

Sísifo en los Andes

(a propósito de la ley y las vicisitudes de los partidos y el sistema de partidos en el Perú)

Carlos Reyna Izaguirre

PESE A NO HABER SIDO UN AÑO preelectoral ni electoral, en 2004 los diversos partidos que ya tienen registro reconocido han estado particularmente activos en la realización de reuniones de carácter nacional. Casi cada mes ha habido al menos un partido que ha realizado un congreso o un plenario nacional, y lo mismo sucederá entre noviembre y diciembre. Entre los que lo han hecho figuran todos los que tuvieron un papel significativo antes de la década de 1990 y algunos de los que aparecieron en esa década o más recientemente. La mayor parte de estas actividades, si no todas, han tenido como referente a la ley de partidos, a cuyas disposiciones tendrán que terminar de adecuarse en los próximos meses (ver anexos).

Es decir que, a pesar del bajo puntaje de aprobación que han estado recibiendo los partidos políticos peruanos en las encuestas de opinión, hay visibles esfuerzos de una buena parte de ellos —tanto de los tradicionales como de las nuevas corrientes— por dotarse de una mayor institucionalidad. De manera que, tres años después de abierto un nuevo régimen democrático, las mismas fuerzas partidarias que a mediados de la década anterior parecían haber entrado en su fase terminal se encuentran compitiendo con cierto dinamismo con algunas nuevas corrientes que, a su vez, también siguen esforzándose por convertirse en partidos que perduren.

No han sido sólo los partidos concretos y reales los que se han reactivado. Ha sido también la idea misma de *partido*. Debemos recordar que esta idea, en el sentido que tuvo durante la mayor parte del siglo XX, había entrado en un oscuro ocaso a mediados de la década anterior. Llegó a parecer anticuada la noción de una organización permanente de militancia numerosa y dirección colectiva, que competía por el poder y por el gobierno propugnando un

programa diferenciado. En cambio parecía mucho más realista y actual la idea de corrientes abiertas pero enfocadas en lo estrictamente electoral, con liderazgos individuales y propuestas consensuales que sólo alcanzarían precisión una vez ganada la competencia por el voto. La imagen del partido de masas de Duverger retrocedió ante aquella imagen elitista de Schumpeter.

Hoy día, los diversos actos partidarios ocurridos a lo largo de este año muestran que la idea clásica de partido ha tomado un nuevo impulso. Aun cuando no siga el sentido exacto del concepto de partido de masas, es perceptible la tendencia a restablecer direcciones colectivas y estructuras permanentes que den a las organizaciones políticas alguna forma de representación y vigencia más allá de lo electoral.

Así, el *partido político*, la forma más universal de la representación política de los ciudadanos, inicia otra vez en nuestro país sus esfuerzos por consolidarse. Lo hizo por primera vez con el Partido Civil de don Manuel Pardo, en el último tercio del siglo XIX. Cayó desde fines de ese siglo y volvió a subir la cuesta con los partidos contestatarios de la década de 1930. Lo bajaron a las catacumbas hasta mediados de la década de 1950 en que volvió aparecer, aquella vez acompañado de los partidos modernizantes. Tuvo en las décadas de 1960 y 1980 oportunidades demasiado cortas, para volver a eclipsarse en las décadas de 1970 y 1990. Cual Sísifo en los Andes, ahora parece ascender de nuevo por un terreno político que no ha dejado de ser empinado e inestable.

Esta vez, para ayudar al desarrollo y consolidación de los partidos políticos, el Congreso elegido en 2001 ha establecido un instrumento propio de los estados constitucionales modernos: una ley de partidos. Algunas de las disposiciones de esta ley van a servir para desarrollar y consolidar a los partidos y al sistema de partidos en el Perú. Otras, no tanto. De hecho, hay ciertos vacíos y ambigüedades y ciertas disposiciones perfectibles en lo que la ley dispone sobre temas tan importantes como el registro de los partidos, su democracia interna, la transparencia de sus recursos y la equidad de las campañas políticas y electorales. Pero, puesta en perspectiva y en el contexto que vive el Perú, la ley será una buena herramienta para quienes quieran promover partidos significativamente más institucionalizados y cercanos a las expectativas ciudadanas.

1. LOS PROBLEMAS DE LARGO PLAZO

Para una idea más cabal de cuánto puede servir esta ley a los fines de conseguir partidos y un sistema de partidos más consolidados en el Perú conviene, en primer lugar, recordar algunos de los problemas de fondo que complicaron o frustraron el desarrollo de dichos partidos y, en segundo lugar, señalar cómo lo dispuesto por la ley ayudaría a resolverlos.

