad, la escasa articulación de la sociedad peruana, la inexistencia de mecanismos institucionalizados para el procesamiento de las demandas y la defectuosa articulación Estado-sociedad,

---

13 LYNCH, Nicolás. «Los partidos políticos como objeto válido de estudio en el Perú actual». En: *Socialismo y Participación*. Lima, CEDEP, marzo de 1996, n° 73, p. 36.

señalan problemas en la estructura social y en la composición del Estado. Tal es el caso de la preferencia de éste y los sectores que lo dominaban hegemónicamente por el clientelismo, la represión selectiva y las cooptaciones segmentadas, que dejaban un espacio muy pequeño para la acción partidaria<sup>(14)</sup>.

Nótese, desde luego, que no se trata solamente de las reglas de juego formalizadas del sistema político (por ejemplo en la Constitución), ni tampoco sólo de ellas y de las conductas funcionales de los partidos (liderazgos excluyentes o competitivos entre sí, cúpulas partidarias o mecanismos democráticos, organizaciones abiertas o cerradas, etc.). Como bien dice Bernalles en el último párrafo, en las relaciones entre partidos y sistema de partidos de un lado, y sistema político por otro, entran en consideración también elementos de lo que podríamos llamar la estructura social y la superestructura ideológica:

- Si la cultura de una sociedad determinada es el autoritarismo y el paternalismo, un partido democrático será sistemáticamente malinterpretado por propios y extraños y no podrá funcionar de acuerdo a sus reglas porque lo que sus miembros entenderán y harán son dos cosas distintas.
- Si en la sociedad predomina el clientelismo por sobre las relaciones objetivas e igualitarias entre ciudadanos, entonces la posibilidad de ejercitar democráticamente el poder por un partido, se perderá en la distorsión que siempre se produce cuando las gentes operan de buena

---

14 BERNALLES, Enrique. «Partidos políticos y democracia en el Perú». En: *Socialismo y Participación*. Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación -CEDEP-, marzo de 1996, n° 73, p. 47.

fe con criterios primarios de reciprocidad, en sistemas de relaciones secundarias.

- Si el gobierno del Estado es predominantemente represivo y autoritario, cuando no tiránico, la posibilidad de acción democrática de los partidos se ve seriamente perturbada, no sólo porque en el sistema mismo las reglas son otras, sino porque una institución que elige la vía democrática para el ejercicio del poder, puede ser fácilmente arrasada por quienes lo utilizan sin respeto a reglas de civilidad elementales.

Deberemos tener en cuenta estas reflexiones porque nos muestran que una ley de partidos (o de sistema de partidos) es de por sí insuficiente para consolidarlos aunque, nuevamente, sí será indispensable. Lo importante es, por tanto, ver que no se puede legislar por partes, ni tampoco se puede pretender actuar por partes. Si buscamos fortalecer e institucionalizar la democracia, debemos afrontar la problemática de los partidos, pero inmersa en el conjunto del sistema político en el que éstos actúan y, por consiguiente, deberemos hacer un esfuerzo por institucionalizar también los otros aspectos de la vida política. De lo contrario, las decisiones que se tomen sobre los partidos serán abiertamente insuficientes y, probablemente, estériles.

#### **1.4. El tratamiento jurídico de los partidos: un breve repaso histórico**

Los partidos políticos legítimamente establecidos no son viejos habitantes de la política en las sociedades humanas. Por el contrario, hasta hace poco tiempo fueron rechazados como elementos nocivos:

En cuanto a los partidos políticos, estos fueron concebidos hasta el siglo XVIII, como facciones o

sectas intolerantes, herederas del sectarismo religioso de los siglos XVI-XVII; de aquí que, el término partido expresara la idea de división y partición, en mérito de lo cual, desde Maquiavelo y hasta Stuart Mill, los pensadores políticos, en general, eran contrarios a la existencia de los partidos; por cuanto, entendían que el gobierno de los partidos terminaba siempre en el gobierno de las facciones y dado que los partidos surgían de las pasiones y de los intereses y no de la razón ni de la equidad, se consideraba que los partidos socavaban y ponían en peligro la unidad de la nación<sup>(15)</sup>.

Los primeros liberales tampoco aceptaron a los partidos. Por el contrario, consideraron que el poder emanaba del pueblo y se ejercitaba por representantes elegidos con mandato personal e intransferible. El representante era la persona. El grupo político al que pudiera pertenecer no existía para efectos del Estado. Las facciones políticas francesas fueron perseguidas y prohibidas también por los jacobinos y por Napoleón, paradigmas distintos de la Revolución Francesa.

El reconocimiento de los partidos políticos comienza en Europa, como todo lo referente al desarrollo del Estado liberal, en Inglaterra. Allí los partidos van adquiriendo progresiva importancia y son plenamente reconocidos en la primera mitad del siglo XIX, mientras siguen siendo perseguidos en prácticamente todos los demás lugares.

La inclusión de los partidos en la legalidad ha pasado

---

15 LANDA ARROYO, César. «Derecho Político. Del gobierno y la oposición democrática». Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1990, parte II, cap. I, pp. 97-98.

por diversas etapas. Landa, apoyado en Von Triepel dice que son las siguientes:

Siguiendo la clasificación de Von Triepel se puede identificar en el proceso de constitucionalización de los partidos cuatro etapas:

Primera etapa de oposición, típico en la primera fase revolucionaria de la instauración del Estado liberal histórico; en el cual se proscribía y perseguía a los colectivos político-partidarios, clubes políticos, etc., debido a que el ciudadano era considerado el único sujeto de la praxis política.

Segunda etapa de desconocimiento, que respondía a la postura filosófica del Estado liberal, consistente en no considerar la existencia de «cuerpos intermedios» entre el ciudadano y el Estado; debido a que tal reconocimiento negaría la separación entre el Estado y la sociedad, base del liberalismo burgués. Es decir que, se consideraba su existencia extraconstitucionalmente como un hecho de la realidad política, pero ya no se los prohibía y reprimía.

Tercera etapa de legalización, característica de la fase de surgimiento de los partidos socialistas de masas; en la cual se comienza a ponderar y reconocer el rol de los partidos políticos, a fin de canalizar su existencia y evitar que la realidad política rebase a la realidad jurídica. Así pues, en esta etapa se dictan leyes electorales y reglamentos de las cámaras de representantes.

Cuarta etapa de incorporación, en esta última fase se constitucionalizan los partidos políticos, como el mejor mecanismo de integración de los mismos a las actividades del Estado. Aquí no sólo se reconoce su existencia, sino que el Estado les asigna funciones constitucionales, que en la

práctica venían desarrollando los partidos, así como, para someterlos a los controles de la democracia parlamentaria. Al respecto, Kelsen señaló en 1920 que «dada esta realidad, son explicable las tendencias –si bien hasta ahora no muy vigorosas– a insertar los partidos políticos en la Constitución, conformándolos jurídicamente con lo que de hecho son ya hace tiempo: órganos para la formación de la voluntad estatal»<sup>(16)</sup>.

La referencia temporal de la parte final de la cita queda corroborada por esta otra:

Entre otros sectores doctrinales, ya Radburch, en 1930, consideraba lógico que se pusiera fin a la posición defensiva del Derecho Constitucional frente a los partidos políticos, reclamando la normación al máximo nivel jurídico de aquéllos en tres momentos específicos: en el del origen del poder del Estado, en el de la posición de los diputados y en el de la formación de coaliciones<sup>(17)</sup>.

Puede verse que la incorporación al Derecho, aún tímida, ocurre en realidad en este siglo y que no hace otra cosa que legitimar un hecho que ya venía ocurriendo desde tiempo atrás: que los partidos existían y actuaban efectivamente en la vida política desde la segunda del siglo XIX. Muchas de las conquistas de lo que se llamó el constitucionalismo social, ahora cuestionado por las corrientes neoliberales, aparecieron por la lucha (y los éxitos) de los

---

16 LANDA ARROYO, César. *Derecho Político. Del gobierno y la oposición democrática*. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1990, parte II, cap. I, pp. 105-106.

17 FERNANDEZ SEGADO, Francisco. «Partidos políticos: representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo». En: *Pensamiento Constitucional*. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, diciembre de 1995, p. 44.

partidos social demócratas en aquella época. Si bien es verdad que su constitucionalización ocurre en este siglo, también lo es que al Derecho ingresaron luego de luchas partidarias intensas por cambiar la crudeza del capitalismo liberal incipiente.

Francisco Fernández Segado coloca el reconocimiento propiamente tal, luego de la Segunda Guerra Mundial:

El constitucionalismo de la segunda postguerra presenta como uno de sus rasgos más novedosos el reconocimiento por los códigos fundamentales de los partidos políticos; que contrasta con la olímpica ignorancia que de ellos mantuvieron los textos del constitucionalismo de entreguerras, circunstancia auténticamente incomprensible si se advierte que nos hallamos ante una institución que, como dijera Pérez Serrano, podía ser considerada ya en esa época como el verdadero *deus ex machina* de los regímenes políticos, a salvo, claro es, que se entendiera que esa ignorancia no era sino un intento de hacer pervivir históricamente un régimen a base de desconocer las exigencias de su propia *praxis* social» (18).

De manera que nos encontramos con que los partidos políticos son recién llegados al constitucionalismo y la legalidad, si tenemos en cuenta que el ser humano hace política desde miles de años atrás. Esto explica que su regulación sea insegura, dispar, y que pueda decirse que está en constante avance. Es probable que falte aún mucho tiempo para que los partidos tengan una regulación jurídica ade-

---

18 FERNANDEZ SEGADO, Francisco. «Partidos políticos: representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo». En: *Pensamiento Constitucional*, Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, diciembre de 1995, pp. 43-44.

cuada, en base a un marco teórico, legislativo y comparado que contemple todas las diversas posibilidades y ofrezca alternativas legislativas variadas y adaptables.

Decimos esto por dos razones: la primera, porque veremos cómo en los últimos sesenta años nuestra legislación, particularmente nuestras constituciones, han tratado de maneras muy diversas a los partidos. La segunda, porque tratamos sobre un tema que aún está en proceso de creación y, por consiguiente, nuestras conclusiones deberán ser necesariamente incompletas y perfeccionables.

Después de todo, los partidos son un fenómeno de la realidad que el Derecho tiene que recoger y normar, como hace con todo elemento social que trabaja sobre el poder, con la finalidad de darles reglas, requisitos y límites. El Derecho no va a crear, ni a transformar por sí mismo a los partidos, que actúan por causas eficientes y finales del poder en sí mismo. Pero sí, el Derecho debe crear el ambiente político y social en el que los partidos actúen dentro de marcos democráticos, tanto dentro de sí mismos, como frente a los demás partidos en la competencia existente dentro del sistema. Creando ese entorno democrático, el Derecho no podrá garantizar que los partidos se comporten democráticamente, pero creará los instrumentos para que sea mejor que lo hagan, pues en caso contrario, serán deslegitimados y no podrán incorporarse al sistema formal de partidos.

Como es obvio, desde el punto de vista político, hay un límite a la posibilidad que tiene el Derecho de normar efectivamente la conducta de los partidos: cuando uno o más de ellos pueda obtener más poder fuera del sistema (enfrentándolo o tratando de destruirlo) que dentro de él, pasará a ser una fuerza subversiva. La habilidad del Dere-

cho deberá consistir, entonces, en que todos los partidos que puedan tener una posición significativamente apoyada dentro de la sociedad, tengan un sitio legítimo dentro del sistema, y la oportunidad de acumular poder e, incluso, de llegar a gobernar. Al propio tiempo, deberá crear las condiciones para que los partidos actúen democráticamente, respeten las reglas de juego, se incluyan en el sistema y no lo ataquen desde fuera. Cuando sucede esto último y los partidos que atacan al sistema adquieren fuerza considerable, es obvio que las normas sobre el sistema político y el sistema de partidos son equivocadas, pero es obvio también que ambos sistemas son tan débiles, que el enemigo ilegalizado y desde fuera los hace tambalear.

Por ello, la posición que parece ser la más correcta posible es incorporar dentro del sistema de partidos (que a su vez está incluido dentro del sistema político, más amplio que él) a tantos partidos como sea posible, y a todos los significativos, al tiempo que se les exige y se logra que actúen con principios democráticos. La política de la exclusión sistemática de partidos importantes, o la de tolerar que no actúen democráticamente, debilitan todo el sistema de partidos, al propio sistema democrático, y facilitan las conductas autoritarias, totalitarias y tiránicas.

Entonces, podemos ver que la legislación de partidos es muy importante por varias razones: porque es aún joven y está en desarrollo, lo que significa que tenemos que prestar atención a lo que la hagamos decir en cada caso; que la legislación de partidos no es sólo un fenómeno técnico o de coyuntura: si es buena, facilitará la democracia, y si es mala, particularmente porque excluye del sistema político a partidos fuertes, entonces tendrá a facilitar la implantación de conductas antidemocráticas. La legislación de partidos, así, tiene una trascendencia política muy grande

que no debemos desconocer ni esconder tras máscaras tecnocráticas aunque, desde luego, para legislar partidos hay que usar de muy buena y desarrollada técnica.

Francisco Fernández Segado da su opinión sobre esto último, es decir, sobre la importancia que para la democracia tiene la recepción hecha de los partidos en el Derecho:

La recepción de los partidos por el Derecho Constitucional significaba, desde el punto de vista político, la repulsa a los regímenes que los habían eliminado de la vida política o instituido el monopolio de un partido, en una palabra, la repulsa a los regímenes antidemocráticos, contrapunto de la afirmación de que la verdadera democracia, la democracia pluralista, sólo es viable por la existencia de una pluralidad de partidos que, en relaciones competitivas por el ejercicio o el influjo en el ejercicio del poder en el Estado, ofrezcan al electorado distintas opciones<sup>(19)</sup>.

### 1.5. Una periodificación de la historia legislativa de los partidos políticos en el Perú

Los partidos, en el moderno sentido de la palabra, es decir de partidos que convocan sistemáticamente al pueblo para seguir sus banderas, aparecen en el Perú durante las primeras décadas de este siglo, y saltan a la vida pública a partir de 1930. Los dos principales, y que van a durar un largo período de décadas son el Partido Comunista Peruano y el Apra. También aparece un movimiento a la sombra

---

19 FERNANDEZ SEGADO, Francisco. «Partidos políticos: representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo». En: *Pensamiento Constitucional*. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, diciembre de 1995, p. 44.

del caudillo Sánchez Cerro, la Unión Revolucionaria, que durará varios años pero pronto desaparecerá de la escena política y que también era una organización que convocaba a las masas a la política.

En 1931 hay elecciones políticas en las que la Unión Revolucionaria gana el poder con Sánchez Cerro a la cabeza, quedando segundo el Apra. En esas elecciones desaparece el llamado Partido Civil, que operaba en el Perú desde la segunda mitad del siglo XIX, pero que tenía una estructura y un modo de operar muy distintos a los de los partidos de masas que ahora comentamos.

El Apra era un partido radical para la época, formado por personas que provenían de una pluralidad de clases sociales cuyo signo principal fue, en síntesis, antioligárquico. El Apra buscó la modernización del Estado peruano y en ese empeño la oligarquía decidió excluirlo del sistema político:

(...) «la orientación política de las masas populares identificadas con el Apra se caracterizó por su naturaleza radical, en su afán antioligárquico y anti-imperialista. Mientras los dirigentes del Apra, que representaban a los sectores medios, enfrentados a la tenaz oposición de la clase dominante y al arrebatado radicalismo popular, vivieron permanentemente en un vaivén que iría de los acuerdos «tácticos» con algunos sectores de las clases dominantes, al radicalismo verbal dirigido a las clases populares, lo que acabaría por incapacitar al partido para cumplir sus propósitos» (Cotler). Esta crisis se mantendría hasta 1945. El primer gobierno constitucional de Manuel Prado no devolvió la legalidad a los partidos, e inclusive la Unión Revolucionaria que había fundado

Sánchez Cerro sufrió severas restricciones para funcionar abiertamente<sup>(20)</sup>.

El período que va de 1931 a 1963 es de exclusión del Apra y, también desde luego, del Partido Comunista Peruano el que, aunque tenía menor significación de masas, controlaba los sindicatos obreros de mayor importancia. A este período pertenecen la Constitución de 1933 y las leyes de emergencia que se dictaron hasta 1950. Dentro de él sólo hay que excluir el gobierno de José Luis Bustamante y Rivero (1945-1948) pues el presidente tuvo una vocación democrática que, en medio de graves conflictos políticos, sucumbió ante el golpe de Estado del general Odría en 1948. En 1956 hubo elecciones generales en las que el Apra, por prohibición del gobierno, no pudo participar con candidatura propia. Apoyó a Manuel Prado quien salió Presidente Constitucional de la República y gobernó durante seis años. Al finalizar su período, un golpe de Estado fue la respuesta a un triunfo electoral del Apra que los militares no quisieron reconocer.

Pero el Perú había ya cambiado. En los años cincuenta habían aparecido nuevas fuerzas políticas que pugnaban por el poder. Fernando Belaúnde Terry había quedado segundo en las elecciones de 1956 y 1962, y ganaría las de 1963 para gobernar cinco años:

(...) desde mediados de la década de los cincuenta; más precisamente a partir del gobierno de Manuel Prado, se da inicio al segundo gran momento histórico de creación de partidos políticos en el Perú. El primero había sido a inicios de la década

---

20 BERNALES BALLESTEROS, Enrique. «Partidos, democracia y autoritarismo en el Perú». En: *Sociedad, partidos y Estado en el Perú* (varios autores). Lima, Universidad de Lima, 1995, p. 148.

de los treinta, con la fundación del Apra, del Partido Comunista y de la Unión Revolucionaria. Este período careció de continuidad, debido a los gobiernos militares y represivos que impuso la dominación oligárquica entre 1931 y 1956, con el breve interregno del gobierno de Bustamante entre 1945 y 1948<sup>(21)</sup>.

Aquí se dictó una ley electoral, el Decreto Ley 14250, que significó un avance muy grande tanto en la regulación de las elecciones, como de los aspectos jurídicos de legitimación de los partidos políticos. A partir de esta ley se puede decir que los partidos políticos alcanzan plena carta de existencia dentro del sistema político.

La Ley 14250 rige un amplio período de tres subetapas: la primera en la que los partidos se desarrollan (1963-1968); la segunda en la que afrontan un serio retroceso por la existencia del gobierno militar que los margina del poder y entabla una alianza estratégica *Pueblo-Fuerza Armada*, y, finalmente, una tercera que es un nuevo período de vitalidad en el que copan la escena política y que va de 1978 a 1987:

Los doce años de gobierno militar y las tesis del no partido no lograron eliminar los partidos. Por el contrario el agotamiento del régimen militar hizo que la población reparase nuevamente en éstos y en la democracia como un mejor sistema de gobierno. Las elecciones constituyentes fueron ganadas por los partidos y aquel que en la perspectiva popular pareció ser el más perseguido: el Apra,

---

21 BERNALES, Enrique. «Crisis y partidos políticos» En: *Del Golpe de Estado a la nueva Constitución* (varios autores). Lima, Comisión Andina de Juristas, 1993, parte II, cap. III, p. 70.

fue quien ganó la primera minoría en la Asamblea con 37 constituyentes sobre 100. El PPC obtuvo 26 constituyentes; las distintas formaciones de la Izquierda alcanzaron un resultado sorprendente y colocaron a 30 representantes en la Asamblea; la Democracia Cristiana 2, la Unión Nacional Odriísta 2, el Frenatraca 3. Todos tenían el mismo interés: fortalecer el régimen de partidos y constitucionalizarlo<sup>(22)</sup>.

Este último período coincide en su inicio con la dación de la Constitución de 1979, que en realidad puso en manos de los partidos políticos lo esencial de la conducción de la política del país. Los resultados electorales indican que los partidos políticos coparon el espacio existente.

Sin embargo, una crisis de apoyo electoral sería se incubaba y el primer indicio de su existencia fue la significación política que alcanzó la figura de Mario Vargas Llosa cuando, en 1987, asumió personalmente la defensa de la libertad de empresa contra la expropiación de la banca: todos los sectores sociales le expresaron su apoyo en un mítin multitudinario y popular en la Plaza San Martín, a partir de lo cual fue lanzada su candidatura presidencial, luego perjudicada por hechos que no corresponde desarrollar en este trabajo.

A partir de 1989, con las elecciones municipales de aquel año, la caída electoral de los partidos se hace visible. Este derrumbe llega hasta nuestros días. Es en este contexto que el Presidente Constitucional de la República da un golpe de Estado el 5 de abril de 1992 y pone definitiva-

---

22 BERNALES, Enrique. *Crisis y partidos políticos*. En: *Del golpe de Estado a la nueva Constitución* (varios autores). Lima, Comisión Andina de Juristas, 1993, parte II, cap. III, p. 73.

mente de lado a los partidos políticos, los que no logran recuperar el terreno perdido en ninguna de las elecciones posteriores hasta 1996.

La contundencia del electorado para retirar su confianza a los partidos políticos desde las elecciones municipales de 1989 –sin hacer excepciones con ninguna organización–, la facilidad con que el Presidente Fujimori dio el golpe de Estado del 5 de abril de 1992, sin encontrar resistencia alguna, y el desplome de los partidos, que a pesar de los años transcurridos no dan muestras de recuperación, son pruebas inequívocas de la grave crisis que afecta a los partidos políticos en el Perú. No se trata, sin embargo, de la primera crisis que sufren<sup>(23)</sup>.

Sobre el mismo tema, Fernando Rospigliosi dice:

Sin embargo, la oposición democrática al gobierno autoritario, tampoco es fuerte. Los partidos políticos no han podido reconstruir sus vínculos con los ciudadanos, prácticamente todos atraviesan por crisis y enfrentamientos internos, y no han sido capaces de constituir un frente común. En estas circunstancias, las posibilidades de un retorno a la democracia existen, pero son débiles<sup>(24)</sup>.

A partir de 1992 el ataque frontal a los partidos por el Presidente de la República y el grupo político que controla

---

23 BERNALES BALLESTEROS, Enrique. «Partidos, democracia y autoritarismo en el Perú». En: *Sociedad, partidos y Estado en el Perú* (varios autores). Lima, Universidad de Lima, 1995, p. 146.

24 ROSPIGLIOSI, Fernando. «La amenaza de la «fujimorización». Gobernabilidad y democracia en condiciones adversas: Perú y los países andinos». En: *Partidos y clase política en América Latina en los 90* (varios autores). San José, IIDH-CAPEL, 1995, p. 333.

el poder, se hace sistemático y agresivo. A este período pertenece la Constitución de 1993, que trata a los partidos con menor deferencia que la de 1979, y casi sin darles importancia. A este período también las modificaciones legislativas y las propuestas oficialistas orientadas a endurecer el tratamiento normativo de los partidos políticos. En esta coyuntura nos hallamos al hacer este trabajo.

Por consiguiente, haríamos la siguiente periodización para tratar el problema legislativo:

- Constitución de 1933, que rige formalmente hasta 1980 pero en cuyo lapso existen dos etapas diferenciadas: la primera, de exclusión, dirigida por el Estado oligárquico, que corre hasta 1963, aunque hay que excluir de aquí el período 1945-1948 de Bustamante y Rivero, y atenuar la gravedad del período 1956-1962 pues el Apra tuvo alianza con el presidente y sus cuadros tuvieron representación en el Congreso. Sin embargo, en 1956 no pudieron presentarse como Apra por prohibición expresa del Estado. La segunda etapa es la que corresponde a la Ley 14250, que abre un período de participación activa y fortalecimiento de los partidos. Si bien el gobierno militar del período 68-80 marginó a los partidos, no cambió los términos legislativos de su tratamiento.
- La Constitución de 1979 bajo la cual se desarrolla la participación de los partidos y el liderazgo de la vida política hasta 1987, momento a partir del cual empieza a manifestarse una seria crisis de apoyo popular que se acentuará luego, y que en pocas palabras lleva a que los partidos pierdan su presencia electoral y que sean sustituidos por líderes individuales que hablan directamente con el pueblo y que sólo montan organizaciones políticas dirigidas a cumplir sus disposiciones como si fueran acuerdos vinculantes.

- la Constitución de 1993 que cambia el tratamiento de los partidos y, bajo la cual, se dictan leyes que se enfrentan a los partidos, estableciéndoles límites y exigencias a veces difíciles de cumplir.

En lo que sigue, desarrollaremos el tratamiento existente bajo las dos primeras constituciones mencionadas.

## **LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LOS TEXTOS DE LAS CONSTITUCIONES DE 1933 Y 1979**

### **1. Los partidos políticos en los textos de las Constituciones de 1933 y 1979**

Este período abarca tres Constituciones: la primera es la aprobada en 1933, luego de un tormentoso período político que se abre con la caída del gobierno del Presidente Leguía, seguido por una junta de gobierno, por la desaparición del Partido Civil que había sido la organización política de los sesenta años previos en el Perú, por la aparición de partidos de masas que se posesionarían de la vida política por los decenios siguientes, y por una lucha sin cuartel de la oligarquía entonces existente, por mantener la hegemonía en la vida política peruana, llegando a excluir del sistema político a sus adversarios por medio de la proscripción y la represión abierta.

La segunda Constitución es la de 1979, aprobada luego de doce años de un gobierno militar que hizo transformaciones significativas en la estructura social y política peruana (aunque no fueron, de hecho, las que dicho gobierno pensó que estaba realizando). Durante aquel período de

gobierno de facto, los militares lucharon activamente contra los partidos políticos, pero no proscribiéndolos jurídicamente (aunque no faltaron deportaciones), sino combatiéndolos con la tesis del no partido, y pretendiendo que el proceso político fuera conducido por una alianza histórica entre el pueblo y la Fuerza Armada. Hacia el final del gobierno se presentó una crisis que debió ser solucionada llamando a elecciones para una Asamblea Constituyente en la que los partidos políticos tradicionales y preexistentes al período de gobierno de los militares, obtuvieron una amplísima mayoría (incluimos entre éstos a las fuerzas de izquierda que también existían al momento del golpe de Estado en octubre de 1968. Una de las principales era, precisamente, el Partido Comunista Peruano).

La tercera Constitución es la de 1993, vigente en la actualidad, que emerge luego de la crisis electoral de los partidos en los años noventa, y del golpe de Estado dado por el Presidente Fujimori en abril de 1992. La comunidad internacional exigió que se retornara a la constitucionalidad y, fruto de la decisiones consiguientes, fue la convocatoria a un Congreso Constituyente, elección que se produjo en noviembre de 1992 y en la que la lista que apoyaba al gobernante de facto obtuvo la mayoría absoluta de las bancas. Con ello, las normas sobre partidos fueron aprobadas por dicha mayoría que, en realidad, ha sido vencedora de los partidos y de todo otro candidato en las justas electorales nacionales (no así en las municipales), y que tiene por toda organización política dos movimientos creados por el líder para viabilizar sus candidaturas y las de sus listas parlamentarias (y municipales en los pocos lugares en los que las ha presentado). El resultado de este tipo de influencia se ha hecho notar en el texto constitucional (y en las leyes que lo han seguido), como podremos ver en este trabajo.

## 1.1. La Constitución de 1933

*Artículo 53.*- El Estado no reconoce la existencia legal de los partidos políticos de organización internacional. Los que pertenecen a ellos no pueden desempeñar ninguna función política.

Esta es la primera mención constitucional de los partidos en la República y, como puede verse del texto, contiene dos normas:

- La primera que prohíbe la existencia legal a los partidos políticos de organización internacional.

Del texto mismo de la Constitución se puede ver que la norma está construida en sentido negativo: prohíbe ciertos partidos, pero no necesariamente permite otros. Para que esto sea posible, tenemos que hacer recurso al argumento a contrario: «Si el Estado no reconoce a los partidos políticos de organización internacional, sí reconocerá a los que no tienen tal calidad». Sin embargo, esta afirmación no es necesariamente cierta en el Derecho, pues la prohibición tendría que ser referida exclusivamente a estos y no ocurre así. La mejor prueba de que la norma no favorecía partido alguno es que, con la evolución de la vida política, la propia Unión Revolucionaria dirigida por Luis A. Flores luego de la muerte de Sánchez Cerro, fue también obstaculizada en los años treinta y cuarenta, a pesar de que era creación autóctona, sin ninguna posibilidad de ser considerada partido de organización internacional.

En realidad, desde que fue dictada se supo que la intención fue la de ilegitimar al Apra (Alianza Popular Revolucionaria Americana), a la que de nada sirvió bautizarse en el Perú como Partido Aprista Peruano, y

también al Partido Comunista Peruano, las dos fuerzas antioligárquicas existentes en aquella época. Dos testimonios de autores peruanos de Derecho Constitucional coinciden entre sí y con toda la literatura existente:

En el artículo 53 de la Constitución de 1933, había una referencia indirecta a los partidos al declararse allí que el Estado no reconoce la existencia legal de los partidos de organización internacional. Se trataba de poner fuera de la ley al Apra y, en vía de consecuencia, al Partido Comunista<sup>(1)</sup>.

La primera mención constitucional a los partidos es tardía; aparece en la Constitución de 1933, pero no será a través de una norma que promoció a los partidos o que les reconozca su carácter e importancia respecto de la participación política ciudadana y la formación de la opinión pública. La dominación oligárquica de ese entonces se refirió a los partidos para excluir y prohibir a los que eran de carácter internacional; en concreto el PAP y el PCP. Esta norma funcionó como una espada de Damocles que indistintamente se usó para reprimir al Apra hasta 1956, como a las organizaciones marxistas<sup>(2)</sup>.

También el extenso debate del artículo, que se produjo en el Congreso Constituyente en las sesiones del 22 y 26 de setiembre de 1932, aporta luces indiscutibles sobre este punto. Los oradores discurrieron en torno a tres temas, dos de los cuales corresponden a la prime-

- 
- 1 CHIRINOS SOTO, Enrique. *La nueva Constitución y los partidos*. Lima, Centro de Documentación Andina, 1984, cap. I, p. 8.
  - 2 BERNALES, Enrique. «Partidos políticos y democracia en el Perú». En: *Socialismo y Participación*. Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación -CEDEP-, marzo de 1996, n° 73, p. 49.

ra parte del artículo: opiniones en general sobre la corrección o incorrección del dispositivo, y opiniones sobre las fuerzas políticas y las organizaciones a las que podría ser aplicable.

Sobre lo primero, resaltan las siguientes partes del debate:

El señor BELAUNDE.- (...) Es sumamente peligroso establecer que queden excluidos de las funciones públicas, de toda intervención en el negocio del Estado, las personas que pertenecen a una organización internacional. Recordemos que casi todos los movimientos de progreso en el mundo, han sido de carácter internacional. El movimiento contra la esclavitud con ligas abolicionistas tenía carácter internacional, y no se diga que era solamente para la propaganda, porque trataban de llevar representantes a los cuerpos legislativos. Hoy mismo tenemos con carácter internacional la Liga de Sufragio Femenino que presenta candidatos y tiene una actividad típicamente política. No olvidemos tampoco que las mismas ideas liberales y democráticas han tenido carácter internacional. Los partidos liberales de los diferentes pueblos de América se consideraban como una entidad solidaria que se extendía a todo el continente. La organización internacional no puede decirse que sea característica de un partido de extrema izquierda; ha sido la organización que ha correspondido a muchos partidos de centro o de una política simplemente reformista.

(DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1931.- N. 135.- Sesión de Constitución efectuada el día jueves 22 de setiembre de 1932.- Publicación oficial.- P.3752).

Víctor Andrés Belaúnde se pronunció, como se ve, en contra del artículo. Sus argumentos se orientan a señalar tres cosas complementarias: la primera, que existen muchas organizaciones internacionales que actúan políticamente y cuya existencia no se discute. La segunda, que los objetivos que persiguen muchas de estas organizaciones son positivos y deben ser reconocidos como aportes; no en vano cita la lucha contra la esclavitud, aquella otra en favor del voto femenino y las propias ideas liberales, en particular, relacionadas con la Emancipación de América. Finalmente, señala que no sólo las izquierdas son internacionales sino también el reformismo y el centro. En el fondo, el discurso del doctor Belaúnde muestra que al inicio de la discusión, no se tenía idea clara de cuál era el objetivo del artículo: si todas las organizaciones internacionales o sólo algunas de ellas.

Otra intervención importante de oposición fue la de Feijoo Reina quien señaló que la finalidad de la norma era reprimir a la oposición. En su criterio no se trataba sólo de ciertas fuerzas políticas sino de todas las que no fueran las de gobierno. En la parte final, corroborando estas apreciaciones, hace una breve mención a los problemas que enfrenta un sistema político cuando carece de oposición. Sus palabras:

El señor FEIJOO REINA.- (...) Hablemos claro: ¿Qué se pretende al consignar esta disposición en la Carta Política? Simple y llanamente acabar con la oposición, destruirla, aniquilarla. ¿Y por qué? Porque ella está en las filas de la izquierda. Y cuando hablo de izquierda no solo me refiero al aprismo sino a los demás grupos políticos. La oposición es necesaria esté en el sector de izquierda o

en el de derecha. Un gobierno que carece de oposición se desliza rápidamente a la tiranía; tal sucedió por ejemplo en nuestro país con el gobierno de Leguía que por sus métodos dictatoriales fué impopular, cayó lapidado por la opinión pública. (*Aplausos*).

Así como los señores de la mayoría se reclaman el derecho de gobernar, nosotros los de la minoría reclamamos el derecho de fiscalizar, el derecho de controlar, y no puede haber fiscalización ni control cuando a los hombres de la izquierda que son numerosos en el Perú se pretende colocarlos fuera de la ley.

(DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1931.- N. 138.- Sesión de Constitución efectuada el día lunes 26 de setiembre de 1932.- Publicación oficial.- P.3825).

A su turno, Castro Pozo, otro parlamentario de oposición, advertirá lo que en la teoría política de toda tonalidad y orientación es evidente: el que es marginado del sistema, lucha contra él desde fuera. Para Castro Pozo el artículo en discusión tendría ese efecto:

El señor CASTRO POZO.- (...) ¿No es verdad, señores asambleístas, que inmediatamente que se dicta una disposición de esta naturaleza, excluyendo un gran contingente de hombres que tienen ideas completamente distintas de las del gobierno, poniéndolos fuera de la ley, estos no tienen absolutamente otra acción para ir a cooperar a la consecución y realización de sus ideales, sino la acción exclusivamente ilegal, es decir, la revolución?

(DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1931.- N. 135.- Sesión de Constitución efectuada el día jueves 22 de setiembre de 1932.- Publicación oficial.- P.3756).

Los argumentos de la mayoría oficialista, en el plano general en el que nos encontramos en esta parte, fueron expresados principalmente por dos parlamentarios: los señores Gamarra y Herrera.

El señor GAMARRA.- (...) El fin de los partidos políticos es el bienestar de la nacionalidad. Todos los partidos políticos sin excepción, tienden a este fin, no puede haber otro; por eso todos los partidos políticos cuando tienen en mira este único criterio, son igualmente respetables. Si hay divergencias en sus ideales o métodos, esa discrepancia no constituye sino un mejor deseo de hacer bien nacional. (*Aplausos*). Pues bien, si este es el concepto fundamental de la existencia de los partidos políticos, aquellos que tienen una organización internacional atacan el fondo, la base misma de la nacionalidad y contrarían la razón de existencia. Los partidos que tienen una organización internacional, con su centro fuera de la nación, no persiguen el bien de la nacionalidad sino el bien de otra entidad internacional. Por eso es que a los organismos políticos que desnaturalizan su función fundamental no puede concedérseles el mismo derecho que a los demás partidos políticos nacionales.

(DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1931.- N. 135.- Sesión de Constitución efectuada el día jueves 22 de setiembre de 1932.- Publicación oficial.- P.3754).

La esencia del argumento consiste en lo siguiente: los

partidos exclusivamente nacionales tienden a buscar el bienestar de la nación y son respetables sin distinciones. Los partidos de organización internacional buscan el bien de la entidad internacional a la que pertenecen y no buscan el bien de la nación en la que actúan. Desnaturalizan su función y no pueden ser tratados como partidos nacionales.

El argumento, como es obvio, asume como verdad que la localización de la organización determina sus intereses y, es más, que si la organización tiene vínculos internacionales, no buscará sino que más bien estorbará el interés de la nación en la cual vive.

No hace falta explicar que la conclusión extraída por el orador es sólo una de las posibles pero no la única y que, por consiguiente, la apariencia de verdad que da a sus palabras no fundamenta por sí misma la naturaleza de la norma a aprobarse. Desde luego, esta es una observación que pertenece al mundo de los conceptos, no de un debate acalorado y de intereses políticos precisos como aquél que glosamos. No es, sin embargo, menos válida por ello.

A su turno, Herrera dijo:

El señor HERRERA.- (...) En materia de orientaciones nosotros no podemos legislar. Los partidos pueden sostener los más grandes absurdos y nosotros, respetando la libertad de creencias, la libertad de conciencia no podemos legislar sobre ellos, pero sí podemos legislar en materia de organización, y eso es lo que hacemos. ¿Qué es organización? Es la forma que una entidad tiene de vivir y desarrollarse. Es decir de consertar (*sic*) armónicamente con arreglo a un plan general, las partes para constituir un todo.

En este caso nosotros reconocemos a los partidos y tenemos que reconocer los que tienen organización nacional, aquellos que están esparcidos en los departamentos, provincias, distritos, o sea los partidos que están dentro de los límites de la Nación. No nos importa, ni nos interesa los fines que ellos persigan; pueden ser fines que nosotros consideramos contrarios al progreso de la nación, sin embargo tendremos que reconocerlos; pero lo que no podemos admitir, lo que el Estado no puede aceptar, es que exista un partido en el Perú cuya acción esté subordinada a la decisión de una gran entidad internacional, lo que sería peligroso, no para la democracia, como se ha dicho, sino peligroso para la soberanía nacional.

(DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1931.- N. 138.- Sesión de Constitución efectuada el día lunes 26 de setiembre de 1932.- Publicación oficial.- Pp. 3835-3836).

La esencia del argumento de Herrera, es la misma que la de Gamarra antes citada: el partido de orientación internacional se subordinará necesariamente a los intereses internacionales, no a los nacionales, y por tanto el Estado no puede aceptar tal situación. La debilidad argumental es la misma.

Desde luego, Herrera reviste su posición en la primera parte de la cita con un ropaje democrático al reconocer la existencia de partidos nacionales, no importando las discrepancias. Este argumento, en nuestro criterio, es exclusivamente retórico y no toma en cuenta lo ya indicado: que puede haber un partido con vinculación internacional que promueva los intereses nacionales (como en efecto los hay muchos). Por consiguiente, el sentido de la norma,

tan general como ya lo había dicho Belaúnde, contradice el aparente pluralismo y colabora a mostrar que uno de los objetivos esenciales era el que temía la oposición (y que corroboró la historia): proscribir a toda fuerza política que se opusiera al gobierno.

Pero, como dijimos antes, también hubo discusión sobre a quienes en concreto era aplicable la norma. Las intervenciones más interesantes al respecto fueron las siguientes:

El señor GAMARRA.- (...) El Apra, por ejemplo, es una organización internacional política de acción revolucionaria en toda América. Pues bien, tiene sus comités nacionales y estos comités nacionales han establecido sus comités departamentales y provinciales y distritales como pasa en el Perú, por ejemplo. Así pues el Apra que existe fuera de cada Estado y está sostenido por muchos ciudadanos de muchos Estados, es una organización internacional.

A esta clase de organizaciones internacionales que tienden a arrancar el sentimiento nacionalista del ciudadano para sustituirle y suplantarle con el sentimiento internacional, cuyo foco es Rusia, no se les puede otorgar carta blanca para realizar su obra de destrucción de las nacionalidades. Reconocer a estas organizaciones demoledoras de los principios tutelares de las democracias iguales derechos que a los partidos políticos que tienden al engrandecimiento nacional, sería una política suicida, un funesto error. Al bien de la humanidad, a la paz universal, se llega por el fomento de la cultura material y moral de los pueblos, pero no sembrando la lucha de clases, el odio, entre los

ciudadanos que los componen, lanzando a unos hombres contra otros.

(DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1931.- N. 135.- Sesión de Constitución efectuada el día jueves 22 de setiembre de 1932.- Publicación oficial.- Pp.3758-3759).

En aquel entonces no había apristas que pudieran eventualmente rebatir estas afirmaciones dentro del Congreso, pues habían sido ya expulsados y reprimidos, a raíz de la revolución de Trujillo, ocurrida dos meses antes de este debate.

Pero no sólo el aprismo estaba en discusión. Sayán Alvarez, otro miembro del oficialismo dijo sobre el Partido Comunista Peruano:

El señor SAYAN ALVAREZ.- (...) yo creo que esa primera parte fundamental tiene como propósito establecer la valla política para que el comunismo no llegue a ejercitar el gobierno.

(DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1931.- N. 138.- Sesión de Constitución efectuada el día lunes 26 de setiembre de 1932.- Publicación oficial.- P.3830).

Herrera, sin embargo, añade una apreciación que combina los dos aspectos, al plantearse el problema de si el Apra era o no comunista. En la medida que la respuesta era para él afirmativa, existía doble razón para proscribirlo:

El señor HERRERA.- (...) Tenemos, pues, que legislar con arreglo a la realidad, introduciendo en la Constitución un artículo de la naturaleza del

que discutimos porque nadie ignora que en todo el mundo se va extendiendo el partido comunista de índole internacional, poderosa entidad que tiene su sede en Rusia y de en ya (*sic*) amenaza tenemos que defendernos. Y ahora existe, y voy a declararlo con franqueza, un partido dentro del Perú, el partido aprista, que no sé si se le puede llamar rama del comunismo, pero lo cierto es que ha demostrado que tiene una serie de características que lo identifican con ese partido. Su nombre Alianza Popular Revolucionaria Americana, revela que es un partido internacional. Su mismo jefe, en un documento auténtico ha reconocido la existencia de esa organización internacional, y es más, criticaba a sus compañeros del Perú que querían que nuestro país ejerciera la hegemonía dentro de esa organización internacional, diciendo que el Perú era poca cosa para que pretendiera dentro de esta vasta organización ejercer la hegemonía. Imaginémonos cual hubiera sido la situación del Perú si el partido aprista triunfa en las elecciones de octubre de 1931, las células apristas de otras naciones hubieran dirigido los destinos del país, resolviendo sus problemas de acuerdo con la organización internacional.

(DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1931.- N. 138.- Sesión de Constitución efectuada el día lunes 26 de setiembre de 1932.- Publicación oficial.- P.3836).

Queda claramente establecido de este texto que para la mayoría gubernamental de entonces, lo verdaderamente importante era la posición política de las fuerzas a proscribir. En realidad, aquí el parlamentario entrecruza los dos elementos: la vocación comunista que

creo encontrar en el Apra, con la manera como entiende su organización internacional. Hay que notar que no se trata sólo de lo uno o de lo otro. La ilegalización tiene dos razones: la ideológica y la organizativa. No hace falta señalar que el artículo, cuidadosamente, sólo mencionaba el segundo de los aspectos.

Y, finalmente, reproducimos dos intervenciones originales, curiosas, muestra de lo intenso del debate. La primera fue sobre la naturaleza, ni más ni menos, que del Partido Laborista del Reino Unido:

El señor CASTILLO.- Tenemos que ustedes, dos miembros de mayoría, frente a un caso concreto no saben como definir al partido laborista inglés. (*Aplausos*).

El señor SAYAN ALVAREZ (continuando).- Señor Representante: en mi discurso iba a referirme al partido laborista inglés, como un caso original de izquierdismo de un partido dentro de un pueblo organizado y nacionalista como es el inglés.

El señor CASTILLO.- Pero está incorporado a la Internacional.

El señor SAYAN ALVAREZ.- Pero no a la internacional comunista.

El señor CASTILLO.- Pero es una organización internacional.

El señor SAYAN ALVAREZ.- Pero no es una organización comunista que quiere capturar el Estado con fines internacionales.

El señor CASTILLO.- Cabe dentro de la ley.

(DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1931.- N. 138.- Sesión de Constitución efectuada el día lunes 26 de setiembre de 1932.- Publicación oficial.- Pp.3828-3829).

Además de peculiar debate sobre un partido de potencia extranjera dentro del Congreso, el sentido de los argumentos de Sayán Alvarez reafirma lo ya dicho antes: no es tanto el problema de la organización internacional, como el de la orientación política e ideológica. Por lo demás, es evidente lo que dijo Castillo: el Laborismo hubiera sido perfectamente incorporado en las proscripciones del artículo constitucional que comentamos.

Por su lado, Arca Parró, parlamentario de oposición, elaboró el siguiente argumento:

El señor ARCA PARRO.- (...) Decía que no es posible que con un criterio tan amplio, la Constitución tienda una red en la que pueden caer muchos peces; esta es una verdadera red de San Pedro y pueden caer, inclusive, los peces católicos; porque mañana puede decirse que la organización católica es partido internacional, por excelencia, porque comienza por obedecer a la consigna de una entidad internacional como es el Papado, y procedería en los actos electorales de acuerdo con el Santo Padre. De modo que mañana, pueden ser cogidos y van a sufrir junto con nosotros al aprobar este artículo.

(DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1931.- N. 138.- Sesión de Constitución efectuada el día lunes 26 de setiembre de 1932.- Publicación oficial.- P.3834).

Exagerado en sus apreciaciones el parlamentario socia-

lista, y probablemente recluido en la ironía por falta de votos para hacer prevalecer sus posiciones minoritarias. Sin embargo, los demócratas cristianos de la primera mitad de los años cincuenta, podrán dar fe de la persecución que sufrieron merced a la ley de seguridad interior de la República aprobada por el gobierno del general Odría y que, como veremos posteriormente, se fundó, en parte al menos, en este artículo constitucional.

Incidentalmente, Arca Parró también dio un argumento de época para mostrar que inclusive el partido de gobierno, en una manifestación realizada hacía poco, podía ser considerado de organización internacional o, al menos, con vocación para ello:

El señor ARCA PARRO.- En la amplitud de esta disposición pueden caer casi todos los partidos, no solamente aquellos cuya legalidad se pretende negar. Debo señalar un hecho que probablemente han observado todos los señores representantes. La tendencia a mantener ciertas relaciones de carácter internacional por parte de los partidos políticos, no es característica únicamente de los partidos de izquierda y de los partidos revolucionarios; lo es, también, de los partidos conservadores, y son posiblemente los partidos conservadores quienes mejor se organizan internacionalmente. He visto en las calles de Lima, un cartel en el que después de hacer una serie de «elogios» del comunismo, a continuación, se dice, que es tan detestable la situación creada por el comunismo en Rusia, que se requiere la acción conjunta de todos los países para ir a libertar a los hermanos rusos. ¿Puede haber mejor organización internacional?

(DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONS-

TITUYENTE DE 1931.- N. 138.- Sesión de Constitución efectuada el día lunes 26 de setiembre de 1932.- Publicación oficial.- P.3832).

Hemos transcrito extensamente el debate de la primera parte del artículo que comentamos, para ilustrar la naturaleza de los fines que se persiguió con él, y también para dejar constancia que la discusión fue encarnizada y no dejó argumento sin ser presentado.

Para nosotros es clarísimo, como dijera las citas iniciales de Bernales y de Chirinos Soto, que la norma tuvo una finalidad muy concreta: ilegitimar al Apra y al Partido Comunista por una posición no tanto de discrepancia organizativa con estos partidos, sino por su línea ideológica antioligárquica. En años posteriores, como se muestra en los hechos, la amplitud del artículo sirvió para reprimir a estas dos organizaciones pero, también, a otras varias entre las cuales acabó también figurando la Unión Revolucionaria a la que se debió la autoría de la disposición cuando dispuso de la mayoría necesaria para aprobarla.

- La segunda parte del artículo prohibía a los militantes de los partidos de organización internacional desempeñar función política alguna, con lo que en realidad los privaba por la propia Constitución de sus derechos ciudadanos. La norma era complementaria de la anterior y servía para que, ilegalizados los partidos, también sufrieran consecuencias directas y personales sus líderes y afiliados.

Esta segunda parte permitió la persecución política durante dos décadas (salvo el período gubernativo del Presidente José Luis Bustamante y Rivero), sufrida de diversas maneras por todos los militantes de partidos

políticos de oposición, pero particularmente, como viene dicho, por el Apra y el Partido Comunista Peruano.

Todo ello fue advertido y argumentado en el debate de aquellas sesiones de 1932. Reproducimos los pasajes que a nuestro juicio son más relevantes:

El señor ARCA PARRO.- (...) se llega a vincular en este artículo la fé política a el credo político con la condición de ciudadanía; negar a un ciudadano que por razón de su credo político puede ejercer función pública, es en lo esencial y en lo fundamental negarle la ciudadanía.

(DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1931.- N. 135.- Sesión de Constitución efectuada el día jueves 22 de setiembre de 1932.- Publicación oficial.- P.3749).

En la cita precedente, Arca Parró hace una clara y evidente recriminación porque, en la práctica, lo que el artículo hace es privar de la ciudadanía, cosa que compartimos nosotros como hemos dicho líneas arriba. En la cita siguiente Castro Pozo, también parlamentario de oposición, alude a la no menos evidente contradicción entre la norma que priva del derecho de ejercer la función pública que comentamos, con otras disposiciones que otorgan derechos constitucionales ampliamente reconocidos:

El señor CASTRO POZO.- (...) Si la libertad de creencia y conciencia es inviolable, si es un atributo del individuo creer y pensar libremente, entonces ¿por qué se castiga a un hombre excluyéndolo de la función pública? Aún más señor Presidente: si el artículo 8, ampliando el artículo 4, establece que toda persona tiene derecho de emitir libremente sus ideas y opiniones por medio de la

imprensa, ¿cómo es posible que se admita entonces el artículo 48 que comprime, que destruye esa libertad, que niega precisamente al hombre su derecho más íntimo, cual es el de creer y pensar libremente?

(DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1931.- N. 135.- Sesión de Constitución efectuada el día jueves 22 de setiembre de 1932.- Publicación oficial.- Pp. 3757-3758).

Sólo nos queda añadir que del Diario de Debates se puede apreciar que la propuesta original que llegó al pleno del Congreso establecía la prohibición de ejercer «función pública» y que en el transcurso de la discusión, merced a una intervención del parlamentario oficialista Sayán Alvarez, se acordó corregir esto y cambiarlo por «función política», el significado de la cual también se precisó en la parte final de aquellas sesiones. La etapa de votación está entremezclada con estos problemas de definición en las actas respectivas. La transcribimos por su interés:

El señor HERRERA.- Señor Presidente, atendiendo a lo expuesto por el señor Sayán Alvarez y colocándome en una situación de equilibrio, yo aceptaría se modifique esta segunda parte diciendo: «funciones políticas», en lugar de «funciones públicas».

El señor DIEZ CANSECO ROMANA.- Esta bien.

El señor ARCA PARRO.- Entiendo que funciones políticas son el ejercicio de determinados cargos, como prefecto, subprefecto. Nada más.

El señor PRESIDENTE.- Se va a votar en la forma indicada.

El señor DELGADO (don Alberto).- Perdón, que se aclare el concepto de función política.

El señor HERRERA.- Esas funciones son la de Presidente de la República, Ministros de Estado, representantes, prefectos, subprefectos.

El señor DELGADO (don Alberto).- La facultad concedida por una elección no puede estar restringida por una ley. Antes que cualquiera ley está el hecho de la elección, de manera que no es una función política.

El señor CASTILLO.- Señor Presidente: voy a hacer una observación antes de que se vote esta parte del artículo. Si se ha aceptado por la mayoría parlamentaria que no se reconoce la existencia legal de los partidos de organización internacional, ya legalmente no van a existir en el Perú, y como a renglón seguido se hace esta otra declaración, respecto de esos partidos que no se reconocen. (*Aplausos*). La cuestión es clara, o se reconoce esos partidos o no se los reconoce. En realidad si la Asamblea en mayoría no los reconoce, entonces no tiene porque segregarlos de la participación en la función política.

El señor PRESIDENTE.- Se va a votar la segunda parte del artículo.

El RELATOR leyó: «Las personas que pertenecen (*sic*) a esos partidos no podrán desempeñar ninguna función política».

El señor CASTILLO.- ¿Cuáles son esos partidos? ¿Se les reconoce o no se les reconoce?

El señor MEDELIUS.- Los partidos internacionales.

El señor PRESIDENTE.- Los señores que aprueben esta parte del artículo se servirán manifestarlo. (*Votación*). Los señores que estén en contra. (*Votación*). Ha sido aprobado».

(DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1931.- N. 138.- Sesión de Constitución efectuada el día lunes 26 de setiembre de 1932.- Publicación oficial.- P.3838).

En síntesis, el artículo constitucional de 1933 referente a los partidos era de proscripción de los de organización internacional, pero no necesariamente de legalización de los demás partidos (la no legalización de los demás era una de las posibilidades interpretativas del artículo en la teoría, pero fue rotundamente confirmada en la práctica política de aquellos años treinta a cincuenta). Adicionalmente, la segunda parte del artículo fue, en la letra constitucional y en los hechos, una fórmula que privó de sus derechos ciudadanos a los militantes de los partidos ilegalizados (aunque en la práctica esta deprivación no ocurrió sólo con ellos) y favoreció la dura represión que se desató hasta 1956, fundada no sólo en los agravios de facto sino también en leyes que dieron forma jurídica a los instrumentos de opresión.

Todo esto, indudablemente, fue el intento de la oligarquía peruana existente entonces, de excluir del sistema político a las fuerzas que se le oponían. La norma constitucional que comentamos fue, en consecuencia, un instrumento de exclusión, dominación y represión fundado en razones de tipo político e ideológico y, por supuesto, en intereses muy directos y concretos.

Cuando tratamos de la relación entre la Constitución de 1933 y los partidos políticos, no podemos dejar de discutir

las leyes de emergencia que, por aquellos años, dictaron sucesivos gobiernos. Una primera fue la 7479 del 9 de enero de 1932, anterior a la discusión que hemos reseñado y que, por consiguiente, no contuvo normas sobre los partidos de organización internacional. Otras dos, posteriores, sí se apoyaron en la Constitución, ya aprobada, para reprimir. Son la Ley 8505 del 19 de febrero de 1937 y el Decreto Ley 11049 del 1 de julio de 1949.

Ley 8505 del 19 de febrero de 1937.

*Artículo 1.-* Cometén delito contra la tranquilidad política y social de la República:

(...)

4. Los que se asocien bajo doctrinas de carácter y tendencia internacional, sea cual fuere la clase y término de la asociación;
5. Las personas, instituciones o partidos políticos que reciban subvención o mantengan relaciones con personas, instituciones, partidos políticos o gobiernos extranjeros, con el fin de propagar doctrinas de tendencia internacional, o alterar violentamente el orden político o social de la República; (...)

*Artículo 6.-* Sufrirán la pena de expatriación, confinamiento o relegación o prisión de uno a cinco años, los culpables de los delitos comprendidos en los incisos (...) 4, 5 (...)

*Artículo 13.-* El juzgamiento de los delitos contra la tranquilidad política y social de la República, comprendidos en el artículo 1 de esta ley (...) corresponde a la Zona de Policía, siguiéndose el pro-

cedimiento que señalan los artículos 639 y 647 del Código de Justicia Militar.

Decreto Ley 11049 del 1 de julio de 1949.

*Artículo 1.-* Cometén delito contra la Seguridad y Tranquilidad Públicas los que, con fines políticos o sociales:

(...)

