

APUNTES SOBRE EL IMPACTO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. A PROPÓSITO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

NOTES ON THE IMPACT OF PUBLIC FINANCING OF POLITICAL PARTIES. ABOUT THE CONSTITUTIONAL REFORM

Carlos Hakansson Nieto

Profesor de la Universidad de Piura

Orcid: 0000-0003-3410-8573

<https://doi.org/10.24265/voxjuris.2021.v39n2.05>

carlos.hakansson@udep.edu.pe

Perú

Recibido: 20 de marzo de 2021.

Aprobado: 5 de abril de 2021.

SUMARIO

- 28 años de vigencia, cuatro gobiernos democráticos y reforma política.
- ¿El financiamiento de los partidos es el problema de fondo?
- El sistema privado versus público.
- El contenido de la reforma constitucional.
- La oportunidad para decidir el financiamiento público.
- Un vistazo final al contenido de una reforma política integral.
- Fuentes de información.

RESUMEN

El referéndum de 2018 produjo un debate sobre otras enmiendas a realizar para una completa reforma política. La Constitución de 1993 y sus veintiocho años de vigencia ha sido desarrollada jurídicamente, pero espera una revisión respecto a su sistema político. Se trata de discutir algunos ajustes luego del comportamiento de su forma de gobierno. La no reelección parlamentaria no parece la corrección más acertada, la eliminación de la inmunidad ha producido el retroceso tras excluir una garantía institucional confundida con privilegio congresal asociado con la impunidad. El artículo se propone ofrecer una opinión sobre el financiamiento político, la reforma más técnica que tiene el propósito de propiciar una apariencia de competencia

en igualdad en la difusión publicitaria de programas de gobierno, pero que en la práctica estará determinada por la cobertura mediática real de los candidatos durante la contienda electoral; finalmente, resulta inevitable referirse a la propuesta de reforma política, los primeros intentos a cargo de una Comisión de especialistas, la falta de debate y norte respecto a un proceso que parece no reconocer fortalezas al desempeño de una forma de gobierno, sin considerar el protagonismo que tiene la paciencia, tolerancia y empeño de la clase política para su funcionamiento.

PALABRAS CLAVES

Financiamiento público, partidos políticos, rendición de cuentas

ABSTRACT

The 2018 referendum produced a debate on other amendments for complete political reform. The 1993 Constitution and its twenty-eight years of validity have been developing, but it awaits a revision regarding its political system. It is about discussing some adjustments after the behavior of its form of government. Parliamentary non-reelection does not seem the most appropriate correction. The elimination of immunity has produced the setback after excluding an institutional guarantee confused with congressional privilege associated with impunity. This paper offers an opinion about the political financing to promote equal competition to a publicity diffusion of government programs.

KEYWORDS

Public financing, political parties, accountability

28 AÑOS DE VIGENCIA. CUATRO GOBIERNOS DEMOCRÁTICOS Y REFORMA POLÍTICA

La Constitución de 1993 cumple 28 años de vigencia, el paso del tiempo ha dado lugar a un desarrollo jurisprudencial sin precedentes en la historia de nuestro derecho, primero a través de conocer el contenido constitucional de los derechos y libertades, identificar un bloque de constitucionalidad, reconocer los llamados estados de cosas inconstitucional, las sentencias manipulativas¹, los precedentes vinculantes hasta las denominadas normas constitucionales adscritas; verdaderas normas constitucionales producidas por su máximo intérprete². La continuidad democrática dio lugar a un proceso similar pero centrado en las instituciones de la denominada parte orgánica, relativa a las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo; de esta manera, la representación política, la cuestión de confianza, la disolución parlamentaria hasta la vacancia presidencial, han sido entre otras las resoluciones que han permitido al Tribunal Constitucional pronunciarse sobre su naturaleza, contenido y alcances³.

El referéndum de 2018 con la finalidad de consultar a la ciudadanía la posibilidad de realizar reformas al Consejo Nacional de la Magistratura, la no reelección inmediata de parlamentarios, el financiamiento público a los partidos políticos y el retorno del Senado de la República⁴, fue una propuesta que dio inicio a una batería inconexa de reformas constitucionales. En esta oportunidad nos ocuparemos de realizar una aproximación y consecuencias a la reforma del artículo 35 de la

Constitución sobre el financiamiento público a los partidos políticos, precisamente en un país donde todavía carecen de arraigo y que, los más tradicionales, atraviesan por una crisis interna sumada a la crisis de representatividad como marco general a sus problemas particulares como grupo partidario. El trabajo brinda una opinión respecto al contenido de la reforma y consecuencias para la dinámica de los futuros procesos electorales.

