

TEMA CENTRAL: EL PROCESO ELECTORAL 2006 Y SUS IMPLICANCIAS
PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN EL PERÚ

El derecho humano a la participación política
Enrique BERNALES BALLESTEROS

Participación política y sistema electoral
Walter ALBÁN PERALTA

Hecha la ley, ¿hecha la trampa?: una evaluación del
financiamiento de los partidos políticos
Fernando TUESTA SOLDEVILLA / Tatiana MENDIETA BARRERA

CONTENIDO

Transfuguismo, su matriz histórica. Entre la libertad y la anomia
en la institucionalidad política
César DELGADO-GUEMBES

Entre la autonomía y la autarquía del Jurado Nacional de
Elecciones: la irrevisibilidad de sus decisiones en sede
jurisdiccional en cuestión
Christian DONAYRE MONTESINOS

El proceso electoral 2006 y sus innovaciones en el sistema
democrático peruano
José FRANCISCO GÁLVEZ

ARTÍCULOS DE PROFESORES EXTRANJEROS

El derecho fundamental al secreto de las comunicaciones
F. Javier DÍAZ REVORIO

El principio jurídico de la apariencia
Angelo FALZEA

DERECHO PUC

MMVI • Nº 59

REVISTA DE LA FACULTAD
DE DERECHO



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ. 90 AÑOS

Contenido

Presentación

TEMA CENTRAL: EL PROCESO ELECTORAL 2006 Y SUS IMPLICANCIAS PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN EL PERÚ	1
El derecho humano a la participación política Enrique Bernales Ballesteros	9
Participación política y sistema electoral Walter Albán Peralta	33
Hecha la ley, ¿hecha la trampa?: una evaluación del financiamiento de los partidos políticos Fernando Tuesta Soldevilla / Tatiana Mendieta Barrera	59
Transfugismo, su matriz histórica. Entre la libertad y la anomia en la institucionalidad política César Delgado-Guembes	93
Entre la autonomía y la autarquía del Jurado Nacional de Elecciones: la irreversibilidad de sus decisiones en sede jurisdiccional en cuestión Christian Donayre Montesinos	111
El proceso electoral 2006 y sus innovaciones en el sistema democrático peruano José Francisco Gálvez	139

ARTÍCULOS DE PROFESORES EXTRANJEROS

- El derecho fundamental al secreto de las comunicaciones 159
F. Javier Díaz Revorio
- El principio jurídico de la apariencia 177
Angelo Falzea

ARTÍCULOS DE PROFESORES NACIONALES

- El Parlamento Andino dentro del actual Sistema Andino de Integración y la primera elección universal y directa de representantes peruanos 213
Gattas Abugattas Giadalah
- La Asamblea Constituyente y sus funciones en el sistema democrático constitucional 235
Omar Cairo Roldán
- ¿Y la política nacional anticorrupción? Bien, gracias... 253
Franz Kundmüller Caminatti
- Arbitraje: naturaleza y definición 273
Mario Castillo Freyre / Ricardo Vásquez Kunze
- La justificación del Derecho Penal en Jakobs y sus consecuencias en el ejercicio de la potestad jurisdiccional en un Estado constitucional 285
Yván Montoya Vivanco
- La relación entre las prohibiciones del abuso de posición dominante y de las restricciones verticales 297
Carlos Noda Yamada
- Régimen patrimonial del matrimonio 313
Benjamín Aguilar Llanos
- Usando el género para criticar al Derecho 357
Marisol Fernández Revoredo

Diagnóstico de muerte encefálica en la legislación peruana actual	371
Luis Deza Bringas	

RESEÑAS

Libro homenaje a Armando Zolezzi Möller / <i>Temas de Derecho Tributario y de Derecho Público</i>	391
Lourdes Chau Quispe	

Valentín Paniagua Corazao / <i>Los orígenes del gobierno. Las elecciones (1809-1826)</i>	395
Carlos Ramos Núñez	

RESEÑA INSTITUCIONAL

Autoridades de la Facultad de Derecho	403
Crónica de Claustro	405
Distinciones Académicas de la Facultad de Derecho al 2006	415
Relación de profesores ordinarios al 2006	416

Hecha la ley, ¿hecha la trampa?: una evaluación del financiamiento de los partidos políticos^{*}

Fernando Tuesta Soldevilla^{**}

Tatiana Mendieta Barrera^{***}

El financiamiento de los partidos ha sido siempre la *caja negra* de la política. La historia muestra cómo en la azarosa vida de los partidos, el tema del financiamiento tuvo una importancia especial, aun cuando era un «secreto de Estado» circunscrito a la órbita de la dirigencia. Por lo demás, este financiamiento provenía mayormente de las contribuciones de los miembros y, en algunos casos, de negocios menores.

Ahora bien, durante las dos últimas décadas, con los continuos procesos electorales, con la mayor competencia y la importancia de la campaña en los medios, los costos de la actividad política se han incrementado sustantivamente. En concreto, las campañas son más frecuentes y costosas. En sentido contra-rio, las militancias partidarias y sus aportes económicos han disminuido. Los partidos, a su vez, han perdido mucho crédito público y son más sensibles a la opinión pública.