- d) Se asocien a doctrinas de carácter y tendencia internacionales declaradas como tales por la Ley, y los que propaguen esas doctrinas;
- e) Reciban subvención o mantengan relaciones con personas, instituciones, partidos políticos o gobiernos extranjeros, con el fin de propagar doctrinas de carácter y tendencia internacional contrarias al régimen democrático, o de alterar violentamente el orden público o social de la República.

*Artículo 2.-* Los culpables de las infracciones previstas en los incisos a) al m), inclusive, del artículo anterior, sufrirán, según la gravedad del delito, las penas de expatriación de uno a cinco años, reclusión militar o prisión (...).

*Artículo 11.-* El conocimiento de las infracciones (...) previstas en los incisos a) a m) del artículo (1 corresponde) a las Zonas Judiciales de Policía.

La huella del artículo 53 en estas dos leyes es clara a partir del texto mismo. Resalta la curiosa manera de tratar las cosas desde el punto de vista jurídico: la Constitución decía que el Estado no reconocía partidos de organización internacional y que sus afiliados no podían ejercitar

función pública. Aquí estas situaciones se consideran delitos. Para cualquier persona conocedora de asuntos elementales de Derecho es evidente que las leyes exceden el mandato de la Constitución y convierten una prohibición en un delito. Ambas cosas son totalmente distintas entre sí.

También hay que destacar la drasticidad e indeterminación de las penas susceptibles de aplicar y, finalmente, la sujeción del proceso a las zonas de policía y al Código de Justicia Militar. La represión no podía ser más drástica dentro del ordenamiento de ese entonces (pues si bien existían cortes marciales para delitos más graves considerados en las mismas leyes, en el Derecho se sabe que dichos tribunales no pueden ser aplicados a asuntos como los que tratamos).

También bajo la Constitución de 1933, a partir de 1963 se abrió otra etapa de relación entre los partidos políticos y el Derecho. Esto ocurrió con el Decreto Ley 14250 que modificó el sistema electoral existente. Dentro de sus normas estuvieron aquellas que permitían la inscripción de organizaciones políticas en un registro especial llevado por el Jurado Nacional de Elecciones. A partir de entonces, los partidos políticos peruanos, tuvieran o no vinculaciones internacionales a través de ligas supranacionales, pudieron inscribirse en ese registro y participar en procesos electorales. Pero esta parte de la historia jurídica pertenece a la legislación actualmente vigente y preferimos tratarla con mayor detalle en un capítulo próximo, incluidas las modificaciones que se le han hecho a lo largo de estas décadas.

## 1.2. La Constitución de 1979

En referencia directa a los partidos políticos y su actuación, la Constitución de 1979 traía cuatro artículos que

trataban la materia en dos partes distintas: una referida a los partidos políticos en sí y otra a la relación entre partidos y medios de comunicación del Estado. Los tratamos separadamente.

### 1.2.1. Las normas sobre los partidos

*Artículo 68.*- 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, dentro del respeto a la Constitución y la ley.

Todos los ciudadanos con capacidad de voto tienen derecho de asociarse en partidos políticos y de participar democráticamente en ellos.

*Artículo 69.*- Corresponde a los partidos políticos o alianzas de partidos postular candidatos en cualquier elección popular.

Para postular candidatos las agrupaciones no partidarias deben cumplir con los requisitos de ley.

Chirinos Soto dice sobre estas normas:

Es la primera vez, en la historia de nuestras leyes fundamentales, que los partidos alcanzan explícita categoría constitucional. La democracia contemporánea es y no puede ser sino democracia de partidos. Estos sirven para canalizar las distintas corrientes de opinión<sup>(3)</sup>.

---

3 CHIRINOS SOTO, Enrique. *La nueva Constitución y los partidos*. Lima, Centro de Documentación Andina, 1984, cap. I, p. 8.

La transformación del sentido de la normatividad constitucional sobre partidos entre 1933 y 1979 es total: mientras la primera era represiva, la segunda es positiva y abierta. En realidad, se fundamenta en lo que dice Chirinos: no hay democracia contemporánea si no hay partidos.

El artículo 68 empezaba indicando que los partidos políticos expresan el pluralismo democrático. Esta es una clara alusión al sistema de partidos entendido como el conjunto de partidos políticos que es más que la suma porque expresa las diferentes posiciones políticas existentes en la sociedad. El pluralismo democrático es precisamente eso: la coexistencia civilizada de posiciones políticas discrepantes que compiten por el poder en obediencia a los principios de la democracia. El pluralismo es consustancial a la democracia y las organizaciones que más contribuyen a él son los partidos con sus posiciones, sus propuestas y su competencia por el favor ciudadano.

Indicaba la segunda norma que concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Esta es una afirmación genérica pero correcta porque no restringe a los partidos a una función puramente electoral. La contribución a la formación de la voluntad popular se realiza mediante la elaboración ideológica y programática que se ofrece a la ciudadanía para congregarla y obtener su apoyo en pos del poder. En otra parte decimos cómo estas propuestas partidarias son muy importantes para el progreso de la sociedad política como conjunto y, también, que los partidos políticos son los principales (aunque no los únicos) sujetos que realizan esta labor.

Contribuyen a la manifestación de la voluntad popular porque al pronunciarse y proponer alternativas en las justas electorales de diverso tipo (elección de representantes, consultas populares, etc.), orientan y definen posiciones.

Es más fácil que el pueblo se exprese a través de propuestas organizadas, que en consultas donde la expresión de voluntad es de individuos agregados unos a otros.

Desde luego, para que haya efectiva contribución a la manifestación de la voluntad popular, tiene que haber también pluralismo. Si sólo pueden actuar uno o muy pocos partidos, evidentemente no habrá verdadera manifestación popular porque un sector del pueblo carecerá de representación.

Dice a continuación que los partidos son instrumento fundamental para la participación política de la ciudadanía en el sentido que los ciudadanos deben encontrar a través de los partidos, un canal de expresión de sus inquietudes e intereses, y deben poder juntar fuerzas entre opiniones similares para contribuir a formular decisiones y a ejecutarlas, cuando no a participar directamente en el gobierno, obteniéndolo a través del triunfo electoral. Para estos efectos, los partidos tienen afiliación de ciudadanos.

La participación política es una participación en el poder, una cuota del que existe, obtenida por los procedimientos que la democracia establece. Un partido político hace participar en el poder de muchas maneras y con diversas formas de intermediación, pero en última instancia su naturaleza es ser un canal de comunicación entre la ciudadanía y el ejercicio del poder. Cualquier otra participación puede ser también importante, pero incompleta. Esto quiere decir que, por ejemplo, un partido en el que el militante tiene actividades, reuniones, charlas, etc., pero en el que las decisiones se toman sistemáticamente por un pequeño grupo de dirigentes, no hay verdadera participación política del ciudadano común y corriente que se afilia a él.

Añade finalmente el primer párrafo del artículo 68 que la creación y el ejercicio de la actividad partidaria son libres, dentro del respeto a la Constitución y la ley. Esta norma es correcta en el sentido de determinar que no toda fuerza política organizada que pugna por el poder debe ser reconocida como partido político. El concepto que el Derecho tiene de un partido no es puramente fáctico. También tiene que ver con sus fines y sus medios. Para poner las cosas en términos concretos: un grupo terrorista como los que asolaron al Perú en los años ochenta y principios de los noventa no puede ser reconocido legalmente como partido, a pesar que tenga presencia, fuerza y militancia. Sus medios y sus fines son incompatibles con el sistema democrático constitucional que es el que debe predominar. El respeto de la Constitución y la ley por la organización política, la convierte en susceptible de ser reconocida por el Derecho. Desde luego, como en el ejemplo puesto inmediatamente antes, en toda sociedad política puede existir un grupo que no respeta los fines y procedimientos legales. En tal caso, será una fuerza política de *facto*, puede ser que hasta llegue a tomar el poder e instaurar un nuevo orden (ha sucedido muchísimas veces en la historia) pero mientras no triunfe será ilegal y, cuando lo logre y cambie las normas, se convertirá en una institución legitimada.

La segunda parte del artículo establece que todos los ciudadanos con capacidad de voto tienen derecho de asociarse en partidos políticos y de participar democráticamente en ellos. Este párrafo reconoció constitucionalmente el derecho de afiliación partidaria. Era un derecho constitucional como los demás y podía ser jurídicamente exigido de acuerdo a las disposiciones vigentes que incluían, desde luego, las normas estatutarias de cada partido que hubieran sido consideradas legítimas, y que establecieran los requisitos a que estaba sujeta la militancia en ellos.

El derecho fue atribuido a los ciudadanos, es decir, peruanos con edad mayor de dieciocho años. No podía ser extensiva a otros. Se añadía que debían tener capacidad de voto, lo que excluía a quienes no tenían capacidad civil de ejercicio, a aquellos a quienes se les había suspendido la ciudadanía (que en esencia eran los condenados judicialmente), y a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en servicio activo.

La afiliación partidaria les daba el derecho de participar democráticamente en los partidos. Esta afirmación general puede tener muchas formas de efectivización pero en cualquier caso debe significar que el afiliado tiene una cuota de poder de decisión, directa mediante voto de referendun, o indirecta mediante elección de representantes a congreso y a otros organismos internos, para definir las políticas del partido y elegir a sus dirigentes y candidatos a cargos políticos.

Enrique Chirinos Soto consideró así esta disposición:

El segundo párrafo del artículo 68 representa una extensión del derecho genérico de libre asociación ya reconocido en el inciso undécimo del artículo segundo de la misma Constitución<sup>(4)</sup>.

Es cierto que se trata al final de cuentas de una especie del derecho de libre asociación pero, desde luego, con características muy especiales, lo que lo hace un tipo de asociación muy particular y trascendental.

En la democracia, la participación electoral es una de las funciones políticas más importantes porque es el camino hacia el control y ejercicio del poder. Por ello, el artícu-

---

4 CHIRINOS SOTO, Enrique. *La nueva Constitución y los partidos*. Lima, Centro de Documentación Andina, 1984, cap. I, p. 9.

lo 69 de la Constitución de 1979 estaba dedicado específicamente a normar este aspecto de la vida partidaria. Decía que corresponde a los partidos políticos o alianzas de partidos postular candidatos en cualquier elección popular. Daba a los partidos legalmente reconocidos, por lo tanto, la atribución incontestable de poder participar con candidaturas propias en todos los procesos electorales existentes. Se eliminaba, así, la posibilidad de que por ejercicio de autoridad se prohibiera la participación electoral a uno o más partidos (cosa que ocurrió sistemáticamente en el pasado, particularmente entre los años 1932 y 1956).

El último párrafo del artículo 69 se refiere a las agrupaciones no partidarias, que no forman parte del trabajo que hacemos.

### **1.2.2. Las normas sobre partidos y medios de comunicación del Estado**

La Constitución de 1979 contenía dos artículos sobre este aspecto:

*Artículo 70.-* El Estado no da trato preferente a partido político alguno. Proporciona a todos acceso gratuito a los medios de comunicación social de su propiedad, con tendencia a la proporcionalidad resultante de las elecciones parlamentarias inmediatamente anteriores.

*Artículo 71.-* Durante las campañas electorales, los partidos políticos inscritos tienen acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado.

La primera norma se refiere en general a la relación de los partidos con los medios de comunicación del Estado y la segunda a aquellas circunstancias específicas

que hayan sido determinadas como período de campaña electoral.

Según el artículo 70, el Estado no debe dar trato preferente a ninguna fuerza política. Se incluye aquí al partido de gobierno, que no debía confundir medios de comunicación del Estado con "medios de comunicación del gobierno". A continuación, se establecía que, siempre, los partidos políticos tendrían acceso a dichos medios en proporción a las elecciones parlamentarias anteriores, con lo que se daba una preferencia proporcional a unos sobre otros. Esta norma, que pareció razonable a las fuerzas políticas existentes, nunca se puso en ejecución porque el Estado no reglamentó el mandato, ni lo aplicó. Lo dicho es valedero para los tres gobiernos que hubo bajo la Constitución de 1979.

El artículo 71 establecía norma para las campañas electorales. En tal oportunidad, los partidos inscritos tendrían acceso gratuito a los medios de comunicación del Estado, se entiende, en igual proporción cada uno que el otro. El régimen era distinto al que correspondía a los períodos no electorales, en los que la asignación de espacios era proporcional el resultado electoral. Cabe decir que en las elecciones que se hizo durante la vigencia de la Constitución de 1979, esta norma fue cumplida. Algunas veces hubo cierto forcejeo debido, principalmente, a la diferencia de opinión sobre el momento de inicio de la campaña electoral y, por tanto, al de inicio de los espacios gratuitos.

En síntesis, podemos señalar que la Constitución de 1979 hizo un tratamiento extensivo y en esencia correcto del tema de los partidos políticos. Los reconoció como instituciones fundamentales para la democracia. Les reconoció sus funciones más importantes: expresar el pluralismo democrático, formar y manifestar la voluntad popular; dar participación a la ciudadanía y, en particular, presentarse

a comicios populares. Les ofreció espacio permanente en los medios de comunicación del Estado, cosa que no se cumplió, y espacios en períodos electorales en los mismos medios, lo que sí fue observado. Luego de más de siglo y medio de vida republicana, los partidos tenían carta de ciudadanía en el sentido figurado y, tal vez, hasta en el sentido estricto de la expresión.

Pero de las normas a los hechos suele haber, como siempre, un largo trecho. Por eso, los asuntos que se formula Enrique Bernaldes en esta cita, en particular en su parte final, son a nuestro juicio pertinentes:

Fueron los partidos políticos los que recibieron el encargo de desarrollar el modelo y prácticamente la exclusividad del manejo de la representación. Según el art. 68, ellos expresaban el pluralismo democrático, concurrían a la formación y manifestación de la voluntad popular, eran instrumento fundamental para la participación política de la ciudadanía, reconociéndose el derecho de los ciudadanos con capacidad de voto a asociarse en partidos políticos. Por lo demás, el art. 69 les daba un trato preferencial, al señalar en su primera parte que «corresponde a los partidos políticos o alianzas de partido, postular candidatos en cualquier elección popular», mientras que a las agrupaciones no partidarias se les obligaba a cumplir con los requisitos de la ley. Esta era dada desde el Parlamento, por los partidos que lo controlaban.

La lectura de estos dos artículos no deja duda alguna sobre la responsabilidad de los partidos en el manejo y conducción de la democracia y aplicación total de la Constitución. La democracia partidaria era la que había triunfado en la Europa de

los cincuenta. No es por tanto sobre esta orientación constitucional que debemos llamar la atención, sino sobre la situación y grado de madurez de los partidos para asumir las responsabilidades que ellos mismos se habían señalado, al elaborar y consensuar la Constitución de 1979. Esta Carta demandaba partidos sólidos, modernos, democráticamente organizados y abiertos a la más amplia participación popular. ¿Eran eso los partidos peruanos al recuperarse la democracia en 1980? No; en gran parte eran carcasas sobrevivientes del pasado que no se habían renovado<sup>(5)</sup>.

Fue precisamente durante la vigencia de la Constitución de 1979 que la crisis electoral de los partidos políticos peruanos se hizo manifiesta. Los fenómenos políticos acaecidos a partir de 1990, con el triunfo del Presidente Fujimori, su enfrentamiento encarnizado con los partidos políticos en los primeros años de su gobierno constitucional, su decisión de dar el golpe de Estado de abril de 1992 (dirigido no sólo contra los partidos pero también en buena medida contra ellos), y la subsecuente convocatoria a Congreso Constituyente y dación de la Constitución de 1993, son todos fenómenos engarzados en el contexto de la lucha política de un líder individual y electoralmente aluviónico, contra un grupo de partidos carentes de apoyo popular. Desde luego, en esta caracterización faltan varios elementos de juicio pero no cabe duda que uno de los argumentos correctos de la trama es el que hemos reseñado.

Por consiguiente, conviene parar aquí la exposición de las constituciones y reseñar brevemente el colapso de los

---

5 BERNALES, Enrique. «Partidos políticos y democracia en el Perú». En: *Socialismo y Participación*. Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación -CEDEP-, marzo de 1996, n° 73, p. 50.

partidos en el Perú. Luego retomaremos la normatividad constitucional del 93 sobre nuestro tema, las disposiciones vigentes y la discusión general que ha llegado hasta hoy. Tal vez no sea el orden correspondiente a las normas, pero sí es el que se debe a los fenómenos políticos que son los que nos interesan prioritariamente aquí.

## LA PRECARIEDAD DE LOS PARTIDOS EN EL PERÚ

### 1. La Precariedad de los partidos en el Perú

Dos partes nos parecen importantes en el tema que tratamos: la primera es caracterizar el fenómeno que llamamos *precariedad* de los partidos pues no hay acuerdo en tomarlo como una *crisis de partidos* por todos aquellos que han escrito sobre el tema. La segunda, es indagar las causas de la situación.

#### 1.1. Caracterización del fenómeno

La crisis electoral de los partidos políticos apareció en el Perú, súbitamente, con las elecciones municipales de 1989 en las que un candidato independiente llegó a ser alcalde de Lima. En realidad ya se había insinuado cuando, en 1987, Mario Vargas Llosa salió en defensa de los banqueros expropiados y organizó un mitin multitudinario y verdaderamente popular en la Plaza San Martín, cosa que prácticamente ningún partido político, como tal, podía realizar por aquel entonces. Pero este primer aviso no fue tomado en cuenta seriamente.

El desastre electoral se manifestó en las elecciones generales de 1990 en las que la pugna fue de dos candidatos independientes: Vargas Llosa y Fujimori. A partir de allí, la consolidación electoral del último de los nombrados ha hecho que el apoyo electoral a los partidos se reduzca a mínimos verdaderamente diminutos. Luego de hacer algunas cifras, Guerra García llega a las siguientes conclusiones:

De la lectura de los cuadros se desprende que las cinco agrupaciones políticas que en la Cámara de Diputados del período 1985-1990 sumaban el 97.2% de sus miembros y que, a su vez, incluían en la Cámara de Senadores el 89.9% de sus representantes, cinco años después, en el Congreso unicameral elegido en abril de 1995, reúnen solamente el 15% de la representación nacional.

Actualmente dos agrupaciones políticas que no existían en 1985, Cambio 90-Nueva Mayoría (55.83%) y Unión por el Perú (14.16%), constituyen el 70% de los miembros del Congreso y, en el mismo sentido, un variopinto conglomerado de agrupaciones menores (FIM 5%, CODE 4.16%, Renovación 2.5%, Obras 1.66%, FREPAP 0.83%, MIA 0.83%) suman el 15% restante<sup>(1)</sup>.

Lynch ha abordado en el Perú el concepto de crisis política:

Asumir la crisis de los partidos como objeto de estudio, nos obliga a definir el sentido en que usamos la palabra crisis. Si seguimos a Gian franco Pasquino definimos crisis en el análisis

---

1 GUERRA GARCIA, Francisco. *Reforma del Estado y crisis de los partidos*. Lima, CEDEP, 1996, p. 46.

político como el momento de ruptura en el funcionamiento de un sistema. Para definir la ruptura tenemos que observar el sistema y su modo de funcionamiento regular. Asimismo, si queremos determinar el tipo de crisis, veremos que nos atañen los dos tipos fundamentales, la crisis genética y la crisis de funcionamiento. Las crisis políticas suelen expresarse como crisis de funcionamiento, por ello empezamos señalando el modo regular: la vigencia de los partidos políticos está dada por su capacidad para darle forma a la vida política de un país (Mainwaring y Scully). En una democracia esto significa la capacidad de los actores políticos para construir un sistema de partidos democrático y hacer que éste constituya el escenario fundamental<sup>(2)</sup>.

En criterio de nuestro autor debemos concebir la crisis como un momento de ruptura del sistema en su modo regular de existir. Para el caso de los partidos, este modo regular es participar en un sistema democrático que constituya el escenario político fundamental de la sociedad. Las crisis políticas suelen ser crisis de funcionamiento. Entonces, en el contexto que venimos analizando, la crisis de los partidos sería la ruptura del sistema democrático en el que participan, de tal manera que o se deja de lado las reglas del sistema (pasándose a una forma no democrática de gobierno), o el sistema democrático sigue funcionando pero deja de ser el escenario político fundamental de la sociedad.

Dentro de este concepto de crisis política, lo que efecti-

---

2 LYNCH, Nicolás. «Los partidos políticos como objeto válido de estudio en el Perú actual». En: *Socialismo y Participación*. Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación -CEDEP-, marzo de 1996, n° 73, pp. 33-34.

vamente ocurrió con los partidos es que durante la década de los ochenta venía operando regularmente un sistema de recambio de autoridades representativas mediante procedimientos electorales en los que los partidos concentraron, sumados, la inmensa mayoría de los votos emitidos. Súbitamente para la escena electoral, a partir de 1989 los partidos empiezan a perder todas las elecciones, es decir, pierden el favor electoral popular. En este sentido, podemos decir efectivamente que hay una crisis manifestada por el colapso electoral de los partidos.

Sin embargo, cabe preguntarse si es una crisis sólo del apoyo electoral a los partidos, o si es una crisis del sistema de partidos en sí mismo. Para que esto último fuera posible, tendría que haber un funcionamiento normal de los partidos, que súbitamente se rompe. Enrique Bernales tiene una opinión interesante al respecto:

En realidad cualquier analista de la sociedad peruana, podría plantearse como un reto a su rigurosidad científica, el establecer si se trata de varias crisis en las que cada una tiene elementos y matices propios de identidad específica, o si se trata de una crisis sucesiva, continuada y acumulada, pero que es básicamente la misma, porque en sustancia el sistema social y político en el Perú nunca resolvió la crisis precedente sino que simplemente la administró, pero sin introducir cambios reales en el patrón de comportamiento del sistema político<sup>(3)</sup>.

En realidad, el sistema de partidos siempre ha tenido

---

3 BERNALES, Enrique. «Crisis y partidos políticos». En: *Del golpe de Estado a la nueva Constitución* (varios autores). Lima, Comisión Andina de Juristas, 1993, parte I, cap. I, pp. 14-15.

existencia precaria en el Perú, si consideramos los términos largos. Nunca, en el siglo, hubo un espacio de más de quince años de funcionamiento regular. La década de los ochenta fue el período en el que hubo recién tres gobiernos elegidos popularmente en forma ininterrumpida, pero la cadena volvió a romperse el 5 de abril de 1992.

Puede perfectamente decirse que el sistema de partidos aparece y desaparece por períodos largos en cada caso, lo que nos hace ver que no es el mecanismo predominante de hacer política en el Perú. Así, lo que es más correcto decir es que en el Perú hay hoy una crisis de apoyo electoral hacia el conjunto de partidos, tomando el mediano plazo de quince años, pero que hay una precariedad permanente del sistema de partidos tomando el largo plazo (cincuenta o cien años, por ejemplo).

El problema que enfrenta una legislación de partidos en el Perú, por consiguiente, no consiste en solucionar un fenómeno transitorio, sino el crear las bases para que, progresivamente, se constituya un sistema de partidos que, como señalaba Lynch, se inserte en un proceso sujeto a las reglas democráticas de acceso y manejo del poder, que a su vez constituya el escenario político fundamental del país.

La desmejorada situación de los partidos en el sistema político no es fenómeno privativo del Perú. Una encuesta realizada en los países andinos entre octubre y noviembre de 1994, arroja los siguientes resultados<sup>(4)</sup>:

---

4 Los dos siguientes cuadros correspondientes a esta encuesta, provienen de: PERELLI, Carina; RIAL, Juan. «Las instituciones democráticas y la acción de los partidos políticos: percepción ciudadana en los países andinos». En: *Boletín Electoral Latinoamericano*. San José, IIDH/CAPEL, enero-junio 1995, n° XIII. pp. 181 y siguientes. Los autores indican que para un 95% de confianza en las muestras obtenidas, existe un margen de error no mayor a 2,5% en ambos sentidos.

### Confianza en Instituciones de la Sociedad Civil

<i>Institución</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Colombia</i>	<i>Ecuador</i>	<i>Perú</i>	<i>Venezuela</i>
Iglesia Católica	7.3	7.3	7.5	8.1	7.6
Otras Iglesias	4.5	3.3	3.3	4.6	5.2
Partidos políticos	4.2	3.5	3.4	3.6	1.5
Sindicatos	5.1	4.4	4.4	4.6	3.0
Bancos	5.8	5.6	6.0	5.6	3.0

Aunque no se dice expresamente en el cuadro, del contexto del trabajo parece ser que los números entregados están contruidos sobre una base de 1 de mínima confianza y de 10 de máxima.

De esta manera, la Iglesia Católica marca en todos los países la mayor tasa de confianza. En el Perú, la más alta de los cinco países. A la inversa, en tres países los partidos tienen el menor índice de confiabilidad y en otros dos (Ecuador y Colombia) el penúltimo, sólo encima de iglesias que no sean la católica.

### Necesidad de los partidos políticos

<i>Respuesta</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Colombia</i>	<i>Ecuador</i>	<i>Perú</i>	<i>Venezuela</i>
Respuesta	65.0	51.3	71.3	63.0	53.1
Sí	31.3	47.3	26.1	32.0	43.0
No	31.3	47.3	26.1	32.0	43.0
ns/nr	3.7	1.4	2.7	5.0	3.9

La reacción de la población a la pregunta sobre si los partidos son necesarios, es «sí» por mayoría absoluta en todos los casos (siendo Colombia el más bajo con 51%). Si

partidos exclusivamente nacionales tienden a buscar el bienestar de la nación y son respetables sin distinciones. Los partidos de organización internacional buscan el bien de la entidad internacional a la que pertenecen y no buscan el bien de la nación en la que actúan. Desnaturalizan su función y no pueden ser tratados como partidos nacionales.

El argumento, como es obvio, asume como verdad que la localización de la organización determina sus intereses y, es más, que si la organización tiene vínculos internacionales, no buscará sino que más bien estorbará el interés de la nación en la cual vive.

No hace falta explicar que la conclusión extraída por el orador es sólo una de las posibles pero no la única y que, por consiguiente, la apariencia de verdad que da a sus palabras no fundamenta por sí misma la naturaleza de la norma a aprobarse. Desde luego, esta es una observación que pertenece al mundo de los conceptos, no de un debate acalorado y de intereses políticos precisos como aquél que glosamos. No es, sin embargo, menos válida por ello.

A su turno, Herrera dijo:

El señor HERRERA.- (...) En materia de orientaciones nosotros no podemos legislar. Los partidos pueden sostener los más grandes absurdos y nosotros, respetando la libertad de creencias, la libertad de conciencia no podemos legislar sobre ellos, pero sí podemos legislar en materia de organización, y eso es lo que hacemos. ¿Qué es organización? Es la forma que una entidad tiene de vivir y desarrollarse. Es decir de consertar (*sic*) armónicamente con arreglo a un plan general, las partes para constituir un todo.

En este caso nosotros reconocemos a los partidos y tenemos que reconocer los que tienen organización nacional, aquellos que están esparcidos en los departamentos, provincias, distritos, o sea los partidos que están dentro de los límites de la Nación. No nos importa, ni nos interesa los fines que ellos persigan; pueden ser fines que nosotros consideramos contrarios al progreso de la nación, sin embargo tendremos que reconocerlos; pero lo que no podemos admitir, lo que el Estado no puede aceptar, es que exista un partido en el Perú cuya acción esté subordinada a la decisión de una gran entidad internacional, lo que sería peligroso, no para la democracia, como se ha dicho, sino peligroso para la soberanía nacional.

(DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1931.- N. 138.- Sesión de Constitución efectuada el día lunes 26 de setiembre de 1932.- Publicación oficial.- Pp. 3835-3836).

La esencia del argumento de Herrera, es la misma que la de Gamarra antes citada: el partido de orientación internacional se subordinará necesariamente a los intereses internacionales, no a los nacionales, y por tanto el Estado no puede aceptar tal situación. La debilidad argumental es la misma.

Desde luego, Herrera reviste su posición en la primera parte de la cita con un ropaje democrático al reconocer la existencia de partidos nacionales, no importando las discrepancias. Este argumento, en nuestro criterio, es exclusivamente retórico y no toma en cuenta lo ya indicado: que puede haber un partido con vinculación internacional que promueva los intereses nacionales (como en efecto los hay muchos). Por consiguiente, el sentido de la norma,

tan general como ya lo había dicho Belaúnde, contradice el aparente pluralismo y colabora a mostrar que uno de los objetivos esenciales era el que temía la oposición (y que corroboró la historia): proscribir a toda fuerza política que se opusiera al gobierno.

Pero, como dijimos antes, también hubo discusión sobre a quienes en concreto era aplicable la norma. Las intervenciones más interesantes al respecto fueron las siguientes:

El señor GAMARRA.- (...) El Apra, por ejemplo, es una organización internacional política de acción revolucionaria en toda América. Pues bien, tiene sus comités nacionales y estos comités nacionales han establecido sus comités departamentales y provinciales y distritales como pasa en el Perú, por ejemplo. Así pues el Apra que existe fuera de cada Estado y está sostenido por muchos ciudadanos de muchos Estados, es una organización internacional.

A esta clase de organizaciones internacionales que tienden a arrancar el sentimiento nacionalista del ciudadano para sustituirle y suplantarle con el sentimiento internacional, cuyo foco es Rusia, no se les puede otorgar carta blanca para realizar su obra de destrucción de las nacionalidades. Reconocer a estas organizaciones demoleadoras de los principios tutelares de las democracias iguales derechos que a los partidos políticos que tienden al engrandecimiento nacional, sería una política suicida, un funesto error. Al bien de la humanidad, a la paz universal, se llega por el fomento de la cultura material y moral de los pueblos, pero no sembrando la lucha de clases, el odio, entre los

ciudadanos que los componen, lanzando a unos hombres contra otros.

(DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1931.- N. 135.- Sesión de Constitución efectuada el día jueves 22 de setiembre de 1932.- Publicación oficial.- Pp.3758-3759).

En aquel entonces no había apristas que pudieran eventualmente rebatir estas afirmaciones dentro del Congreso, pues habían sido ya expulsados y reprimidos, a raíz de la revolución de Trujillo, ocurrida dos meses antes de este debate.

Pero no sólo el aprismo estaba en discusión. Sayán Alvarez, otro miembro del oficialismo dijo sobre el Partido Comunista Peruano:

El señor SAYAN ALVAREZ.- (...) yo creo que esa primera parte fundamental tiene como propósito establecer la valla política para que el comunismo no llegue a ejercitar el gobierno.

(DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1931.- N. 138.- Sesión de Constitución efectuada el día lunes 26 de setiembre de 1932.- Publicación oficial.- P.3830).

Herrera, sin embargo, añade una apreciación que combina los dos aspectos, al plantearse el problema de si el Apra era o no comunista. En la medida que la respuesta era para él afirmativa, existía doble razón para proscribirlo:

El señor HERRERA.- (...) Tenemos, pues, que legislar con arreglo a la realidad, introduciendo en la Constitución un artículo de la naturaleza del

que discutimos porque nadie ignora que en todo el mundo se va extendiendo el partido comunista de índole internacional, poderosa entidad que tiene su sede en Rusia y de en ya (*sic*) amenaza tenemos que defendernos. Y ahora existe, y voy a declararlo con franqueza, un partido dentro del Perú, el partido aprista, que no sé si se le puede llamar rama del comunismo, pero lo cierto es que ha demostrado que tiene una serie de características que lo identifican con ese partido. Su nombre Alianza Popular Revolucionaria Americana, revela que es un partido internacional. Su mismo jefe, en un documento auténtico ha reconocido la existencia de esa organización internacional, y es más, criticaba a sus compañeros del Perú que querían que nuestro país ejerciera la hegemonía dentro de esa organización internacional, diciendo que el Perú era poca cosa para que pretendiera dentro de esta vasta organización ejercer la hegemonía. Imaginémonos cual hubiera sido la situación del Perú si el partido aprista triunfa en las elecciones de octubre de 1931, las células apristas de otras naciones hubieran dirigido los destinos del país, resolviendo sus problemas de acuerdo con la organización internacional.

(DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1931.- N. 138.- Sesión de Constitución efectuada el día lunes 26 de setiembre de 1932.- Publicación oficial.- P.3836).

Queda claramente establecido de este texto que para la mayoría gubernamental de entonces, lo verdaderamente importante era la posición política de las fuerzas a proscribir. En realidad, aquí el parlamentario entrecruza los dos elementos: la vocación comunista que

cree encontrar en el Apra, con la manera como entiende su organización internacional. Hay que notar que no se trata sólo de lo uno o de lo otro. La ilegalización tiene dos razones: la ideológica y la organizativa. No hace falta señalar que el artículo, cuidadosamente, sólo mencionaba el segundo de los aspectos.

Y, finalmente, reproducimos dos intervenciones originales, curiosas, muestra de lo intenso del debate. La primera fue sobre la naturaleza, ni más ni menos, que del Partido Laborista del Reino Unido:

El señor CASTILLO.- Tenemos que ustedes, dos miembros de mayoría, frente a un caso concreto no saben como definir al partido laborista inglés. (*Aplausos*).

El señor SAYAN ALVAREZ (continuando).- Señor Representante: en mi discurso iba a referirme al partido laborista inglés, como un caso original de izquierdismo de un partido dentro de un pueblo organizado y nacionalista como es el inglés.

El señor CASTILLO.- Pero está incorporado a la Internacional.

El señor SAYAN ALVAREZ.- Pero no a la internacional comunista.

El señor CASTILLO.- Pero es una organización internacional.

El señor SAYAN ALVAREZ.- Pero no es una organización comunista que quiere capturar el Estado con fines internacionales.

El señor CASTILLO.- Cabe dentro de la ley.

(DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1931.- N. 138.- Sesión de Constitución efectuada el día lunes 26 de setiembre de 1932.- Publicación oficial.- Pp.3828-3829).

Además de peculiar debate sobre un partido de potencia extranjera dentro del Congreso, el sentido de los argumentos de Sayán Alvarez reafirma lo ya dicho antes: no es tanto el problema de la organización internacional, como el de la orientación política e ideológica. Por lo demás, es evidente lo que dijo Castillo: el Laborismo hubiera sido perfectamente incorporado en las proscipciones del artículo constitucional que comentamos.

Por su lado, Arca Parró, parlamentario de oposición, elaboró el siguiente argumento:

El señor ARCA PARRO.- (...) Decía que no es posible que con un criterio tan amplio, la Constitución tienda una red en la que pueden caer muchos peces; esta es una verdadera red de San Pedro y pueden caer, inclusive, los peces católicos; porque mañana puede decirse que la organización católica es partido internacional, por excelencia, porque comienza por obedecer a la consigna de una entidad internacional como es el Papado, y procedería en los actos electorales de acuerdo con el Santo Padre. De modo que mañana, pueden ser cogidos y van a sufrir junto con nosotros al aprobar este artículo.

(DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1931.- N. 138.- Sesión de Constitución efectuada el día lunes 26 de setiembre de 1932.- Publicación oficial.- P.3834).

Exagerado en sus apreciaciones el parlamentario socia-

lista, y probablemente recluso en la ironía por falta de votos para hacer prevalecer sus posiciones minoritarias. Sin embargo, los demócratas cristianos de la primera mitad de los años cincuenta, podrán dar fe de la persecución que sufrieron merced a la ley de seguridad interior de la República aprobada por el gobierno del general Odría y que, como veremos posteriormente, se fundó, en parte al menos, en este artículo constitucional.

Incidentalmente, Arca Parró también dio un argumento de época para mostrar que inclusive el partido de gobierno, en una manifestación realizada hacía poco, podía ser considerado de organización internacional o, al menos, con vocación para ello:

El señor ARCA PARRO.- En la amplitud de esta disposición pueden caer casi todos los partidos, no solamente aquellos cuya legalidad se pretende negar. Debo señalar un hecho que probablemente han observado todos los señores representantes. La tendencia a mantener ciertas relaciones de carácter internacional por parte de los partidos políticos, no es característica únicamente de los partidos de izquierda y de los partidos revolucionarios; lo es, también, de los partidos conservadores, y son posiblemente los partidos conservadores quienes mejor se organizan internacionalmente. He visto en las calles de Lima, un cartel en el que después de hacer una serie de «elogios» del comunismo, a continuación, se dice, que es tan detestable la situación creada por el comunismo en Rusia, que se requiere la acción conjunta de todos los países para ir a libertar a los hermanos rusos. ¿Puede haber mejor organización internacional?

(DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONS-

TITUYENTE DE 1931.- N. 138.- Sesión de Constitución efectuada el día lunes 26 de setiembre de 1932.- Publicación oficial.- P.3832).

Hemos transcrito extensamente el debate de la primera parte del artículo que comentamos, para ilustrar la naturaleza de los fines que se persiguió con él, y también para dejar constancia que la discusión fue encarnizada y no dejó argumento sin ser presentado.

Para nosotros es clarísimo, como dijera las citas iniciales de Bernales y de Chirinos Soto, que la norma tuvo una finalidad muy concreta: ilegitimar al Apra y al Partido Comunista por una posición no tanto de discrepancia organizativa con estos partidos, sino por su línea ideológica antioligárquica. En años posteriores, como se muestra en los hechos, la amplitud del artículo sirvió para reprimir a estas dos organizaciones pero, también, a otras varias entre las cuales acabó también figurando la Unión Revolucionaria a la que se debió la autoría de la disposición cuando dispuso de la mayoría necesaria para aprobarla.

- La segunda parte del artículo prohibía a los militantes de los partidos de organización internacional desempeñar función política alguna, con lo que en realidad los privaba por la propia Constitución de sus derechos ciudadanos. La norma era complementaria de la anterior y servía para que, ilegalizados los partidos, también sufrieran consecuencias directas y personales sus líderes y afiliados.

Esta segunda parte permitió la persecución política durante dos décadas (salvo el período gubernativo del Presidente José Luis Bustamante y Rivero), sufrida de diversas maneras por todos los militantes de partidos

políticos de oposición, pero particularmente, como viene dicho, por el Apra y el Partido Comunista Peruano.

Todo ello fue advertido y argumentado en el debate de aquellas sesiones de 1932. Reproducimos los pasajes que a nuestro juicio son más relevantes:

El señor ARCA PARRO.- (...) se llega a vincular en este artículo la fé política a el credo político con la condición de ciudadanía; negar a un ciudadano que por razón de su credo político puede ejercer función pública, es en lo esencial y en lo fundamental negarle la ciudadanía.

(DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1931.- N. 135.- Sesión de Constitución efectuada el día jueves 22 de setiembre de 1932.- Publicación oficial.- P.3749).

En la cita precedente, Arca Parró hace una clara y evidente recriminación porque, en la práctica, lo que el artículo hace es privar de la ciudadanía, cosa que compartimos nosotros como hemos dicho líneas arriba. En la cita siguiente Castro Pozo, también parlamentario de oposición, alude a la no menos evidente contradicción entre la norma que priva del derecho de ejercer la función pública que comentamos, con otras disposiciones que otorgan derechos constitucionales ampliamente reconocidos:

El señor CASTRO POZO.- (...) Si la libertad de creencia y conciencia es inviolable, si es un atributo del individuo creer y pensar libremente, entonces ¿por qué se castiga a un hombre excluyéndolo de la función pública? Aún más señor Presidente: si el artículo 8, ampliando el artículo 4, establece que toda persona tiene derecho de emitir libremente sus ideas y opiniones por medio de la

imprensa, ¿cómo es posible que se admita entonces el artículo 48 que comprime, que destruye esa libertad, que niega precisamente al hombre su derecho más íntimo, cual es el de creer y pensar libremente?

(DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1931.- N. 135.- Sesión de Constitución efectuada el día jueves 22 de setiembre de 1932.- Publicación oficial.- Pp. 3757-3758).

Sólo nos queda añadir que del Diario de Debates se puede apreciar que la propuesta original que llegó al pleno del Congreso establecía la prohibición de ejercer «función pública» y que en el transcurso de la discusión, merced a una intervención del parlamentario oficialista Sayán Alvarez, se acordó corregir esto y cambiarlo por «función política», el significado de la cual también se precisó en la parte final de aquellas sesiones. La etapa de votación está entremezclada con estos problemas de definición en las actas respectivas. La transcribimos por su interés:

El señor HERRERA.- Señor Presidente, atendiendo a lo expuesto por el señor Sayán Alvarez y colocándome en una situación de equilibrio, yo aceptaría se modifique esta segunda parte diciendo: «funciones políticas», en lugar de «funciones públicas».

El señor DIEZ CANSECO ROMANA.- Esta bien.

El señor ARCA PARRO.- Entiendo que funciones políticas son el ejercicio de determinados cargos, como prefecto, subprefecto. Nada más.

El señor PRESIDENTE.- Se va a votar en la forma indicada.

El señor DELGADO (don Alberto).- Perdón, que se aclare el concepto de función política.

El señor HERRERA.- Esas funciones son la de Presidente de la República, Ministros de Estado, representantes, prefectos, subprefectos.

El señor DELGADO (don Alberto).- La facultad concedida por una elección no puede estar restringida por una ley. Antes que cualquiera ley está el hecho de la elección, de manera que no es una función política.

El señor CASTILLO.- Señor Presidente: voy a hacer una observación antes de que se vote esta parte del artículo. Si se ha aceptado por la mayoría parlamentaria que no se reconoce la existencia legal de los partidos de organización internacional, ya legalmente no van a existir en el Perú, y como a renglón seguido se hace esta otra declaración, respecto de esos partidos que no se reconocen. (*Aplausos*). La cuestión es clara, o se reconoce esos partidos o no se los reconoce. En realidad si la Asamblea en mayoría no los reconoce, entonces no tiene porque segregarlos de la participación en la función política.

El señor PRESIDENTE.- Se va a votar la segunda parte del artículo.

El RELATOR leyó: «Las personas que pertenecen (*sic*) a esos partidos no podrán desempeñar ninguna función política».

El señor CASTILLO.- ¿Cuáles son esos partidos? ¿Se les reconoce o no se les reconoce?

El señor MEDELIUS.- Los partidos internacionales.

El señor PRESIDENTE.- Los señores que aprueben esta parte del artículo se servirán manifestarlo. (*Votación*). Los señores que estén en contra. (*Votación*). Ha sido aprobado».

(DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1931.- N. 138.- Sesión de Constitución efectuada el día lunes 26 de setiembre de 1932.- Publicación oficial.- P.3838).

En síntesis, el artículo constitucional de 1933 referente a los partidos era de proscripción de los de organización internacional, pero no necesariamente de legalización de los demás partidos (la no legalización de los demás era una de las posibilidades interpretativas del artículo en la teoría, pero fue rotundamente confirmada en la práctica política de aquellos años treinta a cincuenta). Adicionalmente, la segunda parte del artículo fue, en la letra constitucional y en los hechos, una fórmula que privó de sus derechos ciudadanos a los militantes de los partidos ilegalizados (aunque en la práctica esta deprivación no ocurrió sólo con ellos) y favoreció la dura represión que se desató hasta 1956, fundada no sólo en los agravios de facto sino también en leyes que dieron forma jurídica a los instrumentos de opresión.

Todo esto, indudablemente, fue el intento de la oligarquía peruana existente entonces, de excluir del sistema político a las fuerzas que se le oponían. La norma constitucional que comentamos fue, en consecuencia, un instrumento de exclusión, dominación y represión fundado en razones de tipo político e ideológico y, por supuesto, en intereses muy directos y concretos.

Cuando tratamos de la relación entre la Constitución de 1933 y los partidos políticos, no podemos dejar de discutir

las leyes de emergencia que, por aquellos años, dictaron sucesivos gobiernos. Una primera fue la 7479 del 9 de enero de 1932, anterior a la discusión que hemos reseñado y que, por consiguiente, no contuvo normas sobre los partidos de organización internacional. Otras dos, posteriores, sí se apoyaron en la Constitución, ya aprobada, para reprimir. Son la Ley 8505 del 19 de febrero de 1937 y el Decreto Ley 11049 del 1 de julio de 1949.

Ley 8505 del 19 de febrero de 1937.

*Artículo 1.-* Cometén delito contra la tranquilidad política y social de la República:

(...)

4. Los que se asocien bajo doctrinas de carácter y tendencia internacional, sea cual fuere la clase y término de la asociación;
5. Las personas, instituciones o partidos políticos que reciban subvención o mantengan relaciones con personas, instituciones, partidos políticos o gobiernos extranjeros, con el fin de propagar doctrinas de tendencia internacional, o alterar violentamente el orden político o social de la República; (...)

*Artículo 6.-* Sufrirán la pena de expatriación, confinamiento o relegación o prisión de uno a cinco años, los culpables de los delitos comprendidos en los incisos (...) 4, 5 (...)

*Artículo 13.-* El juzgamiento de los delitos contra la tranquilidad política y social de la República, comprendidos en el artículo 1 de esta ley (...) corresponde a la Zona de Policía, siguiéndose el pro-

cedimiento que señalan los artículos 639 y 647 del Código de Justicia Militar.

Decreto Ley 11049 del 1 de julio de 1949.

*Artículo 1.-* Cometén delito contra la Seguridad y Tranquilidad Públicas los que, con fines políticos o sociales:

(...)

- d) Se asocien a doctrinas de carácter y tendencia internacionales declaradas como tales por la Ley, y los que propaguen esas doctrinas;
- e) Reciban subvención o mantengan relaciones con personas, instituciones, partidos políticos o gobiernos extranjeros, con el fin de propagar doctrinas de carácter y tendencia internacional contrarias al régimen democrático, o de alterar violentamente el orden público o social de la República.

*Artículo 2.-* Los culpables de las infracciones previstas en los incisos a) al m), inclusive, del artículo anterior, sufrirán, según la gravedad del delito, las penas de expatriación de uno a cinco años, reclusión militar o prisión (...).

*Artículo 11.-* El conocimiento de las infracciones (...) previstas en los incisos a) a m) del artículo (1 corresponde) a las Zonas Judiciales de Policía.

La huella del artículo 53 en estas dos leyes es clara a partir del texto mismo. Resalta la curiosa manera de tratar las cosas desde el punto de vista jurídico: la Constitución decía que el Estado no reconocía partidos de organización internacional y que sus afiliados no podían ejercitar

función pública. Aquí estas situaciones se consideran delitos. Para cualquier persona conocedora de asuntos elementales de Derecho es evidente que las leyes exceden el mandato de la Constitución y convierten una prohibición en un delito. Ambas cosas son totalmente distintas entre sí.

También hay que destacar la drasticidad e indeterminación de las penas susceptibles de aplicar y, finalmente, la sujeción del proceso a las zonas de policía y al Código de Justicia Militar. La represión no podía ser más drástica dentro del ordenamiento de ese entonces (pues si bien existían cortes marciales para delitos más graves considerados en las mismas leyes, en el Derecho se sabe que dichos tribunales no pueden ser aplicados a asuntos como los que tratamos).

También bajo la Constitución de 1933, a partir de 1963 se abrió otra etapa de relación entre los partidos políticos y el Derecho. Esto ocurrió con el Decreto Ley 14250 que modificó el sistema electoral existente. Dentro de sus normas estuvieron aquellas que permitían la inscripción de organizaciones políticas en un registro especial llevado por el Jurado Nacional de Elecciones. A partir de entonces, los partidos políticos peruanos, tuvieran o no vinculaciones internacionales a través de ligas supranacionales, pudieron inscribirse en ese registro y participar en procesos electorales. Pero esta parte de la historia jurídica pertenece a la legislación actualmente vigente y preferimos tratarla con mayor detalle en un capítulo próximo, incluidas las modificaciones que se le han hecho a lo largo de estas décadas.

## 1.2. La Constitución de 1979

En referencia directa a los partidos políticos y su actuación, la Constitución de 1979 traía cuatro artículos que

trataban la materia en dos partes distintas: una referida a los partidos políticos en sí y otra a la relación entre partidos y medios de comunicación del Estado. Los tratamos separadamente.

### 1.2.1. Las normas sobre los partidos

*Artículo 68.*- 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, dentro del respeto a la Constitución y la ley.

Todos los ciudadanos con capacidad de voto tienen derecho de asociarse en partidos políticos y de participar democráticamente en ellos.

*Artículo 69.*- Corresponde a los partidos políticos o alianzas de partidos postular candidatos en cualquier elección popular.

Para postular candidatos las agrupaciones no partidarias deben cumplir con los requisitos de ley.

Chirinos Soto dice sobre estas normas:

Es la primera vez, en la historia de nuestras leyes fundamentales, que los partidos alcanzan explícita categoría constitucional. La democracia contemporánea es y no puede ser sino democracia de partidos. Estos sirven para canalizar las distintas corrientes de opinión<sup>(3)</sup>.

---

3 CHIRINOS SOTO, Enrique. *La nueva Constitución y los partidos*. Lima, Centro de Documentación Andina, 1984, cap. I, p. 8.

La transformación del sentido de la normatividad constitucional sobre partidos entre 1933 y 1979 es total: mientras la primera era represiva, la segunda es positiva y abierta. En realidad, se fundamenta en lo que dice Chirinos: no hay democracia contemporánea si no hay partidos.

El artículo 68 empezaba indicando que los partidos políticos expresan el pluralismo democrático. Esta es una clara alusión al sistema de partidos entendido como el conjunto de partidos políticos que es más que la suma porque expresa las diferentes posiciones políticas existentes en la sociedad. El pluralismo democrático es precisamente eso: la coexistencia civilizada de posiciones políticas discrepantes que compiten por el poder en obediencia a los principios de la democracia. El pluralismo es consustancial a la democracia y las organizaciones que más contribuyen a él son los partidos con sus posiciones, sus propuestas y su competencia por el favor ciudadano.

Indicaba la segunda norma que concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Esta es una afirmación genérica pero correcta porque no restringe a los partidos a una función puramente electoral. La contribución a la formación de la voluntad popular se realiza mediante la elaboración ideológica y programática que se ofrece a la ciudadanía para congregarla y obtener su apoyo en pos del poder. En otra parte decimos cómo estas propuestas partidarias son muy importantes para el progreso de la sociedad política como conjunto y, también, que los partidos políticos son los principales (aunque no los únicos) sujetos que realizan esta labor.

Contribuyen a la manifestación de la voluntad popular porque al pronunciarse y proponer alternativas en las justas electorales de diverso tipo (elección de representantes, consultas populares, etc.), orientan y definen posiciones.

Es más fácil que el pueblo se exprese a través de propuestas organizadas, que en consultas donde la expresión de voluntad es de individuos agregados unos a otros.

Desde luego, para que haya efectiva contribución a la manifestación de la voluntad popular, tiene que haber también pluralismo. Si sólo pueden actuar uno o muy pocos partidos, evidentemente no habrá verdadera manifestación popular porque un sector del pueblo carecerá de representación.

Dice a continuación que los partidos son instrumento fundamental para la participación política de la ciudadanía en el sentido que los ciudadanos deben encontrar a través de los partidos, un canal de expresión de sus inquietudes e intereses, y deben poder juntar fuerzas entre opiniones similares para contribuir a formular decisiones y a ejecutarlas, cuando no a participar directamente en el gobierno, obteniéndolo a través del triunfo electoral. Para estos efectos, los partidos tienen afiliación de ciudadanos.

La participación política es una participación en el poder, una cuota del que existe, obtenida por los procedimientos que la democracia establece. Un partido político hace participar en el poder de muchas maneras y con diversas formas de intermediación, pero en última instancia su naturaleza es ser un canal de comunicación entre la ciudadanía y el ejercicio del poder. Cualquier otra participación puede ser también importante, pero incompleta. Esto quiere decir que, por ejemplo, un partido en el que el militante tiene actividades, reuniones, charlas, etc., pero en el que las decisiones se toman sistemáticamente por un pequeño grupo de dirigentes, no hay verdadera participación política del ciudadano común y corriente que se afilia a él.

Añade finalmente el primer párrafo del artículo 68 que la creación y el ejercicio de la actividad partidaria son libres, dentro del respeto a la Constitución y la ley. Esta norma es correcta en el sentido de determinar que no toda fuerza política organizada que pugna por el poder debe ser reconocida como partido político. El concepto que el Derecho tiene de un partido no es puramente fáctico. También tiene que ver con sus fines y sus medios. Para poner las cosas en términos concretos: un grupo terrorista como los que asolaron al Perú en los años ochenta y principios de los noventa no puede ser reconocido legalmente como partido, a pesar que tenga presencia, fuerza y militancia. Sus medios y sus fines son incompatibles con el sistema democrático constitucional que es el que debe predominar. El respeto de la Constitución y la ley por la organización política, la convierte en susceptible de ser reconocida por el Derecho. Desde luego, como en el ejemplo puesto inmediatamente antes, en toda sociedad política puede existir un grupo que no respeta los fines y procedimientos legales. En tal caso, será una fuerza política de *facto*, puede ser que hasta llegue a tomar el poder e instaurar un nuevo orden (ha sucedido muchísimas veces en la historia) pero mientras no triunfe será ilegal y, cuando lo logre y cambie las normas, se convertirá en una institución legitimada.

La segunda parte del artículo establece que todos los ciudadanos con capacidad de voto tienen derecho de asociarse en partidos políticos y de participar democráticamente en ellos. Este párrafo reconoció constitucionalmente el derecho de afiliación partidaria. Era un derecho constitucional como los demás y podía ser jurídicamente exigido de acuerdo a las disposiciones vigentes que incluían, desde luego, las normas estatutarias de cada partido que hubieran sido consideradas legítimas, y que establecieran los requisitos a que estaba sujeta la militancia en ellos.

El derecho fue atribuido a los ciudadanos, es decir, peruanos con edad mayor de dieciocho años. No podía ser extensiva a otros. Se añadía que debían tener capacidad de voto, lo que excluía a quienes no tenían capacidad civil de ejercicio, a aquellos a quienes se les había suspendido la ciudadanía (que en esencia eran los condenados judicialmente), y a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en servicio activo.

La afiliación partidaria les daba el derecho de participar democráticamente en los partidos. Esta afirmación general puede tener muchas formas de efectivización pero en cualquier caso debe significar que el afiliado tiene una cuota de poder de decisión, directa mediante voto de referendium, o indirecta mediante elección de representantes a congreso y a otros organismos internos, para definir las políticas del partido y elegir a sus dirigentes y candidatos a cargos políticos.

Enrique Chirinos Soto consideró así esta disposición:

El segundo párrafo del artículo 68 representa una extensión del derecho genérico de libre asociación ya reconocido en el inciso undécimo del artículo segundo de la misma Constitución<sup>(4)</sup>.

Es cierto que se trata al final de cuentas de una especie del derecho de libre asociación pero, desde luego, con características muy especiales, lo que lo hace un tipo de asociación muy particular y trascendental.

En la democracia, la participación electoral es una de las funciones políticas más importantes porque es el camino hacia el control y ejercicio del poder. Por ello, el artícu-

---

4 CHIRINOS SOTO, Enrique. *La nueva Constitución y los partidos*. Lima, Centro de Documentación Andina, 1984, cap. I, p. 9.

lo 69 de la Constitución de 1979 estaba dedicado específicamente a normar este aspecto de la vida partidaria. Decía que corresponde a los partidos políticos o alianzas de partidos postular candidatos en cualquier elección popular. Daba a los partidos legalmente reconocidos, por lo tanto, la atribución incontestable de poder participar con candidaturas propias en todos los procesos electorales existentes. Se eliminaba, así, la posibilidad de que por ejercicio de autoridad se prohibiera la participación electoral a uno o más partidos (cosa que ocurrió sistemáticamente en el pasado, particularmente entre los años 1932 y 1956).

El último párrafo del artículo 69 se refiere a las agrupaciones no partidarias, que no forman parte del trabajo que hacemos.