¿EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS ES EL PROBLEMA DE FONDO?

La reforma constitucional del artículo 35 de la Constitución de 1993 nos invita a recordar que los partidos políticos son asociaciones de personas que comparten y se identifican con una visión sobre la realidad del país, a través de principios, valores y proyectos que tienen por finalidad alcanzar el ejercicio del poder para realizar el bien común; por eso, resulta temeraria su comparación con una asociación que puede comportarse como una organización criminal, especialmente para el Estado peruano que, con sus cuatro e inéditos periodos democráticos consecutivos, todavía carece de un sistema político debidamente asentado (Meléndez, 2019).

Las temerarias imputaciones a los partidos políticos

Las presuntas irregularidades para transparentar fondos de una campaña política, tema judicializado y que debe seguir su curso bajo las garantías del debido proceso, no pueden compararse con las acciones cometidas por el otrora Partido Nacional Socialista en Alemania, es decir, el holocausto producido durante la Segunda Guerra Mundial, una práctica genocida que dista de las finalidades aludidas a las organizaciones políticas; de hecho, la Ley Fundamental de Bonn de 1949 no reconoce la creación de partidos fundados bajo una ideología antidemocrática y atentatoria a los derechos fundamentales (Unger, 2009)⁵. Si bien es posible la comisión de delitos por personas que militan y trabajan

1 Al respecto, véanse las sentencias Exp. N° 004-2004-CC/TC; Exp. N° 00030-2005-AI/TC; N° 1417-2005-AA/TC; N° 05436-2014-PHC/TC.

2 Sobre las normas constitucionales adscritas, véase CASTILLO CORDOVA, Luis (2019). Los precedentes vinculantes del Tribunal Constitucional. Tercera Edición. Gaceta Jurídica. Lima.

3 Véanse las sentencias Eso. N° 00006-2017-AI/TC; Exp. N°0006-2018-AI/TC; Exp. N° 00002-2020-CC/TC; Exp. N° 00006-2019-CC/TC.

4 El referéndum se llevó a cabo el 9 de noviembre de 2018, el retorno del Senado fue la única consulta popular rechazada por la ciudadanía.

5 El inciso 2, artículo 21 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949 dispone que “[l]os partidos que por sus fines o por el comportamiento de sus adherentes tiendan a desvirtuar o eliminar el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales”.

en la administración de un partido político, produciendo una cadena de responsabilidades probadas en el marco de un proceso judicial, no significa afectar los principios de razonabilidad y proporcionalidad equiparando a los partidos políticos con una organización criminal, pues, de ser el caso, similar destino tendría el Partido de los Trabajadores en el Brasil, que acaba de competir en las últimas elecciones presidenciales; así como el Frente para la Victoria en Argentina, ambos celebrando contratos con las empresas constructoras envueltas en el caso Lava Jato (Pari, 2017).

La ausencia de formalidad y democracia interna

El primer problema se observa mirando desde lo alto: la falta de organización partidaria⁶, pues las nuevas organizaciones olvidan ejercer la política con miras al bien común, con base en sus propuestas, planteamientos y visión al futuro, atienden lo urgente y no lo importante. Segundo, tampoco tienen la intención de formar cuadros políticos, elegidos mediante elecciones primarias (democracia de partidos). Tercero, hasta la fecha, no parece que tengan como objetivo crear una militancia que, al igual que un cuerpo humano, posea un sistema circulatorio propio que lo mantenga vivo y en permanente actividad (Tanaka, 2010). Lo que existe en nuestra joven democracia son movimientos que surgen alrededor de personajes carismáticos de ocasión, que su única finalidad es alcanzar la presidencia, el legislativo, gobernación o alcaldía, para al final de su mandato elegir al siguiente. Los candidatos se convierten en un producto mediático que parecieran tener un equipo de técnicos detrás, con capacidad de resolver los problemas lo más rápido posible y para el gusto de todos los ciudadanos (Hakansson, 2021).

