

# LA FRANJA ELECTORAL Y EL SISTEMA DE PARTIDOS

JOSÉ PERLA ANAYA

Profesor investigador de la Universidad de Lima, Perú  
E-mail: jperla@correo.ulima.edu.pe

"A LA LARGA, UNA COMUNIDAD POLÍTICA SIN PARTIDOS NO PUEDE MANEJAR UNA SOCIEDAD POLITIZADA" GIOVANNI SARTORI

El término "partidos", a secas, nos remite en un primer momento al significado de "partes", es decir a unidades (en plural) separadas, divididas. En su acepción compuesta de "partidos políticos" el término nos presenta a estos como instituciones distintas, opuestas e incluso enemigas entre sí. En un segundo momento, la palabra "partidos", otra vez en sentido genérico o simple, nos remite al concepto de "partícipes", es decir a miembros integrados dentro de un todo. La aplicación de esta concepción al campo político nos induce a considerar los partidos políticos como compartimentos dentro de un mismo sistema, como opciones diversas pero integradas en el propósito de realización de una misma función y encauzadas hacia el logro de un fin común.

Promover esta última concepción de la vida política partidaria resulta indispensable en el mundo de hoy y especialmente en el Perú, no solo para que los ciudadanos entiendan, acepten y defiendan la existencia de los partidos políticos, sino para que estos puedan asegurar su supervivencia y además para que sea posible la construcción y mantenimiento de una comunidad política en las difíciles condiciones actuales de fragmentación nacional por un lado y de globalización mundial por otro.

¿Pero, cómo hacer esto posible? Evidentemente es necesario para ello un esfuerzo muy grande y para el

logro del objetivo deberán idearse y emprenderse muchas y distintas vías de trabajo. Una de ellas puede ser la de reformar la legislación actual de asignación de espacios gratuitos (franja electoral) en la radio y la televisión a que se refiere la Ley de Partidos Políticos. A primera vista esta propuesta puede parecer irrelevante en relación a las dimensiones del problema, pero no lo es tanto si se acepta la importancia que tienen la radio y la televisión en las campañas políticas que se realizan en el mundo moderno y si se tiene en cuenta que el ciudadano de hoy es fundamentalmente un "homo videns", para el cual los espacios políticos de toma de decisiones ya no son más las plazas ni las asambleas, sino los ambientes privados del dormitorio, el comedor, la sala y la cocina de su casa, en que en medio de su vida cotidiana percibe y reflexiona personal y familiarmente sobre su futuro, provocado en gran parte por lo que llega a través de los medios de comunicación social.

La primera concepción de partidos políticos a que aludimos arriba se vincula con la idea nefasta de "facción", es decir de un grupo que con su actuación pretende socavar el conjunto y de modo perturbador y nocivo realizar actos siniestros para hacer daño al contrincante. Esta idea ha germinado fácilmente entre los ciudadanos peruanos y se ha convertido en un cada vez más acentuado y notorio prejuicio hacia los partidos políticos. Estos son vistos como asociaciones de interés particular (y no general), de gente individualista y egoísta y últimamente incluso mercantilista personal, en el sentido de que ya no solo buscan hacer posible "el programa" del partido, sino obtener una ocupación personal o familiar en el aparato del estado y por consiguiente "sacar" de la participación política un provecho económico inmediato.

En suma, los ciudadanos de hoy piensan que los partidos políticos y los políticos que integran estos, solo buscan su propio interés, ya sea personal o partidario, sin importarles para nada la búsqueda del bien común o del interés

general. Asumiendo las palabras de Voltaire, el partido aparece como una facción, "un parti séditieux dan un état", lo que ante la mirada de gente que se halla angustiada por las necesidades apremiantes de la vida, significa que el partido solo representa para ella, en general, un motivo de creciente resentimiento y rechazo. La palabra "secta" también expresa lo que los ciudadanos piensan de los partidos, pues deriva del latín "secare" que significa cortar, separar, dividir, pero el término ha quedado confinado casi exclusivamente al ámbito religioso, por lo que no lo tocamos en estas líneas.