### **1.2.2. Las normas sobre partidos y medios de comunicación del Estado**

La Constitución de 1979 contenía dos artículos sobre este aspecto:

*Artículo 70.*- El Estado no da trato preferente a partido político alguno. Proporciona a todos acceso gratuito a los medios de comunicación social de su propiedad, con tendencia a la proporcionalidad resultante de las elecciones parlamentarias inmediatamente anteriores.

*Artículo 71.*- Durante las campañas electorales, los partidos políticos inscritos tienen acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado.

La primera norma se refiere en general a la relación de los partidos con los medios de comunicación del Estado y la segunda a aquellas circunstancias específicas

que hayan sido determinadas como período de campaña electoral.

Según el artículo 70, el Estado no debe dar trato preferente a ninguna fuerza política. Se incluye aquí al partido de gobierno, que no debía confundir medios de comunicación del Estado con "medios de comunicación del gobierno". A continuación, se establecía que, siempre, los partidos políticos tendrían acceso a dichos medios en proporción a las elecciones parlamentarias anteriores, con lo que se daba una preferencia proporcional a unos sobre otros. Esta norma, que pareció razonable a las fuerzas políticas existentes, nunca se puso en ejecución porque el Estado no reglamentó el mandato, ni lo aplicó. Lo dicho es valedero para los tres gobiernos que hubo bajo la Constitución de 1979.

El artículo 71 establecía norma para las campañas electorales. En tal oportunidad, los partidos inscritos tendrían acceso gratuito a los medios de comunicación del Estado, se entiende, en igual proporción cada uno que el otro. El régimen era distinto al que correspondía a los períodos no electorales, en los que la asignación de espacios era proporcional el resultado electoral. Cabe decir que en las elecciones que se hizo durante la vigencia de la Constitución de 1979, esta norma fue cumplida. Algunas veces hubo cierto forcejeo debido, principalmente, a la diferencia de opinión sobre el momento de inicio de la campaña electoral y, por tanto, al de inicio de los espacios gratuitos.

En síntesis, podemos señalar que la Constitución de 1979 hizo un tratamiento extensivo y en esencia correcto del tema de los partidos políticos. Los reconoció como instituciones fundamentales para la democracia. Les reconoció sus funciones más importantes: expresar el pluralismo democrático, formar y manifestar la voluntad popular; dar participación a la ciudadanía y, en particular, presentarse

a comicios populares. Les ofreció espacio permanente en los medios de comunicación del Estado, cosa que no se cumplió, y espacios en períodos electorales en los mismos medios, lo que sí fue observado. Luego de más de siglo y medio de vida republicana, los partidos tenían carta de ciudadanía en el sentido figurado y, tal vez, hasta en el sentido estricto de la expresión.

Pero de las normas a los hechos suele haber, como siempre, un largo trecho. Por eso, los asuntos que se formula Enrique Bernaldes en esta cita, en particular en su parte final, son a nuestro juicio pertinentes:

Fueron los partidos políticos los que recibieron el encargo de desarrollar el modelo y prácticamente la exclusividad del manejo de la representación. Según el art. 68, ellos expresaban el pluralismo democrático, concurrían a la formación y manifestación de la voluntad popular, eran instrumento fundamental para la participación política de la ciudadanía, reconociéndose el derecho de los ciudadanos con capacidad de voto a asociarse en partidos políticos. Por lo demás, el art. 69 les daba un trato preferencial, al señalar en su primera parte que «corresponde a los partidos políticos o alianzas de partido, postular candidatos en cualquier elección popular», mientras que a las agrupaciones no partidarias se les obligaba a cumplir con los requisitos de la ley. Esta era dada desde el Parlamento, por los partidos que lo controlaban.

La lectura de estos dos artículos no deja duda alguna sobre la responsabilidad de los partidos en el manejo y conducción de la democracia y aplicación total de la Constitución. La democracia partidaria era la que había triunfado en la Europa de

los cincuenta. No es por tanto sobre esta orientación constitucional que debemos llamar la atención, sino sobre la situación y grado de madurez de los partidos para asumir las responsabilidades que ellos mismos se habían señalado, al elaborar y consensuar la Constitución de 1979. Esta Carta demandaba partidos sólidos, modernos, democráticamente organizados y abiertos a la más amplia participación popular. ¿Eran eso los partidos peruanos al recuperarse la democracia en 1980? No; en gran parte eran carcasas sobrevivientes del pasado que no se habían renovado<sup>(5)</sup>.

Fue precisamente durante la vigencia de la Constitución de 1979 que la crisis electoral de los partidos políticos peruanos se hizo manifiesta. Los fenómenos políticos acaecidos a partir de 1990, con el triunfo del Presidente Fujimori, su enfrentamiento encarnizado con los partidos políticos en los primeros años de su gobierno constitucional, su decisión de dar el golpe de Estado de abril de 1992 (dirigido no sólo contra los partidos pero también en buena medida contra ellos), y la subsecuente convocatoria a Congreso Constituyente y dación de la Constitución de 1993, son todos fenómenos engarzados en el contexto de la lucha política de un líder individual y electoralmente aluviónico, contra un grupo de partidos carentes de apoyo popular. Desde luego, en esta caracterización faltan varios elementos de juicio pero no cabe duda que uno de los argumentos correctos de la trama es el que hemos reseñado.

Por consiguiente, conviene parar aquí la exposición de las constituciones y reseñar brevemente el colapso de los

---

5 BERNALES, Enrique. «Partidos políticos y democracia en el Perú». En: *Socialismo y Participación*. Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación -CEDEP-, marzo de 1996, n° 73, p. 50.

partidos en el Perú. Luego retomaremos la normatividad constitucional del 93 sobre nuestro tema, las disposiciones vigentes y la discusión general que ha llegado hasta hoy. Tal vez no sea el orden correspondiente a las normas, pero sí es el que se debe a los fenómenos políticos que son los que nos interesan prioritariamente aquí.

## LA PRECARIEDAD DE LOS PARTIDOS EN EL PERÚ

### 1. La Precariedad de los partidos en el Perú

Dos partes nos parecen importantes en el tema que tratamos: la primera es caracterizar el fenómeno que llamamos *precariedad* de los partidos pues no hay acuerdo en tomarlo como una *crisis de partidos* por todos aquellos que han escrito sobre el tema. La segunda, es indagar las causas de la situación.

#### 1.1. Caracterización del fenómeno

La crisis electoral de los partidos políticos apareció en el Perú, súbitamente, con las elecciones municipales de 1989 en las que un candidato independiente llegó a ser alcalde de Lima. En realidad ya se había insinuado cuando, en 1987, Mario Vargas Llosa salió en defensa de los banqueros expropiados y organizó un mitin multitudinario y verdaderamente popular en la Plaza San Martín, cosa que prácticamente ningún partido político, como tal, podía realizar por aquel entonces. Pero este primer aviso no fue tomado en cuenta seriamente.

El desastre electoral se manifestó en las elecciones generales de 1990 en las que la pugna fue de dos candidatos independientes: Vargas Llosa y Fujimori. A partir de allí, la consolidación electoral del último de los nombrados ha hecho que el apoyo electoral a los partidos se reduzca a mínimos verdaderamente diminutos. Luego de hacer algunas cifras, Guerra García llega a las siguientes conclusiones:

De la lectura de los cuadros se desprende que las cinco agrupaciones políticas que en la Cámara de Diputados del período 1985-1990 sumaban el 97.2% de sus miembros y que, a su vez, incluían en la Cámara de Senadores el 89.9% de sus representantes, cinco años después, en el Congreso unicameral elegido en abril de 1995, reúnen solamente el 15% de la representación nacional.

Actualmente dos agrupaciones políticas que no existían en 1985, Cambio 90-Nueva Mayoría (55.83%) y Unión por el Perú (14.16%), constituyen el 70% de los miembros del Congreso y, en el mismo sentido, un variopinto conglomerado de agrupaciones menores (FIM 5%, CODE 4.16%, Renovación 2.5%, Obras 1.66%, FREPAP 0.83%, MIA 0.83%) suman el 15% restante <sup>(1)</sup>.

Lynch ha abordado en el Perú el concepto de crisis política:

Asumir la crisis de los partidos como objeto de estudio, nos obliga a definir el sentido en que usamos la palabra crisis. Si seguimos a Gian franco Pasquino definimos crisis en el análisis

---

1 GUERRA GARCIA, Francisco. *Reforma del Estado y crisis de los partidos*. Lima, CEDEP, 1996, p. 46.

político como el momento de ruptura en el funcionamiento de un sistema. Para definir la ruptura tenemos que observar el sistema y su modo de funcionamiento regular. Asimismo, si queremos determinar el tipo de crisis, veremos que nos atañen los dos tipos fundamentales, la crisis genética y la crisis de funcionamiento. Las crisis políticas suelen expresarse como crisis de funcionamiento, por ello empezamos señalando el modo regular: la vigencia de los partidos políticos está dada por su capacidad para darle forma a la vida política de un país (Mainwaring y Scully). En una democracia esto significa la capacidad de los actores políticos para construir un sistema de partidos democrático y hacer que éste constituya el escenario fundamental<sup>(2)</sup>.

En criterio de nuestro autor debemos concebir la crisis como un momento de ruptura del sistema en su modo regular de existir. Para el caso de los partidos, este modo regular es participar en un sistema democrático que constituya el escenario político fundamental de la sociedad. Las crisis políticas suelen ser crisis de funcionamiento. Entonces, en el contexto que venimos analizando, la crisis de los partidos sería la ruptura del sistema democrático en el que participan, de tal manera que o se deja de lado las reglas del sistema (pasándose a una forma no democrática de gobierno), o el sistema democrático sigue funcionando pero deja de ser el escenario político fundamental de la sociedad.

Dentro de este concepto de crisis política, lo que efecti-

---

2 LYNCH, Nicolás. «Los partidos políticos como objeto válido de estudio en el Perú actual». En: *Socialismo y Participación*. Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación -CEDEP-, marzo de 1996, n° 73, pp. 33-34.

vamente ocurrió con los partidos es que durante la década de los ochenta venía operando regularmente un sistema de recambio de autoridades representativas mediante procedimientos electorales en los que los partidos concentraron, sumados, la inmensa mayoría de los votos emitidos. Súbitamente para la escena electoral, a partir de 1989 los partidos empiezan a perder todas las elecciones, es decir, pierden el favor electoral popular. En este sentido, podemos decir efectivamente que hay una crisis manifestada por el colapso electoral de los partidos.

Sin embargo, cabe preguntarse si es una crisis sólo del apoyo electoral a los partidos, o si es una crisis del sistema de partidos en sí mismo. Para que esto último fuera posible, tendría que haber un funcionamiento normal de los partidos, que súbitamente se rompe. Enrique Bernales tiene una opinión interesante al respecto:

En realidad cualquier analista de la sociedad peruana, podría plantearse como un reto a su rigurosidad científica, el establecer si se trata de varias crisis en las que cada una tiene elementos y matices propios de identidad específica, o si se trata de una crisis sucesiva, continuada y acumulada, pero que es básicamente la misma, porque en sustancia el sistema social y político en el Perú nunca resolvió la crisis precedente sino que simplemente la administró, pero sin introducir cambios reales en el patrón de comportamiento del sistema político<sup>(3)</sup>.

En realidad, el sistema de partidos siempre ha tenido

---

3 BERNALES, Enrique. «Crisis y partidos políticos». En: *Del golpe de Estado a la nueva Constitución* (varios autores). Lima, Comisión Andina de Juristas, 1993, parte I, cap. I, pp. 14-15.

existencia precaria en el Perú, si consideramos los términos largos. Nunca, en el siglo, hubo un espacio de más de quince años de funcionamiento regular. La década de los ochenta fue el período en el que hubo recién tres gobiernos elegidos popularmente en forma ininterrumpida, pero la cadena volvió a romperse el 5 de abril de 1992.

Puede perfectamente decirse que el sistema de partidos aparece y desaparece por períodos largos en cada caso, lo que nos hace ver que no es el mecanismo predominante de hacer política en el Perú. Así, lo que es más correcto decir es que en el Perú hay hoy una crisis de apoyo electoral hacia el conjunto de partidos, tomando el mediano plazo de quince años, pero que hay una precariedad permanente del sistema de partidos tomando el largo plazo (cincuenta o cien años, por ejemplo).

El problema que enfrenta una legislación de partidos en el Perú, por consiguiente, no consiste en solucionar un fenómeno transitorio, sino el crear las bases para que, progresivamente, se constituya un sistema de partidos que, como señalaba Lynch, se inserte en un proceso sujeto a las reglas democráticas de acceso y manejo del poder, que a su vez constituya el escenario político fundamental del país.

La desmejorada situación de los partidos en el sistema político no es fenómeno privativo del Perú. Una encuesta realizada en los países andinos entre octubre y noviembre de 1994, arroja los siguientes resultados<sup>(4)</sup>:

---

4 Los dos siguientes cuadros correspondientes a esta encuesta, provienen de: PERELLI, Carina; RIAL, Juan. «Las instituciones democráticas y la acción de los partidos políticos: percepción ciudadana en los países andinos». En: *Boletín Electoral Latinoamericano*. San José, IIDH/CAPEL, enero-junio 1995, n° XIII. pp. 181 y siguientes. Los autores indican que para un 95% de confianza en las muestras obtenidas, existe un margen de error no mayor a 2,5% en ambos sentidos.

### Confianza en Instituciones de la Sociedad Civil

<i>Institución</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Colombia</i>	<i>Ecuador</i>	<i>Perú</i>	<i>Venezuela</i>
Iglesia Católica	7.3	7.3	7.5	8.1	7.6
Otras Iglesias	4.5	3.3	3.3	4.6	5.2
Partidos políticos	4.2	3.5	3.4	3.6	1.5
Sindicatos	5.1	4.4	4.4	4.6	3.0
Bancos	5.8	5.6	6.0	5.6	3.0

Aunque no se dice expresamente en el cuadro, del contexto del trabajo parece ser que los números entregados están contruidos sobre una base de 1 de mínima confianza y de 10 de máxima.

De esta manera, la Iglesia Católica marca en todos los países la mayor tasa de confianza. En el Perú, la más alta de los cinco países. A la inversa, en tres países los partidos tienen el menor índice de confiabilidad y en otros dos (Ecuador y Colombia) el penúltimo, sólo encima de iglesias que no sean la católica.

### Necesidad de los partidos políticos

<i>Respuesta</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Colombia</i>	<i>Ecuador</i>	<i>Perú</i>	<i>Venezuela</i>
Respuesta	65.0	51.3	71.3	63.0	53.1
Sí	31.3	47.3	26.1	32.0	43.0
No	31.3	47.3	26.1	32.0	43.0
ns/nr	3.7	1.4	2.7	5.0	3.9

La reacción de la población a la pregunta sobre si los partidos son necesarios, es «sí» por mayoría absoluta en todos los casos (siendo Colombia el más bajo con 51%). Si

comparamos los resultados de este cuadro (expresados esta vez en porcentajes) con el anterior, podemos darnos cuenta de que las personas rechazan a los partidos pero los consideran necesarios. Es un sentimiento de necesidad estructural de los partidos, pero de rechazo a los que existen. No de otra manera puede entenderse la combinación de las respuestas. También hay que notar la convicción que aparece del cuadro: sólo un pequeño porcentaje está ubicado en el renglón de «no sabe no responde». Las personas parecen estar bastante seguras de la forma como piensan al respecto.

Con estos cuadros no pretendemos sino mostrar que el fenómeno es extendido y transnacional. Sin embargo, en cada país puede tener particularidades. Determinarlas es fundamental porque un diagnóstico adecuado facilitará vislumbrar las soluciones correctas.

Desde esta perspectiva, y a partir de aquí, reseñamos las explicaciones que nos parecen razonables para explicar la situación de los partidos en el Perú. Luego pasaremos a estudiar la realidad legislativa vigente y a plantearnos posibles alternativas.

Podemos encontrar explicaciones sintéticas a la precariedad de la situación de los partidos en el Perú en estos dos párrafos que citamos:

(...) las instituciones políticas no sólo no funcionaron eficientemente, sino que se mantuvieron distantes de la sociedad civil, donde, por su parte, movimientos sociales y segmentos de la población demandaban al Estado en forma creciente y violenta. Las imágenes fueron delimitándose; Parlamento apéndice del Ejecutivo (esto válido en toda la década del ochenta); presidencialismo

avasallador; municipios incapacitados de gobernar su localidad; burocracia endémica y, muchas veces, corrupta; políticas económicas corrosivas al bolsillo popular; demandas regionales permanentemente postergadas. En la medida que la distancia entre clase política y clases plebeyas se hizo dramática, los discursos políticos aparecieron significativamente demagógicos y oportunistas. Es así que todos los partidos políticos integrantes del abanico del sistema no sólo no pudieron articular demandas, sino que sus adhesiones orgánicas fueron cada vez menores. En consecuencia, cada vez más la política aparece, ante los ojos de la mayoría, como el espacio de la ineficiencia y la mentira<sup>(5)</sup>.

La versión de Tuesta es catastrófica y en ese extremo no la compartimos, pues hay también elementos positivos y fuerzas influyentes internas y externas que es necesario considerar cuando se evalúa globalmente la política. Pero tiene razón al combinar para efectos de la descripción del problema, los elementos que pertenecen al Estado mismo y los que corresponde a la actuación de los políticos. En un fenómeno como la precariedad de la vida partidaria que venimos tratando, no puede aislarse el análisis de los partidos y separarlo totalmente del entorno institucional del Estado en el que actúan: si los órganos de poder no funcionan, si el Estado es tremendamente centralizado, si la corrupción campea, entonces la vida política de los partidos se hace en un escenario adverso. Es cierto que hasta un grado que habría que determinar, esos males también se deben a los partidos, pero no exclusivamente a ellos y, tal

---

5 TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. *Perú político en cifras*. Lima, Fundación Friedrich Ebert, 1994, segunda edición, p. 39.

vez, tampoco preponderantemente. Hay multitud de otros factores que intervienen.

En todo caso, la cita de Tuesta nos interesa para mostrar los vínculos entre todos los problemas del poder y la necesidad de engarzarlos para ganar en riqueza y comprensividad.

Javier Diez Canseco, político de militancia izquierdista y con presencia en la escena política oficial por casi dos décadas, se refiere a otra arista del problema que también nos parece importante considerar:

Un quinto elemento marco es el cambio del escenario social producto tanto de la crisis previa al fujimorismo como de las políticas impuestas luego por éste. Ciertamente, en este terreno, podemos anotar:

- Una significativa disminución del volumen de los trabajadores asalariados, tanto en el sector público como en el privado (tradicional base social de la izquierda y el Apra);
- Un significativo crecimiento de los llamados informales o autoempleados y micropropietarios que constituyen bases sociales ideológica, programática y organizativamente diferentes a las antes mencionadas;
- La disgregación de importantes núcleos intelectuales del país, con la migración de muchos pensadores y estudiosos, y el apartamiento entre estos sectores, los cuadros políticos y las dirigencias sociales y populares. Todo lo cual contribuye a la pérdida de visiones totalizadoras y críticas en un mundo y un país en acele-

rada transformación, debilitando la revisión y actualización de los programas políticos;

- La destrucción del tejido y la organización social, antes mencionada, afecta correas de transmisión o bases de apoyo en los que se sustentaron los partidos en su función de intermediación<sup>(6)</sup>.

El panorama que plantea Diez Canseco en estos párrafos es en esencia correcto y muestra una profunda transformación de la estructura social misma, en la que millones de personas cambiaron de ocupación, de situación y de intereses, exigiendo por tanto una reinterpretación social a los partidos de manera que, para ejercer su función de representación y de propuesta, tuvieran siempre una visión focalizada y apropiada de los problemas.

Uno de los hechos políticos evidentes en el Perú de los últimos años, es que los partidos no actualizaron esa visión de la sociedad y, por consiguiente, siguieron hablando a una clase media que se reducía a la insignificancia al compas de la perseverante crisis económica, y a sectores laborales formales y organizados que, en realidad, habían sufrido una metamorfosis hacia la informalidad, la venta ambulante o el simple desempleo.

Este *desacomodo social* que en realidad fue una transformación de la sociedad, rompió los mecanismos de comunicación entre pueblo y partidos porque los partidos dejaron de interpretar al pueblo en sus nuevas necesidades. En el penúltimo párrafo, Diez Canseco señala que la emi-

---

6 DIEZ CANSECO, Javier. «Los partidos en el Perú. Una vieja pregunta: ¿qué hacer?». En: *Socialismo y Participación*. Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación -CEDEP-, marzo de 1996, n° 73, p. 58.

gración o el desinterés de muchos intelectuales por la política perjudicó la actualización del pensamiento de los partidos. Esto puede ser parte de la explicación sin duda alguna, pero tal vez la desactualización se debió más al complejo fenómeno de intentar meter la realidad en los conceptos, que de reconceptualizar permanentemente en función de los elementos perceptibles en la realidad. Nuestra impresión es que la realidad cambió y los partidos no se dieron cuenta. Ahora que esa toma de conciencia sí ha ocurrido (y sólo después de las dos humillantes derrotas de la elección al Congreso Constituyente de 1992 y de las elecciones generales de 1995) les es difícil recomponer rápidamente su apreciación de la realidad y adecuar su propuesta.

Si los partidos saldrán de este entrampe o no es asunto de prospección que no nos interesa abordar en esta parte. Para lo que sí nos sirve esta reflexión es para mostrar que la crisis electoral tiene parte de su explicación en la inadecuación de los partidos a la transformación social, y para reclamar que la relación partido-sociedad es esencial en el contexto de nuestro análisis y en la perspectiva de elaborar normas que fortalezcan el sistema de partidos en democracia.

A su turno y refiriéndose específicamente en este párrafo a los problemas afrontados por los partidos mismos, Bernalés dice:

¿Qué habían hecho los partidos? ¿Cuáles fueron las causas que motivaron su rechazo popular? A lo largo de estas páginas hemos señalado algunas cuestiones que objetivamente son errores de los partidos: la carencia de organización democrática interna, la resistencia a la modernización, el control oligárquico de la conducción política, su carácter cerrado y a veces patrimonial, la instru-

mentalización electoralista de los ciudadanos, el olvido de las promesas, las propuestas y los programas a la hora de gobernar, los excesos de la parlamentarización de sus principales dirigentes; en fin, los desaciertos y la «indiferencia» cuando tuvieron que asumir la conducción política del país a partir de 1980<sup>(7)</sup>.

En otro trabajo y de manera más detallada Bernaldes sostiene lo siguiente en referencia al modelo político y partidario elaborado en la Constitución de 1979:

La aplicación de este planteamiento al período (a la crisis de los 90) hubiera significado una dinámica política que sensiblemente no funcionó en los términos supuestos por el modelo político avalado constitucionalmente:

- a) Se requerían organizaciones partidarias capaces de gobernar el país sin que las legítimas orientaciones de centro-derecha o centro-izquierda dominantes en la conducción del Estado, renunciasen al diálogo, al consenso (...)
- b) Era necesario tomar conciencia que el modelo de democracia representativa reforzaba el papel de los partidos como legítimos depositarios de la representación, requiriéndose desde esta perspectiva de partidos sólidos, equipados nacionalmente y dotados de dirigentes altamente capacitados para alternar responsablemente en el poder (...)

---

7 BERNALDES BALLESTEROS, Enrique. «Partidos, democracia y autoritarismo en el Perú». En: *Sociedad, partidos y Estado en el Perú* (varios autores). Lima, Universidad de Lima, 1995, p. 175.

- c) La condición para que una democracia de partidos funcione es que tengan una sólida implantación en la sociedad. Tal condición no se cumplió (...)
- d) Los partidos actuantes tendieron a encápsularse, siendo uno de sus errores más graves la vocación parlamentarista de los líderes políticos. Antes que en la presencia de bases organizadas, el poder de los partidos giró principalmente en la representación parlamentaria alcanzada en cada elección. Si a esto sumamos que los parlamentarios sentían haber adquirido una cuota de poder propio y personal dentro del partido, la conclusión es que los partidos se parlamentarizaron. (...)
- e) Los partidos no supieron manejar la economía del país (...)
- f) Un último factor causal de la crisis es el fracaso de los partidos para enfrentar y derrotar a la subversión terrorista, que surgió y no cesó de crecer en el curso de los ochenta. El insolente avance de Sendero Luminoso a través de sanguinarias campañas que inclusive lo llevaron a proclamar que había alcanzado el «equilibrio estratégico», no fue contrarrestado con la formación de un sólido frente de partidos que movilizandó a la población hubiese fortalecido la acción contrasubversiva de los gobiernos de turno. Derrotar a la subversión terrorista era una cuestión vital, pero los partidos no lo entendieron así<sup>(8)</sup>.

---

8 BERNALES, Enrique. «Partidos políticos y democracia en el Perú». En:

mentalización electoralista de los ciudadanos, el olvido de las promesas, las propuestas y los programas a la hora de gobernar, los excesos de la parlamentarización de sus principales dirigentes; en fin, los desaciertos y la «indiferencia» cuando tuvieron que asumir la conducción política del país a partir de 1980<sup>(7)</sup>.

En otro trabajo y de manera más detallada Bernaldes sostiene lo siguiente en referencia al modelo político y partidario elaborado en la Constitución de 1979:

La aplicación de este planteamiento al período (a la crisis de los 90) hubiera significado una dinámica política que sensiblemente no funcionó en los términos supuestos por el modelo político avalado constitucionalmente:

- a) Se requerían organizaciones partidarias capaces de gobernar el país sin que las legítimas orientaciones de centro-derecha o centro-izquierda dominantes en la conducción del Estado, renunciasesen al diálogo, al consenso (...)
- b) Era necesario tomar conciencia que el modelo de democracia representativa reforzaba el papel de los partidos como legítimos depositarios de la representación, requiriéndose desde esta perspectiva de partidos sólidos, equipados nacionalmente y dotados de dirigentes altamente capacitados para alternar responsablemente en el poder (...)

---

7 BERNALDES BALLESTEROS, Enrique. «Partidos, democracia y autoritarismo en el Perú». En: *Sociedad, partidos y Estado en el Perú* (varios autores). Lima, Universidad de Lima, 1995, p. 175.

- c) La condición para que una democracia de partidos funcione es que tengan una sólida implantación en la sociedad. Tal condición no se cumplió (...)
- d) Los partidos actuantes tendieron a encapsularse, siendo uno de sus errores más graves la vocación parlamentarista de los líderes políticos. Antes que en la presencia de bases organizadas, el poder de los partidos giró principalmente en la representación parlamentaria alcanzada en cada elección. Si a esto sumamos que los parlamentarios sentían haber adquirido una cuota de poder propio y personal dentro del partido, la conclusión es que los partidos se parlamentarizaron. (...)
- e) Los partidos no supieron manejar la economía del país (...)
- f) Un último factor causal de la crisis es el fracaso de los partidos para enfrentar y derrotar a la subversión terrorista, que surgió y no cesó de crecer en el curso de los ochenta. El insolente avance de Sendero Luminoso a través de sanguinarias campañas que inclusive lo llevaron a proclamar que había alcanzado el «equilibrio estratégico», no fue contrarrestado con la formación de un sólido frente de partidos que movilizandó a la población hubiese fortalecido la acción contrasubversiva de los gobiernos de turno. Derrotar a la subversión terrorista era una cuestión vital, pero los partidos no lo entendieron así<sup>(8)</sup>.

Podemos apreciar que para Bernalles la crisis electoral de los partidos manifestada a fines de los ochenta tiene explicaciones que enraízan en la propia naturaleza y actuación de estas organizaciones políticas. Es posible que los elementos externos hayan influido en agravar las condiciones (como por ejemplo el fenómeno terrorista señalado al final), pero de su pensamiento queda claro que no sólo hubo retos difíciles. También hubo incapacidad para afrontarlos y aquí radica el núcleo del problema.

Pero Bernalles parece pensar también, y esto es coherente con una cita suya ya transcrita anteriormente en la que se preguntaba si había una crisis de partidos o si ésta era una situación permanente, que muchas de las explicaciones no son coyunturales sino que tienen base histórica en la propia manera de conformarse, de ser y de actuar de los partidos políticos.

En síntesis, el propio Bernalles sostiene:

Sin descartar que el agravamiento de la crisis se ha acentuado luego del golpe de Estado del 5 de abril, lo que el estudio de la realidad política peruana confirma, es que la crisis partidaria se gesta principalmente por el comportamiento de los propios partidos y su incapacidad para modernizarse, para abrirse a los problemas de la sociedad y para asumir con eficacia el manejo de un régimen democrático, que reposaba principalmente en la conducción de los partidos<sup>(9)</sup>.

---

*Socialismo y Participación*. Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación -CEDEP-, marzo de 1996, n° 73, pp. 48-49.

9 BERNALLES BALLESTEROS, Enrique. «Partidos, democracia y autoritarismo en el Perú». En: *Sociedad, partidos y Estado en el Perú* (varios autores). Lima, Universidad de Lima, 1995, pp. 179-180.

## 1.2. Las causas del fenómeno

En esta parte reagrupamos las diversas explicaciones que hemos encontrado al fenómeno, y las proponemos como puntos de partida para la discusión de la legislación existente y para la elaboración de alternativas que contribuyan a solucionar los problemas más importantes.

### 1.2.1. Aristocracia partidaria

Este problema en la concepción de los partidos, muy frecuente en el Perú, equivale a decir que dentro de la organización la decisión final sobre los principales asuntos la tiene un líder o un grupo reducido de personas, y que las bases partidarias tienen muy escasa o ninguna participación.

Una primera consecuencia consiste en que en el partido no hay discusión política. Tampoco hay aportes, renovación de posiciones ni concertación de las mismas, sino más bien una evolución del pensamiento del grupo de poder, que impone sus puntos de vista a los demás:

Ya hemos hecho referencia al estilo del liderazgo como un poderoso obstáculo para la renovación de las dirigencias y para la implantación de mecanismos internos de práctica democrática. Junto con ello, desde una perspectiva de largo (PAP) y de mediano plazo (AP) debe considerarse también el estancamiento y cristalización de las lecturas de la realidad nacional, el desarrollo ideológico y la elaboración programática. Al término del gobierno militar (1968-1980) muy poco quedaba de las banderas políticas que se levantaron desde los años treinta<sup>(10)</sup>.

---

10 GUERRA GARCIA, Francisco. «Cuatro notas sobre la representación polí-

Cuando la sociedad sufre un rápido proceso de transformación, como es el caso del Perú de los últimos decenios, el cambio social no influye en las posiciones partidarias sino sólo en la medida que impacta al grupo dirigente el que, generalmente, está conformado por una élite que tiende a separarse de la realidad, como ocurre con toda élite. De esta manera, las posiciones partidarias tienden a retrasarse y, al cabo de un tiempo, no interpretan más al pueblo y, por consiguiente, impiden que el partido sea visto como canal de participación política. Este lapso puede ser de unos pocos años o de unas cuantas décadas. En cualquier caso, convierte en precaria la institucionalización partidaria de largo plazo.

Las dirigencias partidarias situadas en el ojo de la tormenta, en el medio de una crisis que ponía en riesgo la viabilidad del país, se comportaron como la mayoría de los ciudadanos de a pie. Dieron por supuesto que el mundo en que se formaron se reproduciría indefinidamente. Mientras la violencia asolaba el territorio nacional, la población crecía a una tasa mayor que el producto y la mayoría de peruanos se hacía cada vez más pobre; ellas consideraron que su práctica política y su rol dirigente se mantendría en los mismos términos que en los últimos treinta años. Esta actitud explica la sorpresa y la indignación frente al rechazo popular. Esta actitud explica la facilidad para calificar la situación del país como caótica y descompuesta. Pero los procesos políticos no son caóticos, ni aleatorios, tienen patrones definidos susceptibles de discernimiento y explicación.

---

tica y la crisis de los partidos en el Perú». En: *Socialismo y Participación*. Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación -CEDEP-, marzo de 1996, n° 73, p. 26.

Después de la sorpresa del Fujimorazo de abril del 92, ahora sabemos que ese fue un voto de rechazo, de rechazo a los partidos. Las razones más importantes de nuestros fracasos debemos buscarlas en nosotros mismos<sup>(11)</sup>.

Además produce otro efecto nocivo: el partido envejece con sus líderes y pierde energía, capacidad de comunicación y, por tanto, renovación. Con ello, poco a poco irá también perdiendo vigencia en la sociedad política. Es posible que el fenómeno no sea paulatino sino brusco: un día la población se da cuenta que hay una alternativa mejor y entonces el apoyo político sostenido de la fuerza política tradicional parece que se evapora. En realidad, lo que cambiaron fueron las condiciones en que aquella forma de liderazgo podía ser llevada adelante con éxito:

Julio Cotler ha destacado en diversos trabajos el peso de las jefaturas partidarias que conducían de manera casi patrimonial a las organizaciones políticas. Ellos representaban a sectores sociales parcelados y el éxito de su predicamento sólo podía lograrse por la fragmentación existente en la sociedad<sup>(12)</sup>.

En un partido con estas características, además, no hay verdadera democracia interna: los dirigentes no son elegidos (y en todo caso lo son sólo formalmente, sin pluralidad de alternativas y sin contienda democrática):

---

11 GUERRA GARCIA, Francisco. «Cuatro notas sobre la representación política y la crisis de los partidos en el Perú» En: *Socialismo y Participación*. Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación - CEDEP-, marzo de 1996, n° 73, p. 27.

12 GROMPONE, Romeo. «El incierto futuro de los partidos políticos». En: *Perú 1964-1994. Economía, Sociedad y Política* (Julio Cotler, editor). Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1995, p. 189.

El principio básico «un militante un voto» no existe como obligación legal. Por lo tanto, la representación se hace selectiva desde el primer escalón, lo cual facilita el control desde arriba y el que las dirigencias políticas puedan más fácilmente perpetuarse en los cargos de la conducción partidaria<sup>(13)</sup>.

El cuadro que busca hacer una carrera política tiene que depender más del favor y del clientelismo de los líderes reales, que de sus propias capacidades para desarrollar dentro de la organización y frente a la sociedad:

El monopolio de las cúpulas para la designación de los candidatos del partido se maximiza por la ausencia de mecanismos democráticos para la toma de decisiones dentro de los partidos. Los votantes que respaldan un partido y sus propios militantes carecen de medios institucionalizados para hacer llegar su opinión al partido. Así, los dirigentes no se encuentran sujetos a ningún control de sus bases, no tienen que rendirles cuenta por su gestión ni están obligados a considerar su opinión<sup>(14)</sup>.

El militante tiende a volverse pasivo o mediocre. Frecuentemente, el dirigente con capacidad se retira buscando mejores horizontes, o se instala y adormece.

En otras palabras, cuando un partido es patrimonio de

---

13 BERNALES, Enrique. «Crisis y partidos políticos». En: *Del golpe de Estado a la nueva Constitución* (varios autores). Lima, Comisión Andina de Juristas, 1993, parte II, cap. II, p. 53.

14 MOSQUEIRA MEDINA, Edgardo. «La crisis de la democracia en el Perú: un problema de falta de instituciones». En: *Partidos y clase política en América Latina en los 90* (varios autores). San José, IIDH-CAPEL, 1995, p. 545.

una o un grupo de personas, tiene la vigencia que puede tener el grupo de líderes que lo conduce, mientras ellos estén en actividad, o mientras sus postulados tengan aceptación general. Difícilmente podrá construirse una organización sólida a partir de este tipo de institucionalidad.

En el Perú los partidos son aristocráticos en alto grado, cuando no casi patrimonio político de un solo líder. La gravitación del arquitecto Fernando Belaúnde Terry en Acción Popular, de Víctor Raúl Haya de la Torre primero y de Alan García Pérez después en el Apra, de Luis Bedoya Reyes en el Partido Popular Cristiano y de los líderes de grupo dentro de lo que alguna vez fue Izquierda Unida, ha sido tremendamente marcada. En cierta medida, es correcto decir que ellos mismos son sus partidos. Enrique Bernales sostiene:

Otro elemento que caracteriza a los partidos políticos peruanos es su tendencia al caudillismo, que en algunos casos se confunde con el patrimonialismo; es decir un dirigente de prestigio regional, una personalidad famosa, un líder carismático fundan un partido, que en realidad es «su partido»; les pertenece a ellos, lo transmiten como legado a sus parientes y allegados y generan en torno a la familia una especie de lealtad, que pasa a ser el principio fundamental de organización partidaria. Acción Popular es el partido de Fernando Belaunde Terry y la familia Belaunde asume un protagonismo por razones estrictamente familiares; el PPC es el partido de Bedoya Reyes, Frenatraca es de los hermanos Cáceres, etc. Este aspecto no significa que los partidos carezcan de ideologías y programas, sino que el peso del caudillismo o del patrimonialismo gravita muy fuertemente, generando condiciona-

mientos que bajo determinadas circunstancias pueden afectar y de hecho han afectado la capacidad de vigencia actualizada de los partidos<sup>(15)</sup>.

Por su parte, Carlos Ferrero dice:

(...) es evidente que los partidos devinieron en organismos autoritarios, secuestrados por cúpulas maniobreras, plagados de fraccionalismo y rencillas internas. Pero sobre todo antidemocráticos en su interior<sup>(16)</sup>.

Y cuando decimos esto y citamos los párrafos anteriores en nuestro apoyo, no queremos connotar que en los partidos peruanos no haya organización interna. Esto es independiente: puede haber una institucionalidad real, y una participación considerable en las actividades y hasta en las decisiones menores, pero las grandes líneas y las decisiones trascendentales no están sujetas a debate y a toma de decisión por la mayoría de los votos, como exige la democracia. El problema es que la participación no es sólo el activismo. El concepto incluye necesariamente que las decisiones respondan a la real perspectiva de las mayorías afiliadas y no a la de minorías iluminadas.

En nuestra opinión lo que hemos llamado aristocracia partidaria es fuente fundamental de problemas y, en cierta medida, vincula a los otros deméritos, porque la decisión está en los líderes y de ellos depende todo lo demás. Este no es un problema sencillo, ni depende esencialmen-

---

15 BERNALES, Enrique. «Crisis y partidos políticos» En: *Del golpe de Estado a la nueva Constitución* (varios autores). Lima, Comisión Andina de Juristas, 1993, parte II, cap. II, p. 51.

16 FERRERO COSTA, Carlos. «Representación política, crisis de los partidos y construcción de la democracia en el Perú» En: *Socialismo y Participación*. Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación -CEDEP-, marzo de 1996, n° 73, p. 68.

te de la buena voluntad de cambiar las cosas: tiene que ver más bien con la cultura política general del pueblo y con otros aspectos de las condiciones sociales y materiales: es más fácil buscar el paternalismo y la imposición en sociedades pobres y divididas por factores culturales, raciales y similares, que en sociedades con recursos que distribuir y de personas sustantivamente iguales entre sí. El Perú pertenece al primer grupo, al de la pobreza y las diferencias marcadas. Por ello el aristocratismo en la vida política peruana no depende sólo de los partidos sino del contexto general.

Sí es cierto decir que existen cambios, que a medida que el país se moderniza las condiciones hacen menos viable el paternalismo y la división (porque las personas tienden a ser iguales y porque se desarrolla la vida económica y la distribución de los recursos, esto último no siempre a través del sistema formal sino de las estructuras informales, pero al fin y al cabo estructuras existentes). En estas condiciones, el paternalismo tradicional puede ser puesto en retirada. Una legislación modernizante y democratizante de los partidos puede muy bien insertarse en esta corriente positiva que vive la sociedad en los últimos años, y generar condiciones para que los partidos mismos se modernicen y adecúen a las formas superiores de organización que necesitan. Este será uno de los elementos que tendremos en cuenta al hacer nuestras propuestas más adelante.

### **1.2.2. Prácticas tradicionales**

La estructura aristocrática de los partidos genera prácticas de ejercicio del poder que se llaman tradicionales por referencia al tipo de relaciones de naturaleza primaria y basadas en la reciprocidad que son adecuadas y positivas en ciertas formas de estructuración social. Cuando se pre-

tende utilizar la reciprocidad dentro de sociedades modernas y democráticas, el efecto suele ser en términos prácticos y directos la ilicitud.

Cuando estas prácticas tradicionales se llevan al interior de los partidos, la naturaleza participativa, la discusión ideológica y programática, los elementos claves de la representación que consisten en recoger objetivamente las necesidades populares y darles forma de demanda o de política de solución, todo ello cae por su base. Las relaciones políticas se vuelven clientelísticas y tuercen la finalidad propia de la institución política que es la participación democrática de ciudadanos iguales entre sí. En adelante, los beneficiados serán los clientes y no aquellos que merezcan por mérito.

Enrique Bernal es se ha ocupado de este problema y ha señalado que existe en el Perú:

Los actores sociales de los últimos veinte años impulsaban un Estado más democrático, entendido como una presencia en la cosa pública de voces representativas de sectores que antiguamente no acudían sino mediante una representación indirecta. Pero a su vez, tenían un problema: el tipo de práctica y cultura política que se desarrollaban en su interior. Sospechamos que no sólo las organizaciones políticas de izquierda, sino inclusive los movimientos regionales, locales y de tipo frentista, fueron incapaces de poder superar el entrampe colonial de los modos de relación, comunicación y decisión. Por lo tanto lo que en verdad se posibilitó, más que una efectiva democratización de los recursos y las decisiones, fue lograr, mediante estrategias tradicionales, el acceso de manera limitada a los recursos políticos y

materiales altamente concentrados; es decir, establecer una nueva dimensión de las prácticas tradicionales<sup>(17)</sup>.

Como el liderazgo fuertemente personalizado o aristocrático, las formas tradicionales que comentamos aquí pertenecen a la actuación misma de los partidos, pero los trascienden y se hacen posibles porque hay una cultura y una organización de las relaciones sociales generales que lo permiten. La modernización de la sociedad es una corriente contraria a las prácticas tradicionales porque empuja hacia la igualdad de las personas, es decir, hacia el cabal concepto de ciudadanía. Generar una legislación de partidos que se ponga en el sentido de esta corriente y desaliente (y en lo posible elimine) las prácticas tradicionales del ejercicio del poder, facilitará la institucionalización de los partidos políticos.

### 1.2.3. Crisis de representación

El siguiente cuadro, tomado de una encuesta hecha en 1994 a los países andinos y que ya citamos anteriormente, es elocuente:

**La opinión de los ciudadanos corrientes como Ud.  
¿es tenida en cuenta por los políticos del país?<sup>(18)</sup>**

<i>Respuesta</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Colombia</i>	<i>Ecuador</i>	<i>Perú</i>	<i>Venezuela</i>
Sí	9.5	12.7	11.2	20.0	9.7
No	66.3	60.3	48.3	54.0	73.3
A veces	20.9	21.8	30.1	22.0	13.0
ns/nr	32	5.1	2.4	4.0	3.9

17 BERNALES, Enrique. «Crisis y partidos políticos» En: *Del golpe de Estado a la nueva Constitución* (varios autores). Lima, Comisión Andina de Juristas, 1993, parte I, cap. II, p. 30.

18 PERELLI, Carina; RIAL, Juan. «Las instituciones democráticas y la

El cuadro muestra claramente que las personas no se sienten representadas por los políticos del país. Salvo el caso del Ecuador en el que por 1.7% no se alcanza la mitad de las respuestas en sentido negativo, en todos los demás países la mayoría absoluta contesta que no se siente representada por los políticos. El cuadro es elocuente por sí mismo. Hay que notar que el Perú es el país en el que un mayor porcentaje de la población se siente representada, pero así y todo es muy pequeño: uno de cada cinco. Estos datos, por otro lado, no hacen sino corroborar lo que se sabe: hay un sentimiento general de distancia entre la política y la realidad, entre las promesas y su cumplimiento, entre lo que el representante hace y lo que el representado piensa o anhela. La falta de representación es, así, muy seria.

De la representación se habla hoy en muchos sentidos, no siempre correctos. La institución tiene una historia y al abordar el tema vale la pena precisar el significado que tiene en la medida que ha sufrido variación con el tiempo.

Hubo una representación muy directa, sometida a mandato imperativo en las asambleas estamentales que aparecen en Europa medieval: los delegados iban a las reuniones con cuadernos de instrucciones y expresaban y votaban según sus representados les habían indicado. Obviamente, la institución con estas características sólo fue posible porque las asambleas de representantes sólo *ilustraban* al monarca, no tomaban decisiones. El sentido de participar como representante en ellas no era votar para ganar o perder sino el de hacerse oír por quien verdaderamente decidía. Era, así, una representación de interés par-

---

acción de los partidos políticos: percepción ciudadana en los países andinos». En: *Boletín Electoral Latinoamericano*. San José, IIDH/CAPEL, enero-junio 1995, n° XIII, pp. 191.

ticular antes que en beneficio del interés común y por ello revestía forma de Derecho privado:

La estructura de los Parlamentos medievales, que, con escasas variantes, va a llegar al Antiguo Régimen, se caracterizaba por su carácter estatal, asentándose la representación en las técnicas propias del Derecho privado, características del contrato de mandato. Esta representación aparece perfectamente delimitada tanto en sus sujetos como en sus contenidos y extensión, como bien ha recordado De Vega.

En relación con aquéllos, el representante opera sólo en nombre de las personas, municipios o corporaciones que lo designaban, no como mandatario de la «universitas» del pueblo, representación esta última que tan sólo corresponde al Monarca. En cuanto al contenido de la extensión de la representación, viene delimitado por los denominados «*cahiers d'instructions*», que acotan los márgenes dentro de los cuales el representante puede ejercer su mandato, en el bien entendido de que el desbordamiento de tales límites implica no sólo una responsabilidad patrimonial del propio mandatario, sino la revocación de su mandato<sup>(19)</sup>.

A medida que el Estado moderno se desarrolla, también cambia de significación, tanto particular como general, la representación en el ámbito político. Los liberales, dispuestos a construir formas democráticas en las que la representación incorporaba la posibilidad de decidir (pues

---

19 FERNANDEZ SEGADO, Francisco. «Partidos políticos: representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo». En: *Pensamiento Constitucional*. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, diciembre de 1995, p. 30.

eran o bien monarquistas constitucionales o bien republicanos), le dieron un significado diferente, cambiando los parámetros conceptuales del Medioevo:

En 1774, Edmund Burke, en su celeberrimo «Discurso a los electores de Bristol», sostendría rotundamente el principio de absoluta libertad de los diputados respecto de sus electores. Burke, desde luego, admite que el representante debe tener en cuenta la opinión de los electores, pero no sujetar su juicio maduro a los deseos particularistas y criterios menos meditados de aquéllos. Como señalara Friedrich, en su «Discurso» Burke enunciaba la concepción idealista de la representación política. A su juicio, el Parlamento no era un congreso de embajadores de intereses diferentes y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros hubiera de sostener, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados, sino que, bien al contrario, el Parlamento era una asamblea deliberante de una nación, con un interés: el de la totalidad; donde, por lo mismo, deben guiar no los intereses y prejuicios sociales, sino el bien general resultante de la razón general del todo. La presentación de una opinión por los electores debía no sólo alegrar a los representantes, sino ser considerada por éstos con la máxima atención, pero unas instrucciones autoritarias, unos mandatos que el representante hubiera de emitir ciegamente, aun siendo contrarios a la más clara convicción de su juicio y conciencia, eran algo, según Burke, totalmente desconocido por las leyes inglesas<sup>(20)</sup>.

---

20 FERNANDEZ SEGADO, Francisco. «Partidos políticos: representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo». En: *Pensamiento*

Y en la breve y agitada evolución de la Revolución Francesa, es la histórica Asamblea Nacional la que establece la prohibición del mandato imperativo según nos cuenta Fernández Segado:

Recordemos que ya la Enciclopedia, publicada como es sabido entre 1751 y 1765, recogería la voz «Representantes», artículo sin firma cuya probable autoría corresponde al barón D'Holbach, refiriéndose al efecto a los «representantes de una nación», ciudadanos escogidos que en un gobierno moderado están encargados por la sociedad de hablar en su nombre, de estipular sus intereses, de impedir que se la oprima, de participar en la administración.

Condorcet, en su *Essai sur la constitution et les fonctions des Assemblées provinciales* (1788), se inclinaba de modo inequívoco por el mandato representativo frente al mandato imperativo.

Habrá que esperar al Reglamento electoral, aprobado por una Ordenanza de 24 de enero de 1789, llamado en principio a favorecer a la burguesía, para poder constatar por vez primera la oposición regia a la estrecha sujeción de los representantes a los «cahiers», rechazo que se explicita con toda nitidez y plenitud en la sesión del 23 de junio de 1789 —que, por otra parte, y a juicio de Tulard, marcha el fin del absolutismo—, en la que no sólo se anulan las limitaciones que pesaban sobre los representantes, sino que se prohíbe con vistas al futuro todo mandato imperativo<sup>(21)</sup>.

---

*Constitucional*. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, diciembre de 1995, p. 31.

21 FERNANDEZ SEGADO, Francisco. «Partidos políticos: representación

Como puede apreciarse de los textos citados, la representación sin mandato imperativo, en caso alguno excluyó el deber del representante de auscultar la voluntad del representado y de tomarla en cuenta en sus decisiones. No estaba sometido a ella, pero debía respetarla. Esta manera de concebir la representación política es la que aún se supone vigente en nuestro sistema de gobierno. Sin embargo, en la larga historia que va de entonces a ahora muchos elementos de la representación liberal original han variado y para mal. Irónicamente lo menciona Pedro de Vega en esta cita:

Es verdad que los partidos políticos han dado al traste con los presupuestos y principios sobre los que la burguesía construyó la noción de representación. Seguir hablando, por ejemplo, de mandato representativo, cuando todos sabemos que los diputados obedecen las órdenes de los partidos, o continuar sosteniendo que los representantes representan a toda la nación y no intereses particulares concretos, equivaldría a seguir manteniendo un concepto de representación y de democracia representativa que, en frase de Morstein-Marx, hace ya tiempo que forma parte de la arqueología constitucional<sup>(22)</sup>.

Pero estas palabras de De Vega marcan también la dificultad por la que atraviesa el sistema, cosa que como vemos no ocurre sólo en el Perú sino que es generalizada: la democracia es representativa; esto forma parte constitu-

---

parlamentaria e interdicción del mandato imperativo». En: *Pensamiento Constitucional*. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, diciembre de 1995, pp. 31-32.

22 DE VEGA GARCIA, Pedro de. «Democracia, representación y partidos políticos. En: *Pensamiento Constitucional*». Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, diciembre de 1995, p. 20.

cional de ella tal como la entendemos en la actualidad. Sin embargo, los elementos de representación se han opacado y, en muchos casos, han desaparecido casi por completo. De Vega pone la responsabilidad de este fenómeno en hombros de los partidos, pues sostiene que son ellos los que sustituyen con sus órdenes el auscultar de la voz popular que debe hacer el representante por sí mismo.

Probablemente el decaimiento de la representación se deba a muchos otros factores más: la potencia de los intereses plutocráticos contemporáneos; la creciente interdependencia de los países; la velocidad con que deben tomarse las decisiones y otros factores de semejante naturaleza. Sin embargo, pensamos que una parte importante de la responsabilidad sobre la desnaturalización de la representación, está efectivamente determinada por las conductas poco democráticas de los partidos.

Si a este fenómeno general en el mundo democrático contemporáneo, le añadimos los elementos de aristocracia partidaria y prácticas tradicionales señalados antes, podremos ver que entre nosotros el problema tiende a ser más grave aún que en sociedades de partidos institucionalizados y regidos por procedimientos democráticos mínimos.

Alberto Borea, tocando varios de los temas que hemos reseñado, resume de esta manera las cosas:

Los partidos son instrumentos de la democracia representativa, vale decir que una de sus primeras tareas debe ser la de representar a la población para una ordenada y fructífera participación que es característica esencial y diferencial en este sistema de gobierno.

Sin embargo, la crisis de los partidos en nuestros

países se ha graficado como crisis de representación. Las organizaciones políticas ya no representan a la sociedad y por lo mismo ya no pueden expresarla en las instancias de poder. El suceder esto y como contraparte, el pueblo les ha perdido confianza como instrumento y no canaliza sus reclamos o sus demandas a través de ellos<sup>(23)</sup>.

La crisis de la representación política entendida como hemos dicho antes, no sólo tiene que ver con la conducta de los partidos y de los representantes. También tiene que ver con la evolución social: si la sociedad avanza y la conciencia que los partidos tienen de ella no lo hace, entonces se produce un rompimiento de comunicación. En este caso falla la representación no porque se diga y se haga sin tomar en cuenta las opiniones del representado sino por un problema aún más complejo: el partido y el representante carecen de una forma de comunicación con la sociedad porque ella es de una manera y aquellos la entienden de otra. Grompone se refiere a esto hablando específicamente del caso peruano:

Las políticas en términos de intereses parecían tener crecientes dificultades para aplicarse por la dispersión de la trama asociativa, la desestructuración, la anomia o una inasible «informalidad» que los partidos encuentran en todas partes y no consiguen definir con razonables niveles de precisión. No había puentes entonces para llegar a la mayoría de los nuevos actores sociales, conocer de sus demandas, organizar una agenda para

---

23 BOREA, Alberto. «La crisis de los partidos políticos. Los medios de comunicación y la gobernabilidad en América Latina». En: *Partidos y clase política en América Latina en los 90* (varios autores). San José, IIDH-CAPEL, 1995, pp. 606-607.

plantearlas, definir partiendo de ellas alternativas consistentes, obtener un reconocimiento que surja de una tarea cotidiana que se complementa con la intervención de dirigentes y congresistas en temas decisivos. Este objetivo requiere capacidad de transmitir los mensajes, llegar a los medios, difundir las iniciativas a nivel local. Pero antes se requiere la renovación del diálogo que se interrumpió con la sociedad desde largo tiempo atrás<sup>(24)</sup>.

Carlos Ferrero dice la misma idea de una manera distinta:

En cuanto a los partidos, en el caso del Perú, me parece que la causa principal de su distanciamiento del pueblo estriba en la incapacidad de las dirigencias para leer el pensamiento popular. Estimo que el origen de toda la crisis es que los partidos han estado actuando a espaldas del país que decían representar. Como si leyeran la página equivocada<sup>(25)</sup>.

Los autores anteriores se refieren fundamentalmente a la intelección que de la sociedad que, de manera errada, han hecho los partidos. Domingo García Belaúnde pone el acento en los aspectos programáticos que, indudablemente, son también de gran importancia:

Lo que se advierte a todas luces es la crisis de la

---

24 GROMPONE, Romeo. «Representación política, partidos y escenarios futuros». En: *Socialismo y Participación*. Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación -CEDEP-, marzo de 1996, n° 73, p. 14.

25 FERRERO COSTA, Carlos. «Representación política, crisis de los partidos y construcción de la democracia en el Perú». En: *Socialismo y Participación*. Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación -CEDEP-, marzo de 1996, n° 73, p. 68.

representación: esto es, la sociedad civil no se siente representada en los partidos que hasta hace poco concentraban las simpatías populares y más bien se orienta hoy hacia otros cauces. La culpa es fundamentalmente de los partidos, toda vez que ellos no han renovado su mensaje, y muchas veces no han remozado su programa ni sus personeros<sup>(26)</sup>.