EL SISTEMA PRIVADO VERSUS PÚBLICO

El financiamiento privado no daña la democracia cuando se practica con transparencia, perjudica el sistema cuando se realiza en secreto. Si los aportantes son invisibles al electorado se corre el riesgo de un futuro tráfico de influencias, para obtener la concesión de obras públicas

o cualquier otro beneficio impropio. Las bondades del aporte privado a las campañas electorales se resumen del siguiente modo:

- a) El deber que tienen los partidos políticos de aproximarse y mantener lazos permanentes con sus electores en una comunidad política.
- b) La necesidad de implementar un sistema de levantamiento de fondos, *fundraising*, rompe la condición de estado dependencia y evita que las organizaciones partidarias no se contagien de los problemas de gestión que aquejan a la Administración pública (burocratismo).
- c) Se dimensiona el ejercicio de la política evitando el artificial sostenimiento académico de las organizaciones partidarias.

Así, el financiamiento privado puede estimular la presencia de grupos de presión ajenos a las organizaciones partidarias y un juego desigual con otras agrupaciones en una campaña política (Bernal, 2006).

Por otra parte, el financiamiento público presenta las ventajas siguientes:

- a) Aporta una mayor autonomía e independencia de las organizaciones políticas.
- b) Se promueve la igualdad en plena competencia electoral entre partidos.
- c) Evita la pronta mortalidad de los partidos jóvenes permitiendo sostenerse en el tiempo.
- d) Se trasparente mejor el origen y ruta del financiamiento.

El financiamiento público tiene la finalidad de promover la igualdad de condiciones durante la campaña electoral, pero sin tomar en cuenta las preferencias para la cobertura mediática de los candidatos por las líneas editoriales de los medios de comunicación privado (Leyva Cordero, 2017). En ambos casos, la ausencia de una adecuada regulación para establecer topes de aportantes privados, sumado a una proporcional cobertura mediática para cada candidato en una misma franja horaria puede ser parte de la solución, pero las campañas se vienen trasladando progresivamente en las redes sociales y *broadcaster* privados en las plataformas digitales, un medio que todavía carece de regulación.

⁶ En el Perú, las excepciones a la regla las encontramos en el siglo XIX con el Partido Civil, y en el siglo XX con el Partido Aprista Peruano.

EL CONTENIDO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Si el diagnóstico al problema de fondo quedó planteado, la consulta popular convocada para aprobar el financiamiento público a los partidos políticos como una de las soluciones al problema, no parece la solución sobre la falta de transparencia de los recursos privados para el desarrollo y sostenimiento de las campañas políticas. Una práctica tradicional de los entes privados que no necesariamente se centra en el apoyo a un candidato, sino a más de uno, de un distinto color político y en la misma contienda electoral, con la condición de no declararlo públicamente con el argumento de evitar complicar sus relaciones con el virtual ganador de las elecciones. No es de extrañar que candidaturas de diverso color político hayan recibido algún tipo de apoyo y financiamiento de campaña, reconociendo una mejor disposición a los partidos políticos más afines con sus planteamientos económicos.

En el derecho constitucional comparado el financiamiento de los partidos políticos en los Estados Unidos, se inicia desde las elecciones primarias entre los candidatos a la presidencia. Los ciudadanos simpatizantes realizan sus aportes y el candidato con más apoyo se convertirá en el representante del partido en la contienda presidencial. En las memorias del presidente estadounidense, Barack Obama, destaca que “[e]n la política presidencial la mejor estrategia no sirve de nada si no tienes los recursos para ejecutarla” (Obama, 2020)⁷. Las llamadas elecciones primarias son una carrera de aspirantes para conseguir el apoyo de donantes, por todo el territorio, que permitan financiar la campaña presidencial del candidato del partido.

Datos sobre el financiamiento a organizaciones políticas

El financiamiento público a los partidos políticos comenzó en la Constitución italiana de 1947, luego siguió Alemania en 1949 y otros países europeos; en Iberoamérica⁸,

7 Obama añade sus experiencias respecto a la recogida de fondos, la cual “(...) había seguido el patrón tradicional: grandes donantes de ciudades grandes que firmaban grandes cheques”.

8 Cabe añadir que la Ley Fundamental de Bonn de 1949 no contiene referencia al financiamiento estatal de los partidos políticos, en el inciso (1), de su artículo 21 sólo nos dice que “(...) deben dar cuenta públicamente de la procedencia y uso de sus recursos, así como de su patrimonio”.