A ese tipo de problemas que están más allá de las coyunturas y del desempeño de los partidos en el corto plazo Cavarozzi y Casullo (2002) los llaman «problemas de larga data». Se refieren con ello a cuatro áreas deficitarias que hace tiempo que complican la estructuración de los partidos políticos en América Latina. Aluden a los déficit «en ciudadanía», «en los marcos institucionales de los partidos» (patrones de competencia electoral, representación, universalidad de la aceptación de las elecciones, organización interna), en la solución al doble problema de tener que «representar y gobernar» y, finalmente, a un déficit «en la construcción de Estado».

Aceptando lo pertinente del señalamiento de estos déficit,¹ cabría señalar otros dos más profundos, de más largo plazo y que, inclusive, determinan a los ya referidos. El primero es el de un recurrente déficit en el desarrollo y en la ocupación de la *esfera política* por parte de los partidos. Lo segundo que ha faltado es un suficiente arraigo de las *garantías políticas* propias de la democracia representativa en nuestro territorio.

2. LIBERAR LA ESFERA POLÍTICA

Si se asume que, en una democracia moderna, la esfera política es por excelencia el espacio de los partidos, entonces un escaso desarrollo de esa esfera o su ocupación por actores distintos a los partidos les quita terreno para constituirse, crecer y consolidarse.

La política, como recuerda Giovanni Sartori, es aquella esfera donde determinadas personas toman decisiones colectivas soberanas que se aplican

1. Cabe señalar, sin embargo, que los déficit en ciudadanía y en Estado también significan grandes oportunidades para la actuación de los partidos, precisamente para que aporten al desarrollo de la ciudadanía y del Estado, tal como lo hicieron los partidos de masas entre las décadas de 1930 y 1950 en América Latina.

por fuerza de manera general. La autonomización de esta esfera y de su propia lógica supuso un largo proceso de diferenciaciones estructurales, la difusión de ciertas perspectivas de pensamiento y la consolidación de determinadas instituciones. Sobre ellas cabalgó la emancipación de la política respecto a los ámbitos religioso, económico o social, como reseña este autor en uno de sus ensayos (2002).

La historia de gran parte de los países de América Latina, y dentro de ellos del Perú, muestra, por el contrario, que varias de estas diferenciaciones y emancipaciones de la política no se han llegado a culminar. No es difícil, por ejemplo, hallar expresiones diversas de la presencia religiosa en la política latinoamericana y peruana. A veces se trata de lo religioso que incursiona en la política. En este sentido es frecuente en el Perú que se apele a espacios o personalidades del catolicismo para que arbitren en situaciones de polarización o canalicen y gestionen determinadas demandas sociales. Ocurre, en parte, como un mecanismo de compensación a las limitaciones de los actores partidarios para cumplir un papel de generación de consenso o mediación de demandas sociales. Y, a la inversa, la incursión en el terreno político se convierte en un medio de obtención de legitimidad social para actores religiosos.

Otras veces se trata de lo político que incursiona en lo religioso. Lo cual ocurre generalmente en un nivel simbólico, cuando los discursos o las imágenes políticas apelan a evocaciones religiosas para enaltecer a los líderes o a la misión del partido; para cohesionar o movilizar a la militancia o también para fines menos democráticos como el hacer retroceder a la crítica de los afiliados detrás de la fe en el partido o en el líder.

Una tercera situación es aquella en la cual determinadas órdenes religiosas buscan deliberadamente la ocupación de espacios y roles en la política práctica, lo cual a su vez es seguido por la respuesta de políticos que llevan sus disputas a los espacios y posiciones al interior de las iglesias.

El problema es que la apelación a estos enlaces entre lo religioso y lo político —de larga data— se ha ido haciendo constante y habitual hasta ser un rasgo bastante obvio de la política peruana. Lo que no resulta tan visible para muchos es que se trata de una de las maneras por las cuales la esfera política no termina de liberarse de lo religioso; uno de los modos en que determinados espacios políticos son cedidos por los partidos ante lo religioso. Esto

ocurre en varios países latinoamericanos, pero de hecho hay algunos como México o Colombia en los que, por razones históricas, la política está más distante de la religión.²

La autonomización de la política respecto a la economía también ha quedado trunca. Se expresa en la recurrente incursión de los actores económicos en el terreno político, no sólo influyendo o condicionando las decisiones, que es lo normal; sino convirtiéndose en actores que toman decisiones nacionales vinculantes o que sencillamente vetan las decisiones de los actores políticos, descalificándolas nada menos que por... *políticas*.

