

¿Una Democracia "entre" Partidos o hacia una Democracia "de" Partidos? Democracia y Renovación: órganos y procedimientos para un mejoramiento

Alberto Borea Odría

*A Andrés Townsend,
Apóstol de esta lucha justa*

ES ya hoy lugar común el estimar que los partidos políticos han modificado sustancial y totalmente el esquema de participación liberal que resulta tanto de la evolución inglesa como de las revoluciones en los países de la Europa continental y los Estados. El Partido Político como estructura intermedia entre el hombre y el Estado, rompe los moldes de participación creados en estos movimientos sin alterar su base de legitimidad lo cual tiene necesariamente que conllevar un desajuste que es preciso prever a efectos de poder canalizarlo institucionalmente.

El profesor Carlos de Cabo Martín lo señala con claridad cuando dice que el primero de estos desajustes es que "la relación directa entre electores y elegidos, que estaba en la base de la construcción tanto de la teoría de la representación como del órgano, desaparece" y que "surge la relación nueva del elector-partido, de especial significación cuando se trata de votación mediante listas y sobre todo cuando son cerradas y bloqueadas y cuyos efectos inciden y se acumulan al tercer aspecto que consideramos: el de la vinculación elegido-partido".¹

Todo esto ha llevado incluso a considerar que podría abolirse el Parlamento y entregarse las decisiones a comisiones de técnicos y delegados encargados a discutir las leyes en función del número de votos que correspondieran a cada uno en el sistema proporcional.²

Surge entonces de aquí la pregunta que con acierto se formula Jorge Reinaldo Vanossi en la revista *La Ley*. En esta democracia así entendida

1. Algunos aspectos de la problemática: Representación — Partidos Políticos, en DE VEGA, Pedro "Teoría y Práctica de los Partidos Políticos. Ed. p. 53-54.

2. DE VEGA, Pedro, Ob. cit., p. 19.

“entre” partidos, ¿va el Estado a preocuparse de la democracia “de” los Partidos, o va sencillamente a aceptarse el fenómeno político del crecimiento agobiante de estas estructuras sin procurar ningún control o defensa de los derechos de quienes en ellos participan?³

Para responder a esta pregunta hay que situarse primero en la escala de valores que cada Constitución o que cada orden jurídico incorpora o reconoce.

En el Perú —cuya realidad tomamos como pauta para el desarrollo de este trabajo—, la respuesta ha de tratar de lograr dentro de estos organismos la consecución de lo señalado en el artículo 1º de la Constitución donde se dice que “La persona es el fin supremo de la sociedad y del Estado. Todos tienen la obligación de respetarla y protegerla”. Sin embargo, el artículo 68 del mismo podría llevar a otras conclusiones o, en todo caso, a dobles interpretaciones. En efecto, el artículo señala que “Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático. Concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Son instrumento fundamental para la participación política de la ciudadanía. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres, dentro del respeto de la Constitución y la Ley”.

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

Al señalar que la creación y el ejercicio de su actividad son libres podría llegarse a la conclusión que el Estado no puede intervenir en la normación o control de la estructura y democracia interna de los partidos políticos. La frase que continúa como “dentro del respeto de la Constitución y la ley”, no ha sido aceptada unívocamente como el derecho de estas normas jurídicas a reglar sobre las cuestiones internas de los partidos. Así, el ex constituyente, Dr. Enrique Chirinos Soto entiende que el respeto a la Constitución y la ley “no consiste en estar de acuerdo con todos los preceptos constitucionales. Se puede —dice— objetar tal o cual de dichos preceptos, pero a condición de que la consiguiente modificación o derogatoria se proponga seguir los trámites que la propia Constitución establece”.⁴

Aquí no hay una referencia a la normación por la ley de la vida de los partidos y de los métodos que se siguen al interior de él, para el desarrollo de sus actividades.

En el Perú no se ha dado, hasta hoy, estatuto alguno para los partidos políticos, lo que ha motivado la imposibilidad de resolución, por los diversos organismos de derecho, de los problemas suscitados al interior de los

3. *La Ley*, N° 219-10º de noviembre de 1980, autor citado. “Los partidos políticos y los presupuestos de la democracia”.