En Latinoamérica, si las normas específicas sobre los partidos políticos se han multiplicado en las últimas décadas, las que se refieren al financiamiento son mucho más recientes. Una de ellas, la peruana, tuvo la virtud de discutirse en un plazo extenso e inmediatamente posterior al inicio del periodo congresal 2001-2006. La Ley de Partidos Políticos del Perú fue promulgada el 1 de noviembre del año 2003. Como toda norma, es perfectible, pero su aporte inicial

* El presente artículo es una versión modificada de la ponencia presentada al seminario inter-nacional Financiamiento de los Partidos Políticos y Campañas Electorales, organizado por IDEA Internacional, Legislatura de la Provincia de Córdoba (Argentina), las universidades Católica y Nacional de Córdoba, y realizado el 14 y 15 de agosto del 2006 en la ciudad de Córdoba.

** Sociólogo y politólogo. Ha sido jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) entre los años 2000 y 2004. Correo: tuesta@elolivar.org

*** Abogada, especialista en derecho electoral. Ha sido asesora de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Correo: tmb@elolivar.org

es que incursiona en campos antes no tocados de la vida partidaria. Su debilidad ha sido ser sensible a la opinión pública, que no siempre es compañera de las mejores respuestas y soluciones.

En este contexto, el presente artículo busca ofrecer una visión general de la norma peruana sobre el financiamiento de los partidos políticos y evaluar su reciente aplicación.

I. CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO PERUANO

La regulación jurídica de los partidos a través de la Ley de Partidos Políticos (LPP), ley 28094, fue aprobada hace menos de tres años y tiene un diseño institucional que apuesta por un formato de financiamiento mixto. En consecuencia, la norma prevé la posibilidad de que los partidos reciban financiamiento público —directo e indirecto— y privado. Cada una de estas formas tiene una regulación específica orientada a fomentar el fortalecimiento institucional de los partidos y la transparencia en el manejo de los recursos.

En esa dirección —combinación de financiamiento público y privado— se han encaminado la mayoría de los países latinoamericanos, que han consagrado este formato a nivel normativo, como han hecho Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Tan solo en Venezuela se encuentra prohibido el financiamiento público de la actividad política por mandato de la Constitución.

No obstante lo señalado, en el Perú el financiamiento de los partidos políticos proviene fundamentalmente de aportes privados y, el que corresponde al financiamiento público, es indirecto a través de la franja electoral.

Asimismo, la LPP ha determinado la existencia de un organismo fiscalizador o de control de las finanzas partidarias, la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP) de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). La GSFP es un organismo constitucionalmente autónomo, responsable de manera exclusiva de la verificación y el control externos de la actividad económica-financiera de los partidos políticos.

Al marco normativo señalado se le suma el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios expedido por la ONPE.¹ Ambos consti-tuyen el marco legal que se aplicó a las elecciones 2005 y 2006, demostrándose que requieren modificaciones para alcanzar el objetivo para el que fueron propuestos.

¹ Resolución jefatural 060-2005-J-ONPE.

La LPP, muy detallista en muchos artículos, lo es de manera clara en la creación de la GSFP al interior de la ONPE, no permitiendo que esta adecue de la mejor manera una nueva unidad orgánica en su organigrama funcional. Esta ley ha sido reglamentada por la ONPE, donde se establecen normas que regulan la asignación del financiamiento público directo e indirecto y la recepción, registro, límites y prohibiciones del financiamiento privado. Asimismo, el control de los gastos financiados con recursos provenientes del financiamiento público y extranjero, de los gastos en campañas electorales, especialmente del gasto en publicidad electoral; de la actuación de la tesorería y el tesorero partidario; del alcance de las obligaciones de información sobre sus cuentas de ingresos y gastos, los procedimientos de verificación y de control externos de la actividad económica financiera del partido, y las infracciones que acarrearán sanción con los procedimientos para imponer dichas sanciones.

II. UN DOBLE FINANCIAMIENTO PÚBLICO

No está demás recordar que tras la modalidad del financiamiento público subyace la idea de fortalecer la institucionalidad de los partidos políticos, además de disminuir la intervención o injerencia de intereses particulares en sus funciones. También se busca promover la equidad en la competencia electoral entre ellos, al establecer un mínimo común denominador entre todos a través de un financiamiento público, que puede ser tanto directo como indirecto.

1. El discutido financiamiento público directo

En el Perú, el financiamiento público directo ha sido —como en otros países— materia de una discusión equivocada. El desprestigio de los partidos políticos y del Parlamento ha sido la base de apoyo para quienes se oponen a este aporte.² Incluso estuvo en riesgo la aprobación del conjunto de la LPP, por lo que esta se tuvo que votar por partes, siendo la correspondiente al financiamiento público la que tuvo la más baja votación favorable. Fueron, en parte, los medios de comunicación quienes no solo canalizaron la opinión sino que alentaron la eliminación del financiamiento público. El debate no se tradujo en un intento por conocer de dónde provendrían los fondos, si estos son básicamente privados y qué riesgos se contraería si así fuera. El impacto ha sido un financiamiento público de montos pequeños y condicionados al presupuesto.