Una de las versiones de esta subordinación de la política a la economía se aprecia cuando se discute quiénes habrán de ser los titulares de los ministerios asociados a la economía o a la producción. Es antigua y de mucho arraigo la idea de que tales ministerios deben ser ocupados necesariamente por empresarios o funcionarios de bancos o de grandes empresas. A veces se ha designado a dirigentes de gremios empresariales para ocupar tales carteras, lo cual resulta una manera de corporativizar a esos ministerios. Es como si la esfera política aceptara, paradójicamente, que la política económica no le corresponde.

La otra versión de esta subordinación, que alimenta a la primera, es la que se expresa en la idea de que las decisiones de política económica son de naturaleza técnica, cuya lógica es y debiera ser apolítica. Así, se supone que dichas decisiones deben responder simplemente a las leyes, o a veces sólo a las *señales*, del mercado. El supuesto adicional es que tales decisiones no tienen por qué tomar en cuenta el ideal de sociedad expresado en las constituciones o en los programas políticos de los gobernantes.

Esta trunca autonomización de la política respecto de la economía tiene una determinación más antigua y otra más reciente. La primera tiene que ver con un asunto estructural y alude a la escasa independencia de los mercados respecto al Estado, lo que genera la reproducción de prácticas mercantilistas a despecho del neoliberalismo que predomina en ciertos círculos. La segunda tiene que ver con el repliegue de la política impuesto precisamente por el clima ideológico actual que, a la vez que le expropia la política económica a

2. Véase J. Klaiber, 1988, 1997; e I. Vega Centeno, 1991.

los políticos, subordina la política como un todo —incluyendo las políticas sociales— a un discurso economicista supuestamente liberal.³

El déficit de autonomía de la esfera política en nuestro país, como en otros de América Latina, se torna algo más arduo de superar por la emergencia de otras esferas que incursionan en su campo. Por ejemplo, la llamada «sociedad civil» y las representaciones de diversas agencias supranacionales o transnacionales que, a despecho de su buena intención, terminan disputando el espacio de las propuestas y las decisiones a actores políticos como los partidos.

Las recientes transiciones a la democracia en América Latina han mostrado y muestran muchos casos elocuentes respecto a diversos actores, no propiamente políticos, que disputan sus roles clásicos a los partidos. Por lo tanto, se puede concluir que uno de los problemas que enfrentará cualquier partido o sistema de partidos para asentarse de manera estable es el de la constitución y la liberación de la esfera política, todavía atada, invadida o asediada por otras esferas.⁴

3. POLITIZAR LAS LIBERTADES

El déficit en el arraigo de las libertades y garantías políticas propias de la democracia representativa ha derivado, en el pasado, en la recurrencia de las dictaduras y los autoritarismos en nuestro país y en América Latina. Entre 1930 y el año 2000 sólo hubo 32 años que pueden considerarse democráticos, de los que sólo doce fueron continuados. Con tan poco tiempo para el desempeño de funciones de representación y de gobierno, y además con tanta interrupción, los partidos casi no tuvieron oportunidad para realizar un aprendizaje del modo apropiado de actuar en democracia, o de los errores fatales que se deben evitar para no derrumbarla.

3. Un minucioso estudio sobre las relaciones entre empresarios y política en el Perú es el de F. Durand (2003). A propósito, hace muy poco una empresaria de finanzas expresó de esta manera muy reveladora su percepción sobre la política peruana: «Los empresarios tienen un rol mucho más importante que los políticos en la conducción del Perú. Somos nosotros los que tenemos no sólo que poner la agenda, sino realizarla. Ese es el mensaje del CADE (Conferencia Anual de Empresarios)» (entrevista en el diario *Correo*, 25-10-2004).

4. Norbert Lechner escribió hace años dos sugerentes ensayos sobre los desafíos que plantea a la política latinoamericana la emergencia de actores con vocación política pero no partidaria ni estatal que vienen desde el mercado y desde la llamada sociedad civil (1996 y 1997).

Con este déficit se alude a algo que es más determinante que los errores de los partidos o las desmesuras de los dictadores. Tiene que ver con que en el Perú, y en la mayor parte de América Latina, la tradición política y/o partidaria no llegó a asumir, formular ni encarar sistemáticamente la cuestión de las limitaciones y controles al gobierno que fue uno de los temas aportados por la perspectiva liberal respecto al ejercicio del poder.

Ese tema implica a otros formulados antes del liberalismo pero que sirvieron para que sustentara su idea de gobierno limitado: la soberanía popular, el principio de mayoría —con sus derivaciones en el pluralismo y la tolerancia— el constitucionalismo y el gobierno representativo. El liberalismo unió esos temas a los suyos propios: los de las libertades y las garantías individuales, y los plasmó a todos en el Estado liberal constitucional. Por cierto, todas estas cuestiones no salieron de la pura imaginación de Locke o Montesquieu. De hecho fueron respuestas a la traumática experiencia europea con los gobiernos despóticos y las guerras de religión y con el establecimiento frecuentemente violento de los estados modernos, experiencias que no han tenido ni de lejos la misma intensidad en nuestro continente.

