

[Imprimir](#) | [Regresar](#)

Diario de los
Debates

PRIMERA LEGISLATURA ORDINARIA DE 2003

6.^a SESIÓN

(Matinal)

(Texto Borrador)

JUEVES 28 DE AGOSTO DE 2003

Dictamen de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, con una fórmula sustitutoria de los Proyectos de Ley Núms. 168, 466, 1021, 1207, 1287, 1366/2001-CR, 2112, 2276, 2435, 2652, 3062, 3164, 3432, 3617, 3770, 3795, 3831, 3918, 3943, 4083, 4235, 4354, 4420, 4585, 4736, 5107/2002-CR y 5292, 5329, 5396, 5824, 5885, 6052, 6102, 6116, 6117, 6179, 6520, 6910, 6975, 6983 y 7027/2003-CR, por la cual se propone la Ley de Partidos Políticos. (*)

El señor PRESIDENTE (Henry Pease García).— Tiene la palabra el congresista Amprimo Plá, presidente de la comisión informante.

El señor AMPRIMO PLÁ (SP-AP-UPP).— Señor Presidente: Toca exponer de manera general y preliminar el dictamen recaído en los proyectos que proponen la Ley de Partidos Políticos, que se trabajó en la legislatura anterior.

En primer lugar, quisiera precisar que la propuesta legislativa que vamos a tratar fue suscrita con algunas reservas por los entonces integrantes de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales. Estoy seguro de que en el debate del articulado en sí superaremos las diferencias surgidas y enriqueceremos el texto, en aras de alcanzar el consenso, como lo amerita una ley que requiere inevitablemente nuestro país para consolidar el proceso de institucionalización democrática y encaminarse hacia el desarrollo sostenido.

Creo oportuno mencionar —por si alguien no ha reparado en ello— que en 182 años de vida independiente sólo hemos disfrutado de 53 años de democracia, y en cambio hemos tenido 129 años de autocracia, dictaduras y pseudo democracias; es decir, aproximadamente el 70% de nuestra vida republicana ha transcurrido entre cuartelazos, revoluciones, golpes de Estado típicos y atípicos, salpicados de transiciones democráticas que, como vemos, no alcanzan siquiera el 30%, lo que alguna vez motivó que el reconocido sociólogo Julio Cotler, con no poca ironía, dijera que deberíamos ser calificados como “los campeones mundiales en transiciones democráticas”, al igual que por tener el tren y el lago más altos del mundo y el centro del universo en el Cusco.

Hay que anotar que durante el pasado siglo xx hemos tenido, con diferente éxito, cinco experiencias similares que podríamos llamar de “restauración democrática”: en la década del 30, después del oncenio de Leguía; en 1945, con don José Luis Bustamante y Rivero; en 1963 y en 1980, con el presidente Fernando Belaunde; y en el 2000, iniciada con el presidente Valentín Paniagua y que continúa actualmente con el presidente Toledo.

Ante este panorama, ¿qué necesitamos para consolidar el proceso de transición a la democracia que el Perú atraviesa? Es evidente que requerimos de partidos políticos institucionalizados que sean expresión de la idea de equilibrio que inspira el principio inicial de la democracia, que es la separación de poderes. En tal sentido, debemos tener presente que en una democracia moderna no es posible ejercer legítimamente el poder sin el concurso de los partidos políticos, porque ellos agrupan y forman las diferentes tendencias de la opinión pública, además de procesar y canalizar las opiniones individuales. Los partidos, en consecuencia, tienen asignadas determinadas funciones para el desarrollo y el mantenimiento de la democracia, pues expresan, aun cuando no agotan, el pluralismo democrático.

Ahora bien, en nuestro país las agrupaciones políticas surgieron tardíamente al punto, señor Presidente, como usted muy bien lo recuerda en su reciente libro La autocracia fujimorista. Del Estado intervencionista al Estado mafioso, que el primer presidente civil fue elegido en la década del 70 del siglo xix, aunque nos independizamos en 1821; es decir, pasaron 50 años para que un civil se impusiera, y sólo por un periodo presidencial, a los caudillos militares.

Lamentablemente, esa primera experiencia política civil naufragó a consecuencia de la Guerra del Pacífico, que como todos sabemos nos sumió en un largo periodo de predominio militar que duraría hasta 1895, cuando Piérola derrotó al mariscal Cáceres en una sangrienta guerra civil e inauguró la etapa que se ha denominado “la república aristocrática”. Esta etapa, que duró hasta 1919, fue la única en la historia del Perú en la que ha habido una ordenada y duradera transferencia del poder por más de 20 años, y eso ocurrió hace ya 94 años.

¿Por qué los partidos no han logrado articularse con el sentir de la sociedad y hacer sostenible la democracia?