México la reconoció mediante las reformas de 1977 y 1996 que fueron implementándose progresivamente; a nivel constitucional un extenso como reglamentista artículo fue incorporado en su Carta de 1917⁹.

El apoyo en el principio de progresividad para una reforma de esta naturaleza, resulta prudente en la medida que el sistema político se encuentra en un proceso de formación y asentamiento de sus instituciones en el tiempo. Luego de efectuarse la enmienda constitucional, será tarea del legislativo regular las condiciones y modo de efectuarse el financiamiento público a los partidos, siempre bajo los principios de igualdad y razonabilidad para su asignación establecidos en la Constitución. La condición establecida al final del artículo 35 original, establecía que los recursos y publicidad gratuita en los medios de comunicación estatales se realizaría bajo el criterio de proporcionalidad al último proceso electoral general; sin embargo, en una comunidad política que adolece de un sistema de partidos con arraigo, podría financiar agrupaciones con importante representación parlamentaria, cuyo otrora capital político haya menguado en el último lustro y con riesgo a quedar fuera para el inmediato mandato parlamentario.

La reforma al artículo 35 de la Constitución

Los resultados del referéndum fueron favorables a la orientación del voto promovida por el gobierno y, recientemente, el pasado diez de enero de 2019 fueron publicadas las leyes de reforma constitucional; concretamente, la Ley N° 30905 aprobó la norma que modifica el artículo 35 de la Constitución de 1993, la cual que regula el financiamiento de organizaciones políticas¹⁰. El artículo constitucional recientemente enmendado establece que:

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

9 Véase el artículo 41 de la Constitución mexicana de 1917.

10 Las otras enmiendas publicadas en el Diario Oficial El Peruano, jueves 10 de enero de 2019, son la Ley N°30904 que aprueba la reforma constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia; así como la Ley N° 30906 aprobó la reforma constitucional que prohíbe la reelección inmediata de parlamentarios de la República.

voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.

Mediante ley se establecen disposiciones orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas y la transparencia sobre el origen de sus recursos económicos, así como su verificación, fiscalización, control y sanción.

El financiamiento de las organizaciones políticas puede ser público y privado. Se rige por ley conforme a criterios de transparencia y rendición de cuentas.

El financiamiento público promueve la participación y fortalecimiento de las organizaciones políticas bajo criterios de igualdad y proporcionalidad. El financiamiento privado se realiza a través del sistema financiero con las excepciones, topes y restricciones correspondientes. El financiamiento ilegal genera la sanción administrativa, civil y penal, respectiva.

Solo se autoriza la difusión de propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos mediante financiamiento público indirecto.

La primera impresión sobre la reforma, además de un evidente aumento de palabras en su articulado, se aprecia en el segundo párrafo donde se encomienda al legislador las disposiciones necesarias para regular el funcionamiento de los partidos políticos, su transparencia, financiamiento, *accountability*, etcétera, así como el establecimiento de límites a los recursos privados, pero señalando que la publicidad en medios de comunicación públicos será por financiamiento indirecto, a diferencia de la redacción original que otorgaba gratuidad y en proporción a los últimos resultados electorales¹¹.

La primera puesta en práctica de la reforma se produjo durante el proceso de electoral de 2021, unas elecciones generales en medio

11 El artículo 35 original de Constitución peruana establece “[l]os 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”.

de la pandemia por el Covid-19, estado de emergencia, medidas restrictivas para el ejercicio de derechos, protocolos para poder acceder a servicios de salud, compra de productos de primera necesidad y acceso a distintos centros de comercio y servicios. La publicidad televisiva se restringió en franjas horarias cubiertas por el Estado, sumado a una selectiva cobertura de candidatos presidenciales y casi desconocimiento de los congresales, a menos que la presencia mediática de los primeros en los programas políticos otorguen cierta ventaja comparativa respecto al resto de aspirantes parlamentarios¹².