La perspectiva liberal, que domina todo un período de las democracias europeas o anglosajonas, desarrolla el significado político garantista de la democracia. Y ese dominio se expresó primero en corrientes políticas y luego en partidos y gobiernos. En la historia política del Perú y de la mayoría de países de América Latina no hubo un período en el que la perspectiva liberal o el significado garantista de la democracia tuvieran hegemonía ni expresiones partidarias permanentes. Las corrientes o partidos políticos que más se desarrollaron fueron aquellos que privilegiaron otros significados de la democracia, tales como la democracia social o la democracia económica. Por determinadas razones, probablemente entendibles en el contexto en que surgieron, les pareció que el aspecto político de la democracia resultaba menos efectivo que el social o el económico. Y de hecho, en el Perú, recién ahora después del trauma del régimen de la década anterior, ha comenzado a ser advertida por los partidos la importancia de este aspecto político garantista de la democracia.

Antes de eso no se reparó en que el énfasis desproporcionado en los aspectos sociales y económicos no sólo ha sido funcional, sino que explica en parte la existencia de culturas políticas permisivas con la concentración del poder, poco favorables a los equilibrios institucionales, refractarias al pluralismo y a

la tolerancia, y resistentes a la universalización de las libertades y derechos políticos. Razones por las que los regímenes democráticos se tornaron vulnerables y el pueblo estuvo disponible para apoyar los discursos no democráticos. Como ya se dijo, es obvio el efecto de bloqueo que ha tenido para los partidos peruanos el pobre desarrollo y las frecuentes rupturas de la democracia política. Es altamente probable que si nuestros partidos, manteniendo sus lealtades a la cuestión social o nacional, hubieran tenido algo más de liberalismo político en el sentido aquí descrito, esas rupturas no hubieran sido tantas ni tan largas; y los partidos hubieran encontrado un terreno más fértil y estable para su desarrollo.

4. EL POTENCIAL DE LA LEY DE PARTIDOS

Volviendo a la ley de partidos, ¿cómo puede servir para superar aquellas deficiencias de larga data que complican el desarrollo de los partidos anotadas por Cavarozzi y Casullo y aquellas otras señaladas en este ensayo? Si bien esta ley puede ayudar en diversos sentidos, en todos los casos dependerá de los propios actores pues la ley abre probabilidades, pero serán los partidos, los ciudadanos y las autoridades responsables los que determinarán el rumbo final que se siga. Para una mejor comprensión del potencial que existe en la ley, reordenemos y veamos sus disposiciones en relación a cuatro aspectos de los partidos: institucionalización, democracia interna, transparencia y regulación de la competencia electoral en los medios.

1. Disposiciones para mayor institucionalización

- Comités con cincuenta afiliados en, por lo menos, un tercio de las provincias del país ubicadas, al menos, en las dos terceras partes de los departamentos.
- Debido proceso para los procedimientos disciplinarios.
- Órganos de gobierno y de representación para las alianzas electorales.
- Facultad de postular a la presidencia de la República y al Congreso reservada a los partidos.
- Restricciones a los afiliados a un partido para ser candidatos por otro, a menos que hayan renunciado con suficiente antelación.

- Acceso a derechos de los afiliados cuando su afiliación se haya hecho con suficiente antelación o posterioridad a los procesos electorales.
- Financiamiento público directo a partidos con representación en el Congreso.
- Financiamiento público directo orientado a formación, capacitación, investigación y funcionamiento ordinario.
- Límite a las aportaciones privadas.
- Registro contable de todas las aportaciones privadas.
- Prohibición de aportaciones de entidades del Estado y religiosas.
- Imposibilidad de que candidatos reciban donaciones directas sin conocimiento del partido.
- Competencia exclusiva de la tesorería del partido para recibir y gastar los fondos partidarios.
- Acceso exclusivo del tesorero a las cuentas del partido.
- Facultad exclusiva del tesorero para contratar publicidad electoral.
- Designación del tesorero, junto con un suplente, de acuerdo al estatuto.
- Sistema de control interno para el partido.
- Posibilidad de sanciones por el organismo supervisor en caso de incumplimiento de normas sobre fondos partidarios.

2. Disposiciones para mayor democracia partidaria interna

- Derecho de todos los miembros a elegir y ser elegido para los cargos del partido, sin más limitaciones que las de la Constitución y la ley.
- Asamblea General elegida según estatuto.
- Al menos un órgano deliberativo en representación de todos los afiliados, elegido según estatuto.
- Normas de democracia interna establecidas mediante el estatuto.
- Constitución de un órgano electoral central con comités descentralizados.
- Asistencia técnica de la ONPE, a solicitud del partido.
- Candidatos a elecciones presidenciales sujetos a elección interna.
- Candidatos a elecciones congresales, regionales y municipales sujetos a elección interna por lo menos en sus cuatro quintas partes, de acuerdo a lo estipulado en el estatuto.

