

Presentación

ES ESPECIALMENTE RELEVANTE, para la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), promover la difusión, discusión y reflexión en torno a temas vinculados a la Ley de Partidos Políticos (Ley N.º 28094), en general, así como a los temas de rendición de cuentas y democracia interna partidarias, en particular. Además, en cumplimiento del mandato de la mencionada norma —Título VI: Del financiamiento de los Partidos Políticos— desde setiembre de 2004 la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios es la unidad orgánica encargada de efectuar —entre otras funciones— la supervisión, verificación y control externos de la actividad económico-financiera de los partidos políticos.

Desde que inició sus actividades, dicha gerencia ha desarrollado una intensa labor con los líderes y cuadros intermedios de los partidos políticos a través de diversos seminarios, talleres y reuniones de trabajo, tanto en el ámbito central como en los comités provinciales y departamentales. La finalidad es aportar al proceso de institucionalización y formalización de los partidos políticos. En esa línea, se han publicado y distribuido cinco números del boletín *Partidos y Democracia* y se ha puesto a disposición de los interesados un módulo en Internet con información fundamental para y sobre los partidos políticos. De la misma forma, los tesoreros y comités electorales partidarios cuentan con carpetas de trabajo, folletos y manuales diversos que esperamos constituyan herramientas idóneas y eficaces para culminar el proceso mencionado.

De conformidad con el mandato legal, se puso en debate público —durante tres meses— un texto de «Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios», luego de recopilar los aportes que tuvieron a bien proporcionarnos, éste fue aprobado y se encuentra vigente desde

marzo del presente año. Asimismo, fueron publicadas las resoluciones que aprueban los formatos para la presentación de los informes financieros que deben entregar los partidos políticos, así como las que han puesto en práctica el financiamiento indirecto que otorga el Estado a los partidos con representación en el Congreso en época no electoral.

Consideramos adecuado destacar que los partidos políticos peruanos han cumplido con entregar —por primera vez— sus informes de rendición de cuentas, tal como se establece en el reglamento mencionado. En ese sentido, la ONPE ha recibido los informes de los veintiocho partidos políticos inscritos a la fecha. A partir de ello se inicia la etapa de verificación y análisis de la información entregada, para luego realizar la divulgación correspondiente.

Dentro de este marco, la ONPE presenta ahora al público lector el número 5 de la *Revista Elecciones* correspondiente al primer semestre de 2005. Esta publicación se encuentra a cargo del Centro de Investigación Electoral, unidad orgánica que ha coordinado para esta entrega un total de nueve colaboraciones de distinguidos especialistas nacionales y extranjeros. Así, este volumen se ha dividido en cuatro secciones generales: I) Rendición de cuentas partidarias; II) Temas político-electorales; III) Historia electoral; y, IV) Mundo electoral.

En el campo de la rendición de cuentas partidarias contamos en esta ocasión con dos artículos. El primero pertenece a Delia Ferreira y lleva por título «La rendición de cuentas partidarias». El segundo es una colaboración de Félix Ulloa, quien aborda su tema a través del trabajo titulado «Aplicación efectiva de las normas en los regímenes de financiamiento político y de sanciones. Una visión comparativa en América Latina».

El artículo de Delia Ferreira es singularmente importante y pertinente para el proceso de fortalecimiento de la democracia peruana, pues establece cuáles son los principios esenciales que subyacen en la rendición de cuentas partidarias. Asimismo, muestra el panorama político general latinoamericano en el proceso de utilizar la rendición de cuentas como una herramienta que refuerce la calidad de la democracia y un mecanismo para evitar que la corrupción perturbe la política. Señala también las etapas en la evolución de la legislación en materia de transparencia, así como la necesidad de los partidos políticos de adecuar sus estructuras

organizativas para cumplir con este mandato. Pone énfasis en los requisitos que debe contener el sistema de control, las instituciones que deben crearse, los tipos de registros y balances, tanto de los ingresos (públicos como privados) como de los egresos. Sin embargo, advierte que no es suficiente la existencia de la norma y su aplicación, todo ello tiene como objetivo fundamental que la democracia sea de calidad. Por esa razón es necesaria la construcción de una cultura de transparencia, integridad y control, tanto entre los partidos políticos como en los mismos ciudadanos. El mediador entre la ciudadanía y los partidos políticos —para el caso de la rendición de cuentas partidarias— sería entonces el órgano de control, el mismo que debe cumplir con las tareas designadas para ello: acopio del registro elaborado por los partidos políticos, control y publicidad.