Sartori se refiere a las "dos atracciones semánticas opuestas" antes mencionadas, es decir a la de partido como parte y a la de partido como partícipe, e indica que fuera de Burke "ningún autor del siglo XVIII deslindó verdaderamente los dos conceptos", no obstante de que Bolingbroke y Hume buscaron formular una distinción. Quizás la cuestión no se aclaró entonces porque la palabra "facción" aludía a un grupo concreto y la de "partido" a una agrupación abstracta. Maquiavelo tampoco mencionó estos últimos, sino que habló de "las partes" que actúan en una ciudad y a las que veía como causantes de la "ruina", lo que hoy podría identificarse como la "debacle social y política" de la cual habla la gente cuando está molesta con la actuación de los que gobiernan. Montesquieu también fue proclive a la condena general de las facciones. En suma, nadie concibió el partido como un término objetivo para distinguir una entidad o agencia concreta distinguible de la facción.

Aunque Bolingbroke (*Dissertation upon parties*) ya durante la época de Montesquieu fue el primero en plantear la distinción antes referida, solo Burke la abordó con mayor cuidado medio siglo después. Bolingbroke trataba a las facciones y a los partidos como pertenecientes a la misma familia, pero reconocía que los segundos (partidos) son menos malos que las primeras (facciones), pues mientras estas ven "los intereses personales" los otros se

ocupan más de los "intereses nacionales". De todos modos, este autor consideraba que los partidos debían servir solo para defender la constitución contra la usurpación por alguna facción. Si no hubiera necesidad de hacer ello, lo cual sería ideal, la existencia de los partidos carecería de sentido y utilidad.

A mitad de camino entre el autor citado y Burke, que escribe en 1770, se halla Hume, quien dice: "las facciones subvierten el gobierno, dejan impotentes a las leyes y engendran las más feroces animosidades entre los hombres de la misma nación" (Parte I, Ensayo VIII: "Of Parties in General", 1742). Hume aspiraba a que desaparecieran las distinciones partidistas y a que se tendiera a la coalición, pues a su entender solo ella aseguraba la felicidad futura. El aborda la distinción entre los grupos personales por un lado y los grupos reales, por otro, estando entre estos últimos las facciones y los partidos. Entiende a estos como "fundados sobre alguna diferencia verdadera de sentimiento o de interés", pero sobre todo de principios. Aunque a criterio de Sartori, tales partidos están aún lejos de los hoy llamados "partidos ideológicos", aquellos abren la puerta a la concepción de los mismos como grupos concretos, conformados sobre todo a partir de principios comunes. Así lo va a decir Burke en su conocida definición:

*"Un partido es un cuerpo de hombres unidos para promover, mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo".*

En otra parte dirá que los partidos resultan indispensables, pues si las personas no están "en conexión" (palabra clave para Burke) no pueden ejercer su deber público de comunicarse fácil y rápidamente para enfrentar cualquier proyecto malvado de "los hombres del rey". Pero, tuvo que pasar medio siglo desde el "Discourse" de Burke para que los partidos, según su definición, acabaran con las facciones en el mundo político inglés y fueran lo que Sartori llama "divisiones del país en general".

Esta nueva concepción del partido político, de carácter marcadamente integrador, no implica que no haya diferencias entre los distintos partidos e incluso al interior de los mismos. El ideal es que reine la libertad dentro de ellos y entre ellos, pero esta no debe impregnar de odio las conexiones políticas, pues de ser así, entre otros efectos que podrían producirse, está el de que resulte triunfador de la contienda política el que aproveche la división que se produzca dentro de los partidos o entre ellos. En cualquiera de estos supuestos el ganador será el "intruso" al sistema, el jugador que entra de improviso a la partida y que de este modo no solo daña a los partidos sino al sistema político en su conjunto y a la concepción misma de la vida política en general.