- Renovación por elección interna de autoridades del partido por lo menos una vez cada cuatro años, según estatuto.
- Cuota de género en las listas de candidatos a autoridades o a cargos de elección popular.

3. Disposiciones para una mayor transparencia

- Publicidad de los estatutos y del cuerpo directivo.
- Información anual sobre padrón de afiliados al Registro de Organizaciones Políticas.
- Verificación y control externos a cargo de organismo supervisor.
- Informe financiero anual al organismo supervisor.
- Informe detallado de aportaciones en plazo que indique el organismo supervisor.

4. Disposiciones para regular la competencia electoral en los medios

- Acceso a franja electoral gratuita y equitativa en medios estatales y privados a todos los partidos competidores en elecciones generales.
- Tarifas equitativas y públicas de los medios privados para la contratación de publicidad por los partidos.
- Limitación del período de contratación de publicidad con fines electorales.
- Limitación del tiempo máximo de avisaje diario que puede pasar un partido en cada estación de radio y televisión.
- Franja para partidos en medios del Estado durante período no electoral.

A partir de este conjunto de disposiciones puede afirmarse que la ley puede contribuir, por lo menos en cierto grado, a que los partidos tengan un manejo más institucionalizado de sus recursos, de su representación y de sus decisiones. La ley, en efecto, establece regulaciones que pueden hacer más transparente el origen de sus recursos y más centralizado el manejo de éstos. También establece que las autoridades del partido y sus candidatos sean determinados mediante mecanismos de democracia interna. Con regulaciones en ambos planos, el de las finanzas partidarias y el de su democracia interna, los partidos podrán desarrollarse como instituciones con una lógica menos expuesta a la discrecionalidad de los líderes individuales y a la

sobreinfluencia de esferas no políticas. Y con partidos más institucionalizados puede lograrse una *esfera política* más desarrollada y más autónoma de otras esferas como la económica.

Estas mismas regulaciones respecto a la transparencia y al manejo de los recursos y a los mecanismos electivos para designar a los representantes tienen un impacto directo sobre el desarrollo de derechos y garantías dentro de los partidos tanto para los militantes y afiliados como para los electores. Todos ellos no sólo estarán más informados sino que podrán reclamar más derechos que antes. En tal sentido, se abre al interior de los partidos un nuevo espacio para el desarrollo de la *ciudadanía*. Digamos que se abren las puertas para que los derechos y garantías propios de la democracia representativa sean reclamados no sólo desde los partidos hacia el Estado, sino también desde los ciudadanos y desde los afiliados hacia los partidos.

Si se llegan a desarrollar los mecanismos electivos dentro de los partidos, ello servirá a una mejor formación de militantes y dirigentes en los requisitos que debe reunir todo proceso electoral para cumplir los estándares de libertad, limpieza y justicia. Estarán más familiarizados con las prácticas del consenso y de la deliberación colectiva, al mismo tiempo que se formarán en los requisitos que deben tener las normas electorales para asegurar, por un lado, la participación y la representación de los electores y, por el otro, la estabilidad y la eficacia de los elegidos. A mediano plazo, esto podrá *mejorar la calidad y la estabilidad de las leyes electorales*.

Al enfrentar la obligación de formalizar, hacer transparente y centralizar el manejo de sus recursos y de democratizar su representación los partidos podrán desarrollarse como sistemas administrativos y políticos aunque sea de pequeña escala.⁵ Estos sistemas políticos y administrativos intrapartidarios podrán ser espacios de formación y de prueba para que los militantes y dirigentes vayan ganando experiencia y mostrando capacidad en las funciones de *representar y administrar*, y no solamente en las de hablar o propagandizar.

Finalmente, al encargarle al organismo electoral la función de supervisar los fondos partidarios y, eventualmente, a pedido de los partidos, dar asistencia técnica en sus procesos de democracia interna, la ley contribuye a desarrollar *la presencia reguladora del Estado en el ámbito de los partidos*.

5. Como afirma Samuel Eldersveld: «El partido es también un sistema político en miniatura» (en Alcántara y Freidenberg, 2003).