Félix Ulloa señala los principios jurídicos y políticos que deben tomarse en consideración para organizar un cuerpo normativo que garantice un adecuado desarrollo del Derecho electoral en materia del financiamiento de los recursos partidarios en la región latinoamericana. Recuerda al lector que este proceso de modernización de la democracia tiene, en las instancias partidarias, los órganos coadyuvantes del control y aplicación de las normas. Asimismo, propone una conceptualización del sistema normativo acorde con las características de América Latina. Da cuenta de las tendencias que presentan las normas existentes, los tipos de organismos encargados del cumplimiento, vigilancia y control, el régimen de sanciones, los procedimientos administrativos y judiciales y la solución alterna de conflictos. En ese sentido, el aporte de Ulloa es relevante porque propone instrumentos estrictos, consistentes y pertinentes a la cultura política regional sin que ello signifique un exceso de sanciones pecuniarias, administrativas y penales. Ello debido a que —como señala el autor— al estar estrechamente vinculado el sistema electoral con la política, más allá de la simple sanción al infractor, los ilícitos electorales implican una conducta abstencionista de parte del electorado.

La segunda sección de esta revista desarrolla temas político-electorales y contiene tres colaboraciones. La primera pertenece a Daniel Zovatto y se titula «La reforma político-electoral en América Latina. Evolución, situación actual y tendencias, 1978-2005». La segunda es de Carlos Blancas Bustamante y lleva por título «La Ley de Partidos Políticos. Análisis jurídico». La tercera colaboración ha sido remitida por César Landa Arroyo bajo el título «Antejuicio político».

A través del análisis de dieciocho países de la región, Daniel Zovatto muestra un panorama general de las tendencias políticas y electorales de las últimas dos décadas en América Latina. Así, inicia el artículo dando cuenta del contexto en el cual se ha producido el proceso de (re)democratización política en Latinoamérica y de las características propias que tiene en comparación con el resto de los procesos democráticos del mundo. En ese sentido sostiene que hay un retraso en las formas de hacer política y en las maneras de pensarla. Igualmente, indica que nos encontramos en un período de segunda generación de reformas donde se hace hincapié en la dimensión institucional y social, así como en una revalorización de la política. Considera que la región de América Latina requiere una renovada agenda de reforma política que apunte a una mayor y mejor representación y gobernabilidad. Al ser un tema complejo, ha desarrollado su exposición en tres ejes: a) reformas del régimen de gobierno; b) reformas del sistema electoral; y, c) reformas de los partidos políticos (en materia de democratización interna y financiación).

Con respecto al primer eje, Zovatto demuestra que las últimas dos décadas se caracterizaron por la redacción de nuevas Constituciones (trece casos), además de importantes modificaciones en las que se mantuvo el texto constitucional. Uno de los principales debates que continúa siendo motivo de discusión es el referido al régimen político-electoral. En relación con el segundo eje de análisis, el autor señala que el conjunto de cambios puede, a su vez, ser organizado en tres temas. El primero se refiere al sistema electoral, donde la tendencia presentada por la región es moverse de la fórmula de mayoría relativa —que predominó hasta la década de 1970— al sistema de doble vuelta. El segundo tema aborda la reelección presidencial, y el tercero trata de la simultaneidad en la elección presidencial y parlamentaria y si ésta tiene o no efecto de arrastre. También señala el autor —con relación a las elecciones al Parlamento— que en América Latina predominan los países que utilizan las listas cerradas y bloqueadas.

En lo referido al tercer y último eje de análisis —las reformas a los partidos políticos—, Zovatto aborda los dos aspectos centrales que han sido objeto de reforma en este período: la democratización interna y el financiamiento de los partidos políticos. Entre las características que presentan los sistemas de partidos políticos en América Latina, el autor señala que éstos son en su mayoría moderadamente multipartidistas,

medianamente institucionalizados, tienen un grado medio de polarización y bajos índices de confianza ciudadana. Respecto de la democracia interna sostiene que con independencia del mecanismo utilizado por los partidos políticos, ésta ha ganado progresivamente terreno, pero también hay persistencia de fuertes tendencias a la centralización en el proceso de toma de decisiones. Finalmente, analiza el financiamiento de los partidos políticos. Al respecto señala que este tema ha presentado creciente interés debido a que los costos de las campañas se han elevado, mientras que los ingresos de los partidos han disminuido. Si a dicho elemento se añade la crisis ética en la función pública, entonces se explica la necesidad de propiciar reformas tendentes a lograr mayores índices de publicidad, transparencia y rendición de cuentas para que se constituyan en herramientas contra la corrupción en la política y para mejorar la calidad de la democracia. Sin embargo considera que algunos aspectos fueron sobrerregulados, mientras que otros no lo han sido del todo. Propone por ello una estrategia holística para abordar este tema de tal manera que la democracia se refuerce y se proteja de influencias de grupos de interés ilegales. Esta estrategia comprende tres elementos: mejoramiento del marco normativo, fortalecimiento de los órganos y mecanismos de control, junto con una activa participación en el seguimiento y control por parte de la sociedad civil.