4. “La Nueva Constitución al alcance de todos”, Ed. Andina, Lima, 1979, p. 85.

mismos. Por ejemplo: en ejecutoria de 9 de enero de 1980, pronunciada por el Jurado Nacional de Elecciones, ante un problema interno planteado en el Partido Demócrata Cristiano resolvió que "no existiendo una ley que contenga regulaciones sobre la organización y funcionamiento de los Partidos Políticos y determine la forma de control de los actos no electorales de éstos por el Jurado Nacional de Elecciones, no corresponde a éste, como ya se ha pronunciado anteriormente en las divergencias surgidas en los Partidos "Acción Popular" y "Unión Nacional" (UNO), hacer pronunciamientos sobre determinados acuerdos que adopten los Partidos Políticos."⁵

¿Es conveniente que esta situación continúe?, o es mejor que se regule este fenómeno, en qué medida y de qué manera.

El avance en los medios de comunicación masiva y su alto costo, los sistemas organizativos y la compleja maraña de relaciones de la sociedad actual, lo hemos ya dicho, han alterado el principio original de la constitución de estas instituciones denominadas partidos políticos. Los sistemas electorales han contribuido también grandemente en fortificar sus estructuras muchas veces en detrimento del rol que le cupo al individuo en los mismos y lo han sujetado cada vez más a la voluntad de las "maquinarias partidarias" o de los profesionales de la política, aquéllos que según Kaplan viven "de" la política y no viven "para" la política. Esta categoría "ha ido adquiriendo cada vez más primacía, y termina por relegar a la primera a posiciones secundarias o por eliminarla".⁶

Frente a este panorama, hombres como Kelsen han dicho que "Si el partido político llega a ser un factor decisivo en la formación de la voluntad estatal, se hace precisa la ordenación legal del mismo, desde este punto de vista, cuidando especialmente que dentro del partido impere el principio del control democrático y de que se limite en lo posible la dictadura de los comités y líderes a que tanto se presta el sistema de representación proporcional".⁷

En esto, estamos de acuerdo, una sociedad democrática no sólo debe de ser una democracia entre partidos, sino que a de tratar de llegar a ser una democracia integral, también entonces, al interior de los partidos.

Naturalmente que no es posible pretender retroceder en el tiempo y desconocer la propia identidad a la que luego de profundas metamorfosis han llegado hoy los partidos políticos, tanto que Prelot los considera como el agrupamiento organizado típico de la política contemporánea.⁸ Si se

5. Ver los archivos del Jurado Nacional de Elecciones del Perú, Lima.

6. KAPLAN, Marcos, "Estado y Sociedad" Ed. UNAM, México 1978 p. 149.

7. KELSEN, Hans, "Teoría General del Estado" Ed. Nacional, México 1979 p. 444.

8. "La Ciencia Política" Ed. Túpac Amaru, Bogotá, sin fecha, p. 95.

quiere una sociedad en la cual el hombre se interese en los problemas políticos y participe en el proceso de postulación de soluciones con el consiguiente beneficio de la integración al sistema político de una manera activa, es precisa su existencia. Carl Deustch dirá que "los partidos políticos son organizaciones claves para obtener resultados sociales y políticos".⁹

El problema estriba pues en la forma y la intensidad del control no en la supresión ni en el silencio —que durante muchos años guardaron las constituciones— sobre los partidos políticos.

La mejor recomendación a este respecto puede ser la del profesor Angel Garrorena cuando expresa que en esta indagación podría ser útil tener en cuenta que "los partidos surgieron como formaciones anudadas por estímulos espontáneos en torno a un ideal común y que, en consecuencia, pertenecen en su inicio a ese tipo de organizaciones que se "autonorman" en amplia medida, es decir, que se rigen por relaciones inmediatas de afinidad, colaboración, integridad, etc. Que con el tiempo los partidos hayan adquirido una compleja artificiosidad que los convierte en grandes máquinas, justifica, tal vez, una cierta intromisión del Derecho en la esfera de sus relaciones internas. Pero, en cuanto esa intromisión este relacionada, según parece, con la crisis de sus aspectos más naturales, frescos y espontáneos, ello debería hacer pensar en la posibilidad de un exceso en esa "tentación jurídicante" sobre los partidos no sirva para otra cosa que para acelerar dicha crisis".