Este ámbito permanecía hasta ahora prácticamente desregulado y carente de mayores exigencias a pesar de su papel tan decisivo para gobernar o representar a los ciudadanos. Más allá de una gran cantidad de firmas de adherentes, y de alguna que otra exigencia menor, las vallas que en la década de 1990 tenían que pasar los grupos aspirantes a partidos eran muy pocas. Esto, entre otras cosas, explica la facilidad con la que aparecieron y desaparecieron muchos de los «partidos» de esa década. Hoy en día la ley plantea, en este campo, un triángulo de vigilancias mutuas entre tres vértices: ciudadanos, partidos y Estado. De ello puede derivarse una presión positiva para que se desarrollen las normas de la interacción y del reconocimiento entre los partidos. Lo que será un aporte significativo para lograr un mejor sistema de partidos que los que hasta hace muy poco hemos tenido.

Todas estas son contribuciones potenciales de la ley, que se hagan realidad depende de un conjunto de factores que están más allá de la ley, pero antes de referirnos a ellos veamos algunos problemas y riesgos que se derivan de lagunas, ambigüedades o probables fallas de la propia ley.

5. ALGUNOS PROBLEMAS DE LA LEY

Un primer problema es la continuación de la exigencia de un elevado número de firmas para obtener el registro de los partidos. El número de firmas de adherentes no es un indicador adecuado respecto al respaldo ciudadano. Los promotores de un partido, presionados por el volumen de las firmas, pueden contratar recolectores de firmas y eso abre las puertas para irregularidades que de hecho afectan la imagen de los partidos. Mejores indicadores del respaldo real a un partido pueden ser otros referidos a su organización tales como los comités que la misma ley exige y se podría colocar exigencias mayores que la sola presentación de actas de afiliados.

Otra disposición que podría corregirse es la que permite que un partido conserve su registro aun cuando consiga una sola curul en el Congreso. Esto alienta la fragmentación de la representación por lo que la conservación del registro bien podría depender del mínimo del 5% obtenido en la elección general que también señala la ley.

En cuanto a la regulación del financiamiento, puede considerarse una fuente de problemas ulteriores el que la ley, al permitir las donaciones de

cualesquiera personas jurídicas privadas, haya abierto la posibilidad de donaciones provenientes de empresas contratistas del Estado, lo cual contradice la razón general de la ley que es la de propiciar la independencia de los partidos frente a los grupos económicos.

Igualmente puede considerarse una fuente de problemas a futuro el que la ley permita las aportaciones de fuente extranjera, así las restrinja a rubros como formación, capacitación e investigación. Siendo los partidos el principal medio para la formación y manifestación de la voluntad popular, como sostiene la misma ley, se entiende que es la voluntad popular nacional. Permitir las aportaciones extranjeras es abrir la posibilidad de que intereses externos cobren injerencia en partidos que deberían ser sólo de expresión nacional.⁶

Finalmente, la ley permite, aunque con algunas regulaciones, la contratación por los partidos de medios privados de televisión y radio para sus campañas electorales. Este es uno de los principales rubros del gasto de las campañas electorales y el que más evidencia la inequidad y la influencia del dinero en esas campañas. Se trata de un hecho que se ha venido reconociendo en el país y en la mayor parte de América Latina, pero cabría tomar nota de que uno de los medios más eficaces para reducir de manera significativa la inequidad y la influencia del dinero en las campañas es permitir, en televisión y radio, sólo la publicidad que se concede por el Estado mediante las franjas electorales.

Estos vacíos o contradicciones de algunas partes de la ley respecto a su objetivo general deberían evaluarse y, eventualmente, modificarse pero sólo después de transcurrido un tiempo de vigencia de la ley. En el corto plazo el reto principal es asegurar su cumplimiento y mostrar que en efecto sirve a la finalidad de promover la institucionalización de los partidos.

6. PARA UNA LEY EFECTIVA

Para ello, lo primero que debe asegurarse es, precisamente, la estabilidad de la norma. Sería contraproducente someterla a cambios antes de o apenas iniciada su aplicación real. Las modificaciones prematuras o constantes atentan

6. En la mayoría de países de América Latina se prohíben a los partidos las donaciones que provengan de empresas contratistas del Estado o de fuente extranjera en general. Véase el artículo sobre América Latina de Daniel Zovatto (2003).

contra la eficacia en el cumplimiento de la ley, impiden que se desarrollen las experiencias, se extraigan las lecciones y se generen los consensos y legitimidades que cualquier norma necesita.

Una segunda condición necesaria para un adecuado cumplimiento de la ley es que se logre un mayor conocimiento de su contenido entre los propios partidos, al interior de las organizaciones sociales y entre los ciudadanos. La información sobre esta ley y la generación de canales de participación ciudadana en relación a sus dispositivos aumentará su legitimidad y enriquecerá la deliberación sobre ella.