Enrique Bernales añade nuevos elementos al problema de la representación. Acertadamente indica que ella tiene también que ver con la manera como se estructura el sistema político en su conjunto, con las particularidades culturales del ejercicio del poder que se tiene, y con la forma cómo juegan sus roles los actores políticos que no son los partidos. No será lo mismo representar en una sociedad en la que las Fuerzas Armadas no tienen injerencia en la política, que en una en la que juegan un rol importante en las decisiones políticas, sea en la escena o atrás del telón. Tampoco será lo mismo ejercitar la representación en un país de intereses económicos concentrados y marginación de grandes mayorías, que en uno en el que las mayorías tienen una participación razonable en la riqueza. En un sistema político, siempre hay límites a la posibilidad de actuación de uno o unos pocos de los actores si el conjunto va contra la corriente. Aquí el texto del autor que comentamos:

La hipótesis que formulamos al respecto, es que al no haberse institucionalizado en todos sus aspectos la democracia en el Perú, el sistema políti-

---

26 GARCIA BELAUNDE, Domingo. «Representación y partidos políticos: el caso del Perú». En: *Pensamiento Constitucional*. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, diciembre de 1995, p. 60.

co sólo parcialmente está basado en la vigencia de la institucionalidad democrática, porque las verdaderas dimensiones sustantivas del sistema serían otras: la elitización del poder, la representación restringida, la conducta parcializada de la autoridad en favor de los grupos económicos más poderosos, la presencia tutelar, arbitral y con poder autónomo de decisión de las Fuerzas Armadas, etc. En este contexto la población, que mayoritariamente no participa en la democracia, no ve expresadas sus demandas en la representación restringida que en su nombre «se ejerce desde la Presidencia de la República y desde el Parlamento», tampoco percibe ni internaliza, necesariamente, la caída de una etapa democrática por un golpe dictatorial, como una ruptura en el sistema político que también a ella la afecta en sus derechos sustantivos<sup>(27)</sup>.

La conclusión de Bernaldes es coherente con este desarrollo: considera que los problemas de representación política son sólo en una parte atribuibles a los partidos y sus dirigentes y representantes. También hay elementos del sistema político que juegan. Para nosotros, en este trabajo, la importancia de estas reflexiones consiste en que no basta reformar la legislación de partidos para que el sistema mejore. Será necesario, también, abordar la modernización del sistema político en su conjunto, para favorecer una actuación más democrática de los partidos. Como suele suceder: la modernización de los partidos será un requisito indispensable pero por sí mismo insuficiente:

---

27 BERNALDES, Enrique. «Crisis y partidos políticos». En: *Del golpe de Estado a la nueva Constitución* (varios autores). Lima, Comisión Andina de Juristas, 1993, parte I, cap. I, p. 16.

Nuestra conclusión podemos resumirla en los siguientes términos: la crisis de la representación política de los partidos es un hecho; la responsabilidad corresponde en parte, pero sólo en parte a los propios partidos y dentro de ellos tanto a las máximas dirigencias como a quienes han ejercido cargos de representación. Pero al mismo tiempo debemos observar que la otra parte de la responsabilidad hay que atribuirla al propio sistema político peruano. Este se ha caracterizado históricamente por estimular el divorcio entre gobernantes y gobernados; por eliminar los mecanismos de participación y de control popular de la gestión. No puede entonces llamar la atención que no exista una ley de partidos, o que instituciones constitucionales como la consulta popular o la revocatoria del mandato hayan sido sistemáticamente desechadas en nuestras constituciones. Es natural que así las cosas una fase aguda de la crisis, tal como la que actualmente se vive en el Perú tenga entre una de sus más inmediatas manifestaciones, el cuestionamiento de la representación política, porque es algo que objetivamente ha fallado y requiere una revisión sustantiva para que alcance significación democrática<sup>(28)</sup>.

Por supuesto, el sistema político no caduca con la crisis de los partidos políticos. Otros los sustituirán en la representación, probablemente con protagonismos personales (y por tanto efímeros en el largo plazo), pero con gran concentración momentánea de poder. Atraerán la atención del pueblo y recibirán apoyo. A menudo, por su actuación emi-

28 BERNALES, Enrique. «Crisis y partidos políticos». En: *Del golpe de Estado a la nueva Constitución* (varios autores). Lima, Comisión Andina de Juristas, 1993, parte II, cap. IV, pp. 78-79.

nementemente individualizada, tenderán a desinstitucionalizar al Estado y a la sociedad, pero cubrirán el vacío de poder dejado por los partidos y, eventualmente, podrán realizar transformaciones importantes en su tiempo de ejercicio del poder. Grompone piensa en el Perú de los años noventa cuando dice:

Desgastadas en tiempos de crisis las identidades políticas y las comunidades de intereses y tras un momento de desafección e indiferencia los ciudadanos se encuentran disponibles para nuevos vínculos de consentimiento. Los reclamos no satisfechos se pierden o anulan en una sociedad cada vez más dispersa. Una situación de emergencia, como por ejemplo la que vivió el Perú, instala una idea de «bien común» que compromete y asedia los supuestos intereses particularistas de los partidos y denuncia la falta de visión de sus dirigentes. Los nuevos líderes ante la disgregación de una activa opinión pública pueden articularla o desactivarla discrecionalmente<sup>(29)</sup>.

Desde luego, el comentario de Grompone describe e interpreta el hecho. Otra cosa es determinar si en el largo plazo es deseable que tanta discrecionalidad en manos de líderes individuales pueda ser utilizada desde los más altos cargos de gobierno. Nuestra opinión es que no resulta conveniente. La democracia es un conjunto de procedimientos que se llevan adelante en el contexto de una determinada institucionalidad. Demasiada discrecionalidad da al arbitrio la posibilidad de fijar reglas distintas a las

---

29 GROMPONE, Romeo. «Representación política, partidos y escenarios futuros». En: *Socialismo y Participación*. Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación -CEDEP-, marzo de 1996, n° 73, p. 11.

democráticas, sobre todo si reside en un líder carismático, y a su vez, este fenómeno tiende a desinstitucionalizar. El conjunto es poco desable para el desarrollo de la democracia, que se hace poco a poco, por peldaños, y con la participación de todo el pueblo y de sus instituciones, especial pero no únicamente las políticas.

#### **1.2.4. Limitada afiliación ciudadana a los partidos**

Toda la teoría que hemos analizado, y también las normas jurídicas más importantes, indican que los partidos tienen como una de sus finalidades la de ser canal de participación de la ciudadanía en el poder. Si esto no ocurre, en realidad los partidos se convierten en sociedades restringidas de acceso al poder y, con ello, desnaturalizan el sistema democrático al que se supone sirven, porque serán instrumento para intereses bastante particularizados: no agregarán sino que segregarán intereses postergando, precisamente, los de las mayorías que no participan dentro de ellos. Si el sistema de partidos existente está conformado exclusivamente por partidos de este tipo, entonces todo el sistema de partidos detentará el defecto y será ineludiblemente transmitido al sistema político en su conjunto. La democracia será prácticamente imposible en ese contexto.

La afiliación de los ciudadanos a los partidos tiene diversos elementos a tomar en consideración. Oskar Niedermayer dice al respecto:

Las consideraciones en torno a la vocación de participación de los afiliados nos lleva a preguntar por los factores que determinan esta participación. Distinguimos analíticamente tres grupos de factores de influencia: los recursos, las predisposiciones y las oportunidades.

Los recursos comprenden tanto la raigambre socioestructural como los recursos de los que el individuo se va proveyendo a lo largo de los procesos de socialización y que son relevantes para una participación. (...) Las predisposiciones son producto de las estructuras motivacionales de los individuos, relevantes en cuanto a su vocación de participación. (...) El grupo de factores agrupado bajo el concepto de oportunidades, toma en consideración el hecho de que la participación política individual no puede ser vista en forma aislada del contexto en el que se encuentra inserta. Comprende, pues, factores contextuales relevantes para la participación tanto en el ámbito de la organización partidaria, es decir el contexto grupal en el que se encuentra inserto el afiliado, como en el medio organizativo<sup>(30)</sup>.

Los recursos y las predisposiciones de que habla Niedermayer pertenecen al ámbito del desarrollo de la persona misma que buscará o no afiliarse a un partido. Sin embargo, aún para aquél que haya decidido afiliarse y participar activamente en política, las oportunidades pueden ser determinantes. Si miramos el lado difícil de las cosas puede ocurrir, en primer lugar, que haya poco interés en militar en un partido por el desencanto frente a la representación o, inclusive, por las prácticas no democráticas internas. La falta de militancia en este caso pertenecerá al ámbito de la voluntad de las personas que deciden no afiliarse.

Pero también puede ocurrir que, aún habiendo candida-

---

30 NIEDERMAYER, Oskar. «Democracia interna en los partidos políticos». En: THESING, Josef; y HOFMEISTER, Wilhelm (editores). *Partidos Políticos en la Democracia*. Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung A.C., Ciedla, 1995, pp. 158-160.

tos a la afiliación, las prácticas de recepción de afiliados sean restrictivas. Esto será particularmente cierto en partidos en los que un pequeño grupo o un solo dirigente tienen el control de las decisiones: una afiliación sistemática y multitudinaria conducirá a una presión por democratización. En consecuencia, será mejor que no existan afiliados sino tan sólo simpatizantes que emiten su voto pero no tienen injerencia en el poder mismo. Como hemos visto, este problema existe en el Perú. Enrique Bernalles dice:

En el Perú los partidos políticos se caracterizan por ser extremadamente selectivos en sus procesos de reclutamiento. No existen modalidades abiertas de inscripción ni tampoco órganos de propaganda destinados a crear las condiciones afectivas e intelectuales para que las personas se sientan dispuestas a militar en los partidos. Los mecanismos son más bien reservados y encargados a un determinado nivel, que es el que centraliza los procedimientos de selección para que una persona pueda ser considerada militante y carnetizada en su condición de tal<sup>(31)</sup>.

El fenómeno no es sólo peruano. La cita siguiente lo menciona como un problema de dimensión latinoamericana y lo centra más bien en el desengaño que el ciudadano tiene frente a los partidos y que lo hace comportarse sólo con criterio de oportunidad, no de afiliación permanente:

Los sistemas de partidos en la región acusan una gran fatiga a pesar de que la habituación democrática está en pleno proceso. Los largos años de

---

31 BERNALLES, Enrique. *Crisis y partidos políticos*. En: *Del golpe de Estado a la nueva Constitución* (varios autores). Lima, Comisión Andina de Juristas, 1993, parte II, cap. II, p. 68.

gobiernos de facto cercenaron la disciplina partidista a tal punto que, hoy por hoy, la adscripción a un partido tiende a ser efímera y sólo responde a los intereses momentáneos de cada elección. Los partidos políticos latinoamericanos no logran concitar a los electores para recoger así el apoyo necesario y las mayorías cohesionadas para gobernar. Por ello, se suceden gobiernos diametralmente opuestos que persiguen políticas diferentes dejando sin continuidad las acciones de los gobiernos anteriores<sup>(32)</sup>.

En cualquier caso, la falta de voluntad ciudadana para afiliarse a los partidos los debilita institucionalmente porque los separa del pueblo y, al mismo tiempo, refuerza las tendencias elitizantes que pudiera haber en sus direcciones máximas. Propender a una sana política de participación de los ciudadanos como afiliados de los partidos robustece la democracia tanto dentro de las organizaciones políticas mismas como en el sistema en su conjunto. El Derecho no puede determinar la afiliación partidaria de las personas porque iría contra libertades fundamentales, pero sí puede favorecer que se creen condiciones para que todo aquél que busque participación, encuentre una oportunidad razonable de hacerlo, en los términos de Niedermayer. Tomaremos esto en cuenta en nuestro análisis de la legislación y en la elaboración de propuestas.

### **1.2.5. Electoralismo**

Los partidos políticos tienen en la democracia la función esencial e ineludible de presentar candidatos a cargos

---

32 MURILLO C., Gabriel; RUIZ V., Juan Carlos. «Gobernabilidad en América Latina: la «desatanización» de los partidos políticos». En: *Partidos y clase política en América Latina en los 90* (varios autores). San José, IIDH-CAPEL, 1995, p. 287.

electivos en comicios populares. Sin ello, la democracia sufre serio menoscabo.

Sin embargo, si los partidos se dedican casi exclusivamente a participar en comicios, el resultado va a ser su carácter electoralista, expresión que quiere significar dos cosas: que el partido sólo opera en épocas electorales convirtiéndose en un ámbito de expectativas personales por acceder a cargos de representación; y al mismo tiempo que casi deja de existir entre elección y elección, descuidando las no menos importantes funciones de representar a la ciudadanía, de expresar el pluralismo democrático y de proponer fórmulas para la determinación y solución de los problemas del país. Si los partidos no realizan estas actividades de manera regular entre procesos electorales, su institucionalidad será muy débil y su relación consistente con la ciudadanía será nula. El electoralismo, así entendido, es una corruptela que disminuye a los partidos en el contexto del sistema político global. Enrique Bernal ha comentado el tema:

Otro elemento que caracteriza el funcionamiento de los partidos políticos en el Perú es el ser eminentemente electoralistas. No se trata de objetar la natural vocación a participar en los procesos electorales porque es lo que corresponde a partidos democráticos. El elemento que llama la atención, más bien, es que los partidos carezcan de continuidad entre proceso y proceso electoral, razón por la cual se reactivan y generan un efecto de arrastre de votación durante las elecciones, pero luego decaen, al punto que cierran locales, no incrementan militancia y los partidos se vuelven núcleos centrales pequeños, desconectados orgánicamente de sus militantes y simpatizantes. Por lo tanto los partidos políticos en el Perú ter-

minan siendo partidos sin gran militancia y más bien con un determinado porcentaje de electorado favorable<sup>(33)</sup>.

A su turno, Romeo Grompone indica otros perjuicios graves que produce el electoralismo. Fundamentalmente, se refiere a la errada o simplificadorísima concepción de la sociedad, que se forman los partidos que la miden en función de apetencias electorales: sólo tratarán de ver en ella a los sectores de población seleccionados por las muestras de encuesta, evaluar sus reacciones, y proponerse mensajes que los movilicen a votar por ellos mismos. La relación entre pueblo y partido se convierte así en una verdadera manipulación que de representación, expresión y participación empieza a tener muy poco, si algo al fin y al cabo:

Con el advenimiento de la democracia, mientras la sociedad cambiaba en términos que vamos a describir más adelante de modo muy resumido, los partidos se convertían en organizaciones profesionales-electorales. Se creaban así direcciones personalizadas cuyos intereses se distanciaban de los militantes de la organización con los cuales tenían cada vez menos contactos. Comenzaron a tomar preeminencia asesores profesionales y expertos o supuestos expertos en mercadeo político. Las encuestas de opinión pública invocando un objetivismo desprovisto de cualquier juicio de valor, describían a la población en agregados y decían poco o nada de cómo los ciudadanos construían sus juicios, atendían a los medios de comunicación, filtraban los mensajes, actuaban en

---

33 BERNALES, Enrique. «Crisis y partidos políticos». En: *Del golpe de Estado a la nueva Constitución* (varios autores). Lima, Comisión Andina de Juristas, 1993, parte II, cap. II, p. 50.

variados ámbitos de relaciones interpersonales<sup>(34)</sup>.

Consideramos que estas reflexiones son muy importantes para el trabajo de diseño normativo, porque el Derecho puede facilitar las condiciones que permitan a los partidos tener una participación política activa no sólo en período de elecciones sino también permanentemente. Por ejemplo, si se hubiera puesto en funcionamiento las previsiones del artículo 70 de la Constitución de 1979, que preveía el otorgamiento de espacios gratuitos a los partidos en los medios de comunicación del Estado, indudablemente se les habría obligado a ocuparse institucionalmente de la política en forma permanente frente a la ciudadanía. Este sería, sin lugar a dudas, un estímulo a su organización interna, a su preocupación por interpretar correctamente la realidad, y sería también un mecanismo de comunicación más frecuente entre pueblo y partidos como conjunto.

Es muy posible que al gobierno de turno no le convenga dar cabida en los medios de comunicación del Estado al conjunto de fuerzas políticas, porque estará facilitando a la oposición las tribunas que controla. Sin embargo, pensando políticamente, desde el punto de vista integral de la sociedad política, y en el largo plazo, indudablemente dar tribuna permanente a los partidos para la discusión pública, fortalece a la democracia y también contribuirá a fortalecer al sistema de partidos mismos. Estas y otras medidas, deben convertirse en obligatorias dentro de nuestro ordenamiento jurídico de partidos.

34 GROMPONE, Romeo. «Representación política, partidos y escenarios futuros». En: *Socialismo y Participación*. Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación -CEDEP-, marzo de 1996, n° 73, pp. 13-14.

### 1.2.6. Corrupción

La encuesta dentro de los países andinos realizada en 1994 que hemos venido utilizando a lo largo de esta parte, trae cifras que nos interesa destacar en relación a este tema:

#### ¿Para qué quieren llegar los políticos al poder?<sup>(35)</sup>

Razón	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
- Robar	27.2	23.0	36.6	40.0	58.6
- Enriquecerse.					
- Beneficio personal o defender sus intereses	-	24.0	24	-	4.0
- Subtotal de visiones francamente negativas	76.8	61.2	74.4	59.0	72.4
- Poder	-	16.2	6.5	5.0	7.5
- Gobernar	2.3	20.4	3.9	19.0	9.4
- Otras	11.8	-	9.8	4.0	2.8
- ns/nr	9.1	2.2	5.5	13.0	7.9

El Perú no es el país en el que mayor cantidad de personas considera que los políticos quieren llegar al poder para robar porque esa es la convicción de más de la mitad de todos los venezolanos para su país. Pero aquí contestaron afirmativamente el cuarenta por ciento de las personas es decir, dos de cada cinco. El desprestigio de los políticos y

35 PERELLI, Carina; RIAL, Juan. «Las instituciones democráticas y la acción de los partidos políticos: percepción ciudadana en los países andinos». En: *Boletín Electoral Latinoamericano*. San José, IIDH/CAPEL, enero-junio 1995, n° XIII, pp. 190.

de las fuerzas políticas en general por esta razón es pues extendido y no sólo en el Perú.

La corrupción es indiscutiblemente un fenómeno mucho más amplio que la vida político partidaria. Sin embargo, puede afectar a los partidos de las siguientes maneras:

- A través del manejo de los recursos partidarios mismos. Es muy importante establecer mecanismos de control a las finanzas de los partidos para contribuir a eliminar la corrupción en la política.
- A través de los favoritismos, del clientelismo y de la aplicación de la reciprocidad fuera del contexto en el que es adecuada y positiva. El mal uso del poder político suele ser un defecto corriente contra el que es preciso luchar. La falta de democracia, de rendición de cuentas y de renovación de dirigencias, suelen ser aspectos decisivos en la propagación de estos males.
- El descontrol de la corrupción cuando un partido ejerce funciones de gobierno y, sobre todo, cuando tiene además mayoría absoluta en el Congreso porque en estos casos los controles oficiales del Estado funcionan muy imperfectamente y, antes bien, permiten altos grados de tolerancia.

Para circunstancias como éstas, es imprescindible que los mecanismos de control del aparato de Estado, sean complementados con formas de democracia y de rendición de cuentas al interior del partido de gobierno porque estos últimos podrán funcionar mejor que aquellos. En caso alguno estas medidas asegurarán la moralidad, pero serán un instrumento más a su favor.

En el ámbito de la lucha contra la corrupción, sin embargo, se necesitará indudablemente un esfuerzo sostenido

y de largo plazo mucho más amplio, que alcance a todos los aspectos de la sociedad, incluida esa cultura tolerante que permite pasivamente que la corrupción erosione la vida común. Como en otros casos, aquí la vinculación entre partido y sociedad, y entre problemas de los partidos y problemas de la sociedad es notoria y resaltante.

### 1.2.7. La actitud pasiva de los partidos frente al terrorismo en el Perú

Enrique Bernalles ha sido el único autor al que hemos leído preocupación por la importancia que en la crisis de los partidos, tuvo la política que ellos adoptaron frente al terrorismo peruano de los años ochenta y principios de los noventa. Sus palabras:

¿Es Sendero Luminoso una de las causas de la crisis partidaria? En varios aspectos sí, porque esta organización se propuso combatir abiertamente a los partidos, acabar con la democracia y con la «ilusión» del parlamentarismo representativo, por ellos llamado «cretinismo parlamentario». Pero tuvo en los propios partidos a cómplices involuntarios, porque carecieron de lucidez para percibir la gravedad del reto y el profundo rechazo del pueblo a la violencia política armada. Los partidos no deben ser símbolos de debilidad y desarme. Esa fue la trampa que les tendió Sendero y que los antidemócratas explotan. Salir de esa trampa es fundamental para acabar con la crisis y recuperar la confianza popular<sup>(36)</sup>.

Y luego, corroborando lo dicho, añade una anécdota de

---

36 BERNALLES, Enrique. «Partidos políticos y democracia en el Perú». En: *Socialismo y Participación*. Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación -CEDEP-, marzo de 1996, n° 73, p. 49.

singular significación, de la que fue testigo de excepción por haber presidido la Comisión del Senado de la República sobre Violencia y Pacificación:

Cuando la Comisión Especial solicitó por ejemplo a los partidos que presentaran sus comentarios sobre el terrorismo y propuestas de pacificación, ninguna organización política presentó sus posiciones. Al parecer, no tenían nada al respecto. La Comisión dejó constancia de este sorprendente silencio y constató algo igualmente grave: la exigencia común de los partidos era reclamarle al gobierno por lo que se hacía o no se hacía en materia contrasubversiva<sup>(37)</sup>.

El fenómeno es claro aplicado al Perú. Tanto, que uno de los pilares indiscutibles del apoyo del pueblo peruano a Alberto Fujimori ha sido la captura de Abimael Guzmán y el desmantelamiento tanto de Sendero Luminoso como del MRTA, cosa que hasta 1992 parecía no sólo imposible de lograr sino exactamente todo lo inverso: lo que parecía imposible era detener el avance impenitente del terrorismo. Y ese avance ocurrió a lo largo de una década con gobiernos constitucionalmente elegidos, y que respondían a los partidos tradicionalmente más fuertes del país.

Sin embargo, el contexto más amplio de este problema es la incapacidad de los partidos para tomar agresiva y clara posición frente a los grandes problemas del país, lo que en otros términos es la incapacidad de elaborar los problemas y diseñar soluciones. También tiene que ver con la incapacidad para concertar políticas y buscar acuerdos

---

37 BERNALES BALLESTEROS, Enrique. «Partidos, democracia y autoritarismo en el Perú». En: *Sociedad, partidos y Estado en el Perú* (varios autores). Lima, Universidad de Lima, 1995, p. 167.

sobre los temas más importantes. Generalmente, los partidos prefirieron hacer oposición irredenta sobre ello, con la esperanza de obtener ganancia política en las elecciones siguientes, antes que buscar acuerdos nacionales que condujeran a soluciones efectivas.

No escapará que esto tiene vinculación con muchos de los problemas anteriormente mencionados, en especial con la existencia de élites que buscan ante todo el poder, con la falta de mecanismos democráticos que permitan la rendición de cuentas, y con la falta de vinculación entre los partidos y la sociedad.

Es difícil que las normas jurídicas sobre partidos sean determinantes en lograr la superación de este conjunto de problemas. Sin embargo, partidos sólidos y democráticos pueden ser un elemento que, junto con otros, contribuya a la solución de asuntos de esta naturaleza.

Hasta aquí consideramos haber hecho un tratamiento comprehensivo de la problemática que viven los partidos en el contexto del sistema político peruano. Veamos a continuación las normas vigentes y qué se puede proponer para cambiar el estado de cosas existente.

### **1.3. A quiénes favorece esta precariedad y qué perjuicios políticos trae**

Estas dos preguntas son importantes en este punto porque si existe una precariedad consistente en el sistema de partidos peruanos, y si se debe a estas razones identificables, cabe preguntarse porqué no se toman medidas que cambien la situación y tonifiquen a los partidos políticos.

Para responder esta pregunta, consideramos indispensable recordar que el objetivo final de los partidos es el ejercicio del poder político en la sociedad. Se supone que mien-

tras más democrático sea un partido, mientras su discusión interna sea más rica, mientras más fluida y leal sea la relación entre fuerzas políticas dentro del sistema de partidos, más poder se acumulará en función del objetivo final.

Pero esta manera de pensar supone que existe una cantidad de poder disponible en la sociedad, que puede ser tomado por quien se organiza mejor. Esta hipótesis, sin embargo, es errónea. El poder no existe en la sociedad a disposición del que quiera o pueda tomarlo. El poder se crea y desaparece. Alguien que no tenía poder puede, inteligentemente, desarrollar su cuota sin quitarles poder a otros. Simplemente, algún día será más poderoso que los demás aunque no les haya quitado nada. Lo inverso también ocurre: alguien puede, torpemente, perder poder sin que otro lo tome y, luego de un tiempo, ser uno más. Cuando esto ocurre al jefe de una tribu o de un imperio (como muchas veces lo registró la historia), nadie asume su lugar y la sociedad política de que se trate se sume en la anarquía hasta que desaparece u otro, con el tiempo, construye su propio poder y reordena la vida. Algo de suerte y mucho de inteligencia fue lo que Maquiavelo resumió en sus conceptos aún vigentes de fortuna y virtud.

El poder se crea de muchas maneras: por la fuerza, por la razón, por el terror, por la riqueza, por la organización. La democracia, una forma de organización de la sociedad política bastante elaborada y por ello tardía en la historia de la humanidad, construye poder por las reglas de juego civilizadas y por la organización. Supone que existe una determinada masa de poder en la sociedad que se traslada de mano en mano en virtud de procedimientos esencialmente electorales.

En esto la democracia tiene sus propios prejuicios. Uno de ellos es que la organización que construye pone el máxi-

mo poder en el Estado. Otro es que se puede construir sociedad desde la nada o desde muy poco, civilizadamente, de manera que el poder vaya fluyendo de un todo social armónico y que respeta las reglas en su progreso político. Otro, que los demás poderes que no son el de la organización (como la fuerza bruta o la riqueza), sucumbirán ante el poder del todo social organizado.

Probablemente todo ello sea cierto luego de un umbral del desarrollo de las sociedades democráticas. Pero en el trayecto desde las otras formas de organización política hacia la democracia, no todos estos presupuestos se cumplen. El más importante, en nuestro criterio, es que no siempre existe la suficiente masa de poder político no contaminado de fuerza, temor o riqueza como para poderlo aprovechar organizadamente.

Las sociedades aristocráticas son precisamente eso: la concentración de la riqueza en pocas manos, que concentra también la fuerza y controla no por legitimidad sino por hegemonía, es decir, por temor. La distribución, normalmente, ocurre a través de la reciprocidad que, sin embargo, con disfraz democrático se convierte en clientelismo una deformación muy parecida a lo que sucede con las virtudes y degeneraciones del poder en el pensamiento aristotélico (monarquía-tiranía, aristocracia-oligarquía, democracia-anarquía).

Pensamos que el Perú sale de una organización oligárquica, en la cual existía no sólo poca riqueza en muy pocas manos, sino una cuota de poder reducida, concentrada también en pocas manos por el ejercicio de la fuerza y la dominación.

Al pasar de un sistema oligárquico a un sistema democrático, lo que ocurre por el progreso económico que aun-

que limitado existe, por la urbanización de la sociedad, por la modernización, por la apertura al exterior, por la revolución en las comunicaciones, etc., entonces cambia la forma de la organización social, pero no cambia la cantidad de poder existente, ni tampoco cambian los métodos de ejercitarlo.

Se produce lo que se llama en todas las disciplinas del saber, un proceso de transición que es traumático porque no ha dejado de ser lo anterior pero también es lo nuevo y, en este sentido, no es ni lo uno ni lo otro. Normalmente además, se le mide por lo nuevo, pero tiende a actuar con rezagos de las conductas anteriores.

Esto son a nuestro juicio los partidos políticos que aparecen en el Perú en los años treinta y que llegan, en condiciones precarias, al fin del siglo.

Organizaciones que van captando a un pueblo al que antes simplemente se dominaba por hegemonía, debido a que la modernización del país exige un cambio de reglas de juego. Pero en las normas que rigen las relaciones sociales permanecen dos rasgos complementarios: la masa tiene rezagos paternalistas y busca líderes a los cuales entregar su confianza en términos esencialmente primarios, y los líderes son personalidades de rasgos aristocráticos que ejercen el poder también de manera paternalista. La mezcla de ambos, en una sociedad en transformación, conduce a relaciones clientelísticas y, desde el poder, a fenómenos populistas. Esto es tanto más marcado, cuanto que al ser la sociedad escasa de riqueza, no se puede realizar grandes procesos de redistribución desde el Estado que beneficien a todos.

De manera que lo que hemos encontrado como defectos de los partidos, en realidad son características funcionales

de acomodo que sirven a la manera como están estructuradas las relaciones sociales y políticas, a la escasa masa de poder existente, y a la manera cómo se desarrolla el proceso de transición social de la aristocracia a la democracia.

Es obvio que no beneficia a todos, pero sí a los círculos que se hallan más cerca del poder, o que inclusive pueden tentar ejercerlo, que son el núcleo central y que, precisamente, conducen las fuerzas políticas. No es por tanto de extrañar que los partidos hayan perseverado en estos problemas: después de todo, quienes tenían alguna forma de acceso al poder se beneficiaban con ello y quienes no tenían poder, quedaban fuera del sistema y sólo les correspondía votar en las elecciones, momento para el cual había un reparto especial de beneficios: la largueza en la disposición de obras y otras donaciones de los candidatos a los sectores más necesitados del país durante campaña electoral, es de una familiaridad proverbial no sólo en el Perú.

Entonces, ¿por qué la crisis electoral de fines de los ochenta? En este contexto la respuesta es evidente: los partidos, tratando de mantener las cuotas escasas de poder que detentan, con la finalidad de lograr el triunfo en las próximas elecciones, no tuvieron la generosidad suficiente de pactar una tregua en dos asuntos fundamentales: el terrorismo y la crisis económica. Al contrario, en ambos casos pugnaron por achacar la culpa a los otros y, en cierta manera, por permitir la agravación de ambas crisis en la esperanza de lograr el poder y salvar al país cada uno de ellos (con lo cual era imposible que lo hiciera cualquiera). Pero la crisis económica unida a la del terror, fueron dos factores que se potenciaron entre sí y que hicieron que el pueblo mirase a otros lugares en busca de liderazgo alternativo. Así resulta el fenómeno del año noventa que,

además, resuelve ambos problemas vinculándose a dos bolsones de poder en nuestro medio: las reglas dictadas por los organismos internacionales en materia económica, y la fuerza de las instituciones armadas en el ámbito del terrorismo.

Esto no explica porqué ganó el ciudadano Fujimori, ni porqué logró controlar la inflación y desarticular a los movimientos terroristas existentes (lo que requeriría un estudio de otra naturaleza que éste), pero sí es clara explicación de la evolución de la vida de los partidos políticos.

Desde luego, el perjuicio de toda esta situación es para el país mismo, porque ante la incapacidad del sistema de partidos de acumular poder en la organización democrática, se fortalecen las tendencias autoritarias y clientelistas, atrasando en cierta manera el reloj de la historia. Como es obvio, en este proceso también son perdedores de corto plazo quienes conformaban las aristocracias partidarias. Los hechos lo demuestran.

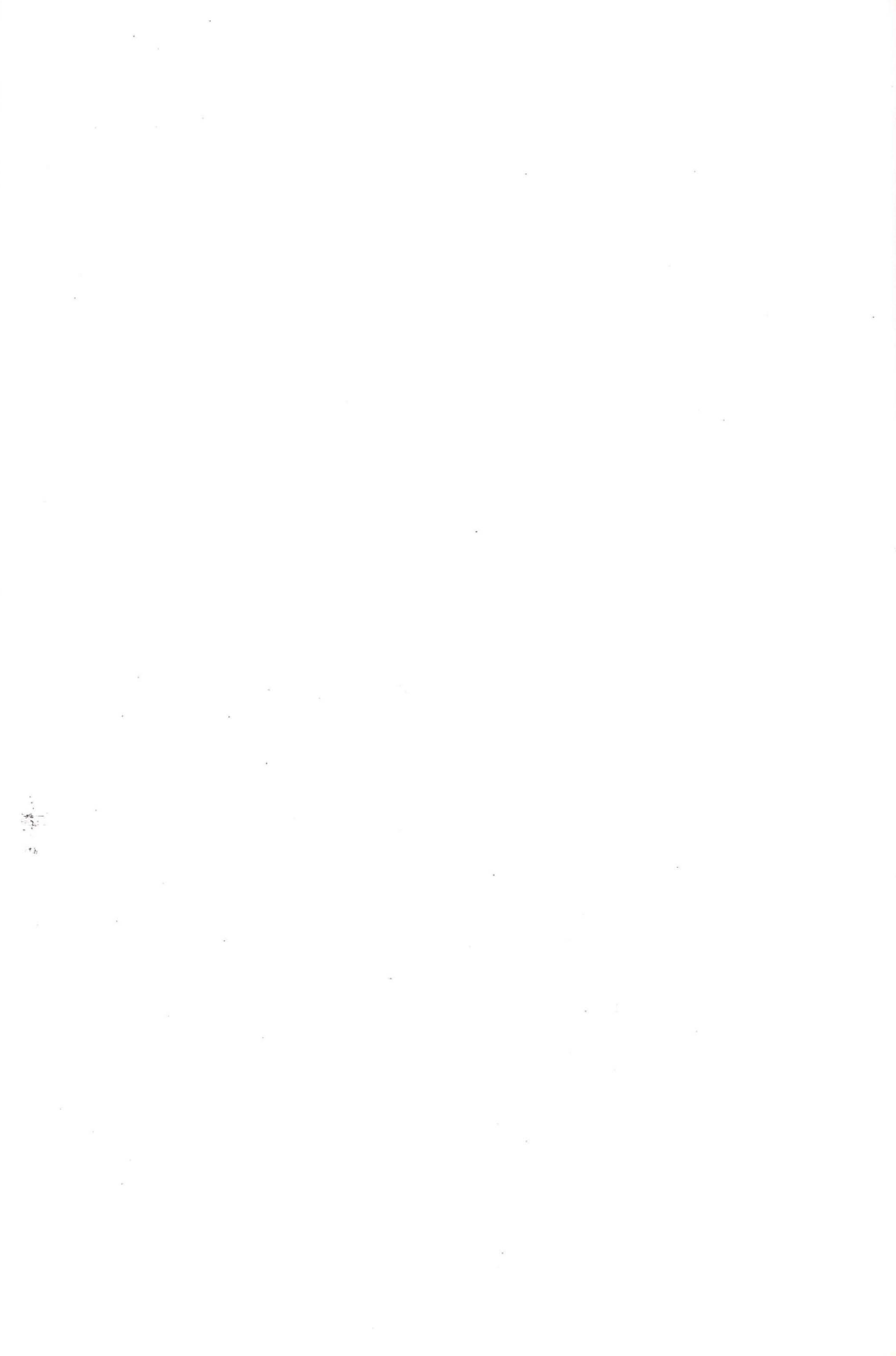
Esta parece ser la suerte de los grandes fenómenos sociales y de las grandes transformaciones. En el fondo, todo es explicable, todo tiene un fundamento, pero de un lado el proceso social de gran tendencia sigue avanzando y, de otro, los actores ocasionales suben, bajan y desaparecen con una velocidad inusitada, casi sin poder revertir su suerte, ni cuando mejora ni cuando periclita.

Creemos, sin embargo, que la crisis de los partidos, aunada al proceso de modernización, siguen manteniendo la fuerza originaria del proceso social de democratización de la sociedad porque los sectores sociales antes dominados, irrumpen en la vida cotidiana con fuerza propia y también desarrollando sus propios intereses. No otra cosa es el inmenso sector informal conformado por las mayorías urba-

nas para sobrevivir, no al margen de la sociedad, sino con su propia estructura interrelacionada indesligablemente al sector formal. De este grupo humano, en el que se está creando poderes de todos los tipos, podrá eventualmente salir un nuevo grupo social a ser capturado por organizaciones políticas que tendrán que ser menos verticales y más democráticas que sus predecesoras.

Desde luego, también puede ocurrir que el proceso de modernización conduzca a acrecer el poder que detenten determinados organismos que combinen el poder de la fuerza con el poder económico y que, por un tiempo más o menos largo, instituyan una nueva oligarquía pero más moderna que la anterior, productora de riqueza y capaz de hacer redistribución. En el largo plazo eso no puede sino conducir a la democracia, pero ese largo plazo pueden ser varios decenios más.

Esto, sin embargo, pertenece al campo de la prospectiva, que no es en el que se halla este trabajo.



## **EL TRATAMIENTO LEGISLATIVO VIGENTE Y EL DEBATE SOBRE UNA NUEVA LEY DE PARTIDOS EN EL CONGRESO**

### **1. El tratamiento legislativo vigente y el debate sobre una nueva ley de partidos en el Congreso**

El tratamiento legislativo de los partidos políticos en la actualidad, está hecho en dos niveles: el constitucional (restringido al artículo 35 de la Constitución de 1993) y el de la Ley Orgánica Electoral aprobada como texto único integrado mediante la Resolución 043-94-JNE del Jurado Nacional de Elecciones, de fecha 09 de agosto de 1994, a la que habrá que añadir la modificación contenida en la Ley 26452 del 11 de mayo de 1995, cuyo artículo primero modificó la cantidad de firmas necesarias para reinscribirse en el Registro de Organizaciones políticas.

La metodología de exposición que seguiremos es la siguiente:

- Presentar la norma constitucional comentada.
- Luego, presentar un conjunto de temas legislativos de importancia para normar a los partidos políticos.
- Presentar los temas no legislados pero que han apareci-

do como importantes en diversos proyectos de ley presentados al Congreso. Damos especial tratamiento al Proyecto de Ley General de Elecciones (Código Electoral), presentado por el Jurado Nacional de Elecciones en ejercicio de su iniciativa legislativa, y publicado por el Diario Oficial El Peruano en su edición del jueves 23 de mayo de 1996.

### **1.1. La Constitución de 1993**

Dos aspectos son importantes al abordar este tema: uno el contenido mismo del artículo 35, referido a los partidos políticos y, otro, el de la ameritación política de esta Constitución, en particular haciendo comparación con la de 1979. Lo haremos sucesivamente

#### **1.1.1. El contenido normativo de la Constitución de 1993**

*Artículo 35.-* Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.

La 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 en forma proporcional al último resultado electoral general.

La Constitución menciona tres tipos de organizaciones políticas, todas las que tienen por finalidad llegar a participar del poder. No obstante, son distintas entre sí:

- Los partidos, como ya hemos dicho, tienen institucionalidad y una organización propia; atraen afiliados a los que pretenden vincular por largo plazo a sus labores y, además, suelen tener programas y una coloración ideológica. Los partidos pretenden durar por largos períodos de tiempo, si no para siempre.
- Los movimientos son agrupaciones de personas que participan en política sin una gran organización interna consistente. Tienen un líder o un grupo de líderes prominentes que toman todas las decisiones importantes. Aparecen tras banderas ocasionales que deben ser obtenidas con la fuerza de la unidad, o para participar en procesos electorales. La militancia predominante es emocional y ocasional. No tienen larga vida: transcurrido un lapso o cumplido el propósito para el que fueron originalmente establecidos, suelen desaparecer y, en algunos casos, pueden convertirse en partidos.
- Las alianzas, que son pactos institucionales de partidos y organizaciones políticas, para participar en una elección o en un período de gobierno. Las alianzas son una especie de superestructura de decisión política a la que se someten las organizaciones de su base. Cuando termina la coyuntura electoral o el período de ejercicio de poder para el que fueron diseñadas, normalmente las alianzas también concluyen y se vuelven a disolver en los partidos y movimientos que las originaron. Eventualmente, aunque no de manera frecuente, pueden conducir a una fusión de partidos extinguiendo los antiguos y haciendo nacer uno nuevo.

La Constitución reconoce a estas organizaciones políticas la función de concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular. Esto equivale a decir que tienen varios derechos:

- Reunir a ciudadanos organizadamente para expresar posiciones políticas colectivamente. Como podrá fácilmente apreciarse la organización política está íntimamente conectada a ciertos derechos fundamentales de las personas que participan en ellas: derecho de reunión, de participación, y de asociación entre otros.

Crear condiciones para que la afiliación de los ciudadanos en organizaciones políticas pueda realizarse de manera fluida, fortalece el sistema de partidos porque hace que cada uno de ellos pueda echar verdaderas raíces en la sociedad. Este es un aspecto importante para la superación de las deficiencias que hemos encontrado en nuestra realidad política.

- Comunicar sus puntos de vista a la sociedad para atraerla hacia sus posiciones políticas y su organización. También la conexión con los derechos de opinión y expresión de las personas es clara en este aspecto.

La democracia supone participación activa y discusión política abierta. Sin ellas no existe por más que las formas electorales sean cumplidas. Los partidos tienen que poder comunicarse con la población para fortalecer el sistema democrático. Por consiguiente, este es otro aspecto que requiere especial consideración al dictar las normas del caso. Es más: la comunicación de los partidos con el pueblo permite continuidad en la vida política; no la restringe a los períodos electorales.

- Participar en las votaciones populares de distintas clases que existen. En el referéndum tomando posición por el sí o por el no; en la revocación o rendición de cuentas tomada a autoridades elegidas; en las elecciones de representantes presentando candidatos o respaldando a algunos de los existentes. Esta forma de actuación tam-

bién tiene íntima relación con las formas que asume el derecho de participación política de las personas.

Las reglas que se establezca, deben garantizar que las organizaciones políticas que representan de manera significativa a sectores de opinión política, puedan participar activamente en los comicios de diversa naturaleza que tengan lugar. No permitir dicha participación crea una fuerza centrífuga del sistema de partidos y propende a actitudes antisistema que no son sino la expresión de la imposibilidad de estar incluido. Reglas que restrinjan artificialmente la participación, debilitarán el sistema de partidos y, con ello, a la democracia.

Como toda organización social, entendida en el Derecho como persona jurídica, las agrupaciones políticas asumen fisonomía propia y una existencia formal para el Derecho. En tal sentido, estas organizaciones asumen derechos y obligaciones para sí mismas, independientes de los que corresponden a los ciudadanos que las conforman. Sin embargo, es importante destacar que son instrumentales a la participación política de los ciudadanos: es ésta la razón de fondo de su existencia y la que en última instancia las explica.

La parte final del primer párrafo del artículo establece que las organizaciones políticas deben inscribirse en el registro correspondiente para tener personalidad jurídica. Este registro es el de organizaciones políticas que lleva el Jurado Nacional de Elecciones según el artículo 178 inciso 2 de la propia Constitución.

Aun cuando aplicando concordadamente las dos normas queda claro que un partido político no necesita de una segunda inscripción en los registros públicos para tener personería jurídica, un tema propio de la legislación elec-

toral y que trataremos en parte posterior de manera detenida, consiste en saber si la personería que alcanzan los partidos con su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas, sólo los debe habilitar para ejercitar sus competencias políticas, o si debe bastar para que ejerciten también personería de naturaleza civil. Este problema tiene especial importancia porque suele suceder que la inscripción en el Registro Electoral caduque de tiempo en tiempo según establecen las propias reglas electorales. De esta manera, la cancelación de la inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas abre la posibilidad de que la personería civil de los partidos pueda ser también extinguida hasta la nueva reinscripción. En el entretiem po, o si no hay reinscripción, pueden plantearse serios problemas jurídicos que tendremos que analizar. En todo caso, para evitar estos accidentes, muchos partidos políticos se inscriben también como asociaciones civiles con la finalidad de mantener permanentemente en uso su personería para actos jurídicos no políticos como tenencia de inmuebles para hacer sus actividades públicas, contratación personal, etc.

La seguridad de que los bienes partidarios se mantendrán en propiedad, y que los convenios de naturaleza civil que celebren podrán ser honrados, contribuye a fortalecer el sistema de partidos y la vida democrática. Por consiguiente, es conveniente establecer normas que garanticen la permanencia de la institucionalidad civil, más allá de los accidentes de la vida política que lleven a suspender la personería pública de los partidos. Aquí hay problemas que atañen a las modalidades de dicha seguridad, y a los plazos máximos que hay que dar al tratamiento especial.

El segundo párrafo del artículo 35 reclama de la ley lo siguiente:

— Normas para el funcionamiento democrático de los par-

tidos, y que en lo esencial deben estar destinadas a regular quiénes tienen derecho de decisión dentro de la organización, y cómo se garantiza que los líderes y representantes sean nominados democráticamente. Es un principio importante porque un partido político que no se estructura democráticamente en su interior, difícilmente podrá hacer un aporte cabalmente democrático a la vida política general del país. Tendremos oportunidad de ver que el asunto ha sido intensamente discutido en el Perú y que existen diferentes opciones sobre la materia.

- Normas referentes a la eticidad económica de los partidos y que en lo concreto se refieren a la transparencia en los ingresos, es decir, a la indicación de cuáles son las fuentes que los abastecen de recursos. Esto es importante en el mundo moderno en el que la propaganda política exige muchos gastos y siempre, cerca del poder, existen personas dispuestas a prestar apoyo económico para después pretender privilegios e ilicitudes de muchos tipos. Hemos visto antes, además, que los partidos políticos son especialmente sensibles al problema de la corrupción y que, cuando son afectados por ella, el sistema de partidos como tal y en verdad el sistema político en su conjunto tambalean. El tema ha tenido intensa discusión y ha recibido dispares propuestas de normatividad a lo largo de los últimos años.

Pedro Planas ha hecho una crítica drástica a esta parte de la Constitución:

Más bien, la tercera disposición podría constituir una auténtica novedad constitucional (digna de sumarse a las supresiones, lapsos y modificaciones ya reseñadas), si cabe denominarla así. Ella residiría en la incorporación —mediante la pro-

yectada Ley de Partidos— de un dispositivo para fiscalizar «el origen» de los recursos económicos de los partidos políticos (¿se considera aquí a movimientos y otras organizaciones políticas o se fiscalizará sólo a los partidos, según se desprende literalmente del texto constitucional? Pero, fiscalizar el «origen de los recursos económicos» —así, a secas— implicaría un registro contable permanente, pues no se trata sólo de fiscalizar la eventual inversión publicitaria durante las campañas electorales. Y muy meticuloso, que escudriñaría rubros tan diversos como gastos por mantenimiento de locales, ingresos por cuotas, aportes y donaciones, confección de registros, pago de secretarías y funcionarios, gastos por viajes de dirigentes nacionales, etc.<sup>(1)</sup>.

Coincidimos con esta crítica en lo referente a que la norma parece estar destinada a ejercitar una fiscalización obstruccionista de la actividad económica y financiera de los partidos políticos. Como veremos posteriormente, al evaluar la discusión sobre los proyectos presentados al Congreso, las propuestas presentadas por congresistas oficialistas de los congresos existentes entre 1990 y 1996 han sido tremendamente represivas y llenas de exigencias de detalle, muchas veces imposibles de cumplir para un partido. La voluntad obstruccionista, en nuestro criterio ha sido manifestada y debe ser corregida.

También estamos de acuerdo en la crítica referente a que la exigencia de transparencia en materia financiera

---

1 PLANAS, Pedro. «La relativización constitucional de los partidos políticos». En: *La Constitución de 1993, análisis y comentarios II*. Lima, Comisión Andina de Juristas, 1995, p. 61.

y económica no mencione a las organizaciones políticas y candidaturas. Esto no parece razonable interpretarlo como que estos dos últimos están exentos de la obligación de rendir cuentas pero es verdad que una actitud literalista extrema al interpretar la norma sí podría conducir a tomar las cosas en ese sentido. Por consiguiente, estimamos que los movimientos políticos y las candidaturas, mientras existan, deben presentar informes económicos a la entidad que finalmente los fiscalice.

A diferencia de Planas, nosotros creemos que sí es correcto que la fiscalización sea permanente y no sólo en períodos electorales. La razón es muy sencilla: será muy fácil organizarse para tomar dinero poco limpio durante los períodos existentes entre elección y elección y luego presentarlos como aportes propios a la campaña. Creemos que la moralización sí exige que la fiscalización de los partidos en materia económica sea permanente.

- Finalmente, el artículo señala que la ley establecerá normas para el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general.

El acceso a los medios de comunicación del Estado es pertinente precisamente porque al pertenecer al Estado pertenecen a todos, no sólo al gobierno a cargo del Estado en un momento determinado. De otra parte, dar participación en estos medios permite a los partidos un canal de expresión que da viabilidad a una de sus funciones: participar en la formación y manifestación de la voluntad popular. El beneficio que ello tiene para la democracia es evidente.

La participación en virtud de los porcentajes alcanzados

en el último resultado electoral general ha sido también criticada por Pedro Planas:

Pese a los precedentes establecidos, no se ofreció este «acceso gratuito» ni en las elecciones generales de 1995, ni en las municipales del mismo año. Y si fuera el caso, existe una modificación totalmente innecesaria, introducida por los autores de la Carta de 1993, que corre el riesgo de provocar una confusión en el criterio que habrá de considerarse al momento de distribuir los espacios gratuitos. Antes, el texto presentado por la Constitución de 1979 era muy preciso: «con tendencia a la proporcionalidad resultante de las elecciones parlamentarias inmediatamente anteriores» (artículo 70). En cambio, ahora, la Carta de 1993 ha establecido que será distribuido «en forma proporcional al último resultado electoral general» (segundo párrafo del artículo 35).

¿Qué entender por «resultado electoral general»? ¿Acaso una media aritmética entre el resultado presidencial y el resultado parlamentario? Y en cuanto a la elección presidencial, ¿se considerará el resultado de la primera o de la segunda vuelta? Además, ¿significará este misterioso cambio que ya no se ofrecerán espacios gratuitos a las agrupaciones políticas que sólo presenten candidaturas a nivel parlamentario? <sup>(2)</sup>

Consideramos esta vez acertadas todas las críticas de la cita: el parámetro resulta difícil de calcular y, en todo caso, queda sujeto a interpretación. Eso es definitiva-

---

2 PLANAS, Pedro. «La relativización constitucional de los partidos políticos». En: *La Constitución de 1993, análisis y comentarios II*. Lima, Comisión Andina de Juristas, 1995, p. 60.

mente malo. La posibilidad de que los candidatos a Congreso que no tienen fórmula presidencial no reciban espacios es verosímil y sería una arbitrariedad. Y el hecho de que en 1995 no se haya dado estos espacios ha sido una muestra de intolerancia política inconsistente con los precedentes que nadie se atrevió a incumplir, y en verdad es inconsistente con el espíritu democrático mismo.

En todo caso, este problema se hubiera arreglado muy fácilmente adoptando la norma que ya existía en la Constitución de 1979: proporcionalidad con las últimas elecciones a Congreso.

El artículo da acceso gratuito a los medios de comunicación social del Estado para cualquier momento y no sólo para los períodos electorales. La práctica en los últimos quince años en el Perú, fue restringir este derecho a las elecciones. Lo hicieron tanto el gobierno de Acción Popular, como el del Apra. Como acabamos de ver, el Presidente Fujimori no dió espacios ni siquiera en la época electoral de 1995 en abierta inconstitucionalidad. Es importante que la legislación establezca ineludiblemente que los partidos políticos tendrán acceso permanente a los medios de comunicación del Estado.

Una anotación importante en la normatividad constitucional aplicable es que quienes tienen derecho a participar en organizaciones políticas son los ciudadanos, no las personas. La diferencia tiene que ver con la definición del artículo 30 de esta Constitución y que se refiere exclusivamente a los peruanos que hayan cumplido dieciocho años de edad y que se hayan inscrito en el registro electoral. Estarán excluidas las personas a las que la Constitución les prohíbe expresamente la participación política:

- Quienes tienen en suspenso el ejercicio de la ciudadanía según el artículo 33 de la Constitución: por resolución judicial de interdicción; por sentencia con pena privativa de la libertad y por sentencia con inhabilitación de los derechos políticos.
- Los jueces y fiscales que están prohibidos de participar en política según el artículo 153 de la Constitución.
- Los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura que están sujetos a las mismas obligaciones e incompatibilidades de los vocales de la Corte Suprema (según el artículo 156) y, por tanto, debe aplicárseles el artículo 153 mencionado en el párrafo anterior.
- El Defensor del Pueblo que según el párrafo final del artículo 161 tiene las mismas incompatibilidades que los vocales supremos y, por tanto, también se le aplica el artículo 153 de la Constitución.

Una lectura atenta de la Constitución muestra que los miembros en servicio activo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional están inhabilitados para elegir y ser elegidos, pero no de participar en organizaciones políticas. No obstante, tampoco están inscritos en el padrón electoral y, por consiguiente, de acuerdo al artículo 30 no podrían ejercitar el derecho ciudadano de participar en organizaciones políticas. Sería bueno, sin embargo, que la Constitución estuviera mejor elaborada y prohibiera también esta participación en organizaciones políticas de manera expresa a los elementos en servicio activo castrense.

Tampoco se establece limitación en la participación en organizaciones políticas a los miembros del Jurado Nacional de Elecciones, ni a los jefes de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y del Registro Nacional de Identifica-

ción y Estado Civil. En verdad esto es contradictorio con la independencia que frente a las organizaciones políticas debe exigirse a estos magistrados de la República.

Finalmente, también en el plano de la normatividad constitucional hay que decir que las organizaciones políticas deben estar conformadas y actuar en el sentido que expresan los deberes genéricos del artículo 38: «Todos los peruanos tienen el deber de honrar al Perú y de proteger los intereses nacionales, así como de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación».

Una organización política que salga de estos marcos, no puede ser formalmente aceptada como tal y es un peligro en el sistema de partidos. Esta observación es particularmente útil de recordar en un país como el Perú que, durante muchos años, sufrió embates terroristas provenientes de organizaciones realmente existentes, que se llamaban a sí mismas partidos, que lo eran en el sentido político del término, pero a las que no podría nunca reconocerse condición de organizaciones políticas desde el punto de vista jurídico, tanto por la naturaleza de sus medios como por los fines que perseguían.

### **1.1.2. La apreciación política de la Constitución de 1993 en relación al tema de partidos**

Pedro Planas considera sumamente negativa la forma como se ha legislado los partidos en la Constitución de 1993. Sus palabras:

La Carta de 1993 presenta –por decirlo en una palabra– un astuto esfuerzo destinado a relativizar a los partidos políticos como instituciones vertebrales para la participación política ciuda-

dana. El constituyente de 1993, en lugar de esforzarse por extraer de la legislación comparada nuevos mecanismos o sugerentes dispositivos dirigidos a fortalecer la representación política y el propio sistema pluralista de partidos políticos, se percibe, más bien, cierto reprochable facilismo que limitó a los autores a la poco honrosa tarea de podar algunas garantías institucionales para los partidos políticos, consignadas en nuestro ordenamiento constitucional —por vez primera— por el constituyente de 1979<sup>(3)</sup>.

Nosotros consideramos que el fondo del argumento es cierto: la voluntad del constituyente fue disminuir la importancia de los partidos políticos en el texto de la Constitución. Por ello no los definió, ni señaló sus funciones más importantes, como sí había hecho la Constitución de 1979. Esto fue, en nuestro criterio, regatear en lo que no se debía y probablemente ocurre por el espíritu anti-partidos que sistemáticamente han mostrado las huestes del Presidente Fujimori y él mismo en más de una oportunidad y de manera expresa. Pensamos que aquí se ha confundido las propias opiniones con lo que debe ser la política plural de un Estado que pretende ser democrático y eso fue un error.