"Prudencia materialmente restrictiva y cuidado en preservar la esencia social de los partidos podrían ser pues, las dos reglas de oro en esta materia".¹⁰

Un primer tema a analizar, al tratar de llenar los problemas al interior de los partidos políticos es el de la participación de los afiliados en la toma de decisiones del Partido o en la escogitación de las autoridades del mismo a diversos niveles o de los candidatos para los puestos electivos en las diversas circunscripciones o los distintos cargos.

Creo que aquí hay que hacer una primera distinción, aceptando la diferencia que de los diversos tipos de participantes en política hace Maurice Duverger en su libro "Los Partidos Políticos".

Somos de opinión que el empadronamiento de los participantes se haga según diversos grados que cada uno de los partidos determine de acuerdo a su propia individualidad y que, todos aquellos que responden a lo que puede

9. "Política y Gobierno". Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1976, p. 72.

10. "Hacia un análisis democrático en las disfunciones de los Partidos Políticos", en DE VEGA, Pedro, ob. cit., p. 82.

llamarse un militante activo, según definiciones que deberían ser arbitradas por una ley de partidos, participen en la selección de las autoridades internas a todo nivel. Por el contrario, aquellos que, con un empadronamiento adecuado y voluntario respondan al criterio de simpatizantes, puedan votar cuando se trata de la selección de candidatos para los puestos electivos, acordando un voto potenciado a los militantes y un voto simple a los simpatizantes.

Esto puede tener la ventaja de conseguir que se integre una mayor cantidad de gente a los partidos políticos evitando el estrechamiento de los círculos de participantes, pero rescatando asimismo el derecho de aquéllos que con su aporte más constante hacen posible la marcha de los partidos políticos.

Asimismo podría reservarse para la designación por parte de la autoridad partidaria, un porcentaje de las candidaturas repartidas a lo largo de la lista, de tal forma de conseguir el concurso de necesario elemento técnico o independiente de apoyo que no estarían dispuestos o no podrían competir, por falta de preparación y dedicación a este campo, en un proceso electoral interno.

La pregunta surgirá inmediatamente, ¿y cuál será el sistema para trazar la distinción entre el militante y el simpatizante? ¿Quién será el Juez para resolver los conflictos que en esta materia se presenten? Vamos a responder a la primera cuestión, dejando la segunda para el final dado que, evidentemente será constante en todos los tópicos que se van a tocar.

La línea distintiva entre militantes y simpatizantes tendrá que ser definida y comunicada al órgano arbitral extra-partidario, por el propio Partido Político. De esta forma no se coacta el libre rumbo de la organización interna pero se permite la defensa de los ciudadanos incorporados a la organización desde que se publicitan las "reglas del juego". El individuo que se incorpora a una organización política conocerá cual será su grado de influencia en el rol decisonal y cual la forma de adquirirlo en su futuro.

¿Cuál es el sistema que, aceptado este primer principio debe seguirse para la designación? ¿Las elecciones primarias o las elecciones indirectas por intermedio de delegados? Connotados tratadistas han puesto peros fundados a ambos sistemas. Así, M. Duverger señala que el sufragio indirecto es un medio admirable de prescindir de la democracia, fingiendo aplicarla. Rousseau comprendió muy bien que la soberanía no se delega: todos los artificios de la representación del mandante por el mandatario no pueden ocultar esta verdad fundamental: que la psicología de los delegados no es nunca la misma que la de los delegantes, de manera que cada grado suple-

mentario aumenta más la separación de la voluntad de la base y la decisión de la cima.