Es particularmente importante el conocimiento y la práctica de lo que dispone la ley desde dentro de los mismos partidos. Las disposiciones de la ley referidas a institucionalización, democracia interna, transparencia y regulación de las campañas mediáticas suponen, de hecho, una transformación de los partidos. Y eso requiere, como todo cambio, que haya una amplia asimilación de la necesidad de este cambio, que se respalde a las nuevas autoridades partidarias que surgirán a propósito de la ley, tales como el tesorero o el comité electoral, y que cada partido haya definido un programa o una ruta de adaptación a la ley.

Finalmente, será muy importante que los organismos electorales responsables de garantizar el cumplimiento de la ley cuenten primero con los recursos humanos y materiales necesarios para cumplir su papel. Este siempre será un tema complejo en el marco de un Estado sobredemandado por reclamos sociales y sectoriales, por ello será necesario, además de los recursos que obtengan el organismo supervisor y el organismo jurisdiccional, contar con la colaboración de los propios partidos, de las entidades públicas y privadas, y de instituciones de la sociedad civil.

Pese a que en la situación actual de los partidos y del conjunto de la institucionalidad democrática del país hay problemas y dificultades de diverso tipo que han dado lugar a artículos sobre un supuesto clima de pesimismo predominante, existen determinados activos institucionales que nos permitirían, por el contrario, abrigar un moderado optimismo respecto a las posibilidades de que la ley ayude en efecto a tener partidos más institucionalizados.

La ley misma es una de las mejores de América Latina. Sus disposiciones pueden ser bastante efectivas en cuanto a la regulación de las aportaciones,

y existen otras normas legales para asegurar la transparencia de la información. Por otro lado, con la colaboración de los otros actores involucrados, se puede dar efectividad a sus disposiciones sobre regulación del gasto y de las campañas electorales, aun cuando la letra de la ley sea más tímida en estos aspectos que en lo relacionado a las aportaciones.

Por otro lado, los organismos electorales a los que se ha encargado la función de supervisión o jurisdiccional son instituciones independientes, legitimadas y con muy buena percepción en el medio local. Existen importantes organismos de la sociedad civil que han apoyado la dación de la ley y seguramente apoyarán su cumplimiento. Se puede decir que los principales medios de comunicación y formación de opinión han asimilado su importancia. Y, finalmente, también podría afirmarse que los propios partidos podrían haber asimilado las lecciones de la década anterior y aceptado que una ley como ésta, si bien no los inmuniza totalmente, sí puede elevar sus defensas frente a eventuales recaídas.

Todo esto no nos hace olvidar que el terreno social y político sigue siendo empinado e inestable para la empresa de construir partidos en un país como el nuestro. Esta idea, cual Sisifo en nuestras cordilleras, podría sufrir nuevos retrocesos o caídas, pues la carga de los partidos sigue siendo pesada y difícil de llevar. Pero, como todo en política, su voluntad será decisiva para saber, en el mediano plazo, si sus portadores lograron romper el suplicio de tener que empezar desde el inicio cada cierto número de años.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCÁNTARA, Manuel & Flavia FREIDENBERG

2003 *Partidos políticos de América Latina*. México, D. F.: Instituto Federal Electoral (IFE) / Fondo de Cultura Económica (FCE).

CAVAROZZI, Marcelo & Esperanza CASULLO

2002 «Introducción». En: M. Cavarozzi y J. Abal Medina, *El asedio a la política* (pp. 9-32). Buenos Aires: Homo Sapiens.

DURAND, Francisco

2003 *Riqueza económica y pobreza política: reflexiones sobre las elites del poder en un país inestable*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

KLAIBER, Jeffrey

1988 *Religión y revolución en el Perú, 1824-1988*. Lima: Universidad del Pacífico.

1997 *Iglesia, dictaduras y democracia en América Latina*. Lima: PUCP.

LECHNER, Norbert

1996 «Las transformaciones de la política». En: *Revista Mexicana de Sociología*, año LVIII, I, pp. 3-15.

1997 «Tres formas de coordinación social». En: *Revista de la Comisión Económica para América Latina* (CEPAL), N° 61, pp. 7-17.

SARTORI, Giovanni

2002 *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza Editorial.

VEGA CENTENO, Imelda

1991 *Aprismo popular, cultura, religión y política*. Lima: PUCP – Centro de Investigaciones Sociales, Económicas, Políticas y Antropológicas (CISEPA).

ZOVATTO, Daniel

2003 «América Latina». En: M. Carrillo, A. Lujambio, C. Navarro & D. Zovatto, *Dinero y contienda político electoral* (pp. 33-96). México, D. F.: IFE / FCE.