Hay que procurar por ello que se generen y mantengan "conexiones honorables" entre los partidos. Ello implica que tanto si los partidos están a cargo del gobierno, como si no lo están, opten por mantenerse dentro de la esfera del sistema, viendo la política como un juego dentro del ámbito del soberano y no como una pugna entre el súbdito y el soberano. Dicho de otro modo, hay que propugnar la concepción de que todo partido forma de algún modo parte del gobierno, tal como se refleja en la antigua expresión sobre "la leal oposición de su majestad", aunque este dicho no se acuñó sino tardía y de forma improvisada en 1821 y no dentro de un debate sobre la materia que estamos tratando.

De todos modos, es verdad que las ideas de Burke sobre los partidos no fueron asimiladas de inmediato y concretamente la revolución francesa no solo no las aprovechó, sino que las combatió. Condorcet, Danton, Robespierre han dejado abundantes testimonios al respecto. Su posición se explica entre otras causas por la preocupación de ellos por defenderse de la virulencia del faccionalismo, por su sumisión a Rousseau, por su endiosamiento de la razón y por su entrega al individualismo como impronta de vida.

No fue distinta la actitud de los padres fundadores de los Estados Unidos. En 1787-1788 Madison veía negativamente las facciones a las que definió así:

*"Por facción entiendo a un grupo de ciudadanos, tanto si forma una mayoría como una minoría del todo, que están unidos y activados por algún impulso común de la pasión o del interés, que va en contra de los derechos de otros ciudadanos o de los intereses permanentes y agregados de la comunidad".*

Es por eso que el autor afirmaba que la Unión ayudaría a "quebrantar y controlar la violencia de las facciones" ("The Federalist", núm. 10). El veía la Constitución como un remedio para acabar con los efectos de las facciones, pero no consideraba la posibilidad de que la república pudiera acabar con las causas de ellas. En "El Discurso de Adiós de Washington" (1796), basado en un borrador de Hamilton, afirma que la libertad corre el riesgo de ser solo un nombre cuando el gobierno es débil para soportar los embates de las facciones y advierte que aunque se diga que los partidos pueden constituir controles útiles para la libertad, esto tiene que hacerse dentro de ciertos límites. Por su parte, Jefferson, aunque materializó el primer partido en los Estados Unidos, concebía a este al estilo de Bolinger como el partido "del país", es decir que debía servir para terminar con el partidismo una vez que se hubieran establecido plenamente los "principios republicanos".

La idea positiva de Burke sobre los partidos se enlaza con una transformación intelectual en que se pasa de la intolerancia a la tolerancia, de ésta al disenso y de él a la creencia en la utilidad de la diversidad. Cabe decir que

esta conversión del sentido de la política no se da aún en países como el Perú, donde ella sigue siendo vista como el espacio en que se planean y ejecutan acciones de perturbación de los que perdieron en la contienda respecto al que resultó triunfador.

La idea positiva sobre los partidos se halla también vinculada con el ideal liberal del pluralismo. Primero fue el pluralismo constitucional (la división de poder y la doctrina del equilibrio de poderes), luego el pluralismo de los partidos. Pero, inicialmente la ideas sobre la necesidad de "partir" para gobernar, no se extendía a la de tener "partidos", la que solo se genera en un segundo momento e incluso a pesar de aquellos. Hasta pasada la segunda guerra mundial en el siglo XX, e incluso todavía en la mayor parte de países, los partidos continúan siendo vistos como facciones, es decir como partes que actúan contra el todo y no como partes que sirven al todo. Además, frecuentemente, también en la mayor parte de países, los partidos políticos son considerados todavía como simples asociaciones privadas y no tienen un estatus constitucional específico. Este último no es el caso del Perú, donde se ha reconocido al menos formalmente en la normativa, que los partidos políticos poseen una personería singular y autónoma como institución fundamental del sistema político y que no son simples asociaciones civiles.