Una elección de dirigentes de un partido por un pequeño grupo de delegados no tiene el mismo carácter que una elección directa por la masa de miembros, sin contar con que el empleo de las demás manipulaciones electorales es mucho más fácil allí, debido al número más limitado de votantes".¹¹ Por su parte, Juan Ferrando Badía siguiendo a Guises señala que "la experiencia ha demostrado que el sistema seguido por Norteamérica, no elimina, por una parte, la influencia decisiva de las oligarquías del Partido, y, por otra, que agravan la situación de los ciudadanos por cuanto éstos se ven obligados a ir dos veces a las urnas, multiplicando además las candidaturas y fomentando las luchas intestinas dentro de los partidos".¹²

De estas atingencias, naturalmente creemos es preferible soportar las segundas y deshechar el peligro que implican las primeras. Para un participante en política, aun siendo sólo simpatizante, no puede resultarle engorroso concurrir a las urnas primarias a expresar su voluntad. En cuanto a las luchas internas, está por demás demostrado que el sistema de elección no altera la presencia o frecuencia de estas que se dan en cualquier caso.

En consecuencia, somos partidarios que las elecciones internas sean directas y con la participación de un árbitro, en la forma y aun con los peligros que ello encierra y, que como ha quedado ya dicho será analizado al final de este trabajo.

Otro tema que ha de analizarse es el de la renovación de los cuadros dirigentes. Las oligarquías partidarias es un hecho que tienden a perpetuarse, a veces con el consentimiento o la aquiescencia del resto de la organización partidaria, otras, contra esa voluntad y manipulando las elecciones o los procesos de selección internos con el ánimo de seguir esta "eternización" en los puestos de comando.

Los políticos profesionales van formando castas en las cuales interesa cada vez menos como sustancia y cada vez más como pretexto los reclamos populares y las bases ideológicas o socioeconómicas que representaron en su origen o dicen representar en la actualidad. Kaplan explica el fenómeno con lucidez. "Desaparecida la supremacía del movimiento social como tal, la política pierde en naturaleza originariamente social. Se separa de las masas populares, se independiza de su voluntad, y obra fuera, por encima y contra ellas, en una relación de sujeto a objeto. Transforma el interés político en interés particular de la capa de políticos profesionales que asume

11. Los Partidos Políticos. Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1975, p. 170.

12. "Regulación jurídica constitucional de los partidos políticos, en los regímenes de democracia clásica", en DE VEGA, Pedro, ob. cit., p. 316.

el monopolio del tratamiento y de la solución de los conflictos socio-económicos e ideológicos".¹³

La renovación debe darse no sólo al interior del Partido sino incluso, a mi entender, en la postulación de los candidatos a los cargos electivos.

En el primer caso podría señalarse que no fuera posible la reelección inmediata, o la reelección por más de un período dependiendo naturalmente de la duración del mismo. Esto obliga cuando menos a una rotación y a la casi inevitable confrontación democrática interna entre los pretendientes sucesores.

Otra fórmula, en el caso de los cuerpos colegiados es que sólo puede reelegirse un porcentaje de miembros del mismo, lo cual garantizaría continuidad en el manejo político y a la vez renovación de los cuadros. Este porcentaje podría ser de 30% de los componentes de aquellos cuerpos colegiados.

Esta propuesta anterior puede llevarse a la práctica para la selección de los candidatos a los puestos electivos. Por ejemplo, en una lista de 40 miembros sólo podrían volverse a postular el 30% del número elegido con anterioridad. Así, si de esos 40, el Partido X hubiera obtenido 10 diputados, sólo 3 de ellos pueden volver a integrar la lista parlamentaria dentro de los primeros 10 puestos. La promoción en este caso sería constante y la experiencia tendría también un lugar en este esquema.

De esta forma se habría conseguido una participación democrática y, a la vez, una posibilidad de renovación permanente.

Cabe ahora preguntarse, ¿Cuál sería la sanción para aquéllos que incumplan con las normas, puramente procedimentales, como se ve, que se darían para permitir la marcha de los partidos políticos?