Sin embargo, no compartimos lo que parece ser una visión catastrofista (o al menos, una visión negativa que nosotros creemos encontrar) en el comentario de Planas, porque con el texto del artículo 35 de la Constitución de 1993, es siempre posible dar una buena ley de partidos políticos, razonable y equilibrada, que fortalezca su institucionalidad. No decimos que la mayoría parlamentaria elegida

---

3 PLANAS, Pedro. «La relativización constitucional de los partidos políticos». En: *La Constitución de 1993, análisis y comentarios II*. Lima, Comisión Andina de Juristas, 1995, p. 62.

en 1995 y existente al momento de escribir estas páginas vaya a estar dispuesta o indispuesta a hacerlo. Eso se verá en los hechos. Pero lo que sí afirmamos es que la ley de partidos que se de, no tiene porqué ser de lamentar. Desde luego, también podría darse una ley de partidos lamentable bajo la Constitución de 1993. Pero eso pertenece a un ámbito de análisis distinto del que tratamos aquí.

En definitiva, y con las críticas hechas, consideramos que la Constitución de 1993 es un documento que en la perspectiva histórica y en comparación con la Constitución de 1979, recorta reconocimiento a los partidos políticos y eso es de criticar pero, a la vez, establece normas en referencia a las cuales podrá elaborarse una buena ley de partidos políticos, si ese es el deseo final de los legisladores.

## **1.2. El tratamiento legislativo vigente**

A continuación, tratamos los temas en los que se concentra la legislación actualmente vigente sobre partidos políticos, conformada por las normas pertinentes de la ley 14250 y sus modificatorias. Todo ello es sistematizado en textos únicos antes de cada proceso electoral por el Jurado Nacional de Elecciones, de manera que hemos contado con un texto debidamente organizado para elaborar este comentario.

### **1.2.1. Procedimiento de inscripción**

El artículo 60 del Texto Unico dice:

*Artículo 60.-* El Jurado Nacional de Elecciones inscribirá a los partidos políticos que reúnan los siguientes requisitos:

- 1) Presentar una solicitud de inscripción en el Registro de Partidos Políticos con indicación del

nombre del partido, su domicilio legal, la nómina del personal que constituye su órgano representativo nacional y el nombre de su personero legal;

(...)

El inciso se refiere a aspectos aparentemente formales pero que tienen importancia para la vida política y partidaria:

- El nombre del partido es importante, primero, porque permite identificarlo pero, segundo, porque normalmente transmite un mensaje, un contenido con el cual quiere ser identificada la fuerza política. Estos dos aspectos hacen indispensable que la legislación trate la caracterización del nombre con cuidado, buscando dar libertad de creación de la propia denominación a cada fuerza política pero, al mismo tiempo, impidiendo que esta misma libertad lleve a confusiones en los nombres elegidos por dos o más grupos políticos. La ley electoral vigente no trae más especificaciones al respecto, pero los proyectos de ley presentados al Congreso sí lo hacen.

Prácticamente todos los proyectos de ley presentados por los partidos al Congreso inciden en el tema del nombre, diciendo que debe ser de libre elección a través de los canales correspondientes de decisión. También consideran que no debe haber ni duplicación, ni peligro de confundir a la ciudadanía en la identificación de las fuerzas.

Tal vez la regulación más lograda de entre las presentadas por estos proyectos, es la siguiente:

*Artículo 21.*- Los partidos políticos adoptan el nombre que libremente decidan sus integrantes en el acto de su constitución.

*Artículo 22.*- El nombre de los partidos políticos

no debe contener designaciones personales ni derivadas de ellas, ni provocar confusión material o ideológica, y debe distinguirse razonablemente del nombre de cualquier otro partido, asociación o entidad de cualquier naturaleza.

Igualmente están prohibidos los nombres que afecten o puedan afectar las relaciones internacionales o implicar antagonismos de razas, religión o cualquier otro prohibido por la Constitución y las leyes vigentes (Dictamen de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados emitido el 28-11-1989).

En realidad, las normas propuestas son todas adecuadas y se nota una elaboración delicada del problema, al tiempo que no se establece cortapisas excesivas a la decisión de los interesados.

- El domicilio tiene también una doble importancia: por un lado es la sede de referencia para todo tipo de vinculación del partido con la sociedad; por el otro, al establecerse esta exigencia se está evitando la posibilidad de que un partido reconocido jurídicamente, sea en realidad clandestino al no tener un lugar en el que se pueda tomar contacto con él. Un partido clandestino, en el sentido que hemos indicado, no tendrá una vida democrática normal y, además, puede presentar diversos peligros al sistema como conjunto. Es claro del texto mismo que la ley se refiere aquí al domicilio legal del partido, es decir, aquél en el que se puede entablar vinculación jurídica con él. Por supuesto, los partidos podrán tener más de un local para recibir a los afiliados, a los interesados en serlo y para proyectarse hacia la sociedad. Los proyectos de legislación se han ocupado del tema en los aspectos que a continuación indicamos.

Prácticamente todos los proyectos de ley de partidos presentados al Congreso contienen diversas normas en relación al tema del domicilio partidario. Las principales, en síntesis, son las siguientes:

- a. Los partidos tienen la libertad de abrir locales partidarios en cualquier lugar del territorio de la República y de fijar también en cualquier lugar de dicho territorio su sede central.

Algunos proyectos han hecho hincapié en la posibilidad de que los afiliados peruanos que existan en el exterior, puedan abrir válidamente locales partidarios en aquellos lugares. Desde el punto de vista operativo, esta norma es una simple declaración porque la posibilidad de abrir o no dichos locales se regulará por el Derecho correspondiente al territorio del caso. Sin embargo, sí es una legitimación de nuestro Estado para la actuación de dichos ciudadanos peruanos en el exterior y, en ese sentido, resulta positiva en nuestro criterio.

- b. Los partidos no necesitarán ningún tipo de autorización para abrir locales partidarios, ni tendrán que pagar ningún impuesto o derecho ni por ellos, ni por los avisos que pongan en las fachadas de los mismos.

Sin embargo, en muchos casos se exige que se haya un trámite ante la municipalidad tanto para apertura de locales como para poner avisos. Estos permisos, también se dice, deberán ser dados sin costo ni imposición alguna. Bastará presentar el documento del Jurado Nacional de Elecciones que acredite la inscripción del partido.

Por ejemplo, el Proyecto de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados decía al respecto:

*Artículo 28.-* Para abrir los locales partidarios,

las municipalidades otorgarán las licencias correspondientes sin más trámites que la solicitud, acompañada de la constancia del registro otorgada por el Jurado Nacional de Elecciones» (Dictamen de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados emitido el 28-11-1989).

Concordamos con el criterio utilizado en este proyecto de artículo.

- c. Algunos proyectos establecen que los locales partidarios no podrán estar a menos de cien metros de diversos edificios públicos y, particularmente, locales de organismos electorales o de las instituciones castrenses. El proyecto presentado por Oswaldo Sandoval trae una redacción interesante al respecto:

*Artículo 5.- (...) La apertura y funcionamiento de locales partidarios no requieren autorización. En ningún caso dichos locales pueden estar ubicados a menos de cien metros de los locales o instalaciones que ocupan las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, las dependencias del Poder Judicial, los organismos electorales, las autoridades políticas, los centros penitenciarios o locales de otras organizaciones políticas<sup>(4)</sup>.*

Consideramos adecuada esta forma de tratar el problema que comentamos.

- d. El proyecto aprobado por el Senado establecía sanciones específicas para los funcionarios públicos que impedirían la apertura de locales partidarios:

---

4 Proyecto de Ley de Organizaciones Políticas de Oswaldo Sandoval, presentado el 27-01-1994.

*Artículo 18.-* El funcionario público que, abusando de su cargo, impida la apertura o el funcionamiento de cualquier local partidario será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de diez años e inhabilitación de uno a tres años conforme al artículo 36, incisos 1 y 2 del Código Penal.

La pena podrá ser reducida a la mitad si el agente no es funcionario público ( Proyecto de ley del Senado, aprobado el 24-10-1991 y remitido a la Cámara de Diputados).

La norma es pertinente para colaborar a evitar abusos de poder y proscripción de fuerzas políticas desde el Estado, desde que tener locales partidarios abiertos en sistemas democráticos, es uno de los requisitos esenciales para poder captar afiliados y, en general, para dirigirse a la ciudadanía en busca de su apoyo.

- La nómina del personal que constituye su órgano representativo nacional, que da certeza de quiénes son los responsables de la marcha del partido tanto en el sentido positivo (personas que tienen la representación de la institución para dirigirse a las personas y otras organizaciones en nombre de ella), como en el sentido negativo (personas que serán responsables de las conductas equivocadas del partido como institución en las diversas formas en que ello puede ocurrir). Por otro lado, cae desde su propio principio que un partido político debe tener una nómina de dirigencia que se haga responsable de él. Sin ella, no puede haber sólida organización de ningún tipo.
- El nombre del personero, que permite la relación entre la organización política de que se trate y los órganos del

sistema electoral del Estado. Este es un requisito importante pero de naturaleza eminentemente técnica.

*Artículo 60.-* El Jurado Nacional de Elecciones inscribirá a los partidos políticos que reúnan los siguientes requisitos:

(...)

- 2) Presentar relación de sus adherentes en número no menor al 4% del total nacional de electores, con la firma autógrafa de cada uno de aquéllos y la indicación del número de su libreta electoral;<sup>(5)</sup>

(...)

Esta exigencia corresponde, en términos generales, a la necesidad de que el grupo político que desea inscribirse, muestre que cuenta con respaldo entre la ciudadanía. No hacer esta exigencia equivaldría a que cualquiera, por el móvil que sea, pueda pretender exitosamente inscribir un partido, aunque sólo fuera a su nombre. La desorganización que dicha situación traería a la vida política sería muy grande. Por consiguiente, estamos de acuerdo con que siempre se exija un cierto respaldo ciudadano para la inscripción.

Sin embargo, el 4% del padrón electoral equivale a aproximadamente medio millón de votantes al escribir este trabajo y el esfuerzo económico y organizativo que significa no sólo conseguir ese número de firmas, sino hacerlo de manera tan organizada que se recuperen todos los padrones firmados, que no se dupliquen las firmas solicita-

---

5 Este es el texto establecido por la Ley 26452 del 10 de mayo de 1995 para este inciso. El texto original decía: «Presentar relación de sus adherentes en número no menor de cien mil, con la firma autógrafa de cada uno de éstos y la indicación del número de su libreta electoral».

das, y que todo ello se haga en un tiempo razonable, es muy difícil de lograr.

En otras palabras, el requisito de 4% del padrón electoral hace casi imposible la inscripción de nuevas fuerzas políticas en el país, marginando a buena parte de las existentes en la medida que por las disposiciones en vigor, sólo Cambio 90-Nueva Mayoría y la Unión por el Perú, mantienen la validez de sus inscripciones al haber obtenido más de 5% en los últimos comicios generales para sus fórmulas presidenciales (ver el artículo 67, tercer párrafo del Texto Unico que venimos comentando).

El sentido de aprobar esta disposición no puede haber sido otro que el de tratar de impedir la inscripción de nuevos partidos para los comicios por venir. La disparidad con la cantidad de firmas que se exigía antes de esta norma (cien mil) y con las cantidades que normalmente se han propuesto, resulta abismal.

En los proyectos de ley de partidos políticos presentados ante el Congreso de la República, las opciones han sido distintas y las resumimos a continuación:

- El 1% del padrón electoral (Dictamen de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados emitido el 28-11-1989; proyecto de Javier Alva Orlandini, firmado el 06-08-1990; proyecto de ley del Senado, aprobado el 24-10-1991 y remitido a la Cámara de Diputados; proyecto de varios congresistas de Nueva Mayoría firmado el 01-02-1994, y Proyecto de Julio Castro Gómez, firmado el 06-05-1994);
- El 2% del padrón electoral<sup>(6)</sup>;

6 Proyecto de Acción Popular firmado el 01-04-1983 (Cámara de Diputados); proyecto del PPC firmado el 31 de marzo de 1986-Cámara de Di-

- Cien mil electores<sup>(7)</sup>; y,
- El 4% del padrón electoral<sup>(8)</sup>. En este caso, sin embargo, cabe preguntarse si el autor ha establecido este porcentaje por elección propia o porque de hecho ya existía en la ley en el momento de elaborarse el proyecto.

Es evidente que un número fijo de firmas es inconsistente con el hecho de que el padrón electoral crece constantemente. Descartada esta opción, los partidos parecen inclinarse por el 1% ó 2% del número de ciudadanos inscritos, lo que parece razonable. Por ello, creemos que sería bueno se considerara una modificación legislativa en este sentido.

*Artículo 60.-* El Jurado Nacional de Elecciones inscribirá a los partidos políticos que reúnan los siguientes requisitos:

(...)

3) Presentar, por duplicado, sus estatutos y su ideario o programa de partido;

(...)

La presentación de los estatutos es importante porque así quedan registradas las normas orgánicas y de conducta más importantes del partido. Allí constarán sus finalidades y órganos centrales, así como los derechos y deberes de

---

putados; proyectos sustitutorios diversos en la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, primer semestre de 1990; proyecto de Alberto Borea Odría firmado el 11-09-1990-Senado.

7 Proyecto aprista firmado el 15-04-1983-Cámara de Diputados; proyecto de Víctor Andrés García Belaúnde, firmado el 14-05-1986-Cámara de Diputados; proyecto con firma ilegible del 18-06-1993

8 Proyecto de Mario Paredes Cueva, firmado el 20-02-1996.

los miembros y los principios democráticos o no de la conducción y la actuación del partido.

El ideario es el documento que contiene el pensamiento político y, dado el caso, la afiliación ideológica del partido. Sirve para registrar sus ideas políticas declaradas más importantes.

El programa es el conjunto de medidas que el partido piensa aplicar en su actuación política, bien electoral, bien gubernativa, bien de oposición.

Creemos que basta con que cada partido presente el que considere pertinente, y con el desarrollo que crea más conveniente, sin que ello pueda ser materia de calificación por el Jurado Nacional de Elecciones para que pueda proceder la inscripción. Por el contrario, pensamos que cada partido presentará lo suyo y bastará esta presentación para que se haya cumplido el requisito.

Desde luego, ningún partido podrá presentar estatuto que vaya contra la Constitución o las leyes porque ello significaría admitir una norma jurídica incompatible con ellas dentro del Estado y tal cosa no puede ocurrir.

En cambio, cada partido podrá tener un ideario y un plan de gobierno que, inclusive, supongan modificaciones constitucionales y legislativas porque consideren que ellas no son adecuadas. Mientras su organización y sus reglas de funcionamiento (más su funcionamiento efectivo desde luego) sean democráticos y constitucionales, entonces un partido podrá tener el conjunto de ideas que estime pertinentes e, inclusive, podrá proponer a la ciudadanía la necesidad de cambiar la Constitución o las leyes. Pero, para poder hacerlo, deberá obtener previamente el poder suficiente bien sólo, bien en alianza con otros.

En ninguno de estos documentos, sin embargo, un partido podrá contener principios de acción (ni tampoco deberá mostrar acción), contraria a la Constitución y las leyes. Esta reflexión es particularmente aplicable al terrorismo que asoló al país durante más de una década: un partido que cuenta con el terrorismo entre sus instrumentos no puede ser reconocido legalmente porque ello equivaldría a darle una cuota de soberanía inaceptable, equivalente a tener normas internas abiertamente contrarias al orden jurídico vigente.

Hay que aclarar que el inciso plantea como obligaciones alternativas presentar el ideario y el programa. Sin embargo, no son excluyentes y habrá partidos que presenten los dos simultáneamente. Sería algo que el Jurado Nacional de Elecciones debería aceptar como válido.

Consideramos que una exigencia como la que se hace, reconociendo al mismo tiempo libertad de presentar lo que consideren conveniente a las propias organizaciones, fortalece la democracia porque permitirá a los interesados, elegir en función de ideas (aunque no sólo de ellas). Puede ser que los ciudadanos que estudien las propuestas de ideario o programa no sean muchos, pero siempre quedará un compromiso escrito del partido, y a la vez, las personas que así deseen, podrán elegir de acuerdo a las propuestas que les parezcan más adecuadas.

*Artículo 60.-* El Jurado Nacional de Elecciones inscribirá a los partidos políticos que reúnan los siguientes requisitos:

(...)

4) Acreditar la instalación y funcionamiento de comités departamentales en, por lo menos, la mi-

tad del número de departamentos de la República;

(...)

Es un requisito que obliga a los partidos a dirigirse a buena parte del país y no sólo a uno o unos pocos lugares en los que se concentra la población. Es una forma, imperfecta desde luego pero importante y en mucho eficiente, de romper el centralismo capitalino en la organización de las fuerzas políticas. Si bien los limeños son decisivos en las fuerzas políticas del Perú, esta norma los obliga a compartir la organización con dirigencias provincianas que, si son apoyadas por un adecuado sistema de distrito electoral múltiple, pueden acceder al Congreso, amén de que también pueden participar en forma organizada en los comicios municipales (y podrán participar en los regionales, cuando finalmente puedan ocurrir de manera usual).

Dar alcance provinciano a los partidos políticos pidiéndoles presencia en por lo menos la mitad de departamentos, crea bases para fortalecer el sistema de partidos, contribuye a descentralizar (o al menos a compartir) el poder político, permite el acceso a través de fuerzas nacionalmente organizadas, de las dirigencias de provincias al poder del Estado tanto en el ámbito nacional como provincial y local, y con ello fortalece también la democracia y la inclusión de las mayorías en la vida política nacional. Es una norma que debe permanecer en el tratamiento jurídico del problema.

*Artículo 60.*- El Jurado Nacional de Elecciones inscribirá a los partidos políticos que reúnan los siguientes requisitos:

(...)

- 5) Solicitar su inscripción, por lo menos, hasta ciento ochenta días antes de la fecha señalada para las elecciones; y,

(...)

Este plazo debe ser establecido en consonancia con el de presentación de listas de candidatos para que los nuevos partidos elaboren las suyas. En la actualidad, los plazos de inscripción de partidos y de presentación de listas coinciden (ver el artículo 73 del Texto Unico que comentamos). Es una norma razonable que debe permanecer.

*Artículo 60.-* El Jurado Nacional de Elecciones inscribirá a los partidos políticos que reúnan los siguientes requisitos:

(...)

- 6) Presentar, por duplicado, un *diskette* conteniendo los datos de la relación de sus adherentes.

Es una norma de carácter técnico destinada, indudablemente, a facilitar el uso de medios electrónicos para el control de firmas y, en ese sentido, es pertinente que exista. No obstante, hay que señalar que es bastante difícil de cumplir porque cada partido tendrá que contar con un aparato adecuado para que pueda digitar en computadora la lista de aproximadamente quinientos mil firmantes que debe conseguir. En realidad, es un verdadero reto de organización y eficiencia. El problema, no obstante, va por el lado del número de firmas, como ya hemos mencionado, y no por el de exigir que se entregue al Jurado una copia magnética del archivo de información correspondiente.

Las agrupaciones independientes podrán solici-

tar su inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones, cumpliendo los requisitos que señalan los incisos 1), 2), 5) y 6) de este artículo, y presentando sus correspondientes idearios y programa. Esta inscripción sólo tendrá validez para el proceso electoral 1995.

Este no es tema que deba ocuparnos, desde que trata de las agrupaciones independientes, que son una forma de organización política que no trabajamos específicamente aquí.

*Artículo 63.-* Cualquier deficiencia en el expediente de presentación podrá ser subsanada por los partidos políticos o agrupaciones independientes o alianzas, por notificación del jurado Nacional de Elecciones, dentro de los diez días siguientes de serles comunicada la observación.

Si no se efectuara la subsanación se considerará retirada la solicitud de inscripción.

La norma abre la posibilidad de que las deficiencias se subsanen en un plazo prudencial. Excluye la posibilidad, por demás formalista, de que en la sola presentación de la solicitud se juegue la suerte formal del partido político. Estos defectos de presentación sólo pueden referirse al nombre o a la constancia de aprobación por las entidades directivas de los partidos. Ninguno de los dos aspectos debiera significar la frustración de la alianza. La norma es procedente y debe permanecer en la legislación.

También es razonable que si no se hace la subsanación se considere retirada la solicitud de inscripción. El plazo de diez días dado es suficiente. Tratándose de asuntos tan formales, es evidente que la no subsanación significa la ausen-

cia de voluntad de proseguir con el pacto. Por estas razones, podemos decir que también es una norma adecuada.

*Artículo 64.*- El Jurado Nacional de Elecciones dispondrá que, los funcionarios del Archivo General del Registro Electoral del Perú, verifiquen la autenticidad de las firmas de la relación de adherentes y denegará la inscripción que se hubiese solicitado si el número de adherentes válidos no llegase al número requerido para que ella proceda y estuviese vencido el plazo para subsanar el defecto.

El plazo para la depuración de adherentes e inscripción de partidos, agrupaciones independientes o alianzas, será de diez días contados a partir de la fecha de la presentación de la solicitud. Depuradas las listas, si no alcanzasen el número necesario, los peticionarios podrán completarlas hasta antes del vencimiento del plazo que se señala en el inciso 5) del artículo 60.

Si no se subsana dentro del plazo señalado, se da por no presentada.

Los términos de la revisión y subsanación de firmas son correctos y las normas deben permanecer. Sin embargo, son insuficientes por dos razones: la primera, porque no se obliga al Jurado a declarar cuál es el defecto en las firmas presentadas. Esto sería muy importante tanto para que la propia organización política pueda ejercitar control sobre las impugnaciones, como para que se enteren aquellos cuyos nombres hayan sido impropriamente utilizados. La segunda, porque si se demostrara que se ha utilizado indebida y dolosamente los nombres y firmas de otras personas, se debería proceder a una sanción a ser determina-

da (administrativa o penal). La manipulación de las firmas para el reconocimiento de organizaciones políticas ha sido un fenómeno frecuente en el país y debe ser drásticamente perseguido para bien de la democracia y de la participación de las personas en política.

Una norma de este tipo, al mismo tiempo, combatiría la corrupción y la inmoralidad dentro de la vida partidaria. El fraude de utilizar nombres y firmas falsas se convierte en una corruptela que desincentiva el verdadero trabajo político de los partidos con la población.

*Artículo 65.-* Los electores que figuren en las listas de adherentes para la inscripción de un partido político, agrupación independiente o alianza, no podrán figurar en otras listas.

La prioridad corresponderá al partido, agrupación independiente o alianza que hubiere solicitado la inscripción en primer término.

También es correcto que exigir que un ciudadano sólo apoye a una organización política. Esto garantiza que la inscripción corresponda a una real elección de las personas. Si fuera posible apoyar simultáneamente varias inscripciones, llegaríamos al absurdo de tener partidos inscritos con miles de firmas que, por definición, no corresponden a personas dispuestas a apoyar a sus candidatos con sus votos.

La prioridad de quien solicitó primero la inscripción corresponde al principio jurídico de primer derecho, mejor derecho. La otra posibilidad sería la de anular la firma en todos los expedientes, pero esto puede significar, también, un castigo al que consiguió lícitamente la firma y la presentó en primer lugar.

Por estas consideraciones, creemos que la disposición debe permanecer en la legislación de la materia.

*Artículo 66.-* No se inscribirá partidos políticos, agrupaciones independientes, ni alianzas cuya denominación sea igual o se preste a confusión con la de otros partidos políticos, agrupaciones independientes o alianzas que se hayan inscrito anteriormente.

La norma permite que se respete la diferenciación de denominaciones con la finalidad de que la ciudadanía pueda percibir claramente las diferentes opciones. Es una disposición que debe permanecer en la legislación.

### **1.2.2. Cancelación de la inscripción**

*Artículo 67.-* Los partidos políticos renovarán su inscripción cada vez que se realicen elecciones generales, sujetándose a los requisitos establecidos por esta ley.

La inscripción de las alianzas que serán hechas en el mismo «Registro de Partidos Políticos», será cancelada por el Jurado Nacional tan pronto como concluya el proceso electoral en el que intervinieron dichas alianzas.

Las inscripciones de los partidos políticos ante el Jurado Nacional de Elecciones continúan vigentes en caso de que sus candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República hayan alcanzado no menos de cinco por ciento de los votos válidamente emitidos en las elecciones políticas generales anteriores.

Los partidos políticos y agrupaciones independientes que estuvieron habilitados para partici-

par en las elecciones al Congreso Constituyente Democrático de noviembre de 1992, mantienen su habilitación para participar en las elecciones generales de 1995.

El primer párrafo trae una regla que debe ser necesariamente concordada con la del tercero: el principio general, en verdad, es este último y establece que los partidos mantienen sus inscripciones si alcanzan cinco por ciento o más de los votos válidamente emitidos. Si recibieran menos que esta votación, entonces se aplica el primer párrafo según el cual la inscripción debe ser renovada cumpliendo los requisitos que se tiene establecidos.

La norma es correcta en el sentido que un partido con poca votación debe renovar su inscripción para demostrar que, a pesar del resultado, mantiene apoyo ciudadano. El porcentaje de cinco por ciento es arbitrario como lo sería cualquier otro, pero parece haber una mayoría de opiniones en el sentido que es un número deseable. En efecto, en los proyectos de ley de partidos presentados al Congreso, se puede ver las siguientes posibilidades de cancelación de la inscripción:

- Cuando no se haya obtenido el 2% de los votos<sup>(9)</sup>.
- Cuando no se haya obtenido el 3% de los votos<sup>(10)</sup>.
- Cuando no se haya obtenido el 5% de los votos<sup>(11)</sup>.

---

9 Proyecto de Acción Popular firmado el 01-04-1983. (Cámara de Diputados).

10 Proyecto de varios congresistas de Nueva Mayoría firmado el 01-02-1994.

11 Proyecto aprista firmado el 15-04-1983-Cámara de Diputados; proyecto del PPC firmado el 31 de marzo de 1986-Cámara de Diputados; dictamen de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados emitido el 28-11-1989, y proyecto de Javier Alva Orlandini, firmado el 06-08-1990.

- Uno de los proyectos exige la caducidad cuando no se haya obtenido elección de ningún representante al Congreso o cuando el número de votos obtenidos no haya superado el número de firmas exigidas para inscripción (proyecto de Pedro Cáceres Velásquez firmado el 21-10-1993).

El párrafo final del artículo que comentamos es coyuntural para las elecciones de 1995 y se explica por la situación que debió ser definida en la primera mitad de 1994 ante la incertidumbre sobre si el Jurado Nacional de Elecciones se encargaba del proceso de 1995 o si, por el contrario, se ponía en funcionamiento el sistema electoral que preveía el texto de la Constitución de 1993.

*Artículo 68.-* El Jurado Nacional de Elecciones, dos días después de la inscripción de un partido político o de una agrupación independiente o de una alianza, publicará en el Diario Oficial El Peruano, una síntesis del asiento de inscripción.

Cualquier ciudadano inscrito en el Registro Electoral, dentro de los diez días siguientes a la publicación, podrá tachar la inscripción.

La tacha deberá presentarse ante el Jurado Nacional de Elecciones, fundarse en la infracción de lo que se dispone en este Título y acompañarse con la prueba instrumental pertinente y un comprobante de empoce en el Banco de la Nación, a la orden del Jurado Nacional de Elecciones, por diez mil nuevos soles, que se devolverá en caso de que la tacha fuese declarada fundada.

El Jurado Nacional de Elecciones sustanciará la tacha dentro del tercer día en sesión pública, con citación del ciudadano que formuló la tacha y del

par en las elecciones al Congreso Constituyente Democrático de noviembre de 1992, mantienen su habilitación para participar en las elecciones generales de 1995.

El primer párrafo trae una regla que debe ser necesariamente concordada con la del tercero: el principio general, en verdad, es este último y establece que los partidos mantienen sus inscripciones si alcanzan cinco por ciento o más de los votos válidamente emitidos. Si recibieran menos que esta votación, entonces se aplica el primer párrafo según el cual la inscripción debe ser renovada cumpliendo los requisitos que se tiene establecidos.

La norma es correcta en el sentido que un partido con poca votación debe renovar su inscripción para demostrar que, a pesar del resultado, mantiene apoyo ciudadano. El porcentaje de cinco por ciento es arbitrario como lo sería cualquier otro, pero parece haber una mayoría de opiniones en el sentido que es un número deseable. En efecto, en los proyectos de ley de partidos presentados al Congreso, se puede ver las siguientes posibilidades de cancelación de la inscripción:

- Cuando no se haya obtenido el 2% de los votos<sup>(9)</sup>.
- Cuando no se haya obtenido el 3% de los votos<sup>(10)</sup>.
- Cuando no se haya obtenido el 5% de los votos<sup>(11)</sup>.

---

9 Proyecto de Acción Popular firmado el 01-04-1983. (Cámara de Diputados).

10 Proyecto de varios congresistas de Nueva Mayoría firmado el 01-02-1994.

11 Proyecto aprista firmado el 15-04-1983-Cámara de Diputados; proyecto del PPC firmado el 31 de marzo de 1986-Cámara de Diputados; dictamen de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados emitido el 28-11-1989, y proyecto de Javier Alva Orlandini, firmado el 06-08-1990.

- Uno de los proyectos exige la caducidad cuando no se haya obtenido elección de ningún representante al Congreso o cuando el número de votos obtenidos no haya superado el número de firmas exigidas para inscripción (proyecto de Pedro Cáceres Velásquez firmado el 21-10-1993).

El párrafo final del artículo que comentamos es coyuntural para las elecciones de 1995 y se explica por la situación que debió ser definida en la primera mitad de 1994 ante la incertidumbre sobre si el Jurado Nacional de Elecciones se encargaba del proceso de 1995 o si, por el contrario, se ponía en funcionamiento el sistema electoral que preveía el texto de la Constitución de 1993.

*Artículo 68.-* El Jurado Nacional de Elecciones, dos días después de la inscripción de un partido político o de una agrupación independiente o de una alianza, publicará en el Diario Oficial El Peruano, una síntesis del asiento de inscripción.

Cualquier ciudadano inscrito en el Registro Electoral, dentro de los diez días siguientes a la publicación, podrá tachar la inscripción.

La tacha deberá presentarse ante el Jurado Nacional de Elecciones, fundarse en la infracción de lo que se dispone en este Título y acompañarse con la prueba instrumental pertinente y un comprobante de empoce en el Banco de la Nación, a la orden del Jurado Nacional de Elecciones, por diez mil nuevos soles, que se devolverá en caso de que la tacha fuese declarada fundada.

El Jurado Nacional de Elecciones sustanciará la tacha dentro del tercer día en sesión pública, con citación del ciudadano que formuló la tacha y del

personero correspondiente de la entidad cuya inscripción se hubiese tachado, y la resolverá al día siguiente.

Todo recurso presentado ante el Jurado Nacional de Elecciones por un partido político, agrupación independiente o alianza inscritos, sólo será interpuesto por el personero respectivo acreditado ante dicho Jurado.

El artículo señala el procedimiento que debe seguirse para la publicación de la inscripción y la tacha de la misma. El tema es importante porque tiene que ver con los derechos de la ciudadanía y de las otras organizaciones políticas para objetar la inscripción de organizaciones políticas.

Al mismo tiempo, el tema es delicado porque siempre cabrá la posibilidad de que, a través de la tacha, lo que se pretenda es estorbar la legítima inscripción de una fuerza política. Por ello se ha establecido el empoce de diez mil soles que serán perdidos si la tacha no resulta fundada. Esto desanimará a muchos individuos que pretendan obstaculizar la vida democrática, pero no será un obstáculo mayor para quien quiera financiar estas actitudes con mayores recursos a disposición.

Por eso, consideramos que debería establecerse sanciones para aquellos casos en los que los sustentos de las tachas resulten simplemente falsos y se pruebe que quien actuó tuvo conocimiento previo de tal situación.

La norma según la cual los recursos de las organizaciones políticas deben ser presentados por sus personeros no ofrece problemas y, más bien, es coherente con la forma de organización global del sistema.

En síntesis, consideramos apropiadas estas normas,

aunque debería sancionarse los casos de tacha en base a elementos de hecho abiertamente infundados y conocidos previamente por quien los utilizó.

### 1.2.3. Alianzas de partidos

*Artículo 61.-* Las alianzas que para fines electorales formen entre sí los partidos políticos o las agrupaciones independientes o aquellas y éstas, inscritas de acuerdo con las disposiciones de este Título, solicitarán su inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones, dentro del plazo de ciento veinte días antes de la fecha señalada para las elecciones, siempre que la petición esté formulada conjuntamente por las entidades directivas de los partidos políticos o agrupaciones independientes que formen alianzas.

Las alianzas para fines electorales deben ser una posibilidad permanente para las organizaciones políticas. Permiten juntar fuerzas y, si son bien entendidas, concentran las opciones y mejoran las posibilidades tanto de ejercitar el gobierno como de hacer oposición. La existencia de las alianzas es una posibilidad abierta para el fortalecimiento del sistema de partidos.

Dos aspectos técnicos son muy importantes en este asunto. El primero consiste en el plazo para permitir la inscripción de la alianza. Mientras más cercano sea a la fecha de realización de las elecciones, más posibilidades ofrece. El plazo de ciento veinte días parece excesivamente largo en circunstancias como las actuales, en las que los sistemas modernos de procesamiento de información y de impresión, permiten tener las cédulas impresas en mucho menor tiempo que hace unos años. Esto daría más facilidades para establecer alianzas, sobre todo porque este tipo

de decisiones se toma en base a las posibilidades reales que tiene cada fuerza política y, conforme nos acercamos a los comicios, los medios modernos de consulta de la opinión pública afinan significativamente sus predicciones, dando información muy precisa sobre los resultados previsibles.

El segundo aspecto técnico importante es el del nivel en el que debe aprobarse el establecimiento de las alianzas electorales. Según la ley, basta con que la petición esté formulada conjuntamente «por las entidades directivas de los partidos políticos» pero cabría preguntarse si en un sistema de partidos en el que las decisiones internas fueran tomadas con mayor participación de los afiliados, o de las asambleas representativas de los mismos, también debieran ellos pronunciarse en las decisiones de alianza que tomara su organización.

En adición a estos comentarios cabe señalar que las alianzas no tienen que ser sólo de naturaleza electoral. También pueden constituirse para ejercitar el gobierno o para trabajar conjuntamente en la oposición. Si bien estas dos pueden ser constituidas de hecho, sería positivo que las normas jurídicas las recogieran. Sólo el proyecto de ley de Oswaldo Sandoval ha hecho la precisión que comentamos, de entre los que hemos estudiado para este trabajo.

Un asunto que merece discutirse es si cada alianza, como a su turno cada partido, debería o no presentar un programa de trabajo (propuesta electoral, de gobierno o de oposición, según fuera el caso). La desventaja consiste en que elaborar una propuesta escrita a ser presentada formalmente al Registro de Organizaciones Políticas puede ser un obstáculo para permitir la formación de alianzas, sobre todo si ellas deben ser concluidas con premura. La

ventaja es que, como en el caso de los partidos, permite que la ciudadanía encuentre opciones claras.

Tal vez lo más correcto sea que la legislación establezca la conveniencia de que las alianzas presenten un plan de trabajo pero que ello no sea precondition para su inscripción.

El tema de las alianzas ha sido trabajado por los proyectos presentados al Congreso por los partidos<sup>(12)</sup>, pero de manera general, sin más especificaciones que los requisitos mínimos de aprobación, los plazos y los trámites indispensables. Sólo uno de los proyectos establece inequívocamente que para la aprobación de la alianza se requerirá votación de la militancia<sup>(13)</sup>.

*Artículo 62.-* Cada alianza adoptará su propia denominación.

Para los efectos de la propaganda electoral, cada partido o agrupación independiente podrá usar su propio nombre bajo el de la alianza.

El partido o agrupación independiente que integre una alianza inscrita no podrá presentar fórmula presidencial ni fórmula parlamentaria distinta de la patrocinada por la alianza.

La norma de dar a cada alianza un nombre propio es

12 Proyecto aprista firmado el 15-04-1983-Cámara de Diputados; proyecto del PPC firmado el 31 de marzo de 1986-Cámara de Diputados; dictamen de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados emitido el 28-11-1989; proyecto de Javier Alva Orlandini, firmado el 06-08-1990; proyecto de ley del Senado, aprobado el 24-10-1991 y remitido a la Cámara de Diputados; Proyecto de Ley de Organizaciones Políticas de Oswaldo Sandoval, presentado el 27-01-1994, y proyecto de varios congresistas de Nueva Mayoría firmado el 01-02-1994.

13 Proyecto de Javier Alva Orlandini, firmado el 06-08-1990.

positiva porque refuerza la regla de que sea una alternativa propia y distinta de la suma de las organizaciones que la conforman. Esta norma se complementa adecuadamente con la que permite que cada partido use su nombre bajo el de la alianza. De esta manera se cumplen tres objetivos: el respeto del pacto, la identificación del partido integrante con ella y, a la vez, la reivindicación de su nombre para mantenerlo vivo en el transcurso de la vida de la alianza. Esto último tiene bastante importancia porque una alianza no es una fusión y quiere decir que las organizaciones componentes, casi con total seguridad, regresarán en el futuro a una vida partidaria independiente.

El último párrafo del artículo, que prohíbe la concurrencia de candidatos de la alianza con otros de los partidos que la forman, también es positivo y coherente con el respeto que las organizaciones componentes deben tener para con su alianza. Además, refuerza la lealtad entre fuerzas políticas, lo que da consistencia al sistema de partidos.

En síntesis, son normas que deben ser mantenidas en una regulación adecuada de las alianzas.

Un tema que no ha sido trabajado en la legislación existente ni tampoco en el proyecto del Jurado Nacional de Elecciones pero sí en muchos proyectos de ley presentados al Congreso por los partidos políticos es el de la fusión de partidos. Admite varias posibilidades. Tal vez, la norma que mejor la caracteriza es la presentada por Oswaldo Sandoval y que transcribimos:

*Artículo 15.-* Las organizaciones políticas pueden fusionarse, por creación de una tercera organización y disolviéndose las anteriores, o por absorción cuando una organización absorbe a otra u

otras que se disuelven. La fusión origina la inmediata cancelación de las inscripciones de las organizaciones fusionadas y la anotación en el Registro de Organizaciones Políticas de la nueva organización (...)<sup>(14)</sup>.

De aquí puede desprenderse que se crea una tercera organización a partir de las anteriores (sean éstas dos o más), o por absorción si una se disuelve en otra. El resultado registral es evidente por sí mismo.

El tema no es análogo al de las alianzas porque en éstas las organizaciones de base no desaparecen, en tanto que en la fusión sí. Es lógico que el trámite sea más exigente para lograr la decisión.

Algunos proyectos exigen que los acuerdos se tomen en congresos o en los máximos organismos partidarios. Otros exigen que haya un referéndum (en realidad un plebiscito) entre todos los afiliados para aprobar la fusión. El caso más curioso, sin embargo, es el del proyecto de varios congresistas de Nueva Mayoría-Cambio 90 que dicen lo siguiente:

*Artículo 36.-* Sólo procede la fusión si la decisión de cada organización política interviniente ha sido tomada en proceso interno de participación de carácter nacional bajo la modalidad de referéndum. Excepcionalmente, se podrá decidir la fusión por acuerdos del Congreso de cada organización política interviniente, siempre y cuando estos acuerdos se tomen en dos congresos sucesivos. Para tal efecto, se requiere que medie entre ambos no menos de medio año y que la votación

---

14 Proyecto de Ley de Organizaciones Políticas de Oswaldo Sandoval, presentado el 27-01-1994.

favorable a la fusión sea no menor del cincuenta por ciento de los miembros del Congreso<sup>(15)</sup>.

En realidad, no parece muy razonable la disyuntiva planteada porque cualitativamente un referéndum y dos congresos no son cosas equiparables. Por lo demás, convocar dos congresos con medio año de distancia es una tarea significativa y costosa si se trata de un partido de dimensiones razonables. Es evidente que este artículo ha sido hecho parafraseando el 206 de la Constitución de 1993 para los casos de reforma constitucional (aunque en este caso se requiere sólo el 50% de los votos y no los dos tercios, como hace la Constitución). Aún con esta atenuación, es evidente que la circunstancia institucional prevista en el 206 de la Constitución y la de este proyecto de artículo son completamente distintas entre sí porque el Congreso de la República existe permanentemente en tanto que los congresos partidarios hay que convocarlos cada vez, y normalmente luego de un largo y complejo proceso de elecciones internas.

En síntesis, no estamos de acuerdo con la alternativa de este artículo y pensamos que, de establecerse el referéndum al interior de los partidos, éste debiera ser el sistema utilizado para fusión. Desde luego, el tema debe ser tratado en la ley de partidos aunque su ocurrencia sea verdaderamente poco significativa.

#### 1.2.4. La propaganda política

*Artículo 200.-* La propaganda electoral deberá hacerse dentro de los límites que señalan las leyes, el decoro y las buenas costumbres; aplicán-

---

15 Proyecto de varios congresistas de Nueva Mayoría firmado el 01-02-1994.

dose a los contraventores, en su caso, el artículo 228 de esta Ley.

Es una norma de carácter genérico que, sin embargo, establece correctamente los límites de la propaganda:

- Lo que manden las leyes sobre ella, que deberá ser de cumplimiento necesario. Aquí hay que tomar en consideración no solamente las disposiciones sobre propaganda electoral sino también otras normas como, por ejemplo, los derechos constitucionales y, particularmente, los de la imagen y la buena reputación.
- El decoro y las buenas costumbres, que deben ser entendidos como el conjunto de reglas de razonabilidad aplicables a la propaganda, según los conceptos que en determinado tiempo y espacio maneja la cultura de la sociedad. El decoro y las buenas costumbres deben aplicarse restrictivamente, de manera que no se conviertan en cortapisas de la propaganda electoral manejadas arbitrariamente por la autoridad.
- La referencia al artículo 228 es de sanción penal. Dice el artículo:

*Artículo 228.-* Aquél que efectuare propaganda electoral, cualquiera que sea el medio empleado, en las horas que está suspendida, atentara contra la ley, las buenas costumbres o agraviara en su honor a un candidato o a un partido, será reprimido con prisión no menor de dos años, y con multa no menor de quinientos soles ni mayor de cinco mil nuevos soles.

Se establece aquí un tipo delictivo vinculado a la propaganda electoral que contiene sanciones a diversos su-

puestos, contemplados en el artículo 200 que venimos comentando. La concordancia entre ambos dispositivos está bien elaborada.

Sin embargo, en nuestro criterio, la pena de prisión es excesiva pues muchas veces la propaganda que atenta contra la ley es, simplemente, pintar una pared prohibida, o repartir volantes el día de la elección. Creemos que, en todo caso, las penas de privación de la libertad y de multa debieran poder concurrir o ser alternativas. Es una forma usual de sancionar en el ámbito penal y sería más útil en este caso.

*Artículo 201.-* Las oficinas públicas, los locales de las municipalidades, sociedades públicas de beneficencia, entidades oficiales, colegios y escuelas, oficiales o particulares, y los locales de las iglesias de cualquier credo, no podrán ser utilizadas para la realización de conferencias, asambleas o reuniones o actos políticos de propaganda electoral de ninguna especie, en favor o en contra de cualquier partido o candidato o para la instalación de juntas directivas o el funcionamiento de cualquier comité de tendencia política.

La norma pretende, con razón, la desvinculación de las entidades del Estado, colegios y escuelas e iglesias, de todo tipo de reuniones o actos de propaganda electoral, prohibiendo que sus locales sirvan como centros de acción política. Los eventos de que se trata en el artículo deberán ser realizados en locales partidarios, en lugares abiertos al uso público sin restricciones, o en ambientes privados que deseen y puedan comprometerse con las opciones políticas.

Esta norma es especialmente importante ahora que existe la reelección presidencial, pues impide que la admi-

nistración pública tome, en tanto tal, bandera abierta por el presidente candidato lo que sería, obviamente, una desventaja para los demás candidatos y una ventaja ilícita e inmoral para quien postula a la reelección.

Consideramos importante recalcar que la prohibición es a la utilización de locales que constituyen sedes de oficinas del Estado. Existen otros locales pertenecientes a instituciones de Derecho Público donde sí es lícito que haya reuniones de discusión política entre diversos candidatos: las universidades y los colegios profesionales son dos casos de este tipo. En ellos sin embargo, por su carácter público, no podrá haber banderización: tendrá que darse oportunidad a una discusión plural de las principales fuerzas políticas, como una forma de orientar mejor a la ciudadanía en sus decisiones.

*Artículo 202.-* Las agrupaciones políticas, sin necesidad de permiso de autoridad política o municipal y sin pago de arbitrio alguno, podrán:

- 1) Exhibir letreros, carteles, anuncios luminosos, en las fachadas de las casas políticas, en la forma que estimen conveniente.
- 2) Instalar en dichas casas políticas, altoparlantes que podrán funcionar entre las ocho de la mañana y las ocho de la noche, correspondiendo a la autoridad regular la máxima intensidad con que pueden funcionar dichos altoparlantes.
- 3) Instalar altoparlantes en vehículos especiales, que gozarán de libre tránsito en todo el territorio nacional, dentro de la misma regulación establecida en el inciso anterior.

- 4) Efectuar la propaganda de las agrupaciones políticas de los candidatos, por estaciones radiodifusoras, canales de televisión, cinemas, periódicos, revistas o mediante carteles ubicados en los sitios que para tal efecto determinarán las autoridades municipales; debiendo regir iguales condiciones para todas las mencionadas agrupaciones y candidatos.
- 5) Fijar, pegar o dibujar carteles o avisos en predios de dominio privado, siempre que el propietario conceda permiso escrito, el cual será registrado ante la autoridad policial correspondiente.
- 6) Fijar, pegar o dibujar tales carteles o avisos en predios de dominio público previa autorización del órgano representativo de la entidad propietaria de dicho predio.

En el caso contemplado en el inciso 6) la autorización concedida a una agrupación política o candidato, se entenderá concedida automáticamente a los demás.

Este artículo establece, primeramente, la posibilidad de utilizar los medios de propaganda indicados sin necesidad de autorización previa de la autoridad política o municipal. Por consiguiente, mientras los medios se utilicen de la forma establecida no podrá haber censura ni limitaciones previas. Añade el encabezamiento que tampoco deberá pagarse tributo alguno por ellos, haciendo expresa excepción de la regla que establece que los avisos de propaganda deben pagar arbitrios. Estas dos normas nos parecen adecuadas a la finalidad de la propaganda política que regulan.

El inciso primero permite la exhibición de avisos en los

locales políticos, lo que constituye un medio de propaganda y de identificación del local como de naturaleza partidaria. La autorización se produce para poner los avisos en las fachadas de las casas, esto es, sobre las paredes o en los jardines anteriores. La norma no autoriza a poner avisos sobre la vía pública, ni a nivel de superficie ni suspendidos a cierta altura sobre ella. Entendemos que para que esto último ocurra sí se deberá solicitar autorización municipal y, además, habrá que cumplir con los reglamentos de ornato y publicidad existentes. Los mensajes que figuren en ellos podrán ir desde el nombre de la agrupación política hasta las comunicaciones que se estime pertinente hacer de público conocimiento.

Los incisos segundo y tercero tienen que ver con la posibilidad de establecer comunicación sonora con la población a través de altoparlantes, lo que puede causar problemas de vecindad por contaminación de ruidos. Por ello se establece los límites de entre las ocho y las veinte horas, y además, el cumplimiento de las disposiciones de la autoridad sobre intensidad del sonido.

El inciso cuarto permite el uso extensivo de todos los medios de comunicación social y de carteleras para transmitir mensajes políticos. Se hace hincapié en la igualdad de condiciones para todas las candidaturas y agrupaciones. Esto último tiene que ver no tanto con la equivalencia de espacios, sino con la igualdad de oportunidades (además, a igualdad de costo de ser servicios pagados los que se vaya a utilizar). La igualdad de oportunidades obliga tanto a las organizaciones interesadas en colocar propaganda (no buscando, por ejemplo, contratos de exclusividad), como a quienes detentan esos medios de comunicación (que deberán abrirlos a todos en igualdad de condiciones).

Los incisos 5 y 6 permiten que se pueda colocar propa-

ganda mural o de avisos en predios de propiedad privada o pública. Las autorizaciones deberán constar debidamente en uno y otro caso. La ley establece, adicionalmente, que en el caso que se autorice propaganda en predios de dominio público la autorización concedida a una agrupación o candidato se entenderá concedida automáticamente a los demás porque los órganos públicos no pueden hacer excepciones ni tener preferencias en las lides electorales. En todo caso, esta disposición del inciso 6 debe ser concordada con el artículo 201 ya comentado, que prohíbe el uso de oficinas públicas con fines de propaganda política. Sí pueden tener preferencias, en cambio, los particulares que podrán autorizar la propaganda de los candidatos de su preferencia excluyendo a los demás.

*Artículo 203.-* Queda prohibido, como forma de propaganda política, el empleo de pintura en las calzadas, fachadas y muros de predios públicos y privados, la propaganda sonora difundida desde el espacio aéreo y la propaganda por altoparlantes que no esté ajustada a lo dispuesto en el artículo anterior.

La norma se explica por sí misma y es a todas luces correcta. Debería ser mejor obedecida de lo que llega a serlo en las campañas electorales. También debería sancionarse de manera más ejemplar sus incumplimientos, para lo cual habrá que tomar en cuenta la crítica que hemos hecho antes al artículo 228 de esta ley que impone la —en nuestro criterio— excesiva pena de dos años de privación de la libertad, como mínimo, para estos delitos. En la práctica, eso lleva a que estas irregularidades acaben en la impunidad.

*Artículo 204.-* Está prohibida la destrucción, anulación, interferencia, deformación o alteración de

la propaganda política cuando ésta se realice conforme a la presente ley.

*Artículo 206.-* Desde veinticuatro horas antes del día señalado para las elecciones se suspenderá toda clase de propaganda política.

Desde dos días antes de las elecciones no podrán efectuarse reuniones o manifestaciones públicas de carácter político.

La publicación o difusión de encuestas y proyecciones de cualquier naturaleza sobre los resultados de las elecciones, a través de los medios de comunicación, sólo podrá efectuarse hasta 15 días antes de la elección.

Los dos primeros párrafos no ofrecen problema de comprensión ni de razonabilidad. Los plazos podrían ser más amplios o más estrechos pero, en general, han sido tomados como correctos en la vida política pasada.

El tercer párrafo ha sido una modificación introducida en la década del 80 y pretende controlar la influencia que la publicación de sondeos de opinión pública puede tener sobre las decisiones del electorado, tanto si dichas publicaciones fueran manipuladas como si dijieran la verdad. El problema que el legislador trató de solucionar no tiene que ver tanto con la veracidad o falsedad de los datos informados como con la influencia que ellos tengan en el ánimo de los votantes. Debe quedar en claro que la prohibición es de divulgar resultados. Las encuestas pueden hacerse y de hecho se hacen durante todo el período previo a las elecciones y, desde luego, los resultados circulan clandestinamente, cuando menos, entre los sectores políticamente informados.

La norma ha sido cuestionada por muchos como un re-

corte del derecho de información y de la libertad de prensa. Si bien es indudable que consiste en un recorte, no consideramos que sea inconstitucional porque, en primer lugar, sólo restringe la información por un corto período y, en segundo lugar, porque contribuye a dar seguridad en la toma de las decisiones finales de voto, especialmente en un medio como el peruano, en el que la abierta distorsión de los datos electorales no fue nunca sancionada en el pasado.

Tal vez una reducción del plazo de prohibición podría ser una fórmula a estudiarse pero, en todo caso, consideramos que mientras las condiciones en que se hacen encuestas en el Perú sean las mismas, es razonable establecer una prohibición de publicación en los días finales de campaña para evitar abusos y manipulaciones interesadas.

*Artículo 207.-* Las estaciones de radiodifusión de propiedad del Estado pondrán a disposición de los partidos políticos, agrupaciones independientes, alianzas o de las listas presidenciales independientes inscritos, sin costo alguno, un espacio diario de 30 minutos en sus programas, desde un mes antes y hasta el día y hora señalados en el artículo anterior.

Los espacios de dichos programas estarán comprendidos entre las 19 y 21 horas. Las fechas y horas serán asignadas a las agrupaciones políticas participantes, por sorteo, el cual se efectuará en la Dirección de Radio Nacional del Perú en presencia de los personeros de las mencionadas agrupaciones, en lo que respecta a dicha estación y a las demás oficiales de la República.

Sin perjuicio de lo dispuesto anteriormente, está

prohibido, a través de las publicaciones oficiales, radiodifusoras o estaciones de televisión o imprentas, cuando sean de propiedad del Estado, el efectuar propaganda política en favor o en contra de cualquier agrupación política o candidato.

El primer párrafo de esta norma es reglamentario de las disposiciones constitucionales que obligan a los medios de comunicación del Estado a dar acceso gratuito a los partidos en forma proporcional al último resultado electoral general (artículo 35, parte final). Sólo lo establece para las radiodifusoras. Debería también considerar a la televisión y al diario oficial *El Peruano*. En este sentido limita el acceso, vistas las cosas desde el sentido y el texto de la Constitución. Es, por tanto, asunto que requiere rectificación.

El horario previsto y la duración de cada programa parecen adecuados y no tenemos observación sobre ellos. El principio del sorteo tampoco merece observaciones.

La prohibición de efectuar propaganda política en favor o en contra a través de los medios oficiales es una norma que contribuye a dar reglas de juego de equidad en la propaganda y debe ser mantenida. Beneficia una adecuada interacción entre las fuerzas políticas y contribuye a consolidar un sistema de partidos que apoya a la democracia.

En relación a las normas de propaganda electoral, el proyecto de Ley Electoral del Jurado Nacional de Elecciones trae las siguientes normas adicionales de interés:

- Prohibe la invocación de temas religiosos de cualquier credo en la propaganda política (artículo 234).
- Rebaja la prohibición de la difusión o publicación de encuestas y proyecciones sobre los resultados electorales a

- través de medios de comunicación a los siete días previos a las elecciones (artículo 237).
- Establece que la Oficina Nacional de Procesos Electorales adquirirá espacios en los medios de comunicación del Estado para ponerlos a disposición de los candidatos sin costo alguno por espacio diario de treinta minutos desde un mes antes hasta 24 horas antes de la elección. Los espacios serían entre las 16.00 y las 23.00 horas, y los turnos de utilización serán sorteados (artículo 239).
  - Ordena que la Oficina Nacional de Procesos Electorales garantice a los candidatos a la Presidencia la publicación de los planes de gobierno en el Diario Oficial El Peruano cuando lo soliciten (artículo 240).
  - En referencia al caso en que el Presidente de la República postule a la reelección, contiene dos normas importantes:

*Artículo 241.-* A partir de los noventa días anteriores al día de las elecciones, el ciudadano que ejerza la Presidencia de la República y que, en virtud del artículo 112 de la Constitución Política del Perú, postule a la reelección, queda impedido de utilizar los medios de transporte y comunicación de propiedad del Estado para hacer proselitismo político; y sólo podrá hacerlo cuando no realice actos de gobierno ni utilice medios de propiedad pública.

Cuando por razones vinculadas al ejercicio de la función presidencial, el candidato a la reelección deba necesariamente utilizar los medios de transporte o comunicación de propiedad del Estado, se abstendrá, de hacer proselitismo político, en cualquiera de sus formas.

El artículo siguiente establece un procedimiento de sanción de la infracción de esta norma, a cargo del Jurado Nacional de Elecciones, sanción que en segunda reincidencia podría acarrear la cancelación de la inscripción del candidato infractor y de su fórmula presidencial).

La otra norma es el artículo 246 que establece:

La inauguración de obras públicas por parte de los candidatos a cargos de elección popular, se considera propaganda política.

En relación a la propaganda, indica que los medios de comunicación informarán al Jurado sobre el costo de la publicidad que efectúen las organizaciones políticas y listas independientes, pudiendo dicho órgano hacer de conocimiento público dicha información.

