

Ayuda Memoria

DICTAMEN DEL PROYECTO DE LEY N° 10129/2003–CR

Introducción

En su sesión del 17 de mayo de 2004, la Comisión de Constitución y Reglamento aprobó el dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 10129/2003 – CR, mediante el cual se propone autorizar que una misma persona pueda suscribir de manera indistinta e infinita listas de adherentes para la inscripción de organizaciones políticas.

Contenido del Proyecto de Ley

Se propone modificar el artículo 90° de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, estableciendo que los ciudadanos pueden suscribir listas de adherentes sin ningún límite del número de agrupaciones políticas.

Como fundamentos de la proposición se señala:

- a) La finalidad de la adhesión es solo constatar la voluntad de los electores para apoyar la participación de una agrupación política en los procesos electorales, pero no forma alguna de militancia o afiliación al mismo.
- b) Al no contener la suscripción de la lista de adherentes, una vinculación política del ciudadano con la organización, no hay justificación para limitar la posibilidad de suscribir varias listas.
- c) La adhesión a una lista no compromete el voto del elector: Nuestro sistema electoral permite cruzar el voto, optando por una agrupación para la Presidencia de la República, y por otra para el Congreso, siendo válido argumentar jurídicamente que si se puede optar por diversas propuestas a la vez al votar, también debe permitirse la adhesión a más de una.
- d) En ese sentido, lo verdaderamente constitucional es permitir que los ciudadanos adhieran con sus firmas a más de una lista para la inscripción de agrupaciones políticas.

Contenido del Dictamen

Se propone un texto de un artículo único de dos párrafos en los que se señala que la firma en la lista de adherentes no constituye afiliación política, para inmediatamente establecer que se puede firmar por más de una organización política.

El dictamen expresa los siguientes fundamentos:

- a) Desde la aprobación de la Ley de Elecciones Generales el tema de las firmas como requisito de inscripción ha sido una cuestión que trasciende a lo legal, dado que el porcentaje exigido formó parte de un paquete antidemocrático, desde que la adhesión o no es un derecho humano de primera generación, que no admite menoscabo ni condición.
- b) La Constitución consagra el derecho a participar a través de organizaciones políticas en la vida política del país, las que concurren en la formación y manifestación de la voluntad política, siendo su inscripción lo que les concede personalidad jurídica.

- c) En concordancia con ello, el régimen electoral les exige una lista de adherentes, cuya finalidad es apoyar la participación de una determinada agrupación en la competencia electoral, más no un compromiso mayor, como el de la afiliación o militancia a un partido político.
- d) La idea del fortalecimiento de los partidos políticos como mecanismo de institucionalización del sistema democrático descansa sobre la base de la libre adhesión de los ciudadanos a una agrupación política y electoralmente competitiva; así la representación no es cautiva, sino dinámica; siendo que el voto del elector goza la posibilidad de adherir distintas listas, pues puede cruzar su voto.
- e) Si bien el artículo 90° de la Ley 26859 mantiene cierta rigidez que impide adherir a más de una lista, la Ley de Partidos Políticos establece una diferencia entre afiliado y adherente, pues se está *“reservando las restricciones al ejercicio de derechos políticos al primero de los nombrados. En cambio, el adherente, no tiene restricción alguna”*.

Comentarios

El régimen de inscripción vigente no limita la participación política

Según se desprende de los fundamentos que se expresan en el proyecto de ley y en el dictamen, nuestro actual sistema de inscripción sería sumamente rígido e impediría la aparición de nuevas organizaciones políticas, pues se afirma que la adhesión de ciudadanos tiene por única finalidad expresar la voluntad popular en favor de dicha participación y que la actual normativa impide a los ciudadanos adherir a más de una organización política, ergo, a que haya más oferta electoral.

Sin embargo, esta es una percepción errada de la realidad. Según el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones hoy tienen inscripción válida 22 organizaciones políticas, entre alianzas electorales y partidos políticos.

Asimismo, según el mismo JNE hay dos organizaciones políticas en camino a su formalización: Y se llama Perú y el Partido Reformista del Perú. Ello sin contar que existen otros partidos políticos que vienen recopilando la adhesión exigida, como son los casos del PDS, del PDD, etc.

Asimismo, según la ONPE han solicitado la verificación de firmas dos organizaciones políticas más: el Movimiento Independiente Nueva Generación y la Coordinadora Nacional de Independientes.

Mal, entonces, se puede pensar que el actual régimen de inscripción de organizaciones políticas impida o limite significativamente la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos a través de organizaciones políticas.

Desde una perspectiva comparada –tanto histórica como internacional– podemos decir que hoy en el país el número de organizaciones políticas inscritas es mayor al que históricamente participó en procesos electorales en el país desde 1980 hasta el año 2001, tal como puede verse de los cuadros que sigue:

Organizaciones Políticas participantes en Elecciones Presidenciales entre 1980 y el 2001

Año	Nº de Organizaciones
1980	15
1985	4 (*)
1990	9
1995	14
2000	9
2001	8

Fuente: ONPE

(*) Según la ONPE en este proceso participaron "otros", equivalentes al 2.14% de la votación.

Cuadro 02

Organizaciones Políticas participantes en Elecciones Parlamentarias entre 1978 y el 2001

Año	Nº de Organizaciones
1978(*)	12
1980	15(***)
1985	9(***)
1990	15(***)
1992(**)	10(***)
1995	20
2000	10
2001	13(****)

Fuente: ONPE

(*) Asamblea Constituyente

(**) Congreso Constituyente Democrático - CCD

(***) Según la ONPE en estos procesos participaron "independientes" con una votación de 22,408, 90,192, 336,168 y 306,751 votos, respectivamente.