He traído una cita del tratadista francés Bluntschli, quien en 1883 ya esbozaba una respuesta a esa interrogante. Bluntschli —la cita aparece en un libro del reconocido constitucionalista latinoamericano Linares Quintana— dice lo siguiente:

“Los partidos políticos se muestran en todas partes donde la vida política se desarrolla libremente. Desaparecen solamente en los pueblos perezosamente indiferentes por los asuntos públicos u oprimidos por un poder violento. Su ausencia es un signo de incapacidad o de opresión”.

En nuestro país, las organizaciones políticas tradicionales nunca pudieron participar con plenitud en la vida política nacional, por su debilidad estructural y por la persistencia del caudillismo militar y civil, que ha sido expresión lamentablemente de nuestra sociedad fragmentada, la que aún hoy arrastra atavismos históricos —como las grandes diferencias económicas, étnicas y culturales de los peruanos—, al punto que en los 182 años de vida republicana lo único que hemos podido institucionalizar es el péndulo perverso entre la dictadura y la democracia. Esto con mucha pena y dolor hay que decirlo.

Es obvio que en una sociedad fragmentada los partidos políticos no pueden ser ni persistentes ni fuertes a través del tiempo para superar las contingencias que la historia y la sociedad les plantea. Aquí podemos encontrar la explicación del caudillismo que hemos mencionado y la causa por la que los partidos tampoco llenaron el escenario nacional. Al respecto, no hay que dejar de mencionar la intervención de los llamados poderes fácticos, existentes en diferentes períodos de nuestra historia y que han tenido...

Presidente, hay ruidos provenientes de la parte posterior que perturban mi exposición.

El señor PRESIDENTE (Henry Pease García).— Se pide a los asesores que se encuentra en la parte de atrás que guarden silencio.

Pueden continuar, congresista Amprimo Plá.

El señor AMPRIMO PLÁ (SP-AP-UPP).— Muchas gracias, Presidente.

Decía que no había que dejar de mencionar la intervención de los llamados poderes fácticos, existentes en diferentes períodos de nuestra historia y que han tenido en muchas ocasiones una intervención determinante en la vida política del país, tales como los sindicatos, los medios de comunicación y los grupos empresariales, responsables en gran medida de dar sustento social al discurso antipartido y antidemocrático en las recurrentes dictaduras de nuestra historia.

Ahora bien, tampoco podemos dejar de hacer una autocrítica porque es evidente y real que los partidos también son responsables de sus propios desacoplamientos con la ciudadanía, sobre todo a partir de mediados del siglo xx, en la década del 50, cuando se produjeron grandes cambios sociales y económicos en la sociedad peruana. Hubo, como dijo Sinesio López, un proceso complejo de rupturas múltiples de nexos —en lo cultural, en lo político, en lo psicológico y hasta en lo ideológico— que vinculan a los partidos con la ciudadanía.

Es evidente que las organizaciones políticas no entendieron esa gran transformación, que fue el tránsito de la sociedad rural a la sociedad urbana. Éste en nuestro país se dio de manera muy rápida, a una velocidad impresionante. En 1940 en el Perú había aproximadamente siete millones de habitantes y en Lima había menos de un millón; es decir, el 65% de la población era rural y el 35% era urbana. Hoy día, en que hay aproximadamente 27 millones de habitantes, la cosa se ha invertido: el 65% de nuestra población es urbana y el 35% es rural.

Ante este hecho tan trascendente no hubo, hay que decirlo, una adecuada respuesta política. Por ello, no es de extrañar que en la pasada década de los 90 la ciudadanía, ante la falta de credibilidad y representación de las organizaciones políticas tradicionales, se haya inclinado a apoyar a un outsider o un independiente con aparente éxito y sin compromiso político alguno.

En consecuencia, podríamos decir que son varias las causas que han impedido que nuestros partidos se institucionalicen y se consoliden. Resumiéndolas, voy a mencionar ocho:

1. La carencia de un largo período de estabilidad democrática.
2. La existencia de poderes de facto que tuvieron influencia en las decisiones políticas gubernamentales en diferentes períodos de nuestra historia.
3. La crisis de representatividad de las instituciones formales: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial.
4. La crisis de gobernabilidad y la pérdida de credibilidad expresada en la crisis económica, en la violencia política y en los conflictos sociales.
5. El discurso antipartido y la incapacidad de reacción de los propios partidos políticos.
6. El éxito de un outsider para detener la inflación y combatir el terrorismo, lo cual le dieron —entre comillas— legitimidad, fundada en la eficiencia de sus políticas.
7. Un sistema electoral que ha permitido un multipartidismo exacerbado y la ausencia de una Ley de Partidos Políticos que regule y reglamente su funcionamiento, haciéndolos más democráticos, y que permita al electorado un control sobre sus líderes y sobre sus representantes.
8. La forma tradicional de hacer política, caracterizada por la falta de democracia interna, el caudillismo, el accionar dirigido principalmente a la competencia electoral y sólo al escenario parlamentario.