² En el momento de escribirse este artículo, un proyecto de ley en el Congreso tenía el propósito de eliminar los artículos referidos al financiamiento público directo.

Como se recuerda, el financiamiento público directo es la entrega de dinero que hace el Estado a los partidos políticos para que lo destinen a determinadas actividades previamente establecidas en su normatividad interna. Entre ellas se encuentran el financiamiento de campañas electorales, el funcionamiento partidario y las actividades de capacitación e investigación, entre otras. Estas distintas modalidades de financiamiento no son excluyentes, como lo muestran varios países de la región en los que se contemplan más de una. La pregunta es qué cosa se puede financiar y cuándo se financia.

1.1. Condiciones para acceder al financiamiento

En el Perú, el financiamiento público directo lo reconoce el artículo 29, al destinar el Estado el 0,1% de la unidad impositiva tributaria (UIT)³ por cada *voto emitido* para el Congreso, en la última elección general. En términos de la variable tiempo, la norma peruana se inclina por un financiamiento posterior, es decir, una vez producida la elección. Por ese motivo, el referente para todo cálculo es el resultado electoral del 9 de abril de 2006, fecha en la que se llevaron a cabo elecciones para elegir Presidente y Congreso de la República. En esa medida, la norma no tiene el propósito de financiar la campaña electoral sino de solventar el funcionamiento posterior del partido político.

Pero la LPP establece además una modalidad restrictiva, pues la condición esencial para acceder a este tipo de financiamiento es que los partidos hayan obtenido representación en el Congreso en la última elección general. Sin embargo, la LPP fue modificada a finales del año 2005, introduciéndose el umbral de representación como mecanismo para acceder al reparto de escaños. La norma indicaba que ingresaban al reparto de escaños aquellos partidos que hayan obtenido 4% del total de los votos válidos al Congreso o cinco escaños. Debido a esta doble posibilidad, tal como lo muestra el cuadro 1, Perú Posible y Restauración Nacional lograron ingresar al Congreso gracias a que superaron el 4%, a pesar de que tan solo consiguieron dos escaños cada uno, pero no se les permite constituirse como bancada parlamentaria, cuyo número mínimo es de seis miembros.

De un total de veinticuatro partidos⁴ que presentaron candidatos al Congreso de la República, tan solo siete alcanzaron representación parlamentaria y por tanto se encuentran en condiciones de recibir financiamiento público directo. El inclinarse la norma por calcular el porcentaje de los votos y no de los escaños —como lo hacen otras normas— ha tenido como resultado que

³ La unidad impositiva tributaria (UIT) es un valor de referencia utilizado en las normas tributarias para determinar los montos de las bases imponibles, deducciones, límites de afectación, etc. Para el año 2006 la UIT es de 3.400 nuevos soles.

⁴ Participaron diecinueve partidos y cinco alianzas de partidos.

CUADRO 1, Elecciones al Congreso 2006: escaños y votos obtenidos

	Escaños	% Escaños	Votos válidos	% Votos válidos	% Votos válidos recalculados
Unión por el Perú (UPP)	45	37,5%	2.274.797	21,1%	24,7%
Partido Aprista Peruano (PAP)	36	30,0%	2.213.623	20,6%	24,1%
Unidad Nacional (UN)	17	14,2%	1.648.717	15,3%	17,9%
Alianza por el Futuro (AF)	13	10,8%	1.408.069	13,1%	15,3%
Frente de Centro (FC)	5	4,2%	760.261	7,1%	8,3%
Perú Posible (PP)	2	1,7%	441.462	4,1%	4,8%
Restauración Nacional (RN)	2	1,7%	432.209	4,0%	4,7%
Otros	0	0%	1.574.185	14,6%	—
TOTAL (*)	120	100%	10.753.323	100%	100%

(*) Los votos emitidos ascienden a 14.624.880. Fuente: ONPE

algunos partidos podrán recibir más y otros menos, debido a que existe una desproporción entre el porcentaje de los votos obtenidos y el porcentaje de los escaños asignados, como consecuencia de nuestro sistema electoral.

1.2. El problema del monto y la forma de distribución del financiamiento público

De acuerdo a lo señalado en el artículo 29 de la LPP, el Estado debería destinar el 0,1% de la unidad impositiva tributaria (UIT) por cada *voto emitido*. La ley utiliza un término erróneo, pues los votos emitidos constituyen la suma de los votos válidos para los partidos, más los votos nulos y en blanco, y no se puede compensar económicamente a los partidos con equivalente en votos, que no consiguieron en las elecciones. De acuerdo a los resultados oficiales, los votos emitidos suman 14.624.880 y considerando que el 0,1% de una UIT actual es de S/. 3,4 nuevos soles, el monto a distribuir entre los partidos sería de US\$ 15.068.058.⁵

Si, por el contrario, asumiéramos que al señalar *votos emitidos* la LPP quiere referirse a *votos válidos*, de acuerdo con la definición que se hace en la Ley

⁵ El equivalente a 49.724.592 nuevos soles. En adelante, la conversión se calculará de la siguiente manera: 1 dólar = 3,3 nuevos soles.