El financiamiento y la rendición de cuentas

La reforma constitucional además de establecer que el financiamiento puede ser público o privado, que no resulta una novedad pues así venía produciéndose en las distintas campañas electorales, añade el deber para su rendición de cuentas (*accountability*), su regular ejercicio y señala las consecuencias jurídicas de su financiamiento ilegal; al respecto, nos llama la atención que la reforma haya decidido excluir del artículo el derecho de los partidos políticos a la gratuidad para acceder a los medios de comunicación estatal, señalando ahora un financiamiento público indirecto que, de su sola lectura, no nos presenta preocupación pero desconocemos si realmente significará lo mismo que antes de su reforma. El primer proceso electoral bajo esta reforma no ha permitido conocer a todos los candidatos salvo en los debates organizados por el Jurado Nacional de Elecciones; se puede afirmar que su exposición mediática ha sido menor en comparación a las campañas bajo financiamiento privado, salvo excepciones que nunca faltan.

La adhesión de un párrafo que detalle la necesidad para que la legislación regule la transparencia y rendición de cuentas, resulta obvia y de una precisión que olvida el propósito de las disposiciones constitucionales que, en suma, tienen la finalidad de reconocer derechos, libertades e instituciones democráticas, pues de los deberes se ocupa la legislación; en ese sentido, la redacción del artículo 35 original sólo ha sido ampliada sobre aspectos que bien

12 Un efecto llamado “arrastre” porque tira de los candidatos en la lista del Congreso de la República.

podrían haberse encomendado a la legislación en la materia. En ese sentido, la Ley N° 31046 establece modificaciones al financiamiento de las organizaciones políticas¹³.

Una de las reformas es la eliminación de la sanción que cancela la inscripción de las agrupaciones políticas infractoras; sin embargo, se mantiene la suspensión mientras los partidos no levanten sus observaciones. Por otra parte, se producen cambios en los montos que recibirán los partidos y candidatos como aportes, la supervisión de las cuentas partidarias por parte de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), las infracciones y sanciones por incumplimiento de las normas. La ley aprobada establece que todo aporte privado en dinero que supere el 10% de una Unidad Impositiva Tributaria (UIT) se realizará a través del sistema financiero, aquellos en especie o que no superen dicho porcentaje se efectuarán mediante recibo de aportación.

La organización política deberá informar de las actividades que realicen sus órganos ejecutivos a la ONPE, en plazo no menor de siete días calendarios previos a la realización del evento para efectuar la supervisión respectiva. El partido político identificará a los aportantes de las actividades proselitistas y remite la relación a la ONPE; serán infracciones graves recibir aportes o efectuar gastos a través de una persona distinta al tesorero titular o suplente o de los tesoreros descentralizados de la organización política. Se considerará grave la no presentación de los informes sobre aportes, ingresos recibidos y los gastos efectuados durante la campaña, en el plazo establecido por el organismo electoral.

En la Constitución de 1993 sí existía una concreta referencia al financiamiento de las organizaciones políticas, las enmiendas añadidas que aluden a las sanciones contra el financiamiento ilícito son materia de ley y su omisión constitucional no se opone a una detallada como oportuna regulación administrativa, civil y penal. En otras palabras, de nada valdrá la reforma sin la debida regulación sobre el financiamiento transparente de las organizaciones políticas durante la campaña electoral.

¹³ Ley aprobada el 26 de septiembre de 2020 en el Diario Oficial El Peruano.

LA OPORTUNIDAD PARA DECIDIR EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO

El problema de fondo sobre el financiamiento no está en la Constitución peruana sino en una adecuada legislación; por eso, consideramos la necesidad de modificar el primer párrafo del artículo 21 de la Ley de organizaciones políticas, que establece que los partidos políticos y movimientos de alcance regional o departamental “puedan” contar con el apoyo y asistencia técnica de la ONPE para la elección de candidatos en sus elecciones internas¹⁴. Dada la experiencia y necesidad de formalizar a los partidos, la reforma legal consistiría en el “deber” de los partidos para contar con el apoyo logístico y organización de la ONPE, con la consecuente certificación de un impecable proceso de democracia interna.