El ya citado Ferrando Badía señala que la eficacia de estas normas es bastante limitada puesto que el Estado no tiene la posibilidad de imponer coactivamente la observación de tales normas en el interior de la organización del partido, la única sanción posible, "por parte del Estado, es la de anular las candidaturas cuando resulte que no se han observado las normas para la designación de los candidatos".¹⁴ Esta sanción, en el caso de las candidaturas, parécenos lo suficientemente fuerte como para lograr que los partidos traten de acordar su marcha a ellas.

En cuanto a aquellas designaciones internas, el hecho de no reconocer a la facción que sostenga la arbitrariedad y el quitarle el sustento jurídico

13. Ob. cit., p. 150.

14. Ob. cit., p. 315.

(como por ejemplo impedir el uso de nombre en contiendas o la cancelación del registro, o la negativa a conceder espacios en los medios de opinión, etc.) parécenos también lo suficientemente riguroso para provocar el cumplimiento de las normas.

Quédanos por tratar el último punto, pero no por ello el menos importante. ¿Quién resolverá en los casos de conflicto? ¿No implicará de todas formas una injerencia extraña que perjudique la autonomía partidaria?

Evidentemente que la competencia ha de recaer en un órgano estatal que en lo posible sea imparcial. En el Perú se dan dos tipos de órganos de este tipo, creados ambos por la Constitución. El primero, el Jurado Nacional de Elecciones (artículo 286 y siguientes de la Carta de 1979) que esta integrado por 7 miembros: uno elegido por la Corte Suprema, uno por la Federación Nacional de Colegios de Abogados del Perú, uno por el Colegio de Abogados de Lima, un cuarto por los Decanos de las facultades de Derecho de las universidades nacionales y tres ciudadanos elegidos por sorteo.

Tradicionalmente, todos los problemas referidos a los Partidos Políticos han sido sometidos a la jurisdicción de este Jurado, aun cuando ha señalado en reiterada jurisprudencia ser incompetente para fallar en esos casos. Por lo demás, su composición aparece eminentemente técnica y da cierta garantía.

El otro organismo es el Tribunal de Garantías Constitucionales (artículos 296 y siguientes de la Constitución de 1979), que esta integrado por tres miembros designados por el Congreso, tres por el Poder Ejecutivo y tres por la Corte Suprema, con lo cual se puede correr el riesgo de por lo menos seis representantes nombrados con criterio político y que, en caso de ser el gobierno mayoría en el Congreso, un partido podría definir la suerte de los demás.

En el Perú, parece más adecuado, por historia y por composición de los cuerpos, que el Jurado Nacional de Elecciones sea el encargado de supervisar la marcha de la legislación correspondiente a los Partidos Políticos.

De todas formas y como modo de lograr la menor interferencia posible deberá solicitarse a cada partido que establezca un procedimiento interno, comunicarlo al Jurado Nacional de Elecciones, para que, quien se sienta agredido en su derecho recurra en primer lugar, y como vía previa, a dicho proceso.

Creo finalmente que una sociedad democrática debe basarse lo más ampliamente posible en organizaciones democráticas. Así como no se debe

ser democrático en la economía y dictatorial en política, pienso que no se puede ser democrático en el gobierno de la cosa pública con un basamento autocrático de las instituciones que van a llevar el peso de ese gobierno. La democracia comienza o debe comenzar desde abajo, desde el pueblo y sus instituciones para llegar finalmente a los órganos representativos del Estado y directivos del país, y como reza el dicho "Lo que mal comienza, mal termina" es preciso que el sistema democrático comience bien, desde abajo, desde las propias instituciones que le dan sustento.

La lucha contra los intereses de las oligarquías o cúpulas partidarias puede ser dura, pero librar la batalla es necesario si queremos aumentar fuertemente la base de legitimidad del sistema.

Como Huntington dice, "la estabilidad de un sistema en vías de modernización depende de la fuerza de sus partidos. A su vez, un partido es fuerte en la medida en que tiene un apoyo de masas institucionalizado".¹⁵

Esta institucionalización, de ser democrática, permitirá el desarrollo del hombre, su compromiso cabal con la transformación de la sociedad y la realización de su propio ser como valor supremo del Estado.

15. "El orden político en las sociedades en cambio". Ed. Paidós, Buenos Aires, 1972, p. 358.