Orgánica de Elecciones,⁶ es decir, el total de votos emitidos menos los votos nulos y en blanco, la cifra sería 10.753.323⁷ y, por tanto, el monto a distribuir entre los partidos que alcanzaron representación parlamentaria sería de US\$ 11.079.181. La diferencia es de aproximadamente US\$ 4 millones entre una u otra interpretación, siendo la segunda la correcta.

No obstante lo señalado, en abril del presente año, la ONPE definió por vía reglamentaria que los votos emitidos son el resultado de la suma de los votos válidos, más los votos nulos o viciados, más los votos en blanco,⁸ y que para determinar el monto total que el Estado debe destinar al financiamiento público directo, con arreglo a lo establecido en la LPP, se multiplicará el número total de votos emitidos para elegir representantes al Congreso por la suma equivalente al 0,1% de la unidad impositiva tributaria del ejercicio presupuestal del año de la elección. Esta es una interpretación literal de la norma, que llevará a compensar a los partidos con escaños en el Congreso, a recibir compensación económica por votos de los partidos que no ingresaron al Congreso y por los nulos y blancos. De acuerdo a esta disposición, el monto y la forma de distribución que la ONPE ha calculado son los siguientes:

CUADRO 2. Financiamiento público directo 2007-2011

Partido político en el Congreso	Resultado electoral		Financiamiento por partido expresado en US\$		
	Votos Congreso	%	40% igual	60% proporción	Total
Unión por el Perú	2.274.797	24,78	861.032	2.240.522	3.101.554
Partido Aprista Peruano	2.213.623	24,12	861.032	2.180.270	3.041.302
Unidad Nacional	1.648.717	17,96	861.032	1.623.876	2.484.907
Alianza por el Futuro	1.408.069	15,34	861.032	1.386.853	2.247.885
Frente de Centro	760.261	8,28	861.032	748.806	1.609.838
Perú Posible	441.462	4,81	861.032	434.810	1.295.842
Restauración Nacional	432.209	4,71	861.032	425.697	1.286.729
Total – Partido político en Congreso	9.179.138	100,00	6.027.223	9.040.835	15.068.058

Fuente: ONPE. Los autores han dolarizado los montos

⁶ Artículo 287 de la ley 26860, Ley Orgánica de Elecciones.

⁷ De acuerdo a los resultados oficiales de la ONPE, los votos en blanco fueron 1.682.728 y los votos nulos 2.188.789, casi una cuarta parte del total de los votos emitidos.

⁸ Artículo 4 del Reglamento modificado por la resolución jefatural 084-2006-J-ONPE, publicada el 4 de abril del 2006.

CUADRO 3. Monto a presupuestar por año 2007-2011

partido político en el Congreso	Aporte público 1/5 por año
Unión por el Perú	620.311
Partido Aprista Peruano	608.260
Unidad Nacional	496.982
Alianza por el Futuro	449.577
Frente de Centro	321.968
Perú Posible	259.168
Restauración Nacional	257.346
Total	3.013.612

Fuente: ONPE. Los autores han dolarizado los montos

Más allá de ello, la LPP señala que el financiamiento público directo se distribuye asignando de manera igualitaria entre los siete partidos que tienen representación parlamentaria, el 40% del total, es decir, US\$ 4.431.672 para cada partido político. El 60% restante se distribuye en forma proporcional a los votos obtenidos por cada uno en la elección de representantes al Congreso.

Finalmente, se puede señalar que la norma peruana se inclina a atender preferentemente el criterio de equidad sobre la eficiencia y desempeño electoral, como se aprecia en el cuadro 4. De esta manera, el partido con más votos, UPP, quintuplica en votos a RN, pero mientras este ha conseguido tan solo dos escaños, la organización que candidateó a Humala logró 45 escaños, es decir, más de 22 veces. Sin embargo, el monto por voto obtenido de RN supera en más del doble al de UPP. Así, se establece una relación inversa: a menos votos obtenidos, mayor el valor del monto asignado por voto.

CUADRO 4. Relación entre financiamiento por voto obtenido

ORGANIZACIÓN POLÍTICA	Financiamiento público directo(US\$)	Votos válidos	Relación entre monto asignado por voto obtenido(US\$)
Unión por el Perú (UPP)	3.101.554	2.274.797	1,36
Partido Aprista Peruano (PAP)	3.041.302	2.213.623	1,37
Unidad Nacional (UN)	2.484.907	1.648.717	1,51
Alianza por el Futuro (AF)	2.247.885	1.408.069	1,60
Frente de Centro (FC)	1.609.838	760.261	2,12
Perú Posible (PP)	1.295.842	441.462	2,94
Restauración Nacional (RN)	1.286.729	432.209	2,98

Sin embargo, vale la pena llamar la atención que la tercera disposición transitoria de la LPP dispone que la distribución de los fondos públicos se aplique a partir de enero del año 2007 y de manera progresiva, de acuerdo a las *previsiones presupuestales*. Es decir, los recursos para el financiamiento público directo se encuentran condicionados por la propia norma a la voluntad política del gobierno para asignar el correspondiente presupuesto. No debe dejarse de lado la responsabilidad que le corresponde a la ONPE para que los incluya en el presupuesto del año anterior a su aplicación y los solicite oportunamente.