La presión de cuatro gobiernos democráticos consecutivos

Las falencias de nuestra joven democracia eran conocidas una vez iniciado el proceso de transición política comenzado a inicios del Siglo XXI. No resulta extraño que nuestros todavía débiles cimientos institucionales manifiesten cierto “chirrido” o “sobrepeso” para poder cargar con cuatro gobiernos democráticos consecutivos, un hecho inédito en nuestra historia republicana. La modificación constitucional aprobada reconoce el financiamiento privado y público a los partidos políticos, añadiendo que mediante una ley se establecerán las disposiciones de transferencia de recursos con igualdad y proporcionalidad, así como transparentar el origen de los aportes privados; sin embargo, en la realidad peruana

¹⁴ El artículo 21 de la Ley N° 28094, publicada en el Diario Oficial El Peruano, 1 de noviembre de 2003, establece que “[l]os procesos electorales organizados por los partidos políticos y movimientos de alcance regional o departamental para la elección de candidatos a los cargos de presidente y vicepresidente de la República, representantes al Congreso de la República, presidente y vicepresidente regional y alcaldes de las provincias que son capitales de departamento, pueden contar con el apoyo y asistencia técnica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) remite al órgano electoral central del partido político o movimiento los informes sobre el desarrollo del proceso electoral. En el caso de constatar irregularidades, notifica al órgano electoral central del partido político o movimiento, para que ellas se subsanen.

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) remite un informe final al Jurado Nacional de Elecciones (JNE), el cual ejerce sus funciones de fiscalización conforme a lo dispuesto en el artículo 178 de la Constitución Política del Perú”.

llama la atención que nos preguntemos por la conveniencia, o no, de financiar a los partidos cuando, en vez reflexionar si contamos con verdaderas organizaciones políticas con arraigo nacional, en cambio sólo tenemos asociaciones personalistas con ausencia de democracia interna, que no permiten un adecuado control y transparente rendición de cuentas al final de una campaña electoral.

La participación de oficio del órgano que organiza el proceso electoral

Si nuestro sistema político todavía se encuentra en formación, con partidos o movimientos con un alto índice de mortalidad, incluyendo aquéllos que fueron gobierno y actualmente carecen de representantes congresales, parece oportuno que los legisladores otorguen a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) la competencia para administrar los fondos públicos asignados al financiamiento de partidos, cancelando sus gastos de campaña debida y razonablemente justificados, en vez de trasladar los recursos directamente a las todavía precarias organizaciones políticas.

En el marco de la reforma política, si la finalidad del financiamiento público de las campañas electorales aprobado vía referéndum era poner el “piso parejo” para todos los candidatos, los debates deberían producirse un mes antes de la elección para que los menos afortunados con la intención de voto tengan tiempo para remontar en las preferencias ciudadanas. La cobertura mediática en señal abierta mantiene el monopolio para la visibilidad de los candidatos, programas, fortalezas y pasivos durante la campaña. Un problema aparte son las elecciones al Congreso, cuando se siguen las entrevistas y debates televisivos en los medios de alcance nacional, pareciera que los únicos postulantes están en la capital. En el bicentenario, la cobertura a las campañas electorales sigue siendo centralista¹⁵.

15 Los efectos de la pandemia han producido una dependencia a la conectividad que marcará un antes y después en la manera de relacionarnos y forma cómo se producen las relaciones sociales, culturales, económicas y políticas; sobre éstas últimas, la campaña electoral 2021 ha recurrido con mayor intensidad a las redes sociales y distintas plataformas. Un primer ensayo a pesar de la limitada conectividad y difusión integral de los servicios de internet sumado a la falta de energía en el territorio nacional.

UN VISTAZO FINAL AL CONTENIDO DE UNA REFORMA POLÍTICA INTEGRAL

Dedicarnos a comentar la reforma al financiamiento de los partidos políticos puede distraer la atención respecto al conjunto de enmiendas que deben discutirse en un próximo debate congresal. Se trata de ajustes que se miden más por calidad que cantidad. Las tensiones surgidas entre los poderes ejecutivo y legislativo en torno a los proyectos de reforma política, especialmente por la necesidad de imprimir velocidad en su aprobación, descuidan que toda enmienda a una constitución debe preservar el delicado equilibrio de las funciones del poder. No se trata de restar atribuciones al parlamento y aumentar prerrogativas al gobierno, o viceversa, sino que las correcciones mantengan la armonía del sistema, es decir, los llamados pesos y contrapesos (*checks and balances*), pues de lo que se trata es que un poder no domine a otro, lo contrario afectaría su independencia y correcto funcionamiento.

¿Cuál fue el motivo de las reformas al sistema político?