- También obliga a las organizaciones políticas a presentar declaración jurada sesenta días antes de las elecciones de los presupuestos que invertirán en la campaña electoral, indicando fuentes de financiamiento.

En general, coincidimos con la corrección de todas estas normas que servirán para sanear la competencia política electoral y, sobre todo, para regular los derechos y posibilidades del Presidente de la República que postula a la reelección.

Sólo discrepamos de la última propuesta mencionada (la de presentación del presupuesto sesenta días antes de las elecciones). Es muy difícil para casi todos los partidos el saber cuánto dinero van a tener en la última etapa de la campaña electoral y de dónde va a provenir. Tal vez sería mejor mantener el criterio de exigir un informe posterior que deberá ser revisado y cotejado con información cruzada proveniente de otras fuentes. Exigir el presupuesto de

campaña electoral dos meses antes de que acabe, puede llevar a un notorio desajuste entre lo previsto y lo gastado, y eso no es una buena política de fiscalización en este caso.

A todo lo dicho sobre propaganda electoral sólo nos cabe añadir una propuesta encontrada en uno de los proyectos de ley de partidos políticos presentados al Congreso que establece:

*Artículo 8.-* El Estado, en la ley de convocatoria correspondiente fijará los montos máximos que pueden gastar las organizaciones políticas en un proceso electoral o de consulta popular<sup>(16)</sup>.

La norma es interesante porque fijaría un tope de costo de propaganda por cada una de las fuerzas políticas y si ese tope fuera razonable, daría una cierta equiparidad en la información al público, evitando que quede favorecida la fuerza política con mayor caudal para gastar.

Sin embargo, hay que anotar que cuando se trate de una consulta popular en la que se enfrentan el gobierno y la oposición, hay que tener muchísimo cuidado con las limitaciones económicas que se haga a la campaña de la oposición con una norma de este tipo, no sea que resulte, al final, en una norma mordaza para poner en desventaja a los enemigos del oficialismo. Creemos, por lo mismo, que lo más razonable es establecer una norma de este tipo para las elecciones, pero no para las otras votaciones nacionales, particularmente si son de naturaleza plebiscitaria.

### **1.3. Temas no tratados en la legislación vigente**

En esta parte, abordamos el tratamiento de los temas

---

16 Proyecto de Ley de Organizaciones Políticas de Oswaldo Sandoval, presentado el 27-01-1994.

más importantes que, no habiendo sido tratados en la legislación vigente, aparecen en el Proyecto de Ley General de Elecciones elaborado por el Jurado Nacional de Elecciones, y en los proyectos presentados a discusión en el Congreso de la República.

### **1.3.1. Los temas del Proyecto de Ley General de Elecciones del Jurado Nacional de Elecciones**

Este documento contiene, en nuestro concepto, tres grandes temas importantes: la democracia interna en la elección de autoridades y candidatos de los partidos; la impugnación de los procesos democráticos internos, y la regulación de la supervisión de la vida económica de los partidos.

#### **1.3.1.1. Elecciones internas de dirigentes y candidatos a cargos de representación popular**

*Artículo 103.-* Las elecciones internas están dirigidas a conformar los órganos directivos de la respectiva organización política. Las elecciones primarias tienen como objetivo determinar los candidatos que la organización política presentará en las distintas elecciones.

Esta es una norma general de presentación del modelo de nominación tanto de dirigentes formales al interior del partido, como de designación de quienes postularán a cargos de representación popular en las listas del partido.

Los principios establecidos son dos:

- Para la nominación de dirigentes de la organización política se llevarán a cabo elecciones internas.
- Para la selección de candidatos a las elecciones de cargos de representación popular se utilizará el sistema de elecciones primarias.

Estos son modelos que han sido ya extensamente discutidos por las fuerzas políticas en el pasado y que ahora, por primera vez, serían establecidos como norma imperativa por la ley electoral a los partidos.

En líneas generales, este tipo de dispositivos favorece la democracia y la expresión de diversas posiciones al interior de las fuerzas políticas y contribuye a actualizar sus opiniones y postulados institucionales. Además, impide que los partidos se conviertan en patrimonio exclusivo de determinados dirigentes. Si bien los grandes líderes personales (o fundadores) seguirán teniendo relevancia y podrán inclusive ser indiscutidos, por debajo de ellos los cuadros partidarios podrán llegar a ejercitar cuotas de poder con el apoyo de las bases y, así, entablar un diálogo con dichos líderes. Este diálogo puede ser fácil o complicado, pero también hará avanzar a la organización política y no la estancará anclándola a las decisiones de una sola persona o de un solo grupo.

En relación a la elección de la fórmula presidencial, un proyecto de ley discutido en el Congreso establecía una diferencia de criterio con lo que hemos visto aquí. Decía lo siguiente:

*Artículo 16.-* Para la elección de candidatos a la Presidencia y las vice-presidencias de la República se convoca a proceso interno de participación a nivel nacional; salvo que, por acuerdo del último Congreso del partido o movimiento político, se haya decidido que la elección la realice un órgano interno determinado<sup>(17)</sup>.

En nuestra opinión, la vía correcta es la que establece

---

17 Proyecto de varios congresistas de Nueva Mayoría firmado el 01-02-1994.

el proyecto del Jurado Nacional de Elecciones que es la elección interna universal. Establecer la reserva de que el Congreso del grupo pueda determinar algo distinto crea una distorsión que puede complicar la vida interna del partido porque determinar en cada caso si habrá elecciones o nominación distinta siempre será fuente de manipulación y eso no institucionaliza sino todo lo contrario.

*Artículo 104.*- Tanto las elecciones internas como las primarias se regirán por los estatutos de la respectiva organización política y por esta ley.

La opción tomada por el proyecto es dictar el mínimo de normas que el Estado considera indispensables para garantizar la democracia en los comicios internos de los partidos, dejando los detalles de la organización de los procesos electorales, de los requisitos para elegir y ser elegido, etc., a las normas internas del partido, contenidas en el estatuto. Según el inciso 3 del artículo 125 del proyecto, el estatuto deberá ser adjuntado con la solicitud de inscripción del partido en el registro respectivo, con lo cual las normas pertinentes serán de conocimiento público.

En nuestro criterio, es correcto señalar este mínimo de democracia exigible y dejar los demás aspectos a la regulación propia de cada fuerza política. Son dos asuntos que tienden a dar fortaleza a la organización partidaria.

*Artículo 105.*- El funcionamiento de las organizaciones políticas, deberá ajustarse a principios democráticos. Todos los afiliados a una organización política tendrán libre acceso a la información sobre sus actividades. Asimismo gozarán del derecho de elegir y ser elegidos para los cargos partidarios y de elección popular, siempre que reúnan los requisitos requeridos.

El requerimiento de que las organizaciones políticas sean organizadas democráticamente es ya de naturaleza constitucional (El artículo 35 de la Carta dice que «La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos») (...). Por consiguiente, el grado de democratización que exista en estas organizaciones no sólo es materia de lo que diga o no diga la ley, sino de la constitucionalidad o inconstitucionalidad que pueda ameritarse en la manera concreta como está normada, y como ocurre la vida política partidaria. El asunto de la democratización interna de los partidos no es, así, sólo de regulación legislativa sino de control constitucional. Consideramos, por lo demás, que es la manera adecuada de regularlo para evitar que mediante formalismos legislativos se evada la necesaria democratización del sistema.

El libre acceso a la información sobre las actividades partidarias tiene que ver con los grandes rumbos de acción, con las decisiones de orientación política, y con las actividades cotidianas. Evidentemente, ciertas actividades partidarias pueden permanecer en reserva durante ciertos momentos, particularmente cuando se realizan negociaciones políticas, se preparan proyectos de normatividad o de presentación de posiciones ante la ciudadanía, etc. El libre acceso a información no puede consistir en la necesidad de que absolutamente todas las actividades partidarias, en todo momento, deban ser de público conocimiento. En la política no se actúa así. Por consiguiente, esta disposición requerirá ser reglamentada en los estatutos partidarios, regulando tanto las sesiones de conocimiento público como de reserva de los órganos partidarios; las atribuciones de negociación y preparación de posiciones de los dirigentes; y las oportunidades periódicas en las que la información deberá ser difundida entre todos los afiliados.

La regla según la que los afiliados gozarán del derecho de elegir y ser elegidos para los cargos partidarios y de elección popular, siempre que reúnan los requisitos exigidos, es correcta en términos generales, pero encierra peligros de detalle.

Es correcta en la medida que establece el principio que cada afiliado tiene los derechos de elegir y ser elegido, porque da acceso a las candidaturas y porque prohíbe la discriminación. Ambos son aspectos importantes dentro de la democracia interna de las instituciones, particularmente de las partidarias en las que se presentan agresivas posiciones de pugna por el control del poder.

El peligro en los detalles aparece porque la parte final de la disposición establece una relativización: «(...)siempre que reúnan los requisitos requeridos». Estos requisitos pueden llegar a ser de tal naturaleza que en la práctica impidan el voto, o el derecho a la candidatura, a una parte significativa de los afiliados con lo que la democratización constará formalmente pero no existirá en la realidad.

Este es uno de los aspectos que consideramos importante de controlar constitucional y legislativamente: el estatuto establecerá los requisitos para acceder a los diferentes cargos (antigüedad de militancia, edad, experiencia, etc.) y también los requisitos para poder votar. Siempre cabrá la posibilidad de considerar la inconstitucionalidad o ilegalidad de las normas que resulten excesivas en el recorte de derechos y, por consiguiente, elusivas de la democracia interna. Para lograr esto, es preciso que el estatuto de cada partido tenga rango de norma de orden público y de carácter general, de manera que contra ella quepa una acción popular de la que habla el inciso 5 del artículo 200 de la Constitución. Estimamos que, por el rango que estos

estatutos alcanzan en la legislación vigente, por pertenecer a instituciones que tienen una dimensión de Derecho Público precisamente en los aspectos de su actuación política y por la trascendencia de sus disposiciones además de su registro oficial, no hay ningún inconveniente conceptual en considerarlos normas sujetas a dicha acción popular.

En los proyectos de ley sobre partidos políticos discutidos en el Congreso, aparecen diversas normas interesantes de comentar en el aspecto de la postulación de candidatos:

*Artículo 31.-* El estatuto de cada organización política establece los requisitos exigibles a los candidatos para postular a los cargos electivos. Es requisito indispensable la presentación de un plan mínimo de acción en el cargo al que se postula cuya difusión será de responsabilidad de la organización<sup>(18)</sup>.

La idea final de presentar un plan de acción no es mala, siempre que el plan se ciña a la función para la que se postula: será ejecutivo si se trata de un cargo de tal naturaleza, pero sería absurdo que un candidato a Congreso, presentara un plan que significa creación de gasto, desde que como parlamentario no tiene capacidad constitucional de generarlo. Tan importante como la idea en sí misma, es ponerle tasa y medida de manera que la iniciativa no se convierta en demagogia que desnaturalice los procesos electorales internos.

*Artículo 23.-* (...) Es principio fundamental la incorporación de mujeres en los órganos de dirección partidaria, en proporción no menor del trein-

---

18 Proyecto de Ley de Organizaciones Políticas de Oswaldo Sandoval, presentado el 27-01-1994.

ta por ciento del mismo. Igual proporción se señalará para la confección de las listas de parlamentarios, regidores y, en general, de cualquier tipo de representación política a la que pretenda postular la organización partidaria. Este principio se incorpora obligatoriamente a los estatutos partidarios<sup>(19)</sup>.

Bajo diversas formas, esta idea ronda ya muchos ámbitos de lo electoral en el Perú y fuera de él. En todo caso, es una disposición que supone una política de equiparación de funciones entre varones y mujeres y que puede perfectamente ser tomada en cuenta, con éste o con otro porcentaje.

Si bien es correcto sostener que los candidatos a cargos de dirigencia interna de los partidos deben ser militantes, no sucede lo propio con las listas elaboradas para cargos de representación popular, en las cuales suele ocurrir que se presenten candidatos independientes, como una forma de pluralidad, o de enriquecimiento de la calidad personal del conjunto merced a la participación de personalidades.

La disyuntiva no ha sido ajena a la discusión de los partidos y, así, podemos encontrar dos fórmulas excluyentes entre sí. La primera fórmula es:

*Artículo 40.-* Los postulantes precandidatos a las elecciones internas, deben tener una militancia no menor de tres años consecutivos y hallarse al día en el pago de sus cuotas partidarias por igual término<sup>(20)</sup>.

---

19 Proyecto de Julio Castro Gómez, firmado el 06-05-1994.

20 Proyecto del PPC firmado el 31 de marzo de 1986-Cámara de Diputados y proyecto con firma ilegible del 18-06-1993.

La otra admite modalidades resumidas en las siguientes propuestas de normas:

*Artículo 36.-* En cualquier elección los partidos políticos pueden postular como candidatos a ciudadanos independientes. El estatuto de cada partido norma la forma de designación de estos candidatos<sup>(21)</sup>.

En la eventualidad que un partido político considere adecuado postular la candidatura de ciudadano no inscrito en sus registros de afiliados, debe obtener la aprobación de los mismos organismos partidarios que eligen o nominan los candidatos del partido<sup>(22)</sup>.

*Artículo 32.-* El estatuto define igualmente el porcentaje de lugares que se reserva para invitar a participar como candidatos a personalidades independientes o dirigentes representativos de comunidades de base diferentes a la organización y el órgano encargado de tal decisión<sup>(23)</sup>.

De todas estas fórmulas puede establecerse como una sana conclusión que los partidos deben estar en capacidad de invitar a sus listas a ciudadanos independientes, pero que aquí tiene que haber normas preestablecidas para evitar la manipulación. Esas normas pueden ser o bien una disposición estatutaria que fije límites o porcentajes del total de candidatos que pueden ser invitados de fuera del partido, o un acuerdo expreso de cierto órgano de dirigen-

---

21 Proyectos sustitutorios diversos en la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, primer semestre de 1990.

22 Proyectos sustitutorios diversos en la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, primer semestre de 1990.

23 Proyecto de Ley de Organizaciones Políticas de Oswaldo Sandoval, presentado el 27-01-1994.

cia, que idealmente debería ser un Congreso. No consideramos conveniente que el número lo fije algún consejo directivo del partido porque se presta a manipulaciones de momento, ni tampoco que se someta a votación universal de los afiliados en cada caso, pues las expectativas de los militantes por participar en las listas de candidatos, podrían provocar distorsiones significativas en esa votación universal.

Finalmente, existe otra proposición entre los proyectos discutidos en el Congreso, que fue formulada en los siguientes términos:

*Artículo 15.-* Los partidos o movimientos políticos pueden requerir de los candidatos electos, la suscripción de compromisos sobre su conducta en caso de ser elegidos para cargos públicos<sup>(24)</sup>.

Este es un asunto complejo en el que hay que diferenciar. Si se trata de conducta ética y de reglas de juego dentro del grupo que forme el partido, entonces el compromiso será correcto. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en ciertas representaciones (como por ejemplo la del Congreso de la República) no existe mandato imperativo y en consecuencia, el congresista puede votar de acuerdo a su conciencia. Mientras exista, debe ser obedecida. En consecuencia, lo más que puede ocurrir en relación a este tema es que el partido no acepte a la persona entre sus filas. En ningún caso podría sufrir merma su representación política.

*Artículo 106.-* Los estatutos de una organización política, garantizarán adecuadamente los derechos de los afiliados a realizar campañas electo-

---

24 Proyecto de varios congresistas de Nueva Mayoría firmado el 01-02-1994.

rales a fin de obtener su postulación como candidato a cargos de elección popular y su elección a cargos directivos dentro de la organización.

La propuesta de norma establece aquí un elemento más específico que los contenidos en los artículos anteriores: cada afiliado que postule a candidato como dirigente o como miembro de las listas para representación popular, tiene derecho a realizar campaña electoral entre de los votantes respectivos.

Este derecho debe significar varias cosas:

- La posibilidad de dirigirse a los votantes de manera que se conozcan sus propuestas tanto para la línea del partido, como para la sociedad en su conjunto. Esto se refiere al pluralismo que debe existir en toda campaña electoral de naturaleza democrática.
- La igualdad de condiciones en que los candidatos deben participar en el proceso electoral, de manera que ninguno tenga ventajas sobre los demás. Esta disposición es especialmente necesaria si hay posibilidad de reelección.
- La moralidad en el uso de los recursos de campaña, con la finalidad de que los dirigentes no utilicen recursos del partido para financiar la campaña interna de algunos afiliados, poniendo en situación desmejorada a los demás.
- La libertad de movilización y de elección de medios para la campaña electoral, lo que deberá ser necesariamente hecho compatible con la naturaleza de la elección.

**Artículo 107.-** No podrán ser candidatos a cargos directivos:

- 1) Los que no están afiliados a la organización política;
- 2) Quienes soportan sanciones o incompatibilidades establecidas en los estatutos de la organización política;
- 3) Quienes, según los estatutos, no puedan ser reelectos;
- 4) Los inhabilitados por sentencia judicial o por la ley; y,
- 5) Los que desempeñaren cargos directivos o fueren apoderados de empresas concesionarias de servicios y obras públicas del Estado.

La norma se refiere específicamente al caso de la elección de dirigencia interna de los partidos, no de candidatos a cargos de representación popular. Desde esta perspectiva es consustancial la norma que impide a los no afiliados postular a los cargos (no ocurriría lo propio si se trata de candidatura a cargos de representación). Los dirigentes deben ser afiliados del partido para garantizar la línea y la coherencia institucional.

Las limitaciones que establezca el estatuto en virtud del inciso 2 de esta norma deberán ser consecuentes con el principio de que todo militante tiene como regla general el derecho de ser elegido. Por consiguiente, la naturaleza de las sanciones que impidan la postulación, y sobre todo las incompatibilidades, deberán ser razonables. Deberán estar, como ya hemos dicho antes, sujetas a escrutinio constitucional y legal en virtud de la acción popular.

Los incisos 3 y 4, mientras sean normas que no sufran modificación periódica indebida y, sobre todo, que no sean manipuladas para evitar candidaturas, son adecuadas.

El inciso quinto es una previsión de moralidad en el sentido que los dirigentes de empresas que tienen que ver con recursos del Estado, no queden en posición privilegiada dentro de los partidos para negociar asuntos financieros o económicos desde posiciones políticas. La norma podría no existir, pero en las condiciones reales del Perú es mejor que sí obligue.

*Artículo 108.*- Las organizaciones políticas estarán obligadas a llevar un registro general actualizado de todos sus afiliados. Deberán, asimismo, proporcionar un duplicado de este registro al Jurado Nacional de Elecciones y comunicar a dicho órgano las nuevas afiliaciones y desafiliaciones que por cualquier causa se produzcan.

Las elecciones internas de las organizaciones políticas se verificarán en base al registro de afiliados proporcionado al Jurado Nacional de Elecciones. Dicho registro será remitido dentro del plazo de diez días contados a partir de la recepción de la comunicación que da cuenta de la realización de las elecciones internas.

El registro de afiliados es esencial dentro de la política de democratización que plantea este proyecto de ley, pues habrá que tener una fuente cierta de información sobre quién es y quién no es afiliado al partido lo que, a su turno, permitirá saber quién vota o puede ser elegido y quien no (cumpliéndose los demás requisitos en el caso que se postule a cargos).

El padrón debe ser actualizado permanentemente con la

finalidad de que nadie que sea afiliado deje de figurar en él. Parece evidente que la actualización del padrón requerirá una norma reglamentaria que establezca plazos y requisitos. La actualización incluirá las afiliaciones y desafiliaciones. Este es un problema que no reviste mayores complejidades dados los medios informáticos hoy existentes.

También sobre esta materia se requerirán normas de detalle que prevean cómo se realiza la inscripción y qué procedimientos existirán, para el caso que una persona tenga reclamos que hacer sobre el asunto. Ello no debería quedar exclusivamente al estatuto de cada partido; al menos, no en lo que atañe a asegurar los mínimos esenciales del derecho de defensa.

El padrón de afiliados será utilizado en las elecciones internas de los partidos y deberá ser remitido dentro del plazo de diez días indicado. El término inicial del plazo no es consistente con la norma planteada: si los comicios internos se realizan con el padrón comunicado al Jurado, cómo es que dicho padrón es remitido dentro de los diez días de la comunicación que da cuenta de la realización de las elecciones. El término inicial tiene que ser la comunicación al Jurado de que se van a realizar las elecciones.

Por el procedimiento que comentaremos a continuación, es indispensable que el Jurado cuente con copia del padrón antes de fiscalizar las elecciones internas.

Parece adecuado, sin embargo, incorporar aquí parte de la discusión que se ha presentado en los proyectos de leyes de partidos sobre el tema de quiénes pueden y quienes no pueden ser afiliados, y en qué condiciones. Trae aristas importantes que, con la mayor síntesis que podemos elaborar, son las siguientes:

- La afiliación y desafiliación deben ser libres en todos los casos, aún en los de fusión de partidos<sup>(25)</sup>.

Sin embargo, los partidos no reciben libremente a las personas. Los afiliados tienen que cumplir determinados requisitos y, además, compartir por lo menos las grandes líneas ideológicas y programáticas del partido. Lo contrario, sería introducir el desorden y el conflicto abierto en las organizaciones. Por ello hay un proyecto de ley de partidos que propone:

*Artículo 27.*- Los estatutos de cada partido establecerán los requisitos mínimos para la admisión de sus integrantes; se reservan este derecho y quedan autorizados para expedir carné de afiliado<sup>(26)</sup>.

Queda claro que la propuesta supone que los requisitos están fijados en el estatuto, esto es, son preestablecidos y deben tener contenido objetivable. De otro modo, atentarían contra la libertad de afiliación y, es más, podrían ser utilizados por los grupos dominantes al interior del partido, para dejar fuera de la organización a los opositores, deslegitimando a la institución como globalidad, y quitando valor a los principios democráticos que deben inspirarla. La parte final que exige la entrega de un carnet de afiliado es también congruente con la institucionalidad partidaria y con el derecho y la garantía correspondiente que tiene el afiliado de ejercitar la participación en las decisiones.

Finalmente, también vinculado al tema de la seguridad

---

25 Proyecto de Acción Popular firmado el 01-04-1983-Cámara de Diputados.

26 Proyectos sustitutorios diversos en la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, primer semestre de 1990.

del afiliado, está el principio de que las sanciones sólo puedan ser aplicadas con previa causal taxativamente determinada en el estatuto y con procedimiento en el que haya derecho de defensa. Un proyecto de ley trae la norma a nuestro juicio adecuada:

*Artículo 23.-* Los afiliados sólo pueden ser sancionados, suspendidos en sus derechos o separados de sus cargos o de la organización política por las causales taxativamente determinadas en el estatuto y luego de un procedimiento que garantice el derecho de defensa del afiliado y la doble instancia interna<sup>(27)</sup>.

- Se establece la incompatibilidad de que un ciudadano pertenezca simultáneamente a dos o más partidos. En caso que esto ocurra, algunos plantean que valga la última de las afiliaciones hechas<sup>(28)</sup>. Parece entenderse que será la última de fecha cierta. Si por ejemplo ninguna la tiene, habrá que concluir que todas son nulas.

Otros prefieren sancionar más duramente la doble afiliación:

*Artículo 19.-* Ninguna persona puede estar afiliada a más de una organización política. Al suscribir su ficha de afiliación ante la organización correspondiente, el ciudadano debe formular declaración jurada de no pertenecer a otra organización política. La declaración falsa constituye delito contra la fe pública.

El procedimiento lo fija el estatuto.

---

27 Proyecto de Ley de Organizaciones Políticas de Oswaldo Sandoval, presentado el 27-01-1994.

28 Proyectos sustitutorios diversos en la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, primer semestre de 1990.

Las organizaciones políticas deberán actualizar cada dos años la voluntad de sus militantes de continuar afiliados a la organización. La carencia de dicha voluntad manifestada por escrito caduca de pleno derecho la afiliación respectiva<sup>(29)</sup>.

En esta propuesta dos aspectos son graves y, para nosotros, no aceptables: el primero es el considerar delito contra la fe pública la doble afiliación partidaria. La sanción penal verdaderamente no corresponde a la naturaleza del hecho que, inclusive, muchas veces puede ser genuinamente de buena fe.

Lo segundo inaceptable es que la militancia deba actualizarse cada dos años. Esta es una norma contraria al derecho de asociación que exige una demostración positiva de voluntad para pertenecer a la institución, y que no exige renovaciones sino, en todo caso, desafiliación voluntaria. Desde luego, para los partidos administrar esta renovación bienal de militancia puede requerir esfuerzos y costos que no son justificados desde ningún punto de vista. En realidad, la norma parece hecha con un espíritu represivo de la militancia partidaria que es inconsistente con los derechos políticos de las personas y con el principio de libre afiliación.

- Se establece la concordancia entre las normas constitucionales que restringen los derechos políticos. Un proyecto reciente ha trabajado con detalle el asunto:

*Artículo 3.-* Los partidos políticos están integrados por ciudadanos peruanos, con excepción de los comprendidos en los artículos 33, 34, 153,

---

29 Proyecto de Ley de Organizaciones Políticas de Oswaldo Sandoval, presentado el 27-01-1994.

155, 158, 179, 182, 183 y 201 de la Constitución Política del Perú.

Además pueden integrar los partidos políticos los extranjeros, residentes en el Perú, con las limitaciones constitucionales<sup>(30)</sup>.

Los proyectos de normas indicados son todos correctos. En algunos casos la militancia partidaria no está expresamente negada, pero en todos ellos la prohibición figura clarísimamente en el espíritu, por lo que consideramos correcta la redacción del primer párrafo del artículo.

En relación al segundo párrafo, estimamos que la militancia de extranjeros en partidos peruanos sólo puede admitirse a los residentes y para efectos de comicios municipales, en los que el Derecho los ha autorizado inclusive a postular como candidatos y a ser representantes.

En otro proyecto, se ha previsto norma en el sentido que no tienen derecho a afiliación los peruanos que hayan perdido el derecho a la ciudadanía<sup>(31)</sup>. Es una disposición acertada porque la afiliación partidaria es un derecho ciudadano. Sin embargo habrá que tener en cuenta, como ya hemos visto, la regla por la que los extranjeros pueden afiliarse a partidos en el Perú.

- Pueden afiliarse los peruanos de nacimiento que vivan en el extranjero<sup>(32)</sup>. Esta norma es correcta por varias razones. La primera de ellas es que estamos hablando de ciudadanos peruanos que tienen intactos sus dere-

---

30 Proyecto de Julio Castro Gómez, firmado el 06-05-1994.

31 Proyecto de Acción Popular firmado el 01-04-1983-Cámara de Diputados.

32 Proyecto aprista firmado el 15-04-1983-Cámara de Diputados; proyecto del PPC firmado el 31 de marzo de 1986-Cámara de Diputados

chos ciudadanos. La segunda, que el lugar de domicilio no altera los derechos políticos mientras se mantenga la nacionalidad. La tercera, que según las disposiciones legislativas de mucho tiempo atrás, los peruanos residentes en el extranjero pueden inclusive votar.

- Los partidos pueden contar como militantes activos a menores de edad siempre que lo hagan voluntariamente y con la autorización de sus padres<sup>(33)</sup>. Sin embargo, otros niegan expresamente que los menores puedan ser afiliados de partidos<sup>(34)</sup>. En nuestro criterio, pertenecer a partidos políticos corresponde al ámbito de los derechos ciudadanos y por consiguiente, sólo compete a quienes han alcanzado tal condición (en adición a los extranjeros que puedan votar en las elecciones municipales peruanas según la ley).
- También se ha propuesto que puedan existir categorías de afiliados. El texto del artículo propuesto es el siguiente:

*Artículo 19.-* Los partidos políticos pueden llevar dos padrones distintos, uno de militantes y otro de simpatizantes. Los derechos que se les conceda a ambos, se determinan, obligatoriamente, en el estatuto de cada partido (...)<sup>(35)</sup>.

Una fórmula similar puede ser encontrada en el Dictamen de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados emitido el 28-11-1989. También habla de militan-

---

33 Proyecto aprista firmado el 15-04-1983-Cámara de Diputados; proyecto con firma ilegible del 18-06-1993.

34 Proyecto del PPC firmado el 31 de marzo de 1986-Cámara de Diputados y proyecto de Mario Paredes Cueva, firmado el 20-02-1996.

35 Proyecto del PPC firmado el 31 de marzo de 1986-Cámara de Diputados; proyecto de Alberto Borea Odría firmado el 11-09-1990-Senado.

tes y simpatizantes, con lo que parece autorizar la diferencia, el proyecto sustitutorio de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, discutido el primer semestre de 1990.

El proyecto de Oswaldo Sandoval trae una norma curiosa al respecto:

*Artículo 24.-* El estatuto no puede establecer derechos especiales a personas no inscritas en su registro de militantes. Los simpatizantes o adherentes no tienen derecho a voz ni voto al interior de la organización, bajo sanción de nulidad de los actos respectivos.

En nuestra opinión, establecer categorías de afiliados es abrir la posibilidad de establecer diferencias odiosas en favor de un pequeño grupo de dirigentes que detentan los resortes clave del poder. Un artículo como el propuesto en el proyecto del congresista Sandoval, en nuestro criterio, hace aún más posible esta forma de control del partido por minorías. Estimamos que el derecho de un afiliado un voto, debe ser mantenido como un principio central de la organización democrática de los partidos. El hecho que las diferencias estén expresadas en el estatuto no hace mayor diferencia en lo que comentamos porque, al fin y al cabo, el Jurado Nacional de Elecciones no tiene capacidad de objetar cláusulas de dichos documentos, salvo que vayan expresamente contra la Constitución y la Ley, por lo que no hay posibilidad de control democrático de las normas internas de los partidos, sobre todo si la ley autoriza expresamente la diferencia.

- Finalmente, entre las prohibiciones de proselitismo que cabe destacar está la de: «Constituir células o bases po-

líticas en los centros de educación, sean universidades públicas o privadas, institutos superiores tecnológicos, academias e instituciones educativas castrenses y policiales, así como en colegios secundarios y primarios cualquiera sea su modalidad»<sup>(36)</sup>. Consideramos adecuada una norma de este tipo porque impedirá que se pueda inducir a personas que aún no tienen la madurez para elegir políticamente o, en todo caso, que están en aquellos lugares para propósitos específicos de aprendizaje. En el caso de las instituciones castrenses, la razón de no politización de los cuarteles es obvia y amerita la norma por sí misma.

En relación al derecho al voto en las elecciones internas, dos proyectos de ley discutidos en el Congreso plantean la siguiente norma:

*Artículo 39.-* En los comicios internos votarán sólo los militantes activos poseedores de carnet de afiliación, con una antigüedad no menor de seis meses<sup>(37)</sup>.

Es una proposición que puede ser tomada en cuenta para garantizar que participen en las votaciones los militantes que demuestran compromiso con el partido. Sin embargo, una decisión de este tipo requiere de detalle en la elaboración del padrón electoral respectivo para efectos del control por el Jurado Nacional de Elecciones.

*Artículo 109.-* El Jurado Nacional de Elecciones fiscalizará el desarrollo de los procesos de elecciones internas y primarias de las organizaciones políticas.

---

36 Proyecto de Mario Paredes Cueva, firmado el 20-02-1996.

37 Proyecto aprista firmado el 15-04-1983-Cámara de Diputados; proyecto con firma ilegible del 18-06-1993.

El Jurado Nacional de Elecciones queda en este proyecto de ley como la instancia máxima de fiscalización de los procesos electorales internos de los partidos. La fiscalización supone la capacidad de informarse y opinar sobre la calidad de dichos comicios.

No quedan claras las atribuciones de detalle del Jurado en referencia a esta función de fiscalización. Según los artículos que comentamos a continuación:

- Las mesas de sufragio estarán integradas por funcionarios del Jurado o personas designadas por él (artículo 110).
- Dichos miembros de mesa recibirán copia del acta del resultado electoral de dicha mesa.
- El Jurado se pronuncia sobre los resultados de las elecciones que se le comuniquen (artículo 111). Sin embargo, no se sabe si este pronunciamiento es administrativo (susceptible de ser contradicho ante el Poder Judicial) o si es jurisdiccional (y en consecuencia, amparado por los mandatos de los artículos 181 y 142 de la Constitución).

Este comentario es importante porque según el artículo 181 las decisiones irrevisables son las que se refieren a consultas populares en las que no estarían comprendidas las partidarias. Sin embargo, en el artículo 142 se habla de las resoluciones en materia electoral dentro de las que sí cabrían éstas que comentamos.

En nuestro criterio las decisiones jurisdiccionales irrevisables que la Constitución da al Congreso son las de las elecciones nacionales, pues no hay rastro dentro del texto que se refieran también a asuntos internos de los partidos. Sin embargo, para evitar ambigüedades, es

conveniente hacer la aclaración respectiva, en uno u otro sentido.

En lo que respecta a nuestra posición, somos partidarios de que el Jurado dicte resoluciones jurisdiccionales irrevisables en materia de elecciones de dirigentes y candidatos de partidos. Esto evitaría largos procesos judiciales en los que el juez, por lo demás, no será ni perito ni estará suficientemente impuesto de los detalles de que sí está el Jurado por su labor fiscalizadora. (Sin embargo, posteriormente tratamos la posibilidad presentada por un proyecto de discusión en el Congreso, de que estos problemas sean resueltos por arbitraje. Es algo que merece tomarse en cuenta).

*Artículo 110.-* En las elecciones internas y primarias de las organizaciones políticas, las mesas receptoras de sufragios estarán integradas por funcionarios del Jurado Nacional de Elecciones o personas designadas por él mismo, quienes recibirán una copia del acta del resultado electoral de cada mesa.

Que el Jurado controle la determinación de quiénes serán miembros de mesa en las elecciones internas de las organizaciones políticas es muy importante porque, en verdad, muchos de los fraudes electorales que resultan irreversibles e indeterminables, son producidos en las mismas mesas de sufragio, bien durante el ejercicio de la votación, bien durante el escrutinio y la elaboración del acta respectiva.

Si las mesas son conformadas por afiliados del partido, por definición ellos estarán banderizados en la contienda electoral pues o bien tendrán candidatos o bien tendrán dirigentes preferidos. No es extraño, además, que dentro del partido los cargos de mesa sean buscados y en algunos ca-

sos por lo menos, obtenidos por personas interesadas en influir arbitrariamente en la elección. Es por consiguiente adecuado que se evite estos riesgos.

Podría pensarse que estas opiniones son exageradas y, en todo caso, incompatibles con el hecho de que las mesas de sufragio de los comicios populares sean cubiertas por ciudadanos. En nuestro criterio, sin embargo, hay una diferencia: los ciudadanos son varios millones y la inmensa mayoría prefiere no militar en un partido. En el caso de los afiliados partidarios la situación es distinta: tienen la voluntad de participar en él y, además, una inclinación particular por la cercanía al poder (de otra manera no militarían). Si bien esta inclinación al poder no es censurable en absoluto, sí es conveniente establecer controles en los casos en los que, precisamente, corre peligro de desbordarse. Por eso apoyamos una norma como la que comentamos.

*Artículo 111.*- El resultado de las elecciones internas y primarias de una organización política, serán comunicados al Jurado Nacional de Elecciones a fin de que éste se pronuncie respecto de los mismos. Verificado el pronunciamiento del Jurado Nacional de Elecciones, la respectiva organización política mandará publicar los resultados en el Diario Oficial El Peruano.

Como parte de la labor de fiscalización del Jurado, tiene que remitírsele los resultados electorales sobre los cuales deberá pronunciarse en virtud de las copias de las actas que ha recibido según el artículo anterior. Esto le permitirá estudiar la corrección de los resultados.

El proyecto de norma dice que debe pronunciarse, se entiendo que aprobando o desaprobando. Si sucede lo primero se publica el resultado en El Peruano para información

cierta general, lo que es correcto. Si el Jurado desaprueba, deberá haber un procedimiento que tendrá que verse si es jurisdiccional o administrativo, según dijimos al comentar el artículo 109. Como también señalamos allí, deberá haber una mayor precisión en la determinación del procedimiento a seguirse.

*Artículo 112.-* Las resoluciones que expida el Jurado Nacional de Elecciones desde la fecha de convocatoria a elecciones internas o primarias en una organización política, hasta el cómputo definitivo inclusive, deberán ser notificadas al día siguiente de expedidas. No se admitirán a trámite los recursos que no se encuentren debidamente fundamentados.

El pronunciamiento del Jurado Nacional de Elecciones sobre el cómputo definitivo deberá notificarse dentro del plazo previsto en el párrafo precedente.

Es un artículo de carácter procesal para establecer dos tipos de normas que son importantes:

- El primero consiste en establecer plazos para la notificación de las resoluciones del Jurado en los procedimientos relativos a las elecciones internas en los partidos. Se ha señalado que deben ser de veinticuatro horas, lo que es positivo porque aminora la inseguridad y permite el conocimiento oportuno de las decisiones. En política este factor es importante.
- El segundo consiste en que sólo se admitirán a trámite recursos de parte que estén debidamente fundamentados. Esta norma tiene la finalidad de evitar la profusión de protestas sin fundamento, frecuentes en este tipo de lides electorales por el poder. Quien calificará

la existencia o no de fundamentación será el propio Jurado, que es el órgano con capacidad de decisión (sea jurisdiccional o, inclusive, administrativa). Es la norma correcta a nuestro juicio. Este tema se halla íntimamente vinculado al de impugnación de procesos electorales internos de los partidos, que tratamos inmediatamente después.

Por otro lado, como ya hemos indicado a propósito de normas anteriores, consideramos que sería importante que el procedimiento mismo (tanto en naturaleza jurisdiccional o no, como en sus grandes etapas y plazos) fuera normado en la ley para evitar problemas y eventuales arbitrariedades. Aquí, por ejemplo, se establece correctamente los plazos de notificación, pero no se indica plazos para pronunciamiento del Jurado y eso es un problema serio en el contexto de procesos electorales que tienen etapas y plazos preclusivos, que no pueden esperar decisiones posteriores que se apliquen retroactivamente, ni tampoco pueden ser excesivamente dilatados mientras se resuelven los asuntos de Derecho. Desde luego, la regulación de estos procedimientos debe incluir, necesariamente, un modelo global de proceso electoral interno, de manera que los plazos de convocatoria, aviso a la autoridad electoral y demás detalles, sean compatibles con los plazos de procedimiento que se establezcan. En todo esto, las normas existentes deberían ser más desarrolladas a nuestro juicio.

### **1.3.1.2. La posibilidad de calificar a los candidatos a comicios internos de los partidos**

Sobre el tema de las elecciones de candidatos para cubrir los cargos de dirección partidaria o para presentarse en listas a cargos de representación popular, el dictamen de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados emitido el 28 de noviembre de 1989 dice:

*Artículo 62.-* Para la nominación de autoridades partidarias y candidatos a cargos electivos, los partidos designan una comisión calificadora y una comisión electoral.

La primera se encarga de evaluar los méritos de los participantes a cargos directivos internos del partido y de los aspirantes a candidatos para ocupar cargos públicos electivos. La segunda está encargada de llevar a efecto las elecciones con la misma finalidad.

La idea de que haya una especie de censor interno en los partidos que evalúe los méritos de los candidatos es interesante como posibilidad teórica, pero tremendamente discutible como norma operativa porque cabe la serísima posibilidad de que en la pugna interna por el poder, las facciones partidarias hagan lo posible por capturar esa comisión calificadora, desde la cual se podría impedir la participación de muchos afiliados en comicios internos.

Estimamos que dentro de un partido, los candidatos tienen que cumplir determinados requisitos, pero que puedan ser evaluados objetivamente: tiempo de militancia, requisitos de puestos ocupados, especialidad si se trata del caso, etc. No consideramos adecuado que se establezca una calificación que incluya elementos subjetivos para poder postular a cargos o candidatear a representaciones populares. Esto debe ser decidido por los votantes internos del partido, eligiendo entre quienes cumplieron los requisitos para ser candidatos. Por consiguiente, creemos que una norma como la comentada no debe figurar en la normatividad sobre partidos políticos.

### **1.3.1.3. Impugnación de procesos internos**

Como hemos anotado al paso a propósito del artículo

112, el espíritu del proyecto del Jurado Nacional de Elecciones en esta materia, parece ser que quienes pretendan impugnar los procesos electorales internos se apersonen ante el Jurado para presentar recursos fundamentados. De esta manera, dicho órgano apreciaría todos los elementos de juicio que intervienen en el proceso electoral de que se trate, y emitiría luego una resolución final con el sentido que le dicte su apreciación de las circunstancias y del Derecho.

Esta es una posibilidad adecuada y, dentro de la concepción del proyecto de ley electoral del Jurado, es además consistente con la sistemática general. Sin embargo, en los proyectos de leyes de partidos presentados al Congreso, existen algunas ideas respecto de este tema, que vale la pena estudiar con mayor detalle. Lo hacemos a continuación.

- Uno de los proyectos existentes plantea que los conflictos en torno a los procesos electorales internos, poniéndose particularmente en el caso que surjan dos juntas directivas, se resuelvan en primera instancia dentro del propio partido y, en segunda instancia, ante el Jurado Nacional de Elecciones, con un proceso de naturaleza jurisdiccional y un fallo que, parece deducirse de la redacción, sería cosa juzgada porque se le da el carácter de inapelable y porque, a partir de él, la parte favorecida mantiene el derecho de representar al partido en forma excluyente<sup>(38)</sup>. Esta fórmula difiere de la del proyecto del Jurado en que hay una primera instancia partidaria. Podría ser interesante que se intente arreglar los problemas dentro de la organización, antes de recurrir al Jurado. Sin embargo, esto significaría, entre otras cosas, que no hubiera control externo del proceso electoral

---

38 Proyecto de Acción Popular firmado el 01-04-1983-Cámara de Diputados.

mismo ya que el partido no puede pronunciarse sobre aquéllo que no ha conocido debidamente, ni ha ejecutado. En virtud de estas consideraciones, y por la importancia que tiene el hecho que el Jurado fiscalice el proceso electoral mismo, consideramos que la fórmula del proyecto del Jurado es mejor que la que comentamos.

- Otro proyecto propone que cualquier afiliado que haya participado en el proceso podrá impugnar las elecciones ante el órgano electoral partidario. Resuelto el caso por éste, el impugnante podrá recurrir al Jurado Departamental de Elecciones y para ello deberá acompañar firmas que avalen su pedido en número no menor al 10% de los militantes del partido en la circunscripción afectada por la elección<sup>(38)</sup>. Recibida la apelación por el Jurado Departamental, se realiza un proceso ante tribunal arbitral. Del laudo se puede apelar ante otro tribunal arbitral que funciona en el plano del Jurado Nacional de Elecciones. Se entiende que este último laudo es definitivo y tiene calidad jurisdiccional.

La alternativa del proceso arbitral es interesante y bien elaborada. Tiene la dificultad de un proceso largo, pero tiene la ventaja de no involucrar a los órganos del Estado en conflictos internos de los partidos.

- El tercer modelo es el establecido en el proyecto de ley aprobado por el Senado de la República en los siguientes términos:

*Artículo 28.-* Todo afiliado al partido que haya participado como candidato en los procesos electorales internos puede impugnar el resultado de las elecciones.

---

39 Proyecto del PPC firmado el 31 de marzo de 1986-Cámara de Diputados.

Los partidos políticos deben consignar en su estatuto, un trámite apropiado de conformidad con lo dispuesto por la Constitución y la ley, para la inmediata resolución de las impugnaciones a que se refiere este artículo garantizando el derecho de audiencia de las partes. (Proyecto de ley del Senado, aprobado el 24-10-1991 y remitido a la Cámara de Diputados)

En los términos de estas disposiciones, el conflicto deberá resolverse íntegramente dentro de los cauces partidarios. En función de lo dicho hasta aquí, no nos parece la mejor solución porque puede prestarse a abuso de autoridad dentro mismo de la organización partidaria en la medida que todos, incluidos los dirigentes máximos, pueden tener bandería en el conflicto y, además, porque como también hemos dicho, uno de los objetivos fundamentales dentro de las estrategias de poder, será controlar el órgano que resuelva estos problemas para tener la llave de las decisiones. No compartimos esta alternativa.

En definitiva, consideramos que las mejores alternativas a ser consideradas para impugnación de resultados electorales internos de los partidos son: la del proyecto de ley del Jurado Nacional de Elecciones que tiene la ventaja de ser expeditiva pero la desventaja de comprometerlo en las decisiones sobre asuntos internos de los partidos; y la que propone soluciones arbitrales, que supone un proceso más largo, pero no involucra al Jurado en la solución. Son alternativas de ventajas y desventajas exactamente inversas. En nuestro criterio, cualquiera de las dos puede convenir a los fines de garantizar democracia y moralidad en las elecciones partidarias.

#### 1.3.1.4. La posibilidad de revocar el mandato de los dirigentes partidarios elegidos

La propuesta no figura en el Proyecto del Jurado Nacional de Elecciones sino en dos proyectos discutidos en el Congreso de la República, pero es pertinente tratarla aquí por continuidad del tema. La primera fórmula utilizada en dichos proyectos es la siguiente:

*Artículo 29.-* El mandato de los dirigentes puede ser revocado.

El estatuto de cada partido establecerá las causales y procedimientos de esta revocación. (Proyecto de ley del Senado, aprobado el 24-10-1991 y remitido a la Cámara de Diputados).

La norma establece el principio de revocación. Los detalles son enviados al estatuto. La revocación existe de hecho en los partidos políticos y se ejercita por los mismos órganos que han nombrado a los dirigentes. Si se trata de los de los máximos cargos, normalmente por un Congreso. En la medida que parece abrirse paso la votación universal de afiliados, entonces habrá que establecer mecanismos plebiscitarios para proceder a la revocación.

Es evidente que las causales de revocación deben haber sido establecidas previamente.

Un segundo proyecto sobre la materia es el siguiente:

*Artículo 29.-* El mandato de los dirigentes puede ser revocado. El estatuto de cada partido establece las causales y procedimientos de esta revocación. En todo caso, para la revocación se exige mayoría calificada<sup>(40)</sup>.

40 Proyecto de Ley de Organizaciones Políticas de Oswaldo Sandoval, presentado el 27-01-1994.

Añade al anterior, el requisito de mayoría calificada para la revocación. Es procedente, toda vez que se está generando una crisis de liderazgo que no puede ser adoptada por una mayoría simple. Como hemos dicho, se entiende que la mayoría calificada será por lo menos de la mitad más uno de los miembros legales del órgano que deba hacer la aprobación, o del universo de afiliados si se trata de una votación plebiscitaria dentro del partido.

Podría establecerse una simple mayoría de mitad más uno de los presentes en la reunión o de los votos válidos, pero en estos casos podría ocurrir que un dirigente sea revocado por una cantidad minúscula de votos en relación al universo total y este tipo de situaciones debe ser desalentado, no estimulado, porque de lo que se trata es de fortalecer la organización partidaria y no de sumirla en el caos. Para que un dirigente sea revocado, por consiguiente, tendrá que haber una conciencia común extendida de la conveniencia de tomar esa medida.

### **1.3.1.5. La regulación de la economía y finanzas de los partidos políticos**

Los aspectos económicos, financieros y contables de la vida de los partidos políticos no han sido regulados en el Perú a pesar que se ha hablado insistentemente sobre la necesidad de hacerlo. La primera norma, de carácter genérico, ha sido la que trae el segundo párrafo de la Constitución en la parte que dice: «La ley establece normas orientadas a asegurar (...) la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos (...)». El Proyecto de Ley Electoral del Jurado Nacional de Elecciones aborda el tema de manera orgánica y dedicamos la primera parte de este acápite al comentario de sus normas.

*Artículo 114.- El patrimonio de una Organiza-*

ción Política o Lista Independiente se constituye por los bienes y recursos que autoricen sus estatutos siempre que no se obtengan contraviniendo la Constitución Política ni las leyes de la República.

Es una norma de carácter genérico que establece el concepto de patrimonio de una organización política como un conjunto de derechos y obligaciones determinados, y además exige que los ingresos a ese patrimonio sean obtenidos sin contravenir la Constitución y las leyes. Esto quiere decir, que ese patrimonio podrá ser controlado y deberá mostrar su legalidad: ha sido jurídicamente institucionalizado. Esta es una norma positiva por varias razones:

- Institucionaliza a los partidos.
- Permite prever formas de control que colaborarán a controlar la posible corrupción interna en el uso de los mismos.
- Dará acceso a la información económica no sólo a los grupos predominantes sino a los minoritarios.

Sin embargo, es importante subrayar que en todo sistema de control de la vida de los partidos (y el aspecto económico es uno verdaderamente central) puede esconderse el abuso de autoridad para frenar la vida política de los opositores. Por tanto, no bastan las grandes afirmaciones: es necesario que las normas sean detalladas y aseguren los derechos de quienes son controlados. Evaluaremos este tema a lo largo de las normas que siguen.

Los proyectos de ley de partidos presentados en el Congreso establecen con mayor detalle las posibles fuentes de ingresos:

- Cuotas de los afiliados y simpatizantes<sup>(41)</sup>.
- Rentas que produzcan sus inmuebles e inversiones de diversa naturaleza<sup>(42)</sup>.
- Donaciones y legados<sup>(43)</sup>.
- Ingresos provenientes de ahorros y depósitos bancarios<sup>(44)</sup>.
- Rentas de actividades organizadas con fines exclusivamente institucionales o sociales, culturales, académicos, de servicios, deportivos y otros similares<sup>(45)</sup>.
- Las prestaciones en servicios o especies de los afiliados<sup>(46)</sup>.
- El descuento de las remuneraciones en las entidades donde laboren sus afiliados que postulen a cargos electivos, en un porcentaje aprobado por los órganos máxi-

---

41 Proyecto de Acción Popular firmado el 01-04-1983-Cámara de Diputados; proyecto aprista firmado el 15-04-1983-Cámara de Diputados; proyecto del PPC firmado el 31 de marzo de 1986-Cámara de Diputados; proyectos sustitutorios diversos en la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, primer semestre de 1990; proyecto de Javier Alva Orlandini, firmado el 06-08-1990; proyecto de ley del Senado, aprobado el 24-10-1991 y remitido a la Cámara de Diputados; proyecto con firma ilegible del 18-06-1993, y proyecto de varios congresistas de Nueva Mayoría firmado el 01-02-1994.

42 Ibid.

43 Ibid.

44 Proyecto aprista firmado el 15-04-1983-Cámara de Diputados.

45 Proyecto aprista firmado el 15-04-1983-Cámara de Diputados; proyecto del PPC firmado el 31 de marzo de 1986-Cámara de Diputados; proyectos sustitutorios diversos en la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, primer semestre de 1990; proyecto de ley del Senado, aprobado el 24-10-1991 y remitido a la Cámara de Diputados; proyecto con firma ilegible del 18-06-1993, y proyecto de varios congresistas de Nueva Mayoría firmado el 01-02-1994.

46 Proyecto aprista firmado el 15-04-1983-Cámara de Diputados y proyecto con firma ilegible del 18-06-1993

mos del partido. También podrán ejercer el mismo derecho respecto de quienes ocupen cargos de confianza y se establece que no procederá recurso alguno del afiliado contra la determinación partidaria (dictamen de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados emitido el 28-11-1989).

- También se ha propuesto que los partidos puedan constituir fundaciones y asociaciones privadas a efecto de realizar actividades vinculadas con sus objetivos<sup>(47)</sup>.

De esta lista de posibles fuentes de financiamiento, nos aparecen dos comentarios:

- El primero, que salvo probablemente las donaciones de afiliados y terceros, ninguna de las otras provee verdaderamente a las necesidades de financiamiento de un partido, y particularmente en procesos electorales. Sin embargo, sí es razonable que se establezca abiertamente las posibilidades para evitar que, luego, se pretenda prohibir alguna de ellas para perjudicar a ciertas fuerzas políticas en relación a otras.
- El descuento de remuneraciones para los candidatos y funcionarios de cargos de confianza, sin posibilidad de recurrir de dicha decisión, es una disposición arbitraria porque afecta directamente la remuneración lo que va contra un principio esencial del Derecho Laboral, y porque deja completo arbitrio sobre la materia a los órganos de decisión del partido. No puede haber disposiciones en la ley que den tan amplia libertad de decisión a una de las partes interesadas, sin intervención alguna de la otra. Por consiguiente, somos contrarios a esta

---

47 Proyecto de varios congresistas de Nueva Mayoría firmado el 01-02-1994

propuesta que, en todo caso, podrá operar pero bajo la forma de un común acuerdo.

Nos parece adecuada, por ello, la siguiente norma que propone Oswaldo Sandoval, aunque reconocemos la dificultad de poder hacerla cumplir cabalmente:

*Artículo 11.-* Ninguna organización política podrá exigir contribución económica a sus miembros, directa o indirectamente, como condición para acceder a una candidatura interna o a un cargo público, bajo apercibimiento de ser multado por diez veces la suma que ilegalmente se pretendió exigir. La Oficina Nacional de Procesos Electorales es competente para aplicar la sanción establecida. Quienes suscribieron y exigieron dicha contribución son solidariamente responsables del pago<sup>(48)</sup>.

Cabría añadir aquí la prohibición, también, para los cargos de confianza o para el descuento obligatorio de remuneraciones cuando se ocupa cargos de representación como los de parlamentario o alcalde, por ejemplo.

*Artículo 115.-* Las Organizaciones Políticas y Listas Independientes no podrán aceptar o recibir directa o indirectamente:

1. Contribuciones o donaciones anónimas, salvo las colectas populares. Los donantes podrán imponer cargo de que sus nombres no se divulguen, pero las Organizaciones Políticas y Listas Independientes deberán conservar la docu-

---

<sup>48</sup> Proyecto de Ley de Organizaciones Políticas de Oswaldo Sandoval, presentado el 27-01-1994

mentación que acredite fehacientemente el origen de la donación por tres años.

(...).

Es una norma que permite ejercitar el control sobre los ingresos de las organizaciones políticas porque, si hubiera la posibilidad de donaciones secretas, el dinero ilícito, o el que persiguiera fines ilícitos, se canalizaría a través de ellas. La norma es correcta al permitir el cargo de la reserva, pero garantizando que quien controle las cuentas del partido, sí pueda tener acceso a la información detallada.

La excepción de las colectas populares es evidente por sí misma, desde que es imposible identificar a cada aportante. Sin embargo, habrá que establecer un sistema de control sobre la colecta en sí misma para garantizar que a través de ella no se infiltre el dinero ilícito en origen o finalidades.

En los proyectos discutidos en el Congreso, se ha hecho hincapié en prohibir estas donaciones que no sean identificables, o que no hayan sido debidamente contabilizadas<sup>(49)</sup>. Esta disposición nos parece razonable y debería establecerse graves sanciones para quien violara el secreto, cuando pudiera enterarse de él por función.

#### *Artículo 115.- Las Organizaciones Políticas y Lis-*

---

49 Proyecto aprista firmado el 15-04-1983-Cámara de Diputados; dictamen de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados emitido el 28-11-1989 y proyecto de varios congresistas de Nueva Mayoría firmado el 01-02-1994).

En uno de los proyectos presentados al Congreso se permitía que los donantes solicitaran la no divulgación de su identidad, pero al mismo tiempo se exigía que en la documentación partidaria existiera prueba que acreditara fehacientemente la procedencia de los recursos por un tiempo no menor a cinco años (dictamen de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados emitido el 28-11-1989).

tas Independientes no podrán aceptar o recibir directa o indirectamente:

(...)