1.3. El destino de los fondos

El caso peruano es singular pues es el único país que no destina los fondos del financiamiento público directo a la campaña electoral y sí al funcionamiento partidario. La LPP señala que los fondos asignados a los partidos deberán ser utilizados exclusivamente en actividades de formación, capacitación e investigación, así como en gastos de funcionamiento ordinario.

Son consideradas como *actividades de formación* aquellas que tienen como objetivo fomentar el conocimiento y la asimilación de los programas, propuestas, principios y valores del partido;⁹ como *actividades de capacitación* aquellas dirigidas a los afiliados y simpatizantes que tienen por objeto que estos adquieran habilidades y destrezas para el desempeño de funciones vinculadas a los fines y objetivos del partido político;¹⁰ y como *actividades de investigación*¹¹ los trabajos planificados de acopio y análisis sistemático de información, relacionados con fines y objetivos del partido político, cuyos resultados deberán encontrarse a disposición de los ciudadanos. Finalmente, son considerados *gastos de funcionamiento ordinario* los que se dediquen a costear los bienes y servicios relacionados a las necesidades operativas y administrativas del partido.¹²

2. El financiamiento público indirecto

El financiamiento público indirecto permite que el Estado proporcione a los partidos beneficios no dinerarios de distinta naturaleza, pudiendo ser subsidios, apoyo, concesiones o ventajas. La forma más representativa y frecuente

⁹ Artículo 48 del Reglamento de Supervisión de Fondos Partidarios, resolución jefatural 060-2005-J/ONPE.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Artículo 50 del Reglamento de Supervisión de Fondos Partidarios, resolución jefatural 060-2005-J/ONPE

¹² Artículo 46 del Reglamento de Supervisión de Fondos Partidarios, resolución jefatural 060-2005-J/ONPE

de este tipo de financiamiento es el acceso a los medios de comunicación públicos y privados. En algunos casos se presentan también como exoneraciones de impuestos, uso de inmuebles del Estado, etc.

La política moderna se encuentra centrada fuertemente en los medios, por lo que grandes recursos se destinan a contratarlos. Por esa razón, la LPP ha previsto destinar el financiamiento público indirecto al acceso de los partidos a los medios de comunicación. Se establece que este acceso debe de proporcionarse tanto en época no electoral con el llamado *espacio no electoral*, como en época electoral a través de la *franja electoral*. El Estado compensa —señala la ley— a los medios de comunicación a través de la reducción proporcional en el pago del canon por el uso del espacio radioeléctrico o electromagnético. Volveremos sobre este tema más adelante.

III. EL FINANCIAMIENTO PRIVADO

La idea que subyace a este tipo de financiamiento es la posibilidad de que los partidos puedan autosostenerse y por tanto reciban contribuciones, en dinero o en especie, no solo de sus afiliados o militantes, sino de simpatizantes que quieran aportar recursos. La posibilidad de recibir aportes no se restringe a aquellos provenientes de personas naturales, sino que se permite el aporte de personas jurídicas.

Sin embargo, este tipo de financiamiento es el que a lo largo de los años ha evidenciado que sin un tratamiento jurídico adecuado, podría tener un efecto pernicioso en el sistema, permitiendo que los partidos políticos representen los intereses privados o particulares de quienes contribuyen a su sostenimiento. No es ajena a esta preocupación la de crear mecanismos para evitar que el dinero obtenido con actividades ilícitas financien a los partidos. Por estas razones es que se introducen límites o prohibiciones a los aportes provenientes de fondos privados.

Lo que siempre ha existido en el Perú es el financiamiento privado, pero con una regulación deficiente y en la práctica no fue observada por los partidos políticos. Así, a partir de 1997 la Ley Orgánica de Elecciones incorporó algunas normas orientadas a que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) recibiera de los partidos políticos proyecciones y rendiciones de cuentas de gastos de campaña. Esta normativa, circunscrita a un solo artículo,¹³ no fue observada. El JNE no

¹³ Artículo 183.- Dentro de los sesenta (60) días anteriores a las elecciones, las organizaciones políticas, listas independientes y alianzas presentan al JNE la proyección de los fondos que serán invertidos durante el proceso electoral correspondiente, así como su fuente de financiamiento. Dentro de los sesenta (60) días posteriores a la proclamación oficial electoral, los partidos, agrupaciones independientes, alianzas y listas independientes presentan al

tenía mecanismos establecidos en la ley para requerir con carácter vinculante esta información ni se contemplaba un régimen de sanciones para aquellos que inobservaran lo dispuesto.

Por ello, con la aprobación y entrada en vigencia de la LPP se ha mostrado un gran avance en el tratamiento de este tema y en crear condiciones para la transparencia de esa información, que era un secreto cuidadosamente guardado por los partidos con los más diversos argumentos. Este último elemento, la transparencia de la información, abona el fortalecimiento del sistema y una ciudadanía fiscalizadora.