Si la Constitución peruana ha sostenido a cuatro gobiernos democráticos consecutivos, un hecho inédito en nuestra historia republicana, es evidente que luego de veintiocho años de vigencia algunos ajustes se deben realizar; sin embargo, el problema de fondo ha sido la ausencia de política, para realizar acuerdos y establecer una agenda de gobierno realista, a partir de las coincidencias con otras bancadas parlamentarias.

Las reformas realizadas afectarán al gobierno y la conformación parlamentaria electas para regir al país entrado el Siglo XXI; por eso, si las enmiendas constitucionales traen como resultado la ingobernabilidad, inestabilidad y una nueva clase política sin un mínimo de experiencia para el trabajo congresal (recordemos que no habrá reelección de congresistas), el bicentenario dará lugar al debate del borrón y cuenta nueva. El riesgo principal para mantener el equilibrio institucional son las propuestas de varios candidatos políticos para convocar una nueva asamblea constituyente, cuestionando de la Constitución de 1993 incluso aquello que sí ha venido funcionando, así como los principios, valores y tradiciones presentes en las

constituciones históricas que la han precedido y que nos identifican como nación.

La primera batería de propuestas para la reforma al sistema político

Las propuestas de reforma al sistema político, presentadas por la Comisión de Alto Nivel al Presidente de la República¹⁶ (en adelante la Comisión), contienen enmiendas y ajustes interesantes para una amplia discusión parlamentaria; recojo algunas de ellas y añado otras como un primer bloque inicial de ajustes al funcionamiento del sistema político. En ese sentido nos preguntamos. ¿cuáles son las reformas clave para comenzar a producir un cambio en el sistema político? Proponemos las siguientes:

1. La eliminación del voto preferencial (que sí fue propuesta por la Comisión), pues, si las listas al Congreso son cerradas, el líder del partido se preocupará de colocar a sus mejores cuadros en los primeros lugares para asegurar su elección.
2. La necesidad de incluir el voto facultativo (no propuesta por la Comisión), ello imprimirá una dosis de madurez y reflexión al momento de decidir, pero es cierto que ello requerirá también un pacto de *fair play* entre los candidatos, para no desconocer la legitimidad de los resultados ante una baja participación ciudadana.
3. Las elecciones al Congreso definidas en la segunda vuelta electoral, para evitar el fraccionamiento de los partidos, así como permitir que los candidatos al ejecutivo también integren su lista parlamentaria ocupando el primer lugar (propuesto por la Comisión), pues, si no alcanzan la presidencia, será una forma de asegurar su presencia en la política, organizando a su grupo parlamentario desde un escaño en el hemiciclo.

Las propuestas no deben medirse por su cantidad sino por la calidad. De lo que se trata es de proponer ajustes al sistema político que luego exijan, o precipiten, otros cambios posteriores; algo similar a lo que ocurre en el

juego de billar, que al golpear con precisión la bola blanca, produce el choque de las otras entre sí y con las bandas, para que la bola escogida ingrese en el agujero previsto.

El sentido de las reformas constitucionales

La posibilidad de reformar una constitución primero significa que no se cambia o sustituye por otra, sino que se enmiendan de acuerdo con unos procedimientos preestablecidos por el constituyente. El artículo 206 de la Constitución peruana señala dos caminos para reformarse válidamente:

1. El procedimiento mixto o de confirmación popular. La aprobación de una ley de reforma es por mayoría absoluta del número congresistas para luego convocar a un referéndum.
2. El procedimiento por medio de la representación política. Se establece que para su aprobación se realicen dos legislaturas ordinarias sucesivas con una mayoría calificada de dos tercios en ambas votaciones.

Los dos procedimientos son válidos y, por los hechos, comprendemos que las recientes reformas constitucionales escogieron el primero de ellos para hacerlas efectivas y quedar firmes. Cualquiera sea el caso, las propuestas sobre la reforma constitucional deben contener un conjunto de medidas que posibiliten un balance entre la representatividad y gobernabilidad, los dos pilares que debe abordar todo texto constitucional en su parte orgánica; en ese sentido, sugerir la necesidad de un voto facultativo, la eliminación del voto preferencial, que la composición del Congreso se defina en la segunda vuelta electoral si no es posible nombrar al jefe de Estado en las elecciones generales, se convierten en las tres primeras enmiendas que imprimirán un mayor activismo a los partidos en la sociedad.