2. Contribuciones o donaciones de entidades autónomas o descentralizadas, nacionales o provinciales, o de empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la Nación, provincias, municipalidades o entidades autónomas o descentralizadas o de empresas que exploten juegos de azar o de gobiernos u organizaciones políticas o entidades extranjeras;

(...)

Este inciso establece prohibición de recibir contribuciones o donaciones (que en el fondo son jurídicamente la misma cosa desde que son entregas de dinero sin contraprestación) en diversas circunstancias que es preciso clasificar:

- En primer lugar, de entidades autónomas o descentralizadas, sean nacionales o provinciales. Esto quiere decir que ninguna entidad del Estado, aunque cuente con autonomía económica o financiera, puede financiar a los partidos políticos. Esta es una norma adecuada y deseable, particularmente cuando puede haber reelección de autoridades en ejercicio, por razones evidentes. Sin embargo, es también correcta aunque la reelección no existiera puesto que se estaría utilizando recursos del Estado, que son de todos, para favorecer la campaña política de una de las partes en contienda.
- En segundo lugar, de empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la Nación, provincias, municipalidades o entidades autónomas o descentralizadas.

También es una norma adecuada porque el contratista del Estado, tras la donación, podría bien estar buscando un privilegio futuro. En política es sabido que los contratistas del Estado suelen aportar a todas las campañas significativas en curso, de tal manera que nunca dejarán de tener amigos en el gobierno siguiente. La prohibición de aportar a cualquiera de ellas es por tanto adecuada.

- En tercer lugar, de empresas que exploten juegos de azar, norma que también es correcta porque, muchas veces, la diferencia entre lo lícito y lo ilícito en el juego se halla en una adecuada supervisión del Estado, y ésta puede atenuarse si el gobernante de turno ha recibido ayuda de dichas empresas.
- En cuarto lugar, de gobiernos extranjeros, norma que debe existir de manera que se garantice la total independencia del gobierno frente a los de los demás Estados. No existiría claramente tal posibilidad si la elección de un gobernante dependiera en parte al menos de la ayuda de otro gobierno. Además, por ser las elecciones un asunto de interés nacional público, la participación de un gobierno extranjero en favor de una o más partes sería una inadmisibles intromisión en asuntos de política interna.
- En quinto lugar, de organizaciones políticas o entidades extranjeras. En este punto nosotros discrepamos de la prohibición: es obvio que el mundo se integra cada vez más y también que lo hacen las fuerzas políticas de diversos países, formando organizaciones internacionales que actúan en ese ámbito en pro de decisiones y acciones de las más diversas: de derechos humanos, políticas, sociales, económicas, culturales, ecológicas, etc. Es más: en sistemas como el europeo, los partidos afines de

los diversos países suman esfuerzos para lograr que su corriente de pensamiento haga mayoría en los organismos comunes a varios Estados, tales como el Parlamento Europeo.

En este contexto, es retrógrado pensar que los partidos políticos peruanos deban permanecer aislados de los contactos en el mundo y confinados a ser instituciones exclusivamente peruanas. Por el contrario, progresivamente debe estimularse que establezcan vínculos con otras fuerzas similares del exterior y, de hecho ya lo hacen en muchos casos a través de las organizaciones internacionales de partidos.

Por otro lado, existen hoy muchas organizaciones de colaboración hacia el exterior que persiguen finalidades deseables y que son muy respetuosas de la autonomía de las instituciones a las cuales dan fondos para determinados proyectos.

Finalmente, no hay que descartar cosas desgraciadamente frecuentes en la vida política cotidiana de nuestros países: circunstancias en las que el poder de turno chantajea a determinados posibles donantes para que no den dinero a la campaña de sus opositores.

Por todas estas razones, estimamos que las donaciones de organizaciones políticas o entidades extranjeras deben ser autorizadas, siempre que resulten transparentes. En todo caso, sí sería razonable ponerles un tope máximo de tal manera que su influencia en la política interna no sea decisiva, pero nos parece que prohibirlas es un significativo error.

En los proyectos de ley de partidos discutidos en el Congreso, también han aparecido estos temas y se ha conside-

rado prohibiciones expresas de donación de recursos por antes del Estado o que directa o indirectamente dependan económicamente de él, incluidos los concesionarios de recursos naturales o de obras públicas y similares <sup>(50)</sup>.

Una propuesta que estimamos interesante por su contenido moralizador, aunque dura para con el donante, es la siguiente:

*Artículo 37.-* Las personas o las empresas que efectúen donaciones a los partidos no podrán celebrar con el Estado contratos de obras o aprovisionamiento, o administrar servicios públicos, hasta después de cinco años de efectuada la donación<sup>(51)</sup>.

Una norma de este tipo tendría la ventaja de hacer que las donaciones correspondan a una real preferencia política; evitaría que puedan ser una especie de soborno para obtener beneficios del Estado más tarde. Además, con seguridad, permitiría un uso más racional de los recursos financieros en campaña porque éstos disminuirían, cuando menos para las fórmulas con mayores posibilidades. Este uso más racional sería deseable en beneficio de la democracia y de la posibilidad de opción de la ciudadanía.

También ha sido reiterada la prohibición (esta última

---

50 Proyecto del PPC firmado el 31 de marzo de 1986-Cámara de Diputados; dictamen de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados emitido el 28-11-1989; proyectos sustitutorios diversos en la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, primer semestre de 1990; Proyecto de Ley de Organizaciones Políticas de Oswaldo Sandoval, presentado el 27-01-1994; proyecto de varios congresistas de Nueva Mayoría firmado el 01-02-1994 y proyecto de Mario Paredes Cueva, firmado el 20-02-1996.

51 Proyectos sustitutorios diversos en la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, primer semestre de 1990.

no compartida por nosotros) de recibir donaciones del exterior<sup>(52)</sup>.

*Artículo 115.-* Las Organizaciones Políticas y Listas Independientes no podrán aceptar o recibir directa o indirectamente:

(...)

3. Contribuciones o donaciones producto de actividades ilícitas y de empresas multinacionales.

(...)

Llama la atención que en un mismo inciso estén colocadas las donaciones de las actividades ilícitas y las de empresas multinacionales, porque crea una sensación de afinidad totalmente impertinente.

Desde luego que las actividades ilícitas no deben donar a las campañas de los partidos. En esto no hay nada que discutir.

Sin embargo, el problema que comentamos a propósito del inciso anterior vuelve a presentarse aquí: ¿por qué una empresa multinacional radicada en el país lícitamente está imposibilitada de donar a la campaña electoral de un partido, desde luego, siempre que no se halle inhabilitada por los incisos anteriores? Inclusive podríamos plantearnos otra pregunta mucho más difícil de resolver en el Derecho: ¿en un mundo de acciones de cada empresa cotizadas en diversas bolsas del mundo y en el que la integra-

---

52 Proyecto del PPC firmado el 31 de marzo de 1986-Cámara de Diputados; proyecto de Javier Alva Orlandini, firmado el 06-08-1990; proyecto de ley del Senado, aprobado el 24-10-1991 y remitido a la Cámara de Diputados; Proyecto de Ley de Organizaciones Políticas de Oswaldo Sandoval, presentado el 27-01-1994 y proyecto de Mario Paredes Cueva, firmado el 20-02-1996.

ción hace que cualquier empresa significativa abra sucursales en otros países: se puede determinar claramente qué es y qué no es una multinacional? Si una empresa nacional opera con una licencia de una empresa extranjera, lo que incluye su nombre, sus productos, su propaganda, etc. ¿está prohibida de donar?

Consideramos que estas preguntas hacen casi inviable el mantenimiento de esta norma entre las prohibiciones de donación. En todo caso, sí se podría establecer, como hemos dicho antes, un tope máximo de las donaciones que será posible hacer a las empresas, de tal manera que ninguna sea significativa en la campaña de un partido. Pero eso es un asunto distinto a entrar en el tortuoso camino de quién es y quién no es una empresa multinacional y si puede o no donar, sobre todo teniendo en cuenta que según el artículo 119 de este proyecto, se podrá suspender o cancelar la candidatura. Es fácil comprender que una norma de tal indefinición puede ser mal utilizada contra los candidatos de menor poder y eso debe ser evitado a toda costa para garantizar la limpieza de los procesos electorales.

En definitiva, sostenemos que las empresas lícitamente establecidas en el país, pueden hacer donaciones a los partidos políticos y que debe discutirse si para ello es conveniente establecer un límite máximo. Asimismo, sostenemos que no debe hacerse distinción entre empresas nacionales, multinacionales, peruanas o extranjeras. Desde luego, las empresas que caigan en alguna de las prohibiciones anteriores, no podrán hacer donaciones.

*Artículo 115.-* Las Organizaciones Políticas y Listas Independientes no podrán aceptar o recibir directa o indirectamente:

(...)

4. Contribuciones o donaciones de personas que se encontraren en situación de subordinación administrativa o relación de dependencia, cuando hubieran sido impuestas obligatoriamente o solicitadas por sus superiores jerárquicos o empleadores.

La norma del inciso es correcta y pertinente, porque las donaciones deben ser voluntarias por naturaleza y, si han sido dadas por quien ha sido demandado a hacerlo en el contexto de una relación de subordinación, tal voluntariedad está disminuida o anulada por la invocación o la orden superior en un ámbito en el que ello no debe producirse, que es el del ejercicio de los derechos ciudadanos.

En relación al conjunto de normas de este artículo 115, nos preocupa la necesidad de que se establezca un eficaz sistema de control, que permita notar las irregularidades y, tal vez más importante aún, las elusiones de las reglas establecidas. El mecanismo de control tendrá que ser a la vez autónomo y eficiente, de manera que no altere las condiciones de equiparidad que deben tener las fuerzas políticas en campaña. Y la equiparidad tiene que existir tanto en lo que se refiere a transparencia en la obtención de ayudas, como transparencia en lo que se refiere a la supervisión hecha sobre cada uno y sobre los demás.

También se ha previsto esta prohibición en los proyectos de ley discutidos en el Congreso (dictamen de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados emitido el 28-11-1989).

A estas prohibiciones, en estos mismos proyectos de ley se añadió la de no permitir donaciones provenientes de entidades sin fines de lucro: asociaciones, sindicatos, cole-

gios, universidades, etc.<sup>(53)</sup>. En realidad, estos organismos deberían estar en el mismo pie que las demás instituciones nacionales. ¿Cuál sería la razón para que donen las empresas y no los sindicatos? Pensamos que una limitación como ésta no debe ser establecida en la ley. Y hay que recordar además que, como vimos antes, hay quienes sostienen que los partidos pueden establecer personas jurídicas que colaboren a sus fines de manera lícita. Creemos que ésta puede ser una forma efectiva y transparente de lograr recursos para los partidos políticos y, por consiguiente, estimamos positivo incorporarla en la legislación. Sería inconsistente establecer la prohibición de que tratamos.

*Artículo 116.- Las Organizaciones Políticas y Listas Independientes deberán:*

1. Llevar contabilidad detallada de todo ingreso de fondos o bienes, con indicación de fecha de los mismos y de los nombres o domicilios de las personas que los hubieren ingresado o recibido; esta contabilidad deberá conservarse durante tres años con toda la documentación correspondiente.

(...)

El deber de los partidos de llevar una contabilidad detallada es prerequisite de todo sistema de fiscalización efectivo. La parte final del artículo exige una contabilidad de ingresos y egresos, inventario y balance, que no hará demasiado complicado ni costoso el trabajo, pero que permitirá tener los elementos de juicio suficientes para supervisar la marcha económica y financiera de la organización.

---

53 Proyecto del PPC firmado el 31 de marzo de 1986-Cámara de Diputados y dictamen de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados emitido el 28-11-1989.

La obligatoriedad de mantener la contabilidad con toda la documentación durante tres años permitirá hacer revisiones retrospectivas que, si el sistema de supervisión funciona adecuadamente, pueden ser útiles para rastrear las afirmaciones que los responsables de la conducción económica hagan en referencia al pasado. Tal vez el tiempo razonable no sea tres sino seis años, uno más que el período de gobierno presidencial, de tal manera que no quede duda de que las cuentas de un partido triunfador en elecciones, pueden ser auditadas en un período que no sea aquél en el que él gobierne. Es una precaución que no estaría demás en un país de tradiciones autoritarias.

*Artículo 116.-* Las Organizaciones Políticas y Listas Independientes deberán:

(...)

2. Dentro de los sesenta días de finalizado cada ejercicio contable, presentar al Jurado Nacional de Elecciones el estado anual de su patrimonio y la cuenta de ingresos y egresos, certificado por un contador público colegiado o por los órganos de control de la Organización Política o Lista Independiente; y

(...)

Es una disposición que no necesita mayor fundamentación, ya que permite que el control de la contabilidad del partido pueda ser hecho en base a reportes periódicos que son de estilo en este tipo de supervisiones. La exigencia de presentar el estado anual de patrimonio y la cuenta de ingresos y egresos permite analizar tanto el movimiento como la acumulación de bienes por el partido. Eso dará una idea completa de su movimiento de recursos y hará más difícil esconder irregularidades en el largo plazo.

Se establece que los informes contables deberán estar certificados por un contador público colegiado o por los órganos de control del partido. En esto último, se entiende, la ley acepta la organización interna que se haya dado el propio partido, pero deberá exigir sin duda mediante normas reglamentarias, que la calidad técnica de dicho órgano dé seguridades de que los informes están adecuadamente elaborados.

*Artículo 116.- Las Organizaciones Políticas y Listas Independientes deberán:*

(...)

3. Dentro de los sesenta días de concluido un proceso en que haya participado la Organización Política o Lista Independiente, presentará al Jurado Nacional de Elecciones cuenta detallada de los ingresos y egresos relacionados con la campaña electoral.

(...)

La norma es análoga a la del inciso anterior, pero referida sólo a los ingresos y egresos relacionados con la campaña electoral, de manera que también pueda darse cumplimiento con objetividad y seguridad a la supervisión de los fondos, su origen y utilización.

Obviamente, en el caso de los partidos que son entidades de vida continua, los supervisores de la parte económica y financiera de las campañas electorales deberán también correlacionar esta información con la de ingresos, egresos y patrimonio que corresponde a la vida cotidiana del partido.

*Artículo 116.-*

(...)

Para los efectos de esta norma, las Organizaciones Políticas y Listas Independientes llevarán un libro general de ingresos y egresos, uno de inventario y uno de balance.

El libro general de ingresos y egresos, que podrá ser un libro de caja, tiene por finalidad controlar los recursos que ingresaron y egresaron. No busca analizar la clasificación de esos gastos, ni las porciones dedicadas a una u otra actividad. Es un control cuantitativo, no cualitativo.

El libro de inventario permitirá ver la cantidad y valor de los bienes que tiene el partido. Obviamente, una serie histórica de ingresos y egresos y de inventario, permitirá ubicar posibles irregularidades o ilicitudes en el manejo de recursos.

El libro de balance permite ver el estado patrimonial general de la institución y es un complemento indispensable de los otros dos.

Respecto al tema de la contabilidad de los partidos políticos, tratado en los diversos incisos del artículo que hemos comentado, los proyectos de ley discutidos en el Congreso traen diversas normas, algunas de ellas interesantes y otras curiosas. Un resumen es el siguiente:

- El requisito de que los partidos lleven una contabilidad adecuada no ha sido demasiado nombrado en estos proyectos. Sin embargo, puede rastrearse ya en el proyecto presentado por el Partido Popular Cristiano en marzo de 1986 y, sin que se diga expresamente, a partir de las normas sobre control de la economía de los partidos del proyecto de los diputados apristas presentado en abril de 1983. La conciencia de esta necesidad se ha acentuado, sí, en los últimos años y particularmente en la década de los noventa.

- La Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados fue un poco más específica al exigir en su proyecto que se registren los ingresos y egresos y, en general, el movimiento patrimonial (dictamen de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados emitido el 28-11-1989).
- Un requisito de contabilidad partidaria curioso para los ingresos, fue el propuesto en la siguiente norma:

*Artículo 3.-* Los ingresos deberán ser registrados de acuerdo al criterio siguiente:

a) Ingresos

a.1. De fuente interna:

- a.1.1. Las cuotas ordinarias y extraordinarias de los afiliados.
- a.1.2. Las rentas y productos de las propiedades y bienes de la organización.
- a.1.3. los ingresos provenientes de ahorros y operaciones de la institución en instituciones bancarias, financieras y afines.
- a.1.4. Otros. Precizando en forma expresa su naturaleza y procedencia.

a.2. De fuente externa:

- a.2.1. Las rentas derivadas de actividades que se realicen con fines exclusivamente institucionales, sociales, culturales, de servicios, deportivos u otras similares siempre que estén

destinadas a la captación de fondos para la organización.

- a.2.2. Los donativos provenientes de personas o instituciones nacionales.
- a.2.3. Las partidas del estado reguladas que pudieran crearse por ley.
- a.2.4. Otros. Precisando en forma expresa su naturaleza y procedencia. (...) <sup>(54)</sup>.

El objetivo de una norma de esta naturaleza es eminentemente fiscalizador y cabe preguntarse si los partidos políticos estarían en condiciones de elaborar una contabilidad de esta naturaleza, además de si tendrían los recursos suficientes para pagarla. En realidad, hay partidos grandes y chicos y cada uno de ellos tiene un movimiento contable que, si bien puede adquirir significación en ciertos períodos electorales, en los demás no tiene volumen que amerite una clasificación de cuentas de ingresos tan desagregada.

Una variante, de la misma naturaleza que la que acabamos de ver, es la siguiente propuesta:

*Artículo 43.-* Los registros contables mínimos que deben actualizar anualmente las organizaciones políticas son los siguientes:

- a. Inventario de todos los bienes.
- b. Cuenta de ingresos en la que se consignará, cuando menos:
  - 1. El monto global de los ingresos procedentes

---

54 Proyecto de Ley de Organizaciones Políticas de Oswaldo Sandoval, presentado el 27-01-1994.

- de las aportaciones de los afiliados y de terceros, cualquiera sea su categoría.
2. La renta y producto de su patrimonio; y
  3. El producto de las actividades institucionales.
- c. Cuenta de gastos en la que se consignará, cuando menos:
1. Gastos de personal y demás gastos de administración.
  2. Gastos de adquisición de bienes y servicios.
  3. Gastos financieros de préstamos.
  4. Gastos de las actividades propias de la organización política.
- d. Operaciones de capital relativas a créditos, inversiones, deudores y acreedores<sup>(55)</sup>.

En nuestro concepto, basta con lo que hemos visto ya propuesto anteriormente: caja, inventario y balance.

*Artículo 117.-* Si el Jurado Nacional de Elecciones estimare necesario alguna aclaración respecto del estado anual de patrimonio y de la cuenta de ingresos y egresos del ejercicio que debe presentar toda Organización Política o Lista Independiente, así como de la cuenta detallada de ingresos y egresos relacionados con campañas electorales, requerirá de la respectiva Organización Política o Lista Independiente las informaciones

---

55 Proyecto de varios congresistas de Nueva Mayoría firmado el 01-02-1994.

y los antecedentes del caso, la que deberá proporcionarlos en el plazo prudencial que fijare el Jurado Nacional de Elecciones.

El Jurado Nacional de Elecciones podrá observar las rendiciones de cuenta presentadas si no se ajustaren a las anotaciones de los libros o si contuvieran errores u omisiones manifiestos. En caso de no existir objeciones o si éstas fueren solucionadas, el Jurado Nacional de Elecciones ordenará publicar el balance en el diario oficial *El Peruano*, a costa de la Organización Política o Lista Independiente.

El artículo contiene normas que caracterizan al Jurado Nacional de Elecciones como un órgano de decisión en la fiscalización de las cuentas de los partidos, lo que en nuestro criterio resulta correcto, dada la independencia de dicho órgano de los poderes políticos, y su competencia para abordar los temas electorales en general. La independencia del Jurado es consustancial a las responsabilidades decisorias que se le entrega y, por consiguiente, debe ser preservada. Si se modificara su forma de elección, haciéndolo más dependiente de las voluntades de los poderes políticos, habría que revisar este conjunto de competencias.

Esto es tanto más importante, cuanto que una de las posibles sanciones es la cancelación del registro del partido del caso (ver la parte final del artículo 118).

En relación a los informes que recibe el Jurado caben tres posibilidades:

- La más simple consiste en que no tenga observaciones. En ese caso se hace la publicación de que habla la parte final del artículo y el procedimiento queda concluido.

- Puede ocurrir que requiera información adicional, caso en el cual se dará al partido un plazo prudencial para que cumpla lo pedido. Debería establecerse parámetros para el plazo, normalmente vinculados a la extensión del trabajo adicional requerido. Si bien no puede establecerse extensiones, sí podrá darse los criterios generales aplicables. No hacerlo puede significar abusos contra ciertas organizaciones.
- Finalmente, puede ocurrir que el Jurado considere inadecuadas las cuentas porque no se ajustan a los asientos de los libros, porque contienen errores u omisiones manifiestos. En esos casos emitirá una resolución en tal sentido y, probablemente, ordenará alguna de las sanciones que establecen los dos artículos siguientes.

Los proyectos de ley sobre partidos políticos discutidos en el Congreso traen variantes sobre la forma de ejercitar el control de los aspectos económicos y financieros. Las principales son:

- El sistema menos formalizado de control que encontramos es el originalmente contenido en el artículo 37 del proyecto de ley aprobado por el Senado:

*Artículo 37.-* Los partidos políticos publicarán anualmente el consolidado de sus ingresos y egresos en el diario oficial El Peruano. En época de elecciones deben hacerlo cada dos meses.

Los partidos políticos están obligados a mantener actualizada su contabilidad en los libros respectivos, con las formalidades que señala la ley, la que puede ser examinada por mandato judicial». (Proyecto de ley del Senado, aprobado el 24-10-1991 y remitido a la Cámara de Diputados y pro-

yecto de Julio Castro Gómez, firmado el 06-05-1994).

Si bien es razonable el criterio utilizado para las publicaciones, el de proceder a la revisión de cuentas por mandato judicial podría no serlo porque se entiende que sólo procedería a pedido de parte interesada, lo que impediría una supervisión periódica que es la que garantiza la posibilidad de seguir adecuadamente el movimiento contable.

Una variante es la que presenta el siguiente proyecto de ley:

*Artículo 5.-* Los ingresos y egresos de las organizaciones políticas deben ser sometidos a un proceso de rendición de cuentas periódicas ante los militantes de base, de acuerdo a las reglas que debe fijar el estatuto. En caso de omisión, podrá ordenarla, a solicitud de cualquier militante, el juez civil de turno de la sede si se trata de las cuentas de la organización o de las respectivas circunscripciones si se trata de cuentas de la circunscripción. El procedimiento judicial aplicable será el de rendición de cuentas previsto en el ordenamiento procesal correspondiente<sup>(56)</sup>.

La norma es distinta de la anterior en el sentido que obliga a rendir cuentas periódicas a los militantes. Es similar en el sentido que franquea recurrencia ante los tribunales para pedir que se haga la rendición. Estimamos que la rendición de cuentas a las bases partidarias es importante, pero que puede bien ser hecha a través de la publicación que deba hacerse de los resúmenes

---

56 Proyecto de Ley de Organizaciones Políticas de Oswaldo Sandoval, presentado el 27-01-1994.

contables (y el dictamen del caso) en el diario oficial El Peruano. Tal vez sea más correcto exigir este tipo de rendición de cuentas en las reparticiones organizativas del partido que no tienen alcance nacional sino regional o local pero, incluso en esos casos, podría sustituirse una rendición directa por la publicación en un periódico.

- Un sistema genérico que puede recibir diversas interpretaciones es el planteado en el siguiente proyecto:

*Artículo 4.-* Los ingresos y egresos de las organizaciones son pasibles de revisión y confrontación por los órganos competentes del Estado.

Para este efecto, la organización debe mantener al día toda documentación sustentatoria de sus ingresos y egresos<sup>(57)</sup>.

Decimos que puede recibir diversas interpretaciones porque podría deducirse que uno sólo de los órganos del Estado podría supervisar, según lo estableciera por ejemplo un reglamento, pero que también podría ocurrir que todos aquellos que se consideren competentes podrían decidir supervisar, y son varios: la Contraloría General de la República, el Ministerio Público, el Poder Judicial, la Defensoría del Pueblo, el Jurado Nacional de Elecciones, etc. Es una norma demasiado genérica y puede generar múltiples problemas que es mejor evitar dando competencia específica a órgano u órganos determinados.

- Informe al Jurado Nacional de Elecciones, tal como propone dicho órgano en la norma que hemos comenta-

---

57 Proyecto de Ley de Organizaciones Políticas de Oswaldo Sandoval, presentado el 27-01-1994.

do<sup>(58)</sup>. Una variante es la propuesta en el siguiente proyecto:

*Artículo 44.-* El Jurado Nacional de Elecciones nombra por un período de tres años un vocal fiscalizador, quien, con amplios poderes, se encarga de ejercer fiscalización sobre la documentación contable que le remitan las organizaciones políticas. Para tal efecto, podrá solicitar la opinión técnica que considere conveniente.

*Artículo 45.-* Las organizaciones políticas están obligadas a publicar anualmente –bajo sanción en caso de incumplimiento– entre el quince y el treintiuno de marzo de cada año, un balance económico y un estado de pérdidas y ganancias con indicación de sus fuentes de ingresos y de las aplicaciones del gasto del ejercicio inmediato anterior.

La publicación se hace por cuenta de cada organización política en el diario oficial El Peruano y en un diario de circulación nacional<sup>(59)</sup>.

La ventaja de un sistema como éste es que desliga al Jurado Nacional de Elecciones del análisis detallado de los problemas y de las resoluciones correspondientes. Si el vocal fiscalizador realiza su tarea adecuadamente, puede ser un mecanismo de supervisión, ágil, equitativo y razonable. Es, por consiguiente, una alternativa importante para tenerse en cuenta en una próxima ley de partidos políticos.

---

58 Proyecto del PPC firmado el 31 de marzo de 1986-Cámara de Diputados.

59 Proyecto de varios congresistas de Nueva Mayoría firmado el 01-02-1994.

- Rendición de cuentas del ejercicio económico anual ante el Congreso. El informe será revisado por una comisión que emitirá conclusiones en un plazo determinado. Estas conclusiones serán publicadas en el diario oficial El Peruano<sup>(60)</sup>.
- Fiscalización por la Contraloría General de la República. En este caso, dicha norma se explica porque en el mismo proyecto se prevé ayuda financiera del Estado a los partidos (cosa que comentamos con mayor detalle luego). El texto es el siguiente:

*Artículo 59.-* La Contraloría General de la República ejerce labor fiscalizadora anual sobre el patrimonio de los partidos aportado por el Estado, los que están obligados a proporcionar toda la información requerida, bajo responsabilidad de ser procesados sus dirigentes por delito de resistencia a la autoridad (dictamen de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados emitido el 28-11-1989).

Consideramos que, aun cuando los partidos recibieran aportes del Estado, sería equivocado someterlos a fiscalización de la Contraloría, porque ella está especializada en una forma de ejecución que es la estatal, a la que no pueden someterse las decisiones financieras ni económicas de los partidos políticos. En nuestro criterio, por la naturaleza de las cosas, es preferible que el control lo ejerza el Jurado Nacional de Elecciones.

*Artículo 118.-* La Organización Política o Lista Independiente que contraviniera las normas que

---

60 Proyecto aprista firmado el 15-04-1983-Cámara de Diputados.

regulan sus fuentes de financiación será sancionada con una multa equivalente al doble del monto de la donación o contribución ilícitamente aceptada.

En caso de reincidencia, se aplicará como sanción la suspensión o cancelación de la Organización Política o Lista Independiente, según el caso.

Además, los integrantes del órgano directivo quedarán inhabilitados por el término de cuatro años, para ocupar cargos directivos en una Organización Política o Lista Independiente, salvo que acrediten no haber tenido conocimiento del hecho o haberse opuesto a él, o no haber participado en la comisión de la primera infracción.

El incumplimiento de las disposiciones anteriores, efectivamente, debe acarrear sanciones serias. De otra manera, la impunidad haría que en la práctica no sean cumplidas, sobre todo teniendo en cuenta que el manejo económico es un eje central del poder político desde el partido hacia afuera, y también dentro del propio aparato partidario.

Esto quiere decir, en primer lugar, que las sanciones deben ser reales, coercitivas, y deben ser impuestas verdaderamente cuando se constaten irregularidades. Al propio tiempo, debe haber la sabiduría suficiente como para sancionar sin crear condiciones de desequiparidad en la lucha partidaria. El Jurado Nacional de Elecciones deberá obtener estos difíciles puntos medios en el ejercicio de su labor de control.

La primera sanción es puramente pecuniaria y consiste en una multa equivalente al doble del monto de la donación ilícitamente aceptada. Más que el daño económico en

sí mismo, esta primera sanción trae el hecho de ser el primer peldaño a partir del cual se escala.

La reincidencia tiene la drástica sanción de suspender o cancelar la inscripción del partido. La suspensión es temporal y, cumplido el plazo, se procederá a la restitución automática de la personería que la inscripción da. La cancelación significa que el partido político tendrá que inscribirse de nuevo, según el procedimiento (y con los requisitos) exigidos. La diferencia de efectos es tan significativa, que la alternativa no debe quedar a la pura discrecionalidad del Jurado: tendrá que haber una reglamentación según la cual la gravedad (o la contumacia), sean los factores determinantes de elegir como sanción la suspensión o la cancelación.

El párrafo final se refiere al caso de reincidencia contemplado en el párrafo inmediatamente anterior del artículo y personaliza las sanciones en los integrantes del órgano directivo, inhabilitándolos por cuatro años para ocupar otros cargos directivos de naturaleza política.

Las únicas excusas a esta sanción personal son tres:

- Acreditar no haber tenido conocimiento del hecho.
- Acreditar haberse opuesto a él.
- Acreditar no haber participado en la decisión correspondiente a la primera infracción, en cuyo caso no serían reincidentes en la formación de dichas decisiones.

En nuestro criterio, personalizar la sanción contribuye a la moralización de la vida política y es positivo en el contexto de la lucha política propia de la vida partidaria. El tipo de sanción es razonable en dureza y extensión. Tal vez, se debería también prohibir que fueran candidatos a cargos de representación política por el mismo lapso. Es

una prohibición que en el texto no existe y que, por tanto, no puede ser impuesta.

*Artículo 119.*- Las Organizaciones Políticas o Listas Independientes que infrinjan lo dispuesto en el artículo 116 de la presente ley, serán sancionadas con multa que será fijada por el Jurado Nacional de Elecciones.

Sin perjuicio de la aplicación de la multa que corresponda a la Organización Política o Lista Independiente, el Jurado Nacional de Elecciones podrá decretar la inhabilitación de los integrantes de su órgano directivo, por el término de cuatro años, para ocupar cargos de dirección en una Organización Política o Lista Independiente.

Todo lo anterior se entiende, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar.

En caso de reincidencia en las conductas sancionadas en el presente artículo, además de la multa que corresponda, se aplicará la sanción de suspensión o cancelación, siguiendo el procedimiento señalado en el artículo 242 de esta ley.

El artículo se refiere a las obligaciones formales de llevar contabilidad y presentar informes, no a la incorrección de los mismos (que fue materia del artículo anterior).

La primera sanción será una multa a determinarse por el Jurado Nacional de Elecciones. Es deseable que se dicte un reglamento que dé tasa y medida a dichas multas, bien en términos absolutos, bien en relativos. No hacerlo podría conducir a sanciones abiertamente desproporcionadas y ello es sumamente inconveniente, más allá de la falta de no cumplir las normas.

En este caso, no hace falta reincidencia para que los integrantes del órgano directivo sean inhabilitados a ocupar cargos de dirección política por cuatro años. En nuestro criterio, la sanción personalizada debiera ser análoga a la del artículo anterior: proceder sólo en la reincidencia, y extenderse a prohibir integrar candidaturas a cargos de representación política. También debería aceptarse las excepciones del párrafo final del artículo anterior: no haber tenido conocimiento del hecho o haberse opuesto a él (y como proponemos que sólo proceda en caso de reincidencia, también sería aplicable como excepción el no haber participado en la comisión de la primera infracción).

El último párrafo se refiere al caso de reincidencia y establece que además de la multa se aplicará la sanción de suspensión o cancelación, alternativa que evidentemente está referida al registro del partido respectivo y, por lo tanto, a su personería jurídica. Esta aclaración es importante porque la referencia del párrafo es al procedimiento del artículo 242 y éste, a su turno, se refiere a la cancelación de candidaturas, hipótesis esta última no pertinente al caso que tratamos. En otras palabras, se utilizará el procedimiento del artículo 242, pero para suspender o cancelar el registro del partido como tal.

El penúltimo párrafo hace una evidente salvedad de la responsabilidad penal a que hubiere lugar y que tendrá que ser ventilada al margen de las sanciones propiamente debidas a la infracción de la norma electoral. Esto, desde luego, resulta correcto.

*Artículo 120.-* Los fondos de una Organización Política o Lista Independiente deberán depositarse en bancos reconocidos por el Estado, integrantes del Sistema Bancario a nombre de la respectiva Organización Política o Lista Independiente y

a la orden de las autoridades que determinaren sus estatutos.

Es una norma que permite la supervisión al dar una idea objetiva y comprobable de los movimientos de dinero que hace la organización. Al propio tiempo, contribuye a dar claridad a la actuación económica de los dirigentes, pues es más fácil actuar ilícitamente con los recursos, o actuar corruptamente, si el dinero está depositado en instituciones no oficiales, o en caja.

Es curioso, sin embargo, que no se diga qué pasa en caso de incumplimiento. Ello debería ser sancionado pero para que esta posibilidad ocurra, tendría que establecerse específicamente el tipo de sanción a aplicar.

*Artículo 121.-* Los bienes inmuebles adquiridos con fondos de una Organización Política o Lista Independiente o que provinieren de donaciones efectuadas con tal objeto, deberán inscribirse a nombre de la respectiva Organización Política o Lista Independiente.

Pretende, este artículo, regularizar la inscripción de los inmuebles partidarios, normalmente registrados bajo el nombre de terceros para protegerse de las eventualidades y vaivenes de la vida política. La intención es adecuada, sin embargo su cumplimiento es muy difícil de controlar, como en toda situación en la que las simulaciones son intensamente utilizadas.

Probablemente, el cumplimiento real de una norma de esta naturaleza está en razón directa de la civilización de la vida política, del control de la arbitrariedad y de la cesación de las interrupciones democráticas.

Desde luego, nada de lo dicho equivale a sostener que

en sí misma, la disposición no sea adecuada y de cumplimiento deseable.

*Artículo 122.-* El Jurado Nacional de Elecciones publicará en el diario oficial El Peruano, en forma gratuita, la relación de las Organizaciones Políticas y Listas Independientes que no han cumplido con las disposiciones precedentes.

El artículo no tiene una concepción muy técnica pues «las disposiciones precedentes» no se sabe exactamente cuales son. Aparentemente se trata del incumplimiento del artículo 116, en la medida que los siguientes son normas de sanción que no se puede suponer sean incumplidas. Si la interpretación que hemos hecho es la correcta, entonces la norma es adecuada.

Dentro del tema de la economía de los partidos políticos, hay dos asuntos que han sido tratados de manera extensiva en los proyectos de ley discutidos en el Congreso y que no figuran en el proyecto de Ley del Jurado Nacional de Elecciones ni en los comentarios que hemos hecho hasta ahora: son el tratamiento tributario de los partidos, y el tema de un posible subsidio del Estado.

Sobre el tema del tratamiento tributario, la regla general ha sido la de propugnar la exención tributaria a todo su patrimonio y rentas<sup>(61)</sup>.

Otros se han referido concretamente a la exención de las donaciones que se hagan a los partidos<sup>(62)</sup>.

---

61 Proyecto aprista firmado el 15-04-1983-Cámara de Diputados; Dictamen de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados emitido el 28-11-1989; proyecto de Javier Alva Orlandini, firmado el 06-08-1990; proyecto con firma ilegible del 18-06-1993.

62 Proyecto del PPC firmado el 31 de marzo de 1986-Cámara de Diputados; proyecto de Alberto Borea Odría firmado el 11-09-1990-Senado.

Otros, finalmente, han preferido dar a los partidos el mismo régimen tributario que se establece para las asociaciones, y que está en esencia referido a la exoneración del impuesto a la renta sobre las que destine a sus fines institucionales (proyecto de ley del Senado, aprobado el 24-10-1991 y remitido a la Cámara de Diputados; Proyecto de Ley de Organizaciones Políticas de Oswaldo Sandoval, presentado el 27-01-1994).

Es un tema que, indudablemente, generará discusión con la corriente neoliberal existente, según la cual toda renta debe ser gravada.

El otro tema es el de la posibilidad de que exista un subsidio oficial del Estado a los partidos políticos<sup>(63)</sup>. Sobre este tema se elaboraron diversos modelos en los distintos proyectos que se ocuparon de él. Hacemos un breve resumen:

- Una primera forma era abrir una cuenta en el Presupuesto de la República, cuyo monto se otorgaría de acuerdo a la proporción en que habían quedado los partidos en la última elección general del país. El uso del subsidio era potestativo y no generaba ninguna dependencia del Estado<sup>(64)</sup>.
- Según otra fórmula, se establecía un subsidio del Estado equivalente a 1/100,000 del Presupuesto de la República y se distribuía en proporción a los resultados obtenidos en las elecciones generales<sup>(65)</sup>.

---

63 En relación a este tema es útil el siguiente trabajo NAVAS CARBO, Xiomara. «La regulación del financiamiento de los partidos políticos y de la campaña electoral en América Latina». En: NOHLEN, Dieter (editor). *Elecciones y Sistemas de Partidos en América Latina*. San José, IIDH, 1992.

64 Proyecto de Acción Popular firmado el 01-04-1983-Cámara de Diputados.

65 Proyecto del PPC firmado el 31 de marzo de 1986-Cámara de

- Un tercer proyecto establecía que cada partido percibiría anualmente una cantidad fija por cada escaño obtenido en el Congreso, debiéndose dar las normas para aquellos casos en que se haya ido en alianzas<sup>(66)</sup>.
- Un cuarto proyecto creaba un Fondo Partidario permanente para dar medios económicos a los partidos. Éste fondo estaba a cargo del Jurado Nacional de Elecciones y la Ley de Presupuesto asignaba anualmente los recursos. La distribución del fondo entre los partidos era hecha en función a sus afiliados y representaciones parlamentarias, municipales y regionales (dictamen de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados emitido el 28-11-1989).
- Finalmente, un último proyecto se ponía en la hipótesis de que el Estado otorgara beneficios y decía:

*Artículo 7.-* Cualquier beneficio del Estado a las organizaciones políticas será compartido entre las organizaciones políticas en estricta proporción al resultado obtenido en las elecciones parlamentarias inmediatamente anteriores. Su uso es potestativo para las organizaciones<sup>(67)</sup>.

Consideramos que todas estas propuestas corresponden a un concepto de Estado que no existe en el Perú desde 1990. En el futuro mediato, no veremos que se destinen fondos presupuestales para los partidos. La fórmula del financiamiento estatal, especialmente para campañas elec-

---

Diputados y proyecto de Alberto Borea Odría firmado el 11-09-1990-Senado.

66 Proyecto de Víctor Andrés García Belaúnde, firmado el 14-05-1986-Cámara de Diputados.

67 Proyecto de Ley de Organizaciones Políticas de Oswaldo Sandoval, presentado el 27-01-1994.

torales, es utilizada en varios países como un mecanismo de control del gasto excesivo de los partidos en base a recursos donados que, luego, probablemente significarán favores de contraprestación. Desde este punto de vista es, siempre, una alternativa a estudiar y aplicar.

### 1.3.2. Sobre el concepto de partido político en los proyectos de ley presentados al Congreso

En prácticamente todos los proyectos de ley de partidos presentados al Congreso, existe una definición de partido político, cuando no también de otras organizaciones como movimientos y candidaturas individuales<sup>(68)</sup>. El contenido de las definiciones es importante porque muestra los supuestos que los partidos asumen para definirse a sí mismos. En este sentido, es como auscultar su autopercepción o autoidentificación.

Los temas son varios pero pueden ser divididos en dos grandes rubros: los vinculados a su naturaleza institucional (que incluyen el problema de su personería jurídica) y los vinculados a las funciones que deben realizar en la vida política.

#### 1.3.2.1. Personería jurídica de los partidos

Los partidos políticos son instituciones creadas para

---

68 Aunque no tratamos detenidamente los temas de movimientos y candidaturas, que sí son abordados en la legislación y en los proyectos, es interesante transcribir las definiciones que propone el proyecto del congresista Oswaldo Sandoval, presentado el 27 de enero de 1994. Sobre movimientos dice: «Artículo 9.- Los movimientos independientes son organizaciones temporales, con idearios y planes de gobierno en consolidación, que postulan candidatos en cualquier proceso electoral cumpliendo con los requisitos de ley». Y sobre las candidaturas individuales: «Artículo 10.- Las candidaturas independientes tienen a su base al ciudadano que participa directamente en un proceso electoral. La organización y actividad política de éste se sujeta a ley como toda organización política».

participar en la lucha por el poder político. Para hacerlo participan en procesos electorales presentando candidatos y se dirigen permanentemente a la opinión pública para informarla, orientarla y captarla. A muchos de ellos, inclusive, les exigen coherencia con sus principios ideológicos y programáticos.

Nada de esto puede ser hecho por una simple asociación civil y, en realidad, no corresponde a su naturaleza institucional. Difícilmente puede decirse que un grupo de individuos organizados a través de un acta de fundación que los vincula entre sí, puedan conducir a miles o millones de personas en calidad de organización política.

No sólo es la naturaleza institucional. La participación y la arborización organizativa requeridas en una organización partidaria, son del todo ajenas a una asociación cuyo núcleo orgánico central son una Junta General de Asociados y un Consejo Directivo con un Presidente.

Por consiguiente, la dimensión de acceso al poder político, con todo lo que ello significa, pertenece al ámbito de la vida pública y, por ello también, da una tonalidad pública a la personería de un partido.

Sin embargo, un partido político también tiene una dimensión de persona jurídica común cuando tiene locales partidarios, patrimonio, cuentas bancarias, contratos de trabajo con personal que realiza labores dentro de él, etc. Es más, resulta muy importante que en estas materias no sea considerada una persona de derecho público porque no tiene porqué recibir trato que de alguna manera, sea preferencialmente discriminatorio a su favor. En otras palabras, es conveniente que estos aspectos sean reservados a una faceta de personalidad de derecho privado de los partidos.

Esta es una discusión clásica en el Derecho de las instituciones políticas: si los partidos son personas de derecho público, de derecho privado o de naturaleza mixta. Existen los tres tipos de posiciones en la teoría. En los proyectos de ley sobre partidos presentados al Congreso de la República, también ha existido la polarización. Han considerado a los partidos como personas de derecho privado los siguientes proyectos:

- Proyecto de Acción Popular firmado el 01-04-1983. (Cámara de Diputados).
- Proyecto del PPC firmado el 31 de marzo de 1986-Cámara de Diputados.
- Proyectos sustitutorios diversos en la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, primer semestre de 1990.
- Proyecto de Alberto Borea Odría firmado el 11-09-1990-Senado Dictámen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Senado del 27-08-1991.
- Proyecto de ley del Senado, aprobado el 24-10-1991 y remitido a la Cámara de Diputados.
- Proyecto de Julio Castro Gómez, firmado el 06-05-1994.

Los han considerado personas de derecho público interno los siguientes proyectos:

- Proyecto aprista firmado el 15-04-1983-Cámara de Diputados.
- Dictamen de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados emitido el 28-11-1989.

- Proyecto de Javier Alva Orlandini, firmado el 06-08-1990.
- Proyecto con firma ilegible del 18-06-1993.

A nosotros, aquí no nos interesa tanto la arista teórica sino, más bien, constatar lo ya dicho: que hay manifestaciones de personalidad pública y de personalidad privada en los partidos. La legislación, por lo tanto, deberá proveer a las mejores normas que faciliten el ejercicio de ambas dimensiones de la personalidad, sin confundir una con otra.

El problema, desde esta perspectiva, se concentra en saber qué tipo de registro exigimos a los partidos, y qué efectos tendrá tanto en la dimensión pública como en la privada de su personalidad.

Desde que todo partido político debe inscribirse en el registro de organizaciones políticas del Jurado Nacional de Elecciones, nuestra pregunta se simplifica bastante y puede ser elaborada de la siguiente manera: ¿basta el registro como organización política para dar a un partido las dimensiones pública y privada de su personería, o serán necesarias sendas inscripciones para ambas? (La Ley 15096 del 15 de junio de 1964 exigía que los partidos se inscribieran en un libro especial del Registro de Personas Jurídicas de los Registros Públicos de Lima. El Decreto Ley 22652 estableció lo mismo. Sin embargo, las referencias se han borrado del texto único concordado vigente según la Resolución 043-94-JNE del Jurado Nacional de Elecciones. Desde este punto de vista tales normas ya no existen, pero es significativo que una recopilación del Ministerio de Justicia, edición oficial de abril de 1995, haya considerado vigentes tanto a la Ley 15096 como al Decreto Ley 22652. Paradojas de la vigencia de la ley en el Perú).

En principio, parecería no haber problema con que la inscripción en el registro de organizaciones políticas diera a los partidos ambas dimensiones de la personería. Bastaría que estuviera mandado en la ley.

Sin embargo, hay que tener en cuenta un detalle: el registro de organizaciones políticas caduca cada cierto tiempo (a menos que se cumplan los requisitos que permiten mantenerla en vigor) y, entonces, se daría la paradoja de que una vez cancelado el registro del partido por razones políticas, éste seguiría viviendo sin él para efectos privados. Más complicado sería aún que, cancelado el registro del partido, desapareciera toda su personería, tanto la pública como la privada, porque en ese caso su patrimonio, y en especial sus bienes raíces, quedarían en situación de cosas de nadie en el sentido literal del término para el Derecho.

Esto hace ver que, de mantenerse el criterio de que la inscripción en el registro de organizaciones políticas da todos los aspectos de personería convenientes a los partidos, habría que establecer que cuando la inscripción caduque se mantenga, sin embargo, una sombra de ella para efectos de mantener la vigencia de su personería de derecho privado. En esto no hay problema formal desde que la ley puede, perfectamente, mandar que se cancelarán los derechos correspondientes a la personería pública y se mantendrán los derechos de naturaleza privada (para mayor seguridad, se podría hacer una enumeración de los que se cancelan o de los que se mantienen, pero no de los dos porque eso adquiere carácter taxativo con serios problemas posteriores de interpretación).

Sin embargo, pueden presentarse problemas en relación a quienes son las personas representativas del partido ante el Registro, en la medida que pueden pasar varios

años antes de que el grupo político renueve su inscripción, o también puede ocurrir que un grupo de advenedizos lo registre como partido con el nombre del anterior y, por consiguiente, asuma la titularidad de todos los bienes dejados por el otro al cancelar su inscripción.

Todo esto, y a pesar de las grandes dificultades que encierra la solución que vamos a proponer, hace conveniente que haya dos registros de los partidos: uno como entidad pública ante el registro de organizaciones políticas y otro, permanente, en el Registro de Asociaciones Civiles, que se tramitará automáticamente con el documento que pruebe la inscripción en el registro de organizaciones políticas. Este registro civil permanecerá inalterado hasta que el propio registro de organizaciones políticas no envíe documentación que exija modificaciones o la cancelación de la inscripción.

Es muy importante que en la legislación de partidos se establezca que, en caso de existir contienda sobre quiénes son los representantes del partido, ante el Jurado Nacional de Elecciones, automáticamente se bloqueen los poderes de disposición de bienes del partido, y particularmente los del patrimonio inmobiliario y registrable. Esto impedirá que se produzcan transferencias que descapitalicen al partido, por personas que hayan perdido la legitimidad política de dirigirlo pero que, sin embargo, figuren formalmente en el registro con poder para hacerlo.

Normas de detalle que son perfectamente posibles de hacer desde el punto de vista técnico, normarán la relación que existirá entre la relación de dirigentes de conducción política y las autoridades desde el punto de vista civil, que en principio deben ser las mismas personas. No debería aparecer problema cuando el partido tiene una vida de normal desenvolvimiento. Sin embargo la relación de diri-

gentes políticos elegidos y la de autoridades desde el punto de vista civil, puede problematizarse cuando el partido interrumpió por un tiempo su existencia política bien porque entró en receso, bien porque se le canceló el registro según las previsiones de la ley. Son estos los problemas que debe resolver la legislación *ad hoc*.

Los proyectos presentados por los partidos políticos al Congreso, en general, pretenden normas que teóricamente solucionan el problema, pero que no dan respuesta a los detalles mencionados.

Por ejemplo, la propuesta de artículo siguiente:

*Artículo 3.-* Los partidos políticos reconocidos, además de su personalidad constitucional, son personas jurídicas de derecho privado; con cuyo carácter pueden adquirir derechos y contraer obligaciones de acuerdo a los códigos pertinentes y las disposiciones de la presente ley<sup>(69)</sup>.

En esta norma no se soluciona, precisamente, el problema de la discontinuidad de vida del partido y la existencia de dos relaciones de dirigentes. La norma sirve como principio genérico, pero necesita mayor detalle para la solución verdadera de los problemas previsibles.

Sobre el mismo tema, otro proyecto es más específico al decir lo siguiente:

*Artículo 7.-* Las organizaciones políticas inscritas en el Registro de Organizaciones Políticas se rigen supletoriamente por las reglas de la asociación del Código Civil, en cuanto les sean aplica-

---

69 Proyectos sustitutorios diversos en la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, primer semestre de 1990.

bles. Las organizaciones políticas no inscritas se rigen por las reglas de las asociaciones no inscritas de dicho código.

En ningún caso las organizaciones políticas no inscritas podrán aprovecharse de las ventajas del Registro de Organizaciones Políticas<sup>(70)</sup>.

Este proyecto de artículo es aún más problemático porque da tratamiento supletorio de asociación a los partidos políticos cuando, como hemos visto, la institucionalidad de una y otro son sustantivamente distintas. Por ejemplo: ¿Podrá entenderse supletoriamente que la Asamblea de Asociados es el pleno de afiliados? Si no hay norma en el estatuto: ¿podrá entenderse que el órgano directivo del partido funciona como Consejo Directivo? ¿Cuál es el rol de un Congreso: el de Junta General, el se Consejo Directivo? ¿Se podrá impugnar judicialmente los acuerdos de todos o algunos de estos órganos según el artículo 92 del Código Civil?

En realidad, los problemas que generaría esta aplicación supletoria serían, probablemente, más que los que quedan descubiertos sin ella y, en todo caso, pensamos que pueden encontrarse soluciones técnicas menos complicadas, como las que hemos señalado antes.

Desde luego, parece aún más difícil aplicar los principios de las asociaciones no inscritas a los partidos no inscritos. Simplemente, éstos no existen y son grupos de personas que actúan cada una individualmente con actos de los que cada una de dichas personas es responsable directa. Dar a un grupo de personas que piensa formar un par-

---

70 Proyecto de Ley de Organizaciones Políticas de Oswaldo Sandoval, presentado el 27-01-1994.

tido el carácter de partido en formación es algo cualitativamente distinto en dimensiones, y en significación, a considerar en formación a una asociación. Hacer esta analogía, como propone el artículo, nos parece inadecuado.

Otra norma que tiene desarrollo interesante pero a la vez insuficiente es la que corresponde al proyecto aprobado por el Senado. Dice:

*Artículo 57.-* La inscripción en el registro de la propiedad inmueble de los inmuebles de propiedad de los partidos políticos se practicará previa la inscripción de éstos en el Registro de Personas Jurídicas de los Registros Públicos de Lima, siendo título suficiente para ésta la copia certificada de la inscripción en el Registro de Partidos Políticos del Jurado Nacional de Elecciones.

Se aplican, supletoriamente, las demás disposiciones del Reglamento de las Inscripciones.

*Artículo 58.-* La inscripción de los inmuebles a que se refiere el artículo anterior subsistirá aunque la del partido político haya sido cancelada en el Registro de Partidos Políticos del Jurado Nacional de Elecciones, por no haber alcanzado la votación mínima prevista en esta ley<sup>(71)</sup>.

El texto de estos dos proyectos de artículo prevé correctamente que la inscripción de inmuebles sea realizada luego de la inscripción del partido en el registro de personas jurídicas (que no puede ser sino el de asociaciones), bastando copia del documento de inscripción en el registro de organizaciones políticas.

---

71 Proyecto de ley del Senado, aprobado el 24-10-1991 y remitido a la Cámara de Diputados.

Al propio tiempo, establece que cuando se cancele el registro como organización política, subsistirá la inscripción de los inmuebles, y lo hace basándose en que permanece la inscripción en el registro de personas jurídicas (asociaciones). Sin embargo, tampoco soluciona ni el problema de la discontinuidad en la vida institucional del partido ni el que se produciría si el grupo de decisión inscrito como asociación, resulta al final siendo distinto del inscrito en el registro de organizaciones políticas (lo que podría suceder de muchas maneras). Este es el punto que hay que solucionar, porque es el único que puede crear conflicto. Para ello, consideramos que establecer la vinculación automática del registro de organizaciones políticas con el registro de asociaciones, y la suspensión de la atribución de disposición civil cuando haya conflicto sobre asuntos de liderazgo en el registro de organizaciones políticas, es una constelación de normas que contribuye a solucionar los principales problemas que pueden presentarse en este asunto.

Lo que sí resulta conveniente a todas luces, es que por lo menos las atribuciones públicas más importantes de los partidos, si no todas, estén enumeradas en la ley, de manera que se sepa cuál es el alcance de la personería pública que tienen, y qué es lo que pierden cuando caduca su inscripción.

Y lo que también resulta indispensable, desde luego, es que la legislación dé garantía a los partidos de que podrán disfrutar de la personería pública mientras tengan derecho a ella, pero que siempre podrán disfrutar ordenadamente de una personería de Derecho privado para los fines consiguientes. Esto último no ha existido en el Perú con anterioridad y de manera clara.

### 1.3.2.2. Finalidades y funciones de los partidos en la vida política

Los proyectos de ley de partidos presentados por las fuerzas políticas, han incidido mucho en el tema de las finalidades y las funciones de los partidos políticos. Como podremos apreciar, muchos de ellos, nacidos bajo la vigencia de la Constitución de 1979, se inspiraron en el texto de su artículo 68 que decía:

*Artículo 68.-* 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, dentro del respeto a la Constitución y la ley.

Todos los ciudadanos con capacidad de voto tienen derecho de asociarse en partidos políticos y de participar democráticamente en ellos.

En general, en los proyectos los partidos comparten las siguientes características formales:

- Desde el punto de vista de su creación, se dice que son formados por los ciudadanos, es decir, a su iniciativa (dictamen de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados emitido el 28-11-1989 y proyectos sustitutorios diversos en la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, primer semestre de 1990) y en algún caso se ha previsto la prohibición de que los órganos o dependencias del Estado puedan crearlos (dictamen de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados emitido el 28-11-1989), previsión ésta que a pesar de sus aristas pintorescas no deja de tener impor-

tancia en realidades políticas en las que se abusa del poder público para fines partidistas. Desde luego, tiene que ser un principio esencial que los órganos del Estado no funden, promuevan o financien partidos políticos. No debería hacer falta decirlo.