1. Fuentes de financiamiento permitidas: topes

La LPP señala en su artículo 30 que son recursos privados, las cuotas y aportes de los afiliados, los productos de las actividades del partido, los rendimientos del patrimonio, los ingresos procedentes de otras aportaciones en los términos y condiciones previstos en la ley, los créditos que concierten, los legados que reciban y, en general, cualquier prestación en dinero o especie que obtengan.

En relación con los ingresos por actividades, estos no deberán exceder las treinta UIT al año en el caso que no se pueda identificar a los aportantes, eso significaba US\$ 30 mil en el año 2005 y US\$ 30.909 en el 2006.¹⁴ Por otro lado, si bien se ha restringido el aporte de una misma persona natural o jurídica, el límite es alto, en este caso sesenta UIT al año. Es decir, una misma persona podría aportar hasta US\$ 60 mil en el 2005 y US\$ 61.818 en el 2006. Cabe mencionar que estos ingresos de cualquier fuente deben estar registrados en los libros de contabilidad.

Los partidos políticos, en cumplimiento con lo dispuesto por la LPP, han presentado en su gran mayoría la información correspondiente a sus ingresos a partir del año 2005, 31 de los 36 partidos inscritos ofrecieron información financiera, declarando en ese año ingresos totales por US\$ 2.237.101.

2. Fuentes de financiamiento prohibidas

Como ya señalamos, las fuentes de financiamiento prohibidas, así como los límites a los aportes que establece la ley, tienen su origen en tratar de evitar que

JNE, con carácter de declaración jurada, la relación de los gastos destinados a la campaña electoral correspondiente, quedando el JNE facultado para efectuar las indagaciones necesarias para establecer la exactitud del movimiento económico correspondiente a dicha campaña.

14 Para el año 2005 la UIT se determinó en 3.300 nuevos soles y para el año 2006 en 3.400 nuevos soles.

los partidos políticos puedan representar los intereses privados o particulares de quienes contribuyen a su sostenimiento o que el dinero obtenido con actividades ilícitas financie a los partidos.

La LPP ha reducido a tres los aportes prohibidos. Los partidos no pueden recibir aportes de una entidad de derecho público o empresa del Estado, de una confesión religiosa, y de partidos y agencias de gobiernos extranjeros, excepto cuando los aportes estén destinados a formación, capacitación e investigación.

En principio, los candidatos no pueden recibir donación directa de ningún tipo. Pero en el artículo 31 de la ley aparece una excepción que establece que los candidatos pueden recibir, con conocimiento de su partido, aportaciones directas con los límites del artículo 30. Difícilmente un partido no toma conocimiento o le va impedir, por ejemplo, a su candidato presidencial recibir donaciones directas por un equivalente a US\$ 61.818. Sin embargo, se presume que los aportes no declarados son de fuente prohibida.

En términos comparativos, en la región se ha establecido prohibiciones para que los partidos políticos puedan recibir aportes provenientes de fuente privada. Ellas se orientan a impedir o limitar el financiamiento de fuente extranjera, de organizaciones políticas, religiosas o sociales, en algunos casos de personas jurídicas, de contratistas del Estado y aportes anónimos. La idea que subyace a estas prohibiciones es fundamentalmente la transparencia en la información y la imposición de topes para evitar la intromisión de intereses privados en la política y que las decisiones de quienes nos gobiernen se orienten al pago de favores y no al bienestar de los ciudadanos y al buen gobierno. Una forma de contribución privada que ha sido prohibida por la mayoría de las legislaciones es aquella que proviene de fuente extranjera, los aportes anónimos y los de contratistas del Estado.

Finalmente, en el cuadro 5 podemos apreciar cómo se ha diseñado el sistema de financiamiento en el Perú.

CUADRO 5. Estructura del financiamiento de los partidos políticos

Privado	Público	
	Directo	Indirecto
<ul style="list-style-type: none"> • Cuotas y aportes en dinero de sus afiliados. • Los productos de las actividades propias del partido político y los rendimientos procedentes de su propio patrimonio. • Anónimos. • Los ingresos procedentes de otras aportaciones en los términos y condiciones previstos en la presente ley. • Los créditos que concierten. • Los legados que reciban. • Cualquier prestación en dinero o especie que obtengan. 	<p>Presupuesto de la República.</p> <p>Recibido por los partidos políticos que obtienen representación en el Congreso.</p> <p>0,1% de la UIT por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso.</p> <p>Destino:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formación y capacitación. • Investigación. • Gastos de funcionamiento ordinario. <p>Período de distribución: quinquenio posterior a la elección a razón de 1/5 por año.</p> <p>Proporción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 40% forma igualitaria entre todos. • 60% forma proporcional a los votos obtenidos. 	<p>Medios de comunicación privados: porcentaje del canon.</p> <p>Recibido por partidos políticos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Franja electoral: acceso a medios de radiodifusión y televisión de propiedad privada y del Estado. • Espacios de publicidad permanentes en los medios de comunicación del Estado. <p>Destino:</p> <p>publicidad de sus propuestas, planes.</p> <p>Franja electoral: desde los treinta días hasta los dos días anteriores a la realización de elecciones generales.</p> <p>Proporción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ½ del tiempo total disponible: igualitaria entre todos los partidos políticos con candidatos inscritos en el proceso. <ul style="list-style-type: none"> • ½: proporcional a la representación con la que cuenta cada partido político en el Congreso. • Un partido nuevo recibirá lo mismo que el partido que obtuvo la menor asignación.