ANEXOS

ANEXO 1 Relación de actividades partidarias durante 2004

PARTIDO POLITICO	ENE.	FEB.	MAR.	ABR.	MAY.	JUN.	JUL.	AGO.	SET.	OCT.	NOV.	DIC.
Partido Acción Popular				23: Firma de Convenio Marco de Cooperación Institucional con ONPE.					24: Firma de <i>addenda</i> con ONPE, precisando obligaciones relativas a asistencia técnica para elecciones internas.	23: II Seminario nacional sobre Democracia Interna (Arequipa). 30 y 31: Plenario Nacional.		5: Elecciones internas partidarias.
Partido Aprista Peruano	23: Firma de <i>addenda</i> a Convenio ONPE para uso electrónico en Trujillo.		25: ONPE entrega informe sobre elecciones internas del PAP en Breaña y Trujillo.	29: Inicio de inscripción de candidatos a delegados antes del XXII Congreso Nacional.	23: Elección de delegados plenos al XXII Congreso Nacional en los comités provinciales y regionales del Interior del país.	5 a 7: XXII Congreso Nacional Ordinario y elección de Consejo Ejecutivo Nacional (16 elecciones en forma simultánea).						
Partido Popular Cristiano	29: Elecciones internas de Comité Ejecutivo del Cercado de Trujillo, mediante voto electrónico.		3: Firma de Convenio Marco de Cooperación Técnica con ONPE, para adecuación a ley y asistencia en elecciones internas.									27 a 29: Congreso Nacional Extraordinario y Estatutario.



PARTIDO POLÍTICO	ENE.	FEB.	MAR.	ABR.	MAY.	JUN.	JUL.	AGO.	SEPT.	OCT.	NOV.	DIC.
Partido Democrático Somos Perú	6 y 7: Instalación de Comisión Política Nacional.			22: Firma de Convenio Marco de Asistencia y Asesoría Técnica con ONPE, de adecuación a LPP.		12: Elección de Consejo Ejecutivo Provincial Lima en Congreso Regional, con voto electrónico.			22: Entrega de solicitud de revalidación de inscripción ante JNE.			
Frete Independiente Moralizador								20: Presentación pública de Ideaario, como primer paso de adecuación a LPP.				
Partido Alianza para el Progreso								11: Realización de Congreso Estatutario.		6: Entrega de resolución de adecuación a LPP por el JNE.		8: Entrega de actas de constitución de comités provinciales a nivel nacional.
Partido Justicia Nacional										20: Inscripción definitiva ante JNE.		
Frete Popular Agrícola F/A del Perú									28 a 30: Congreso Extraordinario para adecuación de Estatutos a la LPP.			
Fuerza Democrática										26: Presentación de Comités Provinciales ante el JNE.		Congreso Nacional de Dirigentes.



PARTIDO POLÍTICO	ENE.	FEB.	MAR.	ABR.	MAY.	JUN.	JUL.	AGO.	SET.	OCT.	NOV.	DIC.
Movimiento Descentralista Peru Ahora	30 y 31: II Congreso Nacional.						Reunión del Consejo Ejecutivo Nacional para aprobación de Estatutos.					
Movimiento Nueva Izquierda			26 a 28: II Congreso Nacional.					27 a 28: I Congreso Extraordinario Estatutario de adecuación a LPP.		20: Marcha al JNE para acreditación de Comités Provinciales.		
Partido Renacimiento Andino	Organización de comités provinciales, por acuerdo del CEN.											

Fuente: ONPE y páginas de partidos políticos en Internet.
LPP: Ley de Partidos Políticos.

ANEXO 2

Kit vendidos a partidos políticos (hasta el 15 de octubre de 2004)

PERÍODO	CANTIDAD
2001 (desde el 10 de julio)	106
2002	67
2003	153
Hasta el 31 de octubre	135
Desde el 1 de noviembre (entró en vigencia la LPP)	18
2004	108
Total	434

Organizaciones que han presentado firmas para su verificación

PARTIDO POLÍTICO	TOTAL DE FIRMAS PRESENTADAS	TOTAL DE FIRMAS HÁBILES (VERIFICACIÓN ELECTRÓNICA)	TOTAL DE FIRMAS VÁLIDAS (VERIFICACIÓN VISUAL)
Y se llama Perú	402.331	243.319	128.355
Partido Reformista del Perú	242.064	141.201	35.158
Movimiento Independiente Nueva Generación	181.344	65.248	13.122
Coordinadora Nacional de Independientes	340.086	238.277	110.641
Partido Democrático Descentralista	170.183	113.299	56.893
Partido Político Proyecto País	99.962	22.511	6.302*
Partido Trabajo y Dignidad	129.062	82.565	44.344
Partido República Solidaria	129.231	60.548	8.958
Partido por la Democracia Social – Compromiso Perú	134.783	58.037	16.996

Fuente: ONPE.

* Tenía 45.070 firmas válidas ante el RENIEC.