El artículo de Carlos Blancas Bustamante, «La Ley de Partidos Políticos. Análisis jurídico», es un exhaustivo análisis de la Ley n.º 28094 respecto de los fines y objetivos de los partidos, su constitución, organización y las normas sobre democracia interna. Ubica cada aspecto de dicha ley en sus antecedentes jurídicos e institucionales. En ese sentido, el texto constitucional vigente configura el régimen legal de los partidos políticos —de acuerdo con lo señalado por el autor— al menos en tres aspectos: funcionamiento democrático, financiamiento y acceso a los medios de comunicación social del Estado. La norma específica a los partidos políticos instituye entre sus fines y objetivos aquellos que son generales y que todos deben tener en consideración, los mismos que el autor establece como heterónomos, y aquellos otros que cada partido configura en su ideario y estatutos. Uno de los temas desarrollados por el autor en la sección «Constitución y reconocimiento de los partidos» versa sobre los mecanismos de protección que las sociedades establecen para garantizar el sistema democrático, bajo el principio de «democracia que se defiende». Por último, otro de los aspectos desarrollados y analizados está vinculado al tema

de la democracia interna en los partidos, el mismo que significa la modificación de la cultura política latinoamericana basada en torno a figuras o caudillos. Así, la democracia moderna en América Latina, y de manera particular en el Perú, pasa por la evaluación de las normas y de las prácticas que se están desarrollando en los últimos tiempos.

El artículo de César Landa Arroyo, titulado «Antejuicio político», analiza dicho instrumento de control a la luz de lo establecido por la Constitución Política del Perú y por el Reglamento del Congreso. Al respecto observa los límites que hay en su regulación. El autor sostiene que, en parte, los orígenes de las dificultades observadas en el antejuicio político se encuentran en la manera cómo fue modificada su esencia al pasar del texto de la Constitución de 1979 al de 1993. Igualmente, analiza las dificultades presentadas en el Parlamento cuando se lleva a cabo el procedimiento de conformidad con la regulación actual, tanto para el antejuicio por delito de función como por el de infracción de la Constitución.

La sección «Historia electoral» cuenta en esta ocasión con dos artículos. El primero corresponde a Gregory D. Schmidt cuya colaboración lleva por título «"¿Crimen perfecto?" Personeros, observadores y fraude en el escrutinio de la elección presidencial del año 2000 en el Perú». El segundo pertenece a Cristóbal Aljovín de Losada quien titula su trabajo «Votos y bayonetas: Perú 1825-1851».

En el artículo entregado por Gregory D. Schmidt se analiza el proceso electoral peruano correspondiente a la primera vuelta de las elecciones generales del año 2000. El autor pone en relieve el papel de los personeros y las características que tuvo el fraude en dicho proceso. En ese sentido, este trabajo invita a la reflexión sobre el papel clave que cumplen los ciudadanos miembros de mesa como garantes de un proceso limpio.

En «Votos y bayonetas: Perú 1825-1851» Cristóbal Aljovín de Losada explica las características de las normas y prácticas de la República temprana. Se trata de una sociedad heredera de relaciones jerárquicas, personales y estamentales pero que ha incorporado el discurso democrático moderno y el republicanismo francés. Por ello el investigador sostiene que la cultura política del Perú decimonónico fue ante todo de personalidades, clientelismo y de pactos. Otro elemento interesante de este período es que el concepto 'legitimidad' se presenta polisémico. Así, cada actor

político tiene su propia interpretación acerca de lo que entiende por legitimidad y también por soberanía. Un aspecto que vale la pena destacar es que dichos actores —caudillos y otros— finalmente coincidían desde sus distintas perspectivas en que a través de las elecciones lograban alcanzar legitimidad, pues habían llegado al poder con el apoyo de la milicia y/o de los militares. Con este trabajo, el autor nos ofrece un panorama general de la manera cómo se llevaban a cabo los procesos electorales durante la primera mitad del siglo XIX, desde la confección del cuerpo electoral (listas de votantes), las jornadas para elegir a los electores, la conformación de los colegios electorales de provincia y la ratificación del nombramiento de los elegidos en dichos colegios. En cada etapa, entran en juego un conjunto de tensiones propias de la sociedad de la época y que da luces sobre lo andado por nuestro país en la configuración del sistema electoral.

La cuarta y última sección es «Mundo electoral». Allí se revisan dos procesos electorales en curso. El primero corresponde a Chile y el segundo al Bundestag o Parlamento alemán. Contamos con los aportes de Eduardo Araya y de Omar Handabaka, respectivamente. Ambos autores presentan el panorama general, explican brevemente el sistema electoral y los elementos que se deben tomar en consideración cuando se busca la comprensión de dichos procesos electorales.

Finalmente, sólo nos queda señalar nuestro deseo de que el lector interesado en los temas político-electorales encuentre en estos artículos — brevemente presentados— el estímulo suficiente para motivar el estudio de los temas propuestos en el contenido de la *Revista Elecciones*. Asimismo, queremos hacer público nuestro agradecimiento a cada uno de los autores que de manera tan generosa nos han brindado sus artículos, así como a los integrantes del Consejo Editorial de la revista, quienes han participado en cada etapa del proceso de organización de esta publicación.

Carlota Casalino Sen
Coordinadora