(****) Sólo considera la votación de Lima, pues la ONPE no presenta la votación a nivel nacional.

Asimismo, visto desde una perspectiva internacional, tenemos que el Perú es uno de los países con más número de organizaciones políticas vigentes en América Latina, tal como puede verse del cuadro adjunto:

Cuadro 03
Organizaciones Políticas vigentes en los países latinoamericanos

País	Nº de Organizaciones
Colombia	72
Argentina	41
Brasil	27
R. Dominicana	24
Perú	22
Guatemala	19
Venezuela	17
Bolivia	14
Costa Rica	13
Ecuador	13
México	12
Uruguay	11
Chile	10
Paraguay	9
Panamá	7
El Salvador	6
Honduras	5

Fuente: Organismos Electorales de cada país; Universidad de Georgetown (Base de Datos Políticos de Las Américas).

En algunos países, además de partidos políticos se permite la inscripción de movimientos o agrupaciones políticas. Tal es el caso de México, pero allí estas organizaciones –por ley– no pueden participar en elecciones, salvo en alianza con partidos, por lo que no han sido consideradas.

En algunos casos, cuando no hay una lista de partidos políticos inscritos se ha utilizado el número de partidos que obtuvieron votación en la última elección general. Tal es el caso de Venezuela y Uruguay, que según la Universidad de Georgetown.

Se promueve la dispersión electoral y la ingobernabilidad

La única finalidad que puede tener este proyecto de ley es el aumento exagerado de organizaciones políticas, pues lo que se hace es facilitar la inscripción, pues no hay otra explicación para su presentación.

Esto, lo única consecuencia que puede traer es una dispersión de la votación electoral, tal y como viene sucediendo en los procesos electorales regionales y municipales, en los cuales se obtienen victorias con porcentajes inferiores, incluso, al 20%, tal como ha sucedido en el caso de la elección regional en Tumbes.

Ello, evidentemente, pone en tela de juicio la legitimidad de la elección y facilita una rápida deslegitimación del vencedor, cosa que venimos viendo, en algunos casos, incluso, con graves consecuencias políticas, sociales y legales. Un alto nivel de pedidos y procesos de revocatorias y, en otras ocasiones, la revocatoria de facto por parte de la población, con consecuencias nefastas en algunos casos.

Esto no solo ha sucedido en nuestro país, sino también fuera de él. Así, tenemos el caso de Colombia, sobre el cual se ha dicho lo siguiente:

“Hasta mediados de los ochenta, funcionó en Colombia un sistema político restringido a la participación política de los dos partidos tradicionales – el Partido Liberal y el Partido Conservador -. A partir de la Constitución de 1991, se logró una apertura política que se manifestó en el surgimiento de nuevas fuerzas políticas, sin embargo el multipartidismo trajo consigo una creciente atomización del sistema. En la actualidad, existen aproximadamente 70 partidos y movimientos políticos en Colombia, que padecen hoy una crisis de representatividad. Esta situación se trató de remediar con varias propuestas de reforma política – dos bajo la administración Samper y tres bajo la administración Pastrana - que naufragaron en el Congreso. Finalmente, el gobierno del Presidente Alvaro Uribe Vélez adoptó una estrategia de doble vía con la presentación de un proyecto de reforma y la celebración de un “referendo contra la corrupción y la politiquería”. Si bien éste no obtuvo los votos necesarios, la reforma sí fue adoptada por el Congreso.”

La reforma abarca el campo de lo estrictamente electoral y tiene como objetivos principales el fomento de la agrupación, la democratización de los partidos y la promoción de la disciplina interna. Entre las medidas principales, se pueden citar las siguientes: se requerirá un 2% de la votación nacional para mantener la personería jurídica; el cociente y el residuo serán reemplazados por una cifra repartidora; se establecerá un umbral del 2% para Senado y 0.5% para corporaciones locales, se instaurarán las listas únicas con opción a voto preferente, se dará valor al voto en blanco – una mayoría de voto en blanco obligará a la organización de una nueva elección – y se exigirán requisitos para la democratización interna de los partidos. Por otro lado, la nueva legislación reformó la organización electoral, despolitizando la Registraduría Nacional y transfiriendo la elección de los nueve magistrados del Consejo Nacional Electoral al Congreso – hasta ahora, eran seleccionados por las altas cortes - . Los derechos de la oposición serán reglamentados y se discute ahora la reglamentación del voto electrónico. Se establece, además, un régimen de bancadas y topes de campaña cuyo desconocimiento será causal de pérdida de investidura.

Los efectos de la reforma no se verán hasta el año 2010, cuando entrará en vigor la totalidad de sus disposiciones. Carlos Holguín, director del Partido Conservador, estimó que aproximadamente ocho o nueve fuerzas políticas sobrevivirán ya que ellas representan al 50% del electorado.”

(Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA: *La crisis de los partidos: ¿Profundización o reforma? Hacia una agenda interamericana para la reforma y modernización de los partidos políticos.* En:

www.upd.oas.org/lab/executive_coo/events/2003/final_report_cartagena_11_23_03_spa.pdf (El subrayado es nuestro).

Como puede verse, lejos de ser una solución a los problemas de la democracia, la experiencia demuestra que facilitar un número exagerado de organizaciones políticas aumenta los problemas ya existentes, pues permite la proliferación de pequeños grupos minoritarios sin mayor representación política.

Se adjunta archivos.