- Se considera que su función principal es participar democráticamente en asuntos públicos, dentro del marco de la Constitución y la ley (dictámen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Senado del 27-08-1991; proyecto de ley del Senado, aprobado el 24-10-1991 y remitido a la Cámara de Diputados; proyecto con firma ilegible del 18-06-1993; Proyecto de Ley de Organizaciones Políticas de Oswaldo Sandoval, presentado el 27-01-1994; proyecto de varios congresistas de Nueva Mayoría firmado el 01-02-1994 y proyecto de Julio Castro Gómez, firmado el 06-05-1994). La participación en asuntos públicos es consustancial a los partidos. El énfasis que se pone en la participación democrática y que ella se verifique en los marcos de la Constitución y la ley, plantea el requisito de legitimidad en los actos del partido. Aquí habrá que escudriñar no solo lo dicho y escrito, sino la práctica política misma y, desde luego, cuando la actuación salga de dichos márgenes, la organización será cancelada del registro de partidos en la medida que no cumple un requisito esencial.

Este es un asunto tremendamente espinoso porque, mal utilizado, puede significar la ilegalización de fuerzas opuestas al poder de turno que quiera ejercer la supresión de todo enemigo político. Sin embargo, a la vez, las insistentes menciones a este tipo de exigencias, tiene raíz no sólo en el hecho de que la Constitución de 1979 establecía una fórmula gruesamente similar, sino también en que muchos de los proyectos que

comentamos fueron presentados en la época de auge del terrorismo en el Perú y se quería eliminar toda posibilidad de que los grupos terroristas buscaran alguna legitimación jurídica.

Una versión radical de esta problemática, traducida en proyecto de ley discutido en el Congreso, fue la siguiente norma:

*Artículo 95.-* Los partidos se extinguen:

(...)

- d. Por impartir instrucción militarizada u organizar militarmente a sus afiliados (dictamen de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados emitido el 28-11-1989).

Proyecto de norma indudablemente drástico, fruto de los problemas que en la época de la discusión se planteaban en el país. A pesar de que estas circunstancias pueden explicar que se aprobara una redacción como ésta, la consideramos peligrosa porque podría discriminar a los partidos en base a su mayor o menor organización, ya que organizar militarmente tiene muchos significados y no siempre se puede discriminar con claridad.

Si de lo que se trataba era de evitar que los partidos realizaran actividades paramilitares o terroristas, simplemente había que decir eso. Hubiera sido más objetivo.

- Se sostiene que son instituciones intermedias entre la ciudadanía y el poder<sup>(72)</sup>. Esta es una afirmación cierta

---

72 Proyecto de Acción Popular firmado el 01-04-1983-Cámara de Diputados; proyecto del PPC firmado el 31 de marzo de 1986-Cámara de Diputados; proyecto de Alberto Borea Odría firmado el 11-09-1990-Senado, y proyecto de varios congresistas de Nueva Mayoría firmado el 01-02-1994.

y claramente establecida en la teoría política. Sobre este tema dice Rucht:

En líneas generales un elemento o sistema intermedio designa un «nexo». Con él se remite a otros dos elementos externos, que se encuentran relacionados a través del elemento intermedio, es decir que se establece una relación funcional. Los sistemas intermedios relacionan (por lo menos) dos sistemas externos, entre los cuales existen barreras de comunicación o que incluso se hallan en una relación de tensión o contradicción. Hablando técnicamente: estos sistemas externos casi no son compatibles o no son compatibles en absoluto, porque obedecen a diferentes lógicas o principios que no permiten una relación directa. Para poder establecer una relación interactiva, estos sistemas requieren un mecanismo de traducción representado por el sistema intermedio<sup>(73)</sup>.

El rol de intermediación de los partidos es, por consiguiente un tema complicado porque en realidad no es una bisagra que mecánicamente une dos partes distintas, sino que es un tercer elemento en la cadena de relaciones que, como dice nuestro autor, intermedia activamente, creando una relación nueva entre dos elementos (pueblo y poder) que no es una relación natural. El partido crea una relación entre estos dos elementos que puede ser elaborada de diversas maneras.

En virtud de estas constataciones, es muy importante

---

73 RUCHT, Dieter. «Los sistemas de transmisión de los intereses políticos». En: THESING, Josef; y HOFMEISTER, Wilhelm (editores) *Los partidos en la democracia*. Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung A.C., CIEDLA, 1995, p. 119.

que el partido tenga estructura y reglas de funcionamiento democráticas, si de lo que se trata es que colabore a la construcción, y al manejo del poder, en un contexto de democracia y participación. En definitiva, la naturaleza de la intermediación que haga cada partido político, dependerá de la naturaleza de su propia organización y en eso, las reglas mínimas de organización partidaria que establezcan la Constitución y la ley son muy importantes. Por ello, precisamente por el rol de intermediación y su significación para el sistema, las normas jurídicas aplicables a los partidos adquieren especial importancia.

- Tienen una organización estable<sup>(74)</sup>, es decir, una institucionalidad interna y vocación de permanencia, lo que los distinguiría de otras formas de institucionalidad política tales como los movimientos y candidaturas independientes caracterizados en el siguiente proyecto de ley de partidos políticos:

*Artículo 9.-* Los Movimientos Independientes son organizaciones temporales, con idearios y planes de gobierno en consolidación, que postulan candidatos en cualquier proceso electoral cumpliendo con los requisitos de ley.

*Artículo 10.-* Las candidaturas independientes tienen a su base al ciudadano que participa directamente en un proceso electoral. La organización y actividad política de éste se sujeta a ley como toda organización política<sup>(75)</sup>.

---

74 Proyecto de Ley de Organizaciones Políticas de Oswaldo Sandoval, presentado el 27-01-1994 y proyecto de varios congresistas de Nueva Mayoría firmado el 01-02-1994.

75 Proyecto de Ley de Organizaciones Políticas de Oswaldo Sandoval, presentado el 27-01-1994.

La forma de organización de un partido es distinta que la de otras instituciones, pues tiene que proveer a la eficiencia en el manejo de las decisiones, y a la participación democrática de todos sus afiliados, con las particularidades que exijan la ley y el estatuto.

En todo caso, un partido sin estructura institucional interna no puede existir sino sólo como un movimiento en torno a una personalidad, pareciéndose más bien a una candidatura o movimiento como los caracterizados por Sandoval en su proyecto.

Desde el punto de vista del contenido de sus actividades, los proyectos de los partidos han considerado importante establecer los siguientes elementos del funcionamiento partidario:

- La finalidad esencial de los partidos es ser vías de participación de la ciudadanía en la política y, dado el caso, en el gobierno. Esto lo sostiene la mayoría de los proyectos existentes, probablemente, porque estaba enfáticamente establecido en la Constitución de 1979<sup>(76)</sup>.

Desde luego, una cosa son las declaraciones genéricas y otra los mecanismos de detalle a través de los cuales esta aspiración pueda hacerse realidad. Lo primero sin lo segundo no es realista.

---

76 Proyecto de Acción popular firmado el 01-04-1983-Cámara de Diputados; Proyecto aprista firmado el 15-04-1983-Cámara de Diputados; proyecto del PPC firmado el 31 de marzo de 1986-Cámara de Diputados; dictamen de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados emitido el 28-11-1989; proyecto de Alberto Borea Odría firmado el 11-09-1990-Senado; proyecto de ley del Senado, aprobado el 24-10-1991 y remitido a la Cámara de Diputados; proyecto con firma ilegible del 18-06-1993; Proyecto de Ley de Organizaciones Políticas de Oswaldo Sandoval, presentado el 27-01-1994; proyecto de varios congresistas de Nueva Mayoría firmado el 01-02-1994, y proyecto de Julio Castro Gómez, firmado el 06-05-1994.

Por consiguiente, será necesario que los partidos desarrollen estructuras que permitan la participación efectiva de los ciudadanos. Si son sólo estructuras piramidales, con mensaje de arriba hacia abajo, pero sin la posibilidad de mensajes en sentido inverso, los partidos podrán ser un instrumento de manipulación de la ciudadanía (para bien o para mal), pero no de participación. Como podemos apreciar, la declaración genérica es importante, pero debe haber coherencia con ella en los estratos inferiores de organización.

Como una variante con el mismo significado de este punto, muchos proyectos de ley de partidos presentados al Congreso<sup>(77)</sup> establecen expresamente que entre los fines partidarios está el intervenir lícitamente en las competencias electorales para asumir responsabilidades de gobierno, tanto en el nivel nacional, como en el regional y el local.

Una variante curiosa es la presentada por el proyecto de Oswaldo Sandoval que establece:

*Artículo 2.-* Las organizaciones políticas tienen como *único objeto* participar democráticamente en los asuntos públicos del país dentro del marco de la Constitución, de la presente ley y de las demás normas vigentes del ordenamiento jurídico nacional. Para cumplir con dicho objeto pueden realizar actividades complementarias o

---

77 Proyecto de Acción Popular firmado el 01-04-1983-Cámara de Diputados; proyecto aprista firmado el 15-04-1983-Cámara de Diputados; dictamen de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados emitido el 28-11-1989; proyecto con firma ilegible del 18-06-1993; Proyecto de Ley de Organizaciones Políticas de Oswaldo Sandoval, presentado el 27-01-1994, y proyecto de varios congresistas de Nueva Mayoría firmado el 01-02-1994.

conexas, de acuerdo a ley. (*Subrayado nuestro*)<sup>(78)</sup>.

Según este tipo de norma, el objeto y finalidad que explica a los partidos es participar democráticamente en los asuntos públicos. Todo lo demás serán actividades complementarias o conexas. En un sentido, esta norma puede ser interpretada como una participación amplia en todas las dimensiones de la vida política. En otro, puede significar que los partidos sólo intervienen en las justas electorales. Este último sería un sentido tremendamente restringido y peligroso, que incapacitaría a los partidos a realizar otras importantes funciones como estamos viendo en esta parte del trabajo. Por ello, discrepamos con la propuesta comentada y pensamos que es mejor hacer una desagregación de funciones y finalidades partidarias, todas del mismo rango, que eviten el problema de interpretación planteado y que, por lo demás, puede llegar a tener consecuencias dañinas a la vida democrática si alguien opta por el sentido restringido que podría encontrarse en él.

Dos proyectos se han puesto en la hipótesis (indispensable) de que un partido esté en la oposición. En tal caso, establecen que su función de vida política más importante será la de hacer oposición y fiscalizar al gobierno<sup>(79)</sup>.

– Copiando a la Constitución de 1979 muchos proyectos

---

78 Proyecto de Ley de Organizaciones Políticas de Oswaldo Sandoval, presentado el 27-01-1994.

79 Proyecto de Acción Popular firmado el 01-04-1983-Cámara de Diputados, y dictamen de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados emitido el 28-11-1989.

dicen que los partidos expresan el pluralismo democrático<sup>(80)</sup>.

El pluralismo democrático en este contexto quiere decir que en el sistema de partidos como conjunto puedan expresarse con libertad y en competencia con las demás, todas las opciones políticas posibles, siempre que actúen dentro del marco de la Constitución y la ley. No hay democracia sin pluralismo y no hay pluralismo verdadero sin partidos que congreguen en torno a sus planteamientos y posiciones ideológicas, las diferentes maneras de ver la sociedad y de proyectarla al futuro que tienen los ciudadanos.

La democracia es el único sistema de los conocidos que hace del pluralismo una bandera de lucha y una precondition. En términos de poder, el pluralismo es una posición civilizada que exige que todos puedan expresarse y ser escuchados, no necesariamente aceptados. Los partidos, al respetar el pluralismo, afianzan el sistema político como conjunto. Por consiguiente, éste es un aspecto muy importante de la definición jurídica de los partidos políticos.

Una variante de este mismo propósito y que puede convertirse en un principio de actuación política exigible a todos los partidos es el de auspiciar la preservación de la paz, la libertad y la vigencia de los derechos humanos que, con redacciones parcialmente distintas, puede ser encontrada como función de los partidos en tres proyectos (proyecto de ley del Senado, aprobado el 24-10-

---

80 Proyecto aprista firmado el 15-04-1983-Cámara de Diputados; proyecto del PPC firmado el 31 de marzo de 1986-Cámara de Diputados; proyecto de Alberto Borea Odría firmado el 11-09-1990-Senado; proyecto con firma ilegible del 18-06-1993, y proyecto de varios congresistas de Nueva Mayoría firmado el 01-02-1994.

1991 y remitido a la Cámara de Diputados; Proyecto de Ley de Organizaciones Políticas de Oswaldo Sandoval, presentado el 27-01-1994, y proyecto de Julio Castro Gómez, firmado el 06-05-1994). Tomados de la manera como decimos, estos principios pueden tener influencia muy concreta en la vida de los partidos, en sus decisiones, y en las resoluciones que los órganos que los supervisan tomen en referencia a ellos.

Finalmente, estos mismos tres proyectos (proyecto de ley del Senado, aprobado el 24-10-1991 y remitido a la Cámara de Diputados; Proyecto de Ley de Organizaciones Políticas de Oswaldo Sandoval, presentado el 27-01-1994, y proyecto de Julio Castro Gómez, firmado el 06-05-1994), establecen que los partidos propenden al fortalecimiento de la conciencia e identidad nacionales. Son también elementos de principio que pueden tener consecuencias muy importantes en ámbitos muy diversos de la actuación de los partidos y de las decisiones de quienes los supervisan.

- Algunos proyectos, también tomando elementos de la Constitución de 1979, han señalado que los partidos tienen por objeto formar y expresar la voluntad popular<sup>(81)</sup>. Un proyecto emergente del Senado tiene una redacción interesante al dar a los partidos una responsabilidad de educación cívica y política, se entiende, a la ciudadanía. Lo transcribimos:

---

81 Proyecto de Acción Popular firmado el 01-04-1983-Cámara de Diputados; dictámen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Senado del 27-08-1991; proyecto de ley del Senado, aprobado el 24-10-1991 y remitido a la Cámara de Diputados; Proyecto de Ley de Organizaciones Políticas de Oswaldo Sandoval, presentado el 27-01-1994; proyecto de varios congresistas de Nueva Mayoría firmado el 01-02-1994, y proyecto de Julio Castro Gómez, firmado el 06-05-1994.

*Artículo 1.-* Los partidos políticos son personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto es participar en los asuntos públicos, formar y manifestar la voluntad popular, educar a la ciudadanía y a la colectividad en general para el mejor conocimiento de sus derechos y obligaciones sociales, dentro del respecto a la Constitución y a la ley (dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Senado del 27-08-1991).

La contribución a formar la voluntad popular tiene que ver con la labor de concientización ideológica y de elaboración del alternativas de gobierno presentadas, normalmente, a través del plan de gobierno. Frente a lo que el partido considera los grandes problemas nacionales, presenta soluciones para las cuales pide ejercer el poder. Esto, por lo demás, ha sido recogido como una función expresa de los partidos en tres proyectos de ley presentados al Congreso<sup>(82)</sup>.

Hay que notar que el partido forma efectivamente la voluntad popular tanto al plantear las soluciones, como al establecer los problemas y, especialmente, al hacer esto último. En efecto, definir los problemas, seleccionarlos y precisar su significado es una tarea no descriptiva sino volitiva: los problemas no existen; los elaboramos según nuestras propias opciones de pensamiento. Por ejemplo: podríamos tomar otros problemas, atribuirles otras causas o ponerlos en orden de importancia distinto. Esto no es raro: ocurre a menudo en la discusión política de los países.

---

82 Proyecto de Acción Popular firmado el 01-04-1983-Cámara de Diputados; dictamen de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados emitido el 28-11-1989, y proyectos sustitutorios diversos en la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, primer semestre de 1990.

Desde luego, la formulación de problemas y elaboración de soluciones no puede sólo venir de arriba hacia abajo dentro del partido. Si las cosas ocurren sólo de esa manera, probablemente pronto existirá un alejamiento entre bases y dirigentes, que hará entrar en crisis al partido. Para una adecuada formación de la voluntad ciudadana, los mecanismos democráticos y participativos del partido tienen que ser permanentemente actualizados, y debe revisarse la bondad de su funcionamiento. Cuando este doble flujo arriba-abajo abajo-arriba no sucede, generalmente prevalece el primero de los dos. Eso puede ser conjunturalmente eficiente para el funcionamiento de un partido, pero a la larga lo hará perder presencia y fuerza.

En lo que se refiere a la expresión de la voluntad popular, estimamos que el acápite anterior a éste ha sido suficientemente explicativo sobre la materia.

- También varios proyectos<sup>(83)</sup> establecen con distintas fórmulas que corresponde a los partidos preocuparse por la preparación política tanto de sus afiliados como de los ciudadanos en general, a fin de que puedan desempeñar adecuadamente las tareas que requiere el poder del Estado para ser puesto en marcha. Se hace énfasis en la formación de los propios dirigentes.

---

83 Proyecto de Acción Popular firmado el 01-04-1983-Cámara de Diputados; proyecto aprista firmado el 15-04-1983-Cámara de Diputados; Dictamen de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados emitido el 28-11-1989; proyectos sustitutorios diversos en la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, primer semestre de 1990; proyecto de ley del Senado, aprobado el 24-10-1991 y remitido a la Cámara de Diputados; proyecto con firma ilegible del 18-06-1993; Proyecto de Ley de Organizaciones Políticas de Oswaldo Sandoval, presentado el 27-01-1994; proyecto de varios congresistas de Nueva Mayoría firmado el 01-02-1994, y proyecto de Julio Castro Gómez, firmado el 06-05-1994.

Obviamente, los partidos no podrán forzar a sus cuadros a recibir formación política de diverso tipo. Algunos de ellos saltarán a los cargos de mayor responsabilidad sin haber tenido casi experiencia de conducción, bien porque tienen condiciones políticas, bien porque la fuerza de las circunstancias los llevan a la cúspide de la organización partidaria.

Sin embargo, lo usual será que los partidos puedan dotar de capacitación a sus cuadros tanto como una política normal de formación dentro de sí, como a través del encargo de tareas políticas, bien en el partido mismo, bien en los órganos del Estado en los que obtengan cargos de representación y ejecución.

En un partido político puede haber grandes figuras que no pasan por el aprendizaje largo del uso del poder, pero la mayoría de los cuadros sí podrán tener este entrenamiento y es bueno que haya una política orgánica del partido al respecto. Los proyectos que hacen hincapié en este tema tienen toda la razón desde nuestra perspectiva.

Desde luego, en este tema no sólo es importante la preparación de conducción y administración. La ética forma parte consustancial. También la formación democrática. Sin estos dos elementos ninguna formación será adecuada y, antes bien, podrá tener grandes defectos cuando se trate de manejar los cargos de poder público. La eficiencia y la calidad del trabajo son esenciales pero insuficientes. Un gerente, por más brillante que sea, si sólo es un gerente difícilmente será un buen gobernante. Un gerente con sentido político, con conciencia democrática y participatoria, que sabe abrir el sistema político en vez de encerrarlo en decisiones frías y de gabinete, será sí un cuadro político de primera calidad y, en

realidad, un verdadero estadista, pero de ellos existen muy pocos en el mundo y, la mayoría de los seres humanos, sólo podremos aprender medianamente a hacerlo todo bien, si nos esforzamos en ese propósito. El rol educativo de los partidos en este punto puede llegar a ser verdaderamente trascendente.

- Finalmente, uno de los proyectos<sup>(84)</sup> considera que los partidos políticos son medios indispensables para lograr el bien común. En nuestro criterio, se trata más bien de un comentario de naturaleza retórica pues el bien común es una aspiración de los más altos grados de abstracción y, si bien debe guiar la conducta humana, difícilmente podrá ser uno de los instrumentos esenciales de conducción de las decisiones cuando se trata de un sistema de fuerzas políticas plural y en constante competencia. Nosotros consideramos que elaboraciones tan abstractas no son útiles al tratar temas que, en el fondo, son muy concretos.

No queremos concluir este punto sin indicar que, para ciertos proyectos de ley, la enumeración de finalidades y funciones de los partidos no debe ser hecha en la ley. Bastará lo que establezca cada estatuto y siempre que sea congruente con la Constitución. Dos formulaciones de esta posición son las siguientes:

*Artículo 5.- Los fines de los partidos políticos son*  
*que indican en la constitución y en los es-*  
*ta agrupación, debiendo ser compa-*  
*señalado en el artículo 68 de la*  
*política del Estado<sup>(85)</sup>.*

1-  
 de-  
 to  
 el 27  
 do el  
 1994.  
 na po-  
 de gabi-  
 nidad y, en

Popular firmado el 01-04-1983-Cámara de Diputados.  
 firmado el 31 de marzo de 1986-Cámara de  
 cto de Alberto Borea Odría firmado el 11-09-1990-

*Artículo 33.-* Son fines de los partidos políticos los que se señalan en su declaración de principios y estatutos, que en todo caso deben ser compatibles con lo que establecen los artículos 68 y siguientes de la Constitución Política del Estado así como los principios democráticos contenidos en ella (dictamen de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados emitido el 28-11-1989).

Obviamente, ambos artículos se refieren al artículo 68 de la Constitución de 1979, vigente cuando fueron elaborados. Pero existe una diferencia entre ambas redacciones: la segunda indica que los fines de los partidos deben sujetarse también a los principios democráticos constitucionales, y no sólo a lo establecido en el artículo 68. Es una precisión que técnicamente podría haber sido evitada, pero que no es excesiva tratándose del tema del que nos ocupamos.

Nosotros preferimos que la ley establezca ciertos fines, características y funciones específicas que los partidos deben cumplir de todas maneras, porque de esa forma establecemos principios que guiarán su conducta, que servirán de argumento en las discrepancias internas, y que iluminarán las resoluciones que deban dictar los órganos supervisores. Desde luego, las normas que sobre los partidos dicten las leyes deberán ser las esenciales, buscando no entrar en detalles innecesarios o en un reglamentarismo que complique la vida política y que, inclusive, pueda llevar a la burocratización de los partidos. Más bien, es en adición a este grupo central y reducido de normas, que el estatuto interno de cada partido debería poder establecer otros fines constitucional y legalmente válidos. Pero esto es un asunto distinto al de no colocar en la ley norma alguna que no sean las disposiciones constitucionales, siempre

demasiado genéricas para las necesidades tan específicas de la vida política y de la lucha por el poder, tanto dentro como fuera de los partidos.

## **SÍNTESIS FINAL**

### **1. Síntesis final**

Reunimos en este capítulo final una síntesis del análisis realizado en los capítulos anteriores. Pretendemos integrar los diversos aspectos estudiados, no para repetir las proposiciones hechas con todo el detalle del análisis, sino para mostrar las líneas de fuerza del tratamiento jurídico que deben tener los partidos en el Perú para beneficio de la sociedad política y la democracia, según nuestro propio entendimiento.

Partimos de la necesidad que tiene la legislación de recoger un concepto esencial de partido político y de sistema de partidos. La Constitución de 1979 lo hizo y la de 1993 dio marcha atrás al retirar de su texto una norma de concepto.

Creemos que hay que caracterizar a los partidos en la legislación, de manera expresa, con los siguientes elementos:

- Son aparatos con institucionalidad y vocación de permanencia.

- Se dirigen al pueblo para captar su apoyo y acumular fuerzas de manera que puedan ejercer el poder del Estado. En este mismo sentido son canal de participación del pueblo en el poder. Lo primero y lo segundo son aspectos complementarios y no independientes o paralelos.
- Trabajan llevando a cabo operaciones de generación, agregación, transformación y articulación de intereses a fin de lograr mayor representatividad y acumulación de poder popular.
- Ejercitan una conducta democrática acorde con el sistema político predominante que, a su vez, retroalimenta y refuerza a la democracia.
- Orientan la conciencia política, tanto del pueblo en general como de sus afiliados, con sus propuestas ideológicas y programáticas.
- Participan en elecciones y todo tipo de votaciones, como medios eficientes de logro de poder y representación formal dentro del Estado. En este sentido, contribuyen a formar y expresar la voluntad popular.

Para que estos requisitos sean verdaderamente operativos, no es correcto que la legislación exija formas concretas de aplicación. Al revés, sería nocivo porque pretendería establecer parámetros a la organización partidaria lo que en sí mismo es nocivo pero, además, podría prestarse a manipulaciones que desnaturalicen la vida política.

Si, en cambio, la legislación deberá exigir a cada partido, la presentación de un estatuto, elaborado libremente por la organización con el único límite de no ser incompatible con la Constitución y la ley, en el que el propio partido determina cómo realizará estas importantes funciones.

La legislación no debe preocuparse solamente de establecer una legislación coherente para los partidos individualmente considerados aunque, desde luego, ella es indispensable. A la vez, tiene que ser elaborada pensando en un sistema de partidos, esto es, en un conjunto de organizaciones políticas en competencia democrática, que en base a su interacción y fuerza, conforman un todo distinto al de sus partes y colaboran decisivamente a fortalecer el sistema democrático. En el plano legislativo esto se traduce no sólo en la limpieza de la organización y conducta interna de cada partido, sino en el establecimiento de reglas de juego que cada uno de ellos respete en relación a los demás (y a los otros actores políticos) en el ejercicio de su vida política.

En realidad, entonces, la fuerza de los partidos individualmente considerados beneficia al sistema de partidos, y la consistencia de dicho sistema también beneficia a los partidos considerados partes individuales de él. A su turno, la fortaleza de todo ello (partidos y sistema), será una contribución a la mejor democratización del sistema político en su conjunto si es que todos ellos son y funcionan como instituciones democráticas.

Los partidos y el sistema en su conjunto están inmersos en el sistema político global y funcionan dentro de él. Esta constatación es importante por dos razones: la primera, porque parte de los problemas que tienen los partidos depende de la naturaleza de dicho sistema político, es decir, de la manera cómo se prefiere el liderazgo, de las reglas de utilización del poder, del control o descontrol de la corrupción, de la manera como interaccionan el gobierno constitucional con los demás poderes reales e institucionales, de la mayor o menor participación del pueblo en la política, etc.

La segunda, porque no debemos pensar que la adecua-

ción de las normas sobre partidos políticos es todo lo que se necesitará del Derecho para que el sistema de partidos funcione adecuadamente. Será también indispensable que se identifique los aspectos del sistema político que deben ser modificados para que el entorno en el que los partidos actúan sea el más adecuado a fortalecer la democracia. Dejamos anotado este aspecto porque no es materia directa de nuestro trabajo.

Refiriéndonos ya a la relación específica entre el sistema de partidos y el Derecho, podemos ver que ha tenido diversas etapas en el Perú. Podemos expresarlas en síntesis de la siguiente manera:

- La primera etapa de vigencia de la Constitución de 1933, hasta 1963, con excepción del período 1945-1948 y atenuación entre 1956 y 1962, que es predominantemente represiva de los partidos, especialmente de los que se enfrentaban a la estructura oligárquica predominante: el Apra y el Partido Comunista Peruano. Sin embargo, también fue afectado, una vez que perdió el poder, el partido Unión Revolucionaria que aprobó la Constitución.
- La segunda etapa es la que corresponde a la Ley 14250, también bajo la vigencia de la Constitución de 1933, que abre un período de participación activa y fortalecimiento de los partidos. Si bien el Gobierno Militar del período 68-80 los marginó políticamente, no cambió los términos legislativos de su tratamiento.
- La Constitución de 1979 bajo la cual se desarrolla la participación de los partidos y su liderazgo en la vida política hasta 1987, momento a partir del cual empieza a manifestarse una seria crisis de apoyo popular que se acentuará luego. La Constitución de 1979 fue positiva

en su tratamiento, pero la legislación de detalle resultó insuficiente para eliminar los problemas de la vida partidaria cotidiana. Los partidos no superaron sus limitaciones y, tampoco, se pusieron a tono con los cambios operados en la realidad, que rompieron los canales clásicos de comunicación política. Como ha escrito Enrique Bernal, los partidos no estuvieron a la altura de las expectativas que la Constitución puso en ellos.

- Se produce el liderazgo alternativo del Presidente Fujimori bajo cuyo período largo de gobierno se da la Constitución de 1993 que cambia el tratamiento de los partidos pretendiendo disminuir su importancia y se dictan algunas leyes que establecen límites y exigencias, particularmente para su inscripción, que serán muy difíciles de cumplir.

La crisis electoral de los partidos a partir del año 1989, no ha hecho sino mostrar su precariedad en la vida política, pues no puede llamarse crisis partidaria a uno de los declives periódicos que sufren en ciclos más o menos estables y reiterados.

Esta precariedad parece deberse a varios factores, algunos estructurales en el sentido de que tienen larga permanencia y están insertos en la estructura misma de la vida de los partidos en el Perú, y otros más coyunturales, que corresponden a la vida política cotidiana. Los principales factores identificados son los siguientes:

- Aristocratismo partidario que consiste en que dentro de la organización la decisión final sobre los principales asuntos la tiene un líder o un grupo reducido de personas, y que las bases partidarias tienen muy escasa o ninguna participación.

- Prácticas tradicionales en el ejercicio del poder, que son denominadas así por referencia al tipo de relaciones de naturaleza primaria y basadas en la reciprocidad que son adecuadas y positivas en formas de estructuración social previas. Cuando se pretende utilizar la reciprocidad dentro de sociedades modernas y democráticas, el efecto suele ser en términos prácticos y directos la ilicitud. Cuando estas prácticas se llevan al interior de los partidos, todos los elementos de la vida política se trastocan y sustituyen por aproximaciones clientelísticas al poder. La democracia es incompatible con ello.
- Crisis en la representación, que consiste en esencia en la ausencia de expresión de los intereses de la sociedad por los partidos y por los representantes suyos en cargos de gobierno. Las decisiones políticas se toman al margen de la opinión popular. Es un fenómeno que se debe a multitud de factores tales como la potencia de los intereses plutocráticos contemporáneos; la creciente interdependencia de los países; la velocidad con que deben tomarse las decisiones y otros factores de semejante naturaleza. Sin embargo, una parte importante de la responsabilidad sobre la desnaturalización de la representación, está efectivamente determinada por las conductas poco democráticas de los partidos.

La crisis de la representación es un fenómeno generalizado en las sociedades democráticas de occidente, no sólo un fenómeno peruano. Pero si a él añadimos características propias como los elementos de aristocracia partidaria y prácticas tradicionales señalados antes, podremos ver que entre nosotros el problema tiende a ser más grave aún que en sociedades de partidos institucionalizados y regidos por procedimientos democráticos mínimos.

- Falta de afiliación ciudadana que puede ser entendida como desinterés del pueblo por los partidos. Los debilita institucionalmente porque los separa del pueblo y, al mismo tiempo, refuerza las tendencias elitizantes que pudiera haber en sus direcciones máximas. El Derecho no puede determinar la afiliación partidaria de las personas porque iría contra libertades fundamentales, pero sí puede favorecer que se creen condiciones para que todo aquél que busque participación, encuentre una oportunidad razonable de hacerlo.
- Electoralismo, entendido como una situación en la que el partido sólo opera en épocas electorales, convirtiéndose en un ámbito de expectativas por acceder a cargos de representación; y, al mismo tiempo, que casi deja de existir entre elección y elección, descuidando otras no menos importantes funciones.
- Corrupción, que afecta a los partidos de diversas maneras: en el manejo de los propios recursos partidarios, a través de los mecanismos tradicionales de uso del poder político del que se disponga, y también por la eventual pérdida de control de la corrupción en el ejercicio del poder del Estado.
- En el caso peruano, además, se ha señalado acertadamente como uno de los elementos claves de la crisis actual de los partidos, su incapacidad para enfrentar exitosamente la amenaza terrorista que, finalmente, fue puesta bajo control por el gobierno del presidente Fujimori. Obviamente, ésta no sólo fue una situación coyuntural: en el fondo muestra la incapacidad del sistema de partidos peruano para ponerse de acuerdo y adoptar estrategias concertadas frente a problemas trascendentales del país.

No todos estos problemas pueden ser afrontados por la legislación sobre partidos. En algunos casos puede corregir cosas, en otros puede crear condiciones favorables para que ellas se corrijan y, en otros, el Derecho no tendrá nada que decir al respecto. En las líneas que siguen trataremos de revisar los aspectos más relevantes a proponerse como alternativas legislativas para los partidos.

Tal vez la decisión más importante sea la de democratizar la vida interna de los partidos estableciendo que sus dirigentes y sus candidatos a cargos de representación en el Estado, sean elegidos por los afiliados. Para esto será necesario tener en cuenta los siguientes elementos adicionales:

- Hay que establecer con claridad en el Estatuto de cada partido las condiciones de participación como elector y como elegido, garantizando que las normas sean razonables a fin de dar cabal cumplimiento al mandato que en ese sentido establece el artículo 35 de la Constitución.
- Hay que establecer las normas según las cuales se llevarán a cabo los procesos electorales internos, particularmente los que garanticen el derecho de igualdad de oportunidad de todos aquellos que cumplen los requisitos, a fin de que se cumplan sus derechos tanto de elegibles como de electores.
- Es conveniente que el Jurado Nacional de Elecciones sea el órgano supervisor de los procesos electorales, a fin de garantizar su limpieza.
- Es indispensable que se establezca un sistema de impugnación de resultados, con garantías para el reclamante y para preservar al proceso electoral de resoluciones apresuradas. Parece importante que el órgano de

última decisión sea el Jurado Nacional de Elecciones, pero también podría ocurrir que se estableciera un sistema de arbitraje. Este último tendría la ventaja de no mezclar al Jurado en los asuntos internos partidarios.

- Es preciso que se establezca en el estatuto de cada partido una cuota de posibles candidatos independientes, a fin de hacer posible que estos ciudadanos puedan ser invitados a enriquecer las listas que presente.
- Es recomendable estudiar la posibilidad de establecer un número mínimo de candidatas mujeres en las listas de los partidos. Sería una medida positiva para la incorporación cada vez mayor de la mujer en la política.
- También es importante estudiar la posibilidad de poner un plazo máximo para la ocupación de un cargo político por la misma persona. Esto favorece el recambio y la promoción de líderes.
- Será conveniente que la ley establezca la necesidad de que el estatuto de cada partido señale las normas a las que se sujetará la revocación del mandato de los dirigentes. La ley deberá poner requisitos que aseguren el gobierno partidario y, al mismo tiempo, el derecho de los afiliados a revocar. Para ello, por ejemplo, podría estatuirse que no habrá requisito menor al de la votación en el sentido de la revocación por más de la mitad de los miembros legales del órgano que elige (o la mayoría absoluta de los afiliados si se trata de una elección universal entre ellos).

Todas estas medidas colaboran decisivamente en varios aspectos: contribuyen a disminuir el peligro de la aristocracia partidaria; también disminuyen el peligro de la perduración de prácticas tradicionales; tienden a favorecer

la posibilidad de representación porque la contienda electoral interna avivará la discusión y la presentación de alternativas. Los espacios más abiertos a la participación electoral de los afiliados elevarán su número y su interés en la vida partidaria. Son muchos los aspectos positivos que tiene democratizar la vida interna de los partidos y es un ámbito en el que la ley puede tener una importancia decisiva.

Un segundo aspecto en importancia, aunque primero en el orden cronológico de las cosas, es el de dar garantías institucionales a la organización misma de los partidos en la ley. Un primer aspecto para ello es señalar los fines que, como mínimo, la ley considera que deben cumplir los partidos en la vida política nacional. En nuestro criterio y luego del análisis anterior, los que deben ser mencionados en la ley son los siguientes:

- Viabilizar participación ciudadana.
- Expresar pluralismo democrático.
- Contribuir a formar y expresar la voluntad popular.
- Capacitación política de afiliados y pueblo.

Estos fines deben ser consagrados como atribuciones y no como deberes, de tal manera que sean un espacio de trabajo legítimo de los partidos que quieran incidir en ellos, pero no que sean requisitos ante cuyo incumplimiento (o apariencia de incumplimiento), el Estado pretenda la cancelación del registro de los partidos u otra medida represiva similar.

También en el ámbito de la institucionalidad de los partidos es conveniente que se determine el régimen de su personalidad jurídica en doble sentido: como persona de

derecho público que participa en la vida política del país, y como persona de derecho privado que realiza diversos actos jurídicos en esa dimensión. Consideramos que la mejor solución será establecer el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado y que, automáticamente en base a la información que él de, se establezca un registro como partido con personería jurídica privada, pero de tal manera que éste no sea un registro independiente sino más bien dependiente de aquel. También consideramos indispensable que cuando haya divergencias en relación a quiénes dirigen un partido político, se bloqueen los poderes y las representaciones para que, eventualmente, no ocurra que un grupo interesado descapitalice al partido aprovechando de circunstancias rodeadas de ambigüedad, cuando no de abierta ilegalidad en el ejercicio de la dirigencia interna. Esto es un tema que en general resulta problemático pero que en los partidos es particularmente sensible porque están más cerca que prácticamente cualquier otra institución del juego puro del poder político. Para tener armas en ese juego, disponer de locales y recursos económicos es indispensable.

Finalmente, para no entorpecer gravemente la existencia de un sistema de partidos en el Perú, es indispensable corregir el requisito de presentar el 4% de las firmas del padrón electoral para solicitar la inscripción. Como hemos dicho, es un requisito desproporcionado en número de firmas, en capacidad organizativa para hacerlo bien, y en capacidad económica para lograr recolectar toda esa cantidad de adhesiones. Estimamos que un 1% ó 2% del padrón electoral será ya un requisito significativo, que evitará que quienes sólo tienen un apoyo pequeño, puedan siquiera tentar el formalizar organizaciones políticas.

Tomar estas decisiones institucionaliza a los partidos y

los hace menos dependientes de los líderes y prácticas tradicionales. También es muy importante para reducir los márgenes de corrupción, todos ellos problemas muy importantes como hemos señalado a lo largo de este trabajo.

Un tercer aspecto que es muy importante afrontar es el de la regulación de la contabilidad y supervisión de las finanzas y la economía de los partidos. Para ello será conveniente establecer cuando menos las siguientes normas en la ley:

- Obligación de llevar una contabilidad de caja inventarios y balance.
- Obligación de hacer informes anuales de las finanzas y del desarrollo económico del partido (y en realidad de todo tipo de organización política existente según las normas) ante el Jurado Nacional de Elecciones, el que fiscalizará la calidad de la información y su corrección.
- La obligación de dar información sobre el uso de recursos en campaña electoral, en un plazo prudencial luego de concluida ésta. La información será hecha al Jurado Nacional de elecciones quien fiscalizará como hemos dicho en el punto anterior.
- El deber del Jurado Nacional de Elecciones de sancionar los incumplimientos y las irregularidades que encuentre, con penas de multa y, ante la reiterancia, con la suspensión de la inscripción del partido. Sin embargo, deberá también imponerse sanciones a quienes resulten personalmente responsables por estas irregularidades. En nuestro criterio, dichas sanciones deben ser penales e incluir la interdicción de los derechos políticos de ser elegido para representante en cargos del Estado, y de ser dirigente de partidos. Los detalles son cuantio-

sos y varios de ellos han sido desarrollados en el análisis previo.

- Es indispensable prohibir que los partidos reciban donaciones anónimas. El donante podrá exigir reserva, pero deberá poder ser identificado por los registros del partido y por el Jurado Nacional de Elecciones. También deberá prohibirse cualquier aporte del Estado o de instituciones públicas, directo o indirecto, y los aportes de quienes son de una u otra manera, partes en contratos de obras o servicios al Estado. Es interesante, inclusive, discutir la norma según la cual quien dona a la campaña del partido ganador de las elecciones al Poder Ejecutivo de que se trate (nacional, municipal, etc), no podrá ser contratista de dicho gobierno por el período. Esta es una norma aventurada porque puede desalentar las donaciones, pero indudablemente tendrá la ventaja de la mayor moralidad de la vida económica del Estado. Desde luego, concordamos con prohibir las donaciones de las empresas de juego de azar. Sin embargo, consideramos que todas las demás empresas establecidas deben ser capaces de donar a partidos y que también podrá haber donaciones de extranjeros, siempre que no sean, directa o indirectamente, entidades públicas de otros Estados.
- Deber de los partidos de publicar una información resumida de su movimiento financiero y económico en los medios de comunicación, y de dar información más detallada a su militancia, según las normas que establezca su estatuto.

Este conjunto de medidas sirven para enfrentarse a diversas formas de corrupción, y a prácticas tradicionales que desnaturalizan la vida democrática del partido y, muchas veces, entronizan por largo tiempo a los mismos diri-

gentes en los puestos claves, desde los cuales precisamente distribuyen favores económicos y políticos. Dar transparencia a la vida económica de los partidos, y controlar la corrupción de esta manera, puede ser un estímulo para una afiliación mayor de personas de buena voluntad y deseo de participación, pero que temen encontrarse encerradas en argollas donde la moralidad puede ponerse en serio cuestionamiento.

En materia de propaganda electoral, consideramos muy importante añadir a las reglas ya existentes, las siguientes disposiciones propuestas por el Jurado Nacional de Elecciones en su proyecto de Ley General de Elecciones presentado en el primer semestre de 1996 al Congreso:

- Prohibición de invocar temas religiosos de cualquier credo en la propaganda política (artículo 234).
- Rebaja en la prohibición de la difusión o publicación de encuestas y proyecciones sobre los resultados electorales a través de medios de comunicación a los siete días previos a las elecciones (artículo 237).
- Mandato de que la Oficina Nacional de Procesos Electorales adquiera espacios en los medios de comunicación del Estado para ponerlos a disposición de los candidatos sin costo alguno por espacio diario de treinta minutos desde un mes antes hasta 24 horas antes de la elección. Los espacios serían entre las 16.00 y las 23.00 horas, y los turnos de utilización serán sorteados (artículo 239).
- Orden de que la Oficina Nacional de Procesos Electorales garantice a los candidatos a la Presidencia la publicación de los planes de gobierno en el diario oficial El Peruano cuando lo soliciten (artículo 240).
- En referencia al caso en que el Presidente de la Repú-

blica postule a la reelección, dos normas importantes: la primera es la restricción del uso de medios de propiedad del Estado para hacer proselitismo político y, la segunda, que la inauguración de obras en período de campaña electoral se considerará propaganda política. Son dos disposiciones que pretenden dar cierto equilibrio a la competencia con los otros candidatos.

Estas medidas reforzarán la institucionalidad de los partidos que podrán participar en procesos electorales con mayor equidad, desalentará en mucho la corrupción que se produce por la necesidad de obtener fondos para campañas costosas y facilitará también la comunicación entre partidos y pueblo, indispensable (aunque por sí sola insuficiente) para mejorar la calidad de la representación política.

En relación a partidos y medios de comunicación, es indispensable crear condiciones para que los partidos políticos tengan acceso permanente y no sólo en épocas electorales. Una legislación que ordene a los medios de comunicación del Estado dar espacios a los partidos durante todo el año, en cuotas y extensiones razonables, contribuirá decisivamente a facilitar la comunicación pueblo-partidos y a mejorar la representación política, disminuirá el riesgo del electoralismo porque obligará a los partidos a una presencia permanente en la vida política y probablemente estimulará la participación de la ciudadanía en los partidos. Son muchos aspectos favorables que no deben ser postergados.

Estas son las propuestas que consideramos más importantes para el debido tratamiento jurídico de los partidos, en la actual situación política. Como ya hemos dicho antes, ninguna de estas medidas por sí sola va a ser la palanca que mueva de la precariedad a los partidos, pero sí permi-

tirán con toda seguridad crear ambientes propicios para la solución de los problemas identificados.

Desde luego, en el análisis del tema hecho en los capítulos anteriores, existen muchas otras propuestas normativas de detalle, pero que consideramos innecesario repetir aquí, donde tratamos de dar la visión sintética de lo que debe ser el tratamiento jurídico de los partidos políticos.

Y antes de concluir este trabajo, tenemos que hacernos la pregunta forzada por las circunstancias: si todo esto se ha discutido y aportado, si la crisis electoral de los partidos es tan severa ¿por qué no se ha intentado poner en vigencia al menos algunas de estas medidas?

Al final del capítulo tercero elaboramos algunas explicaciones sobre a quiénes favorecía y a quiénes perjudicaba la situación de los partidos. Es evidente que cambiar las reglas de juego existentes en los partidos políticos hasta 1990, hubiera sido tarea de los propios grupos que concentraban el poder dentro de ellos, poder por lo demás escaso como hemos visto. Nos parece bastante obvio que la discusión sobre ley de partidos en el Congreso, más allá de la buena voluntad de algunas personas, que indiscutiblemente existió, fue una especie de campo de fuegos artificiales: había que dar síntomas de trabajo en la reformulación de los partidos, pero no había que llegar hasta las últimas consecuencias.

Esto fue lo que ocurrió: no hubo fuerza política significativa que no presentara proyecto de ley de partidos políticos. Todos esos proyectos, más allá de sus discrepancias, coincidían en la mayoría de las normas a dictar. El Senado llegó a aprobar un proyecto de ley transmitido a la Cámara de Diputados. Sin embargo, nunca se estuvo a punto de obtener una ley de partidos. Para nosotros es evidente que

con mirada de corto plazo, ninguno de los grupos de poder dentro de los partidos estuvo dispuesto a democratizarlos porque, si bien se ganaría en institucionalidad a mediano y largo plazo, sus miembros eran los interesados en no perder el poder de corto plazo que tenían con la organización vigente en dicho momento.

Luego de 1990 también ha habido intensa movilización en la presentación de proyectos, varios de los cuales pertenecen a congresistas que conforman la mayoría existente en el momento de escribir este trabajo. Sin embargo, las únicas normas significativas expedidas hasta ahora han sido la Constitución (que como vimos regatea importancia a los partidos) y la ley que exige 4% de las firmas del padrón electoral para la inscripción de las fuerzas políticas.

Probablemente durante este gobierno que concluye el año 2000 no salga ninguna ley de partidos que los fortalezca y la razón es muy simple: al líder que ejerce la Presidencia de la República y que tiene un disciplinado control de la mayoría absoluta de votos en el Congreso, no le interesa compartir su cuota de poder con un sistema de partidos renovado, organizado y más democrático que el anterior. Esta es a nuestro juicio, la razón por la cual hasta ahora no se dictaron otras normas que las mencionadas. Desde luego, no parece haber movimiento alguno en las comisiones del Congreso para debatir un cambio de reglas. El propio Proyecto de Ley General de Elecciones enviado por el Jurado Nacional de Elecciones al Órgano Legislativo, ha sido recibido con cierta frialdad, a juzgar por los comentarios iniciales que se han realizado en la Comisión encargada de revisarlo.

No corresponde a este trabajo predecir el futuro. Sí tal vez preverlo y estas son nuestras opiniones respecto al cor-

to plazo. En el largo, no nos cabe la menor duda que habrá un sistema de partidos y que las fuerzas políticas que lo compongan serán más democráticas internamente de lo que han sido las que llegaron hasta hoy. Pero el largo futuro en los procesos políticos puede durar unos pocos años o unas cuantas décadas.

Las propuestas legislativas que hemos resumido en este capítulo, y otras menores que están discutidas en el texto de este trabajo podrán servir para entonces, cuando quienes finalmente estén dispuestos a trabajar la nueva ley de partidos políticos que necesita con urgencia el Perú para fortalecer el sistema democrático, se sienten a producir.

---

## BIBLIOGRAFÍA

BERNALES, Enrique. «Crisis y partidos políticos». En: *Del golpe de Estado a la nueva Constitución* (varios autores). Lima, Comisión Andina de Juristas, 1993.

«Partidos, democracia y autoritarismo en el Perú». En: *Sociedad, partidos y Estado en el Perú* (varios autores). Lima, Universidad de Lima, 1995.

«Partidos políticos y democracia en el Perú». En: *Socialismo y Participación*. Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación -CEDEP-, marzo de 1996, n° 73.

BOREA, Alberto. «La crisis de los partidos políticos. Los medios de comunicación y la gobernabilidad en América Latina». En: *Partidos y clase política en América Latina en los 90* (varios autores). San José, IIDH-CAPEL, 1995.

CHIRINOS SOTO, Enrique . «La nueva Constitución y los

- partidos». Lima, Centro de Documentación Andina, 1984.
- DIEZ CANSECO, Javier. «Los partidos en el Perú. Una vieja pregunta: ¿qué hacer?». En: *Socialismo y Participación*. Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación -CEDEP-, marzo de 1996, nº 73.
- FERNANDEZ SEGADO, Francisco. «Partidos políticos: representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo». En: *Pensamiento Constitucional*. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, diciembre de 1995.
- FERRERO COSTA, Carlos. «Representación política, crisis de los partidos y construcción de la democracia en el Perú». En: *Socialismo y Participación*. Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación -CEDEP-, marzo de 1996, nº 73.
- GARCIA BELAUNDE, Domingo. «Representación y partidos políticos: el caso del Perú». En: *Pensamiento Constitucional*. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, diciembre de 1995.
- GROMPONE, Romeo. «Representación política, partidos y escenarios futuros». En: *Socialismo y Participación*. Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación -CEDEP-, marzo de 1996, nº 73.
- GUERRA GARCIA, Francisco. «Cuatro notas sobre la representación política y la crisis de los partidos en el Perú». En: *Socialismo y Participación*.

Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación -CEDEP-, marzo de 1996, n° 73.

LANDA ARROYO, César. «Derecho Político. Del gobierno y la oposición democrática». Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1990.

LYNCH, Nicolás. «Los partidos políticos como objeto válido de estudio en el Perú actual». En: *Socialismo y Participación*. Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación -CEDEP-, marzo de 1996, n° 73.

MOSQUEIRA MEDINA, Edgardo. «La crisis de la democracia en el Perú: un problema de falta de instituciones». En: *Partidos y clase política en América Latina en los 90* (varios autores). San José, IIDH-CAPEL, 1995.

MURILLO C., Gabriel y RUIZ V., Juan Carlos. «Gobernabilidad en América Latina: la desatanización de los partidos políticos. En: *Partidos y clase política en América Latina en los 90* (varios autores). San José, IIDH-CAPEL, 1995.

NAVAS CARNO, Xiomara. «La regulación del financiamiento de los partidos políticos y de la campaña electoral en América Latina». En: Nohlen, Dieter (editor). *Elecciones y Sistemas de Partidos en América Latina*. San José, IIDH, 1992.

NIEDERMAYER, Oskar. «Democracia interna en los partidos políticos». En: Thesing, Josef y Hofmeister, Wilhelm (editores). *Partidos Políticos en la Democracia*. Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung A.C., Ciedla, 1995.

- PERELLI, Carina y RIAL, Juan. «Las instituciones democráticas y la acción de los partidos políticos: percepción ciudadana en los países andinos». En: *Boletín Electoral Latinoamericano*. San José, IIDH/CAPEL, enero-junio 1995, n° XIII.
- PLANAS, Pedro. «La relativización constitucional de los partidos políticos». En: *La Constitución de 1993, análisis y comentarios II*. Lima, Comisión Andina de Juristas, 1995.
- RIAL, Juan. «Los partidos políticos en América del Sur en la primera mitad de los años noventa». En: *Partidos y clase política en América Latina en los 90* (varios autores). San José, IIDH-CAPEL, 1995.
- ROSPIGLIOSI, FERNANDO. «La amenaza de la fujimorización. Gobernabilidad y democracia en condiciones adversas: Perú y los países andinos». En: *Partidos y clase política en América Latina en los 90* (varios autores). San José, IIDH-CAPEL, 1995.
- RUCHT, Dieter. «Los sistemas de transmisión de los intereses políticos». En: Thesing, Josef y Hofmeister, Wilhelm (editores). *Los partidos en la democracia*. Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung A.C., CIEDLA, 1995.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. *Perú político en cifras*. Lima, Fundación Friedrich Ebert, 1994, segunda edición.
- VEGA GARCIA, Pedro de. «Democracia, representación y partidos políticos». En: *Pensamiento Constitucional*. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, diciembre de 1995.

---

**DOCUMENTOS CONSULTADOS  
EN LA BIBLIOTECA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

- Proyecto de Acción Popular firmado el 01-04-1983. (Cámara de Diputados).
- Proyecto aprista firmado el 15-04-1983. (Cámara de Diputados).
- Proyecto del PPC firmado el 31 de marzo de 1986. (Cámara de Diputados).
- Proyecto de Víctor Andrés García Belaúnde, firmado el 14-05-1986. (Cámara de Diputados).
- Dictamen de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados emitido el 28-11-1989.
- Proyecto sustitutorio de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, discutido el primer semestre de 1990.
- Proyecto de Javier Alva Orlandini, firmado el 06-08-1990.
- Proyecto de Alberto Borea Odría firmado el 11-09-1990. (Senado)

- Dictámenes de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Senado del 27-08-1991.
- Proyecto de ley del Senado, aprobado el 24-10-1991 y remitido a la Cámara de Diputados.
- Proyecto de firma ilegible del 18-06-1993.
- Proyecto de Pedro Cáceres Velásquez firmado el 21-10-1993.
- Proyecto de Ley de Financiamiento de Organizaciones Políticas de Oswaldo Sandoval, firmado el 27-01-1994.
- Proyecto de varios congresistas de Nueva Mayoría firmado el 01-02-1994.
- Proyecto de Julio Castro Gómez, firmado el 06-05-1994.
- Proyecto de Javier Alva Orlandini firmado el 06-09-1995.
- Proyecto de Mario Paredes Cueva, firmado el 20-02-1996.

*Las reglas que nadie quiso aprobar, se  
terminó de imprimir en el mes de mayo  
de 1997 en los talleres gráficos de  
Editorial e Imprenta DESA S.A.  
(Reg. Ind. 16521),  
General Varela 1577,  
Lima, 5, Perú.*

## PUBLICACIONES RECIENTES

TEOFILO ALTAMIRANO

*Migración: El fenómeno del siglo.* 1996, 302 p.

ROSENDO CHAVEZ

*Recursos de agua.* 1996, 422 p.

GUILLERMO DAÑINO

*La Pagoda Blanca.* 1996, 136 p.

GUILLERMO DESCALZI

*Educación y autorrealización.* 1996, 246 p.

MANUEL MARZAL

*Historia de la Antropología Social.* 1996, 388 p.

HECTOR NOEJOVICH

*Los Albores de la Economía Americana.* 1996, 584 p.

ALEJANDRO ORTIZ R.

*José María Arguedas: Recuerdos de una amistad.* 1996, 312 p.

MARIO POLIA

*Despierta, remedio, cuenta: Adivinos y médicos del Ande.* 1996, 892 p.

JORGE ROJAS

*Políticas comerciales y cambiarias en el Perú 1960-1995.* 1996, 292 p.

ANIBAL SIERRALTA RIOS

*Joint Venture International.* 1997, 475 p.

EDUARDO VILLANUEVA M.

*Internet: Breve guía de navegación en el Ciber-espacio.* 1996, 206 p.

## Biblioteca de Derecho Político

### *Volumen publicado:*

Ley de Partidos Políticos  
**LAS REGLAS QUE NADIE QUISO APROBAR**  
Marcial Rubio Correa

### *De próxima aparición:*

PLURALIDAD CULTURAL, CONFLICTO ARMADO  
Y DERECHO EN EL PERU (1980-1993)  
Gorki Gonzales Mantilla

UNIVERSIDAD Y MODERNIZACION  
EN EL PERU DEL SIGLO XX  
René Ortiz Caballero

LOS PODERES DEL PRESIDENTE  
Mario Castillo Freyre

GRUPOS DE PODER Y DERECHO EN EL PERU  
El caso de las industrias harineras  
y oleaginosas  
Pinkas Flint Blanck

EL CONTROL PARLAMENTARIO  
DE LAS ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE  
EN LA CELEBRACION DE LOS CONVENIOS  
EJECUTIVOS INTERNACIONALES  
Elvira Méndez Chang

### FONDO EDITORIAL

Av. Universitaria, cuadra 18 s/n,  
San Miguel.

Apartado 1761. Lima - Perú.

Tels. 462-2540 • 462-9515 anexo 220  
y 462-6390.