IV. REGULACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Como hemos señalado líneas arriba, la LPP ha previsto destinar el financiamiento público indirecto al acceso de los partidos a los medios de comunicación. Se establece que este acceso debe de proporcionarse tanto en época no electoral con el llamado *espacio no electoral*, como en época electoral a través de la *franja electoral*. El Estado compensa —señala la ley— a los medios de comunicación a través de la reducción proporcional en el pago del canon por el uso del espacio radioeléctrico o electromagnético.

1. Espacio en época no electoral

Los medios de comunicación de propiedad del Estado se encuentran obligados a otorgar a los partidos, en época no electoral, un espacio mensual de cinco minutos para la difusión de sus propuestas y planteamientos. Estos espacios deben ser programados en horarios estelares, tendiendo a la proximidad con los noticieros principales, ya sea en apariciones diarias o en bloques iguales una vez por semana. Cabe añadir que la norma establece que se encuentra prohibido su uso para publicidad con fines electorales. Tienen derecho a *espacio no electoral* los partidos políticos que hayan obtenido representación en el Congreso de la República en las elecciones inmediatamente precedentes a la fecha de asignación de dicho espacio.

Las propuestas y planteamientos de los partidos políticos con derecho al *espacio no electoral* a través de los medios de comunicación del Estado, se comenzaron a difundir por primera vez en el Perú el 4 de junio de 2004. El 3 de junio del año 2005 se dio inicio al segundo año de aplicación del *espacio no electoral*, el mismo que se prolongó hasta la convocatoria para las elecciones generales, el 5 de diciembre del 2005.

En el cuadro 6 podemos apreciar cómo los partidos han hecho uso de esta posibilidad que brinda la norma de difundir sus propuestas y planteamientos en medios de comunicación públicos.

El cuadro 6 muestra que muchos partidos políticos no hicieron uso del espacio, pese a ser gratuito. La proporción de uso aumenta en la medida en que se aproxima la etapa electoral. Si bien se carece de información empírica, el público tampoco acompañó con su audiencia y sintonía estas emisiones, que tuvieron tan solo relevancia pública cuando a través de otros medios se informó que Alberto Fujimori había utilizado el espacio otorgado a Cambio 90/ Nueva Mayoría, situación que produjo un debate sobre la pertinencia del uso por parte del ex presidente, en ese momento, prófugo en Japón.

**CUADRO 6. Uso de los medios de comunicación del Estado
según partido político**

PARTIDO	Uso de espacio en radio		Uso de espacio en TV	
	Junio 2004 a mayo 2005 (12 meses)	Junio a noviembre 2005 (6 meses)	Junio 2004 a mayo 2005 (12 meses)	Junio a noviembre 2005 (6 meses)
Frente Independiente Moralizador	0,0%	16,7%	25%	33,3%
Alianza Electoral Unidad Nacional	83,3%	100%	91,7%	100%
Partido Perú Posible	91,7%	100%	100%	100%
Alianza para el Progreso	83,3	100%	91,7	100%
Partido Reconstrucción Democrática	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Partido Renacimiento Andino	75%	83,3%	75%	83,3%
Partido Democrático Somos Perú	75%	100%	83,3%	100%
Partido Unión Por el Perú	66,7%	0,0%	75%	66,7%
Partido Acción Popular	58,3%	50%	91,7%	100%
Alianza Electoral Cambio 90 – Nueva Mayoría	58,3%	100%	91,7%	83,3%
Movimiento Descentralista Perú Ahora	41,7%	66,7%	41,7%	100%
Partido Aprista Peruano	100%	66,7%	100%	100%
Coordinadora Nacional de Independientes		16,7%		16,7%
Agrupación Independiente Sí Cumple		66,7%		66,7%

Fuente: www.onpe.gob.pe

2. Espacio en época electoral: la franja electoral

2.1. En elecciones generales

La franja electoral es un mecanismo por el cual se emiten espacios de propaganda electoral en todos los canales y al mismo tiempo. De esta manera, la LPP establece a través del artículo 37 la franja electoral en los medios de radio-difusión y televisión de propiedad privada o del Estado entre los treinta días y los dos días previos a la realización de las elecciones. Por su lado, el Estado compensa a los medios de comunicación a través de la reducción proporcional en el pago de canon por el uso de espectro radioeléctrico o electromagnético. La norma señala además que el Estado debe poner a disposición de los partidos su infra-estructura de radio y televisión para la producción de estos espacios.