La política como actividad de la condición humana

La necesidad de los políticos para comenzar una campaña proselitista a nivel regional y nacional, la progresiva incorporación de militantes y cuadros integrados por intelectuales, técnicos, profesionales y líderes, que se distingan por una visión de país sustentada en una ideología que respete su cultura y tradiciones, apoyándose en

¹⁶ "Hacia la democracia del bicentenario". Informe de la Comisión de Alto Nivel para la reforma política; véase, https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/300957/Comisi%C3%B3n_Informe_Completo-compressed-compressed.pdf.

su arraigo territorial y las redes sociales, dará lugar con el tiempo a la conformación de una clase dirigente en cada región que moverá, progresivamente, a cada vez mayor número de ciudadanos para acudir a las urnas libremente. En opinión del autor, cualquiera que sea el resultado final que se apruebe, se considera que el voto facultativo, la eliminación del voto preferencial y la elección del Congreso conjunta con la del Jefe de Estado, ya sea en primera o segunda vuelta electoral, se convierten en el núcleo duro de la reforma política para impulsar un cambio progresivo. La renovación parlamentaria a mitad de mandato, así como la no reelección de por vida de quien haya ocupado el cargo de Presidente de la República son otras propuestas para una reforma política estructural.

Los proyectos de ley de reforma aprobados en el Congreso con mayoría absoluta y, seguidamente, la realización del referéndum, son los dos pasos establecidos para enmendar la Carta de 1993; comprendemos que ambos requisitos se han cumplido y que su publicación en el Diario Oficial culmina con el procedimiento de enmienda constitucional; sin embargo, observamos que la disposición final de la ley de reforma constitucional exhorta comunicar al Jefe de Estado la publicación de la norma para convocar la consulta popular, como parte del procedimiento previsto en la Constitución peruana para poder modificarse¹⁷; al respecto, surge la interrogante si el pasado referéndum, que aprobó la pregunta sobre el financiamiento público a las organizaciones políticas, equivale o no a una consulta popular efectuada, como el paso que culmine con el procedimiento de reforma constitucional. La respuesta es que sí, pues el artículo 32 que permite el referéndum para la reforma total o parcial de la Constitución, se lee con unidad y a la luz de su procedimiento de reforma (artículo 206). La redacción del párrafo final de la ley de reforma siembra dudas, pues, el referéndum ha sido efectuado en cumplimiento del artículo 306 de la Carta de 1993¹⁸.

17 Las tres leyes de reforma constitucional establecen al final: “[c]omuníquese al señor Presidente de la República para que proceda a convocar a referéndum de conformidad con el artículo 206 de la Constitución Política”; cfr. Ley N° 30905.

18 Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas”.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Castillo Córdova, Luis (2019). *Los precedentes vinculantes del Tribunal Constitucional*. Tercera Edición. Gaceta Jurídica. Lima.

Bernal Moreno, J. (2006). En: González Martín, N. (coordinadora). *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau*. Sistemas políticos contemporáneos. Derecho comparado. Temas diversos. UNAM.

Fernández Segado, F. et al. (1992). *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Madrid. Editorial Dykinson.

Hakansson Nieto, C. (2021). *El neopresidencialismo. La forma de gobierno de la Constitución peruana*. Lima. Yachay-Legal.

Leyva Cordero, O. et al. (2017): Financiamiento público y supervivencia de partidos políticos minoritarios en México. En: *Análisis Político*. N° 91. Bogotá.

Meléndez, C. (2019). *El mal menor. Vínculos políticos en el Perú posterior al colapso del sistema de partidos*. Lima (pp. 25-26) IEP.

Obama, B. (2020). *Una Tierra prometida*. Lima. Debate.

Pari, J. (2017). *Estado corrupto. Los mega proyectos del caso Lava Jato en el Perú*, Serie Memoria Perú. Planeta.

Tanaka, M. (2010). Agencia y estructura, y el colapso de los sistemas de partidos en los países andinos. *La iniciación de la política, en et al. (editores). El Perú político en perspectiva comparada*. Lima (pp. 150-152). Fondo Editorial PUCP.

Unger, Mark (2009). Sesenta años de la Ley Fundamental alemana. De un provisorio con una larga vida, en *Estudios Constitucionales*. Año 7. Número 2 (pp 301-316)