La concepción negativa de los partidos políticos, es decir como entes que fomentan la ruptura y la división, fue también propagada por el individualismo del siglo XVIII, que señalaba como ideal no la diversidad de opiniones e intereses, sino la unidad y unanimidad. La misma cuestión apareció también en los deba-



FOTOGRAFÍA: CAMILO GEORGE



tes de los primeros constituyentes peruanos y se plasmó en el primigenio lema de ideal de la república: "Firme y feliz por la unión". Es sintomático que en una época tan cercana como la de la inauguración del gobierno de Valentín Paniagua (2000), dicho enunciado fuera recuperado e invocado por el presidente provisorio como el ideal síntesis para emprender la reconstitución de la vida política nacional. A este respecto parece pertinente citar la advertencia de Sartori, de que ni antes ni hoy es fácil hacer funcionar un sistema político, pues *muchos* partidos pueden terminar por perturbar *una* comunidad política.

Aun hoy mismo, para mucha gente el término partido sigue equivalente al de facción, pues alude a conflictos personales, a comportamientos que valoran el yo y desprecian el público. No puede ignorarse que es verdad que la motivación para la vida política está en los "puestos y emolumentos" (Burke), pero hay que propugnar que el comportamiento político sea diferente a la motivación y ello solo se logra si el manejo de los partidos se realiza en pro de beneficios colectivos y no privados. Los partidos deben vincular al pueblo con el gobierno, lo que no hacen las facciones. Es decir, deben ser organizaciones de parte, pero funcionales para los fines del todo. Claro que en un momento pueden volverse disfuncionales y eso acarreará que reciban fuertes críticas, pero incluso en dicho supuesto, no se les podría acusar de falta de justificación funcional, como sí correspondería hacerlo con las facciones.

El examen de las normas legales nacionales relativas a la distribución en campañas elec-

torales de espacios gratuitos en la radio y la televisión para los partidos políticos, es decir la llamada franja electoral, tiene su origen en el proceso de convocatoria para la elección de la Asamblea Constituyente de 1978. La lectura de estas disposiciones legales nos muestra que en conjunto ellas fomentan la presentación pública de los partidos políticos ante los ciudadanos, no solo como distintos, sino incluso como enemigos. Efectivamente, la rotación sucesiva y separada de los candidatos y representantes de los diferentes partidos en distintas emisoras de radio y canales de televisión, transmite y refuerza entre los ciudadanos la concepción de los partidos políticos como facciones, pues cada uno de ellos aparece exponiendo sus propias ideas y programas, defendiendo sus intereses particulares y frecuentemente hasta atacando violentamente al contrincante, el cual además se halla completamente inerte y ausente de la escena, lejos de espacio radial o de televisión desde el cual se le alude. De este modo, la imagen pública que queda luego de la transmisión de la franja electoral en esas condiciones, es que los partidos políticos no son colaboradores e integrantes de un mismo sistema político, ni que actúan en pro del interés general desde diferentes perspectivas y posiciones, sino que buscan ansiosa e innecesariamente la confrontación, a fin de hacer prevalecer su punto de vista con el objeto exclusivo de lograr ventajas particulares.

Resulta pertinente por ello plantear algunas reflexiones sobre la conveniencia de promover un cambio legislativo en la concepción y formato tradicional que tienen dichos espacios de radio y televisión, a fin de que en la medida

de lo posible sirvan, por un lado, para canalizar de modo más adecuado las propuestas políticas partidarias y por otro para expresar la existencia de un espacio político común, es decir "compartido" por todos los candidatos. Creemos que si, por ejemplo, se sitúa o coloca físicamente reunidos o congregados a representantes y candidatos de los diferentes partidos sobre el mismo escenario televisivo, es decir en igual día y hora, y si en dicha presentación televisiva actúan también periodistas y académicos experimentados, sería más fácil propugnar entre los políticos el diálogo, el intercambio y el debate de ideas y planes. Se iría así fomentando poco a poco el conocimiento y el reconocimiento de todos los expositores como iguales, ayudándose de este modo tanto a combatir los fundados prejuicios que tienen los ciudadanos sobre los partidos políticos, como a educar a estos y aquellos en la gestación de una concepción distinta respecto a la función y finalidad que cumplen las indicadas instituciones.

Lamentablemente, el formato actual de organización y distribución segmentada y separada de los espacios políticos por radio y televisión durante las campañas electorales no sirve sino para alejar el público de la posibilidad de percibir los partidos tal como los define Burke, según cita anterior:

*"Un partido es un cuerpo de hombres unidos para promover, mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo".*

En relación al punto materia de nuestro interés, lo que cabe destacar de la cita es que ese "todos están de acuerdo" de los partidos políticos debe entenderse tanto dentro de cada partido, como entre los diferentes partidos. En suma, supone la existencia de políticos que tengan conciencia de que realizan una labor conjunta en pro del interés nacional y que igualmente tengan la capacidad de intervenir en los espacios radiales y televisivos asignados transmitiendo eficazmente dicha idea.

Creemos que aunque la propuesta es solo un punto más para afrontar la reforma política integral, no es de desecharse, pues actualmente la franja electoral, consistente en la entrega mediante sorteo de los espacios radiales y televisivos partidarios, hace que cada partido aparezca exhibiendo su interés particular o "apetencias" (como si fuera una facción) y también incluso revelando las diferencias y faltas de acuerdo que existen entre los miembros de "su" grupo. Es decir, la franja electoral hace visible a través de los medios de comunicación la existencia de facciones dentro de facciones y de este modo no contribuye a la gestación de una percepción ciudadana positiva respecto al sostenimiento y funcionamiento del sistema de partidos, como una cuestión de responsabilidad de todos ellos.

La actual estructura, distribución y utilización de la llamada franja electoral radial y televisiva, la cual no hay que olvidar que es financiada por los contribuyentes-electores, no sirve hasta ahora sino para propagar entre los ciudadanos (seguramente cada vez más de escaso número) la convicción de que los partidos políticos no persiguen "fines comunes", sino metas particulares. La consecuencia fatal de este mensaje central que reciben los ciudadanos, surge como resultado de la modalidad actual de asignación y utilización de los espacios políticos radiales y televisivos. Es posible por ello imaginar que ante tanta "propaganda" negativa presentada en vivo y en directo, respecto a que los partidos políticos no persiguen el interés general sino intereses particulares, los ciudadanos terminen convencidos de que no solo se puede sino que se debe prescindir de los partidos.

Otro punto de observación a la actual legislación sobre la materia es que los espacios políticos televisivos son asignados por el Estado (en el cual hay uno o varios partidos gobernando), con lo cual se remarca la idea de que el partido o partidos que están en el gobierno no son más integrantes del sistema político, sino los dadores de "espacios de oportunidades" para los

nuevos postulantes que quieran entrar al juego. Creemos que por ello también debe revisarse este punto de la normativa y disponerse que la función de distribución y asignación de espacios de radio y televisión para los políticos, sea ejercida por un organismo de representación ciudadana, a lo mejor por los mismos partidos políticos congregados debidamente, pero no por una entidad gubernamental como lo hace ahora la ONPE (Oficina Nacional de Procesos Electorales).

No hay que olvidar que la política es un sistema de convivencia, en el cual todos estamos insertos siempre, ocupando distintas posiciones, ya sea de gobierno o de oposición. Como decía Burke la política no debe ser la mezcla e interesada lucha por la búsqueda de puestos y emolumentos, sino la demostración de una generosa ambición de poder. Dicho en mis palabras, la política no debe ser vista como un juego ferial de tipo individual, con lanzadores de pelota tratando de dar al blanco para tumbarse el muñeco-objetivo (oponente) de turno y así hacerse acreedores de algún trofeo o premio, sino como el juego de fútbol en equipo, en que con una sola pelota, hay que actuar en colectivo, tanto en relación a los propios integrantes como a los de los otros equipos, porque si no se corre el riesgo de que el juego sea suspendido. En el fútbol ningún jugador, individualmente, gana o pierde la contienda. El resultado se atribuye al equipo y ambos equipos –tanto el que gana como el que pierde– contribuyen no solo a la satisfacción del público asistente al juego concretamente realizado ese día, sino que abonan en pro del deporte del fútbol en general, del crecimiento de aficionados, etc. La transposición de estas imágenes y ejemplos al juego político puede ser útil para entender mejor cuáles serían los beneficios de diverso orden que se alcanzarían si los partidos políticos actuaran en la cancha como jugadores profesionales de fútbol y no como eventuales lanzadores de tiro al blanco en un campo ferial.

El próximo proceso electoral del año 2006 puede convertirse en un nuevo suceso de consecuencias nefastas para el enclenque sistema político nacional, si es que se deja que cada partido luche por su parte, o busque obtener su “presa” de poder arrancándosela al contrincante. La franja electoral gratuita por radio y televisión puede ser un mecanismo legal más, que conjuntamente con otros, seguramente de mayor calibre y envergadura, podría contribuir a evitar que se produjera una nueva experiencia de fracaso político nacional.

Tomando otra metáfora de juegos, hay que decir que resulta lamentable ver que ahora los partidos se alistan a girar otra vez la rueda de la ruleta de un juego en que ya todos los viejos “enviciados” en el mismo han perdido y en que los noveles y novatos tratan de “probar suerte”, a ver si la ruleta se detiene en el número premiado. Más bien lo que hay que hacer es cambiar de juego, pasar a uno que implique una especie de reparto de “cartas” o naipes y en que se promueva entre los contendores la sana complejidad de miradas y cálculos que hay entre



FOTOGRAFÍA: JORGE OLAVE

los que están sentados a la misma mesa, situados en un plano equivalente y todos ejerciendo simultáneamente su oportunidad de apuesta o retiro del juego de apuesta, una y otra vez, pero siempre haciendo juego colectivo. Dentro de esta idea de fomento de la canalización y expresión política colectiva, los espacios electorales de la radio y la televisión, si es que son reestructurados y aplicados en un formato adecuado de duración, temática y método pueden ser más relevantes de lo que se piensa para devenir verdaderas fuentes de equidad y acuerdos.

Para ello, podría empezarse por revisar el texto constitucional de 1993 (artículo 35) y la Ley de Partidos Políticos N° 28094, promulgada con fecha 31 de octubre de 2003 y aclararse que obligatoriamente los espacios a los *partidos políticos deberán ser utilizados en forma*

*conjunta y compartida por estos.*

Las primeras ideas y sugerencias de modificación legislativa que aquí se exponen pueden parecer por un lado simplonas y por otro

perturbadoras. Algo semejante se dijo de la propuesta del senador Rolando Ames, cuando a fines del año 89 presentó un proyecto de ley propugnando la moderación política propagandística, mediante la asignación de algunos espacios gratuitos a los partidos y la limitación de la difusión de los espacios políticos contratados. Lamentablemente, en ese entonces todos los partidos principales y medios de comunicación ridiculizaron y bloquearon decididamente la propuesta del senador. Pero, lo hicieron aún con mayor entusiasmo los partidos que conformaban el Fredemo, seguramente porque se vaticinaba a este como el segurísimo ganador del proceso. La realidad fue que apenas cuatro meses después se produjo su desastrosa derrota y que ella tuvo entre sus factores principales el de la ostentación, dispersión y violencia propagandísticas manifestadas por sus integrantes pululando sobre la pantalla televisiva con auténticas características de facciones. Seguramente por ello, muchos de los integrantes del Fredemo y de los otros partidos políticos opositores de la propuesta legislativa, se arrepintieron luego de no haberla aprobado o de no haber elaborado otra, pues de haberlo hecho, todos hubieran ganado en la contienda y el país no se hubiera visto sumergido en doce años de debacle política y moral. Por lo menos así lo reconocieron coincidentemente Mario Vargas Llosa en *El pez en el agua*, Alvaro Vargas Llosa en *El diablo en campaña* y el actual alcalde de San Isidro Jorge Salmón en su testimonio *Entre la vanidad y el poder*.

En suma, no es poca cosa tomar todas las medidas necesarias, por pequeñas que parezcan, para cuidar la campaña electoral próxima, a fin de que ella sirva para el fortalecimiento del sistema de partidos y no para su hundimiento definitivo y por consiguiente el de la comunidad política entera. La revisión de la normativa legal sobre la franja electoral debe ser una parte más de esta urgente tarea de preservación de la vida política.