En cuanto a la duración y frecuencia, la franja electoral se emite diferenciadamente en tres momentos con la siguiente duración: entre los treinta y quince días anteriores al acto electoral, es de diez minutos diarios; entre los catorce y seis días anteriores al acto, es de veinte minutos; y entre los cinco y dos días, es de treinta minutos.

La distribución del tiempo para los partidos es del 50% del total en forma equitativa, y la otra mitad en proporción a la representación del Congreso. Es la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP) la que determina el tiempo disponible. Los partidos que participan por primera vez tienen un tiempo igual al partido al que se le ha asignado el menor tiempo. Un agregado que hace la ley es que los espacios no utilizados deben servir para que la ONPE difunda todo lo concerniente a educación electoral.

Para el proceso electoral general del 2006, la GSFP determinó mediante la correspondiente resolución la relación de veinticuatro¹⁵ partidos con derecho a acceder a la franja electoral y su orden de aparición, la misma que se observó tanto en radio como en televisión.

Las estaciones de radio y televisión comprendidas en la franja electoral debían remitir semanalmente a la gerencia la información debidamente certificada por una empresa supervisora de medios, con los datos sobre la transmisión efectivamente realizada en los espacios asignados a cada partido de acuerdo al cronograma aprobado y, de ser el caso, con las anotaciones relativas a los casos de transmisiones no efectuadas y la justificación de los mismos.

En las elecciones generales del 2006 el Estado destinó US\$ 5.904.689 a la franja electoral. En televisión se invirtió, entre la primera y la segunda vuelta US\$ 4.534.260, y en radio, US\$ 1.370.428.

Esta modalidad de financiamiento público indirecto ha sido la más favorable para las arcas de los partidos, en la medida en que los costos de televisión y radio, particularmente los primeros, encarecen fuertemente los presupuestos partidarios.

2.2. En elecciones regionales

La ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, en su cuarta disposición transitoria y complementaria ha establecido la existencia de una franja electoral para las elecciones regionales, señalando que habrá espacios de señal abierta y estaciones de radio, públicos y privados, de cobertura nacional y regional. Estos espacios se ponen gratuitamente a disposición de los partidos políticos, agrupaciones independientes o alianzas participantes en el proceso electoral. Esta norma dispone que la ONPE efectúe la distribución equitativa de los espacios mediante sorteo y que el JNE dicte las normas necesarias para el cumplimiento de la disposición.

¹⁵ Alianza para el Progreso; Alianza por el Futuro; Avanza País Partido de Integración Social; Con Fuerza Perú; Concertación Descentralista; Frente Agrícola FIA del Perú – FREPAP; Frente de Centro; Frente Independiente Moralizador; Fuerza Democrática; Justicia Nacional; Movimiento Nueva Izquierda; Partido Aprista Peruano; Partido Renacimiento Andino; Partido Socialista; Perú Ahora; Perú Posible; Progresems Perú; Proyecto País; Reconstrucción Democrática; Restauración Nacional; Resurgimiento Peruano; Unidad Nacional; Unión Por el Perú; Y se llama Perú.

Encontramos que esta norma distorsiona aquello que ha tenido como fundamento la LPP en la parte concerniente al financiamiento, como es el fortalecimiento del sistema, la transparencia y el control. En la LPP no se señalan derechos de financiamiento estatal, ni regulación o limitaciones al financiamiento privado, tampoco obligaciones de información y menos sanciones sobre actuación o infracciones en materia económica financiera para los movimientos regionales. Se crean en este aspecto que consideramos fundamental, condiciones desiguales para quienes participan en un mismo proceso electoral.

El artículo 2 del reglamento precisa con claridad que sus normas son de aplicación para los partidos políticos y alianzas de partidos, excluyendo así a los movimientos y a las organizaciones políticas de alcance local. Por otro lado, es clara la transitoriedad de estos movimientos, que en su mayoría se constituyen para participar en un proceso determinado y luego no tienen más actividad política.

En mérito a la competencia otorgada por la Ley de Elecciones Regionales, el JNE ha expedido la correspondiente resolución donde aprueba el Reglamento de la Franja Electoral Regional, señalando entre otros aspectos que el período de difusión de la misma es desde quince días y hasta veinticuatro horas antes de la fecha fijada para las elecciones regionales, hasta sumar en conjunto un espacio diario total no mayor de diez minutos, transmitidos a una misma hora. Precisa, además, que los espacios no utilizados por las organizaciones políticas, así como los tiempos excedentes, serán destinados a cuestiones de educación electoral que proponga el JNE. Un tema más de la duplicidad de funciones.

V. PUBLICIDAD CONTRATADA

Los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental en el desarrollo de una campaña electoral. Son el instrumento más eficaz para llegar a amplios sectores y transmitir un mensaje con el objetivo de persuadir a los electores. En el Perú, particularmente en las elecciones del año 2000, el partido de Fujimori manipuló a los medios de comunicación y se limitó el acceso a muchos partidos de oposición. Para la mayoría no era posible contratar espacios en televisión de señal abierta y difundir *spots* publicitarios.

Por ello, la LPP establece que la contratación de publicidad política debe hacerse en igualdad de condiciones para todos los partidos políticos, movimientos políticos y organizaciones políticas locales