Por todo ello, debemos tomar conciencia de la necesidad de regular el funcionamiento de las organizaciones políticas para garantizar la participación democrática de sus militantes, evitando así que costras dirigenciales secuestren a los partidos. Si bien somos conscientes de que la sola dación de una ley no basta para construir un sistema de partidos, estamos convencidos de que es necesaria para que, conjuntamente con el comportamiento de los propios actores políticos, se pueda coadyuvar a la cimentación del sistema democrático.

En tal sentido, la propuesta legislativa aborda cuatro grandes temas, que voy a esbozar a continuación.

El primero es la institucionalización, con el objeto de definir legalmente y conceptualizar la personería jurídica de los partidos políticos para garantizar su permanencia en el tiempo, más allá de coyunturas de carácter político.

El segundo es la democracia interna y la transparencia, a fin de buscar establecer una relación de correspondencia entre la democracia de la vida pública y política nacional y la democracia interna de cada organización política, por cuanto entendemos y estamos convencidos que un partido político que no se estructura democráticamente en su interior difícilmente podrá actuar democráticamente en su actuación pública.

El tercero es el financiamiento, con el objeto de propiciar la transparencia en el uso de fondos públicos y privados, la equidad en la competencia electoral, y evitar así que grupos de presión o de poder económico e incluso, por qué no decirlo, organizaciones criminales y delictivas capturen las organizaciones políticas y las pongan al servicio de sus fines egoístas, sustrayéndolas de sus excelsos fines, lo que pondría en riesgo la legitimidad del propio orden

político.

El cuarto es el acceso a los medios de comunicación, pues nadie puede negar la importancia de éstos en la vida contemporánea, que alcanza incluso, hay que señalarlo, a los actos más triviales. Si los partidos políticos, conforme reza el artículo 35.º de la Constitución, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, es evidente que debemos abordar el tratamiento de su acceso a los medios de comunicación en dos momentos: durante el proceso electoral y fuera de éste. Hoy, en el siglo xxi, el "pienso, luego existo" del siglo xvii se ha convertido en "me comunico, luego existo"; por tanto, debemos establecer los mecanismos que garanticen el acceso de los partidos a los medios de comunicación en condiciones equitativas.

Sabemos que la materia tratada es sumamente compleja; pero sabemos también la importancia que tiene una Ley de Partidos Políticos para nuestra democracia. Somos conscientes de que se requiere consenso sobre esta propuesta legislativa. Creemos que toda obra humana es perfectible y por ello nos comprometemos a ir presentando, a lo largo del debate, fórmulas que permitan superar observaciones y reservas, y complementar los aspectos que hubieran quedado justamente pendientes.

No quiero concluir sin destacar vuestra participación en la elaboración del texto materia de debate, así como la del grupo de trabajo encargado de su elaboración, que estuvo dirigido por el congresista Jorge Del Castillo. Debemos ser conscientes de que la transición democrática en nuestro país es precaria y que no puede entenderse ya lograda sólo por haber tenido elecciones limpias y transparentes. Tenemos una debilidad institucional muy grande y es necesario apostar por la construcción de un sistema de partidos políticos moderno que nos evite pasar el trago amargo de repetir una vez más la historia.

Muchas gracias, Presidente.

El señor PRESIDENTE (Pedro Morales Mansilla).— Tiene la interrupción, congresista Amprimo Plá.

El señor AMPRIMO PLÁ (SP-AP-UPP).— Agradezco al señor Guerrero la interrupción.

Quiero hacer una aclaración. Él está invocando el artículo de la Constitución que ha sido modificado. El capítulo De la Descentralización, como todos sabemos, fue modificado.

El señor GUERRERO FIGUEROA (PA).— Es correcto.

El señor AMPRIMO PLÁ (SP-AP-UPP).— De manera que el actual artículo 193.º no se refiere a los gobiernos locales, sino a los gobiernos regionales.

En cuanto al canon, tanto el artículo 193.º, relativo a los bienes de los gobiernos regionales, como el artículo 196.º, relativo a los gobiernos locales, señalan que son bienes de ambos niveles de gobierno lo que se percibe por concepto de canon. Es decir, la Constitución dispone que tanto los gobiernos regionales como los gobiernos locales perciben canon.

Aunque no tiene relación con la cuestión previa, suscribo lo manifestado por los congresistas Carhuaricra, Latorre y Díez Canseco respecto al porcentaje de canon que corresponde a los gobiernos provinciales y distritales, en especial aquellos de La Convención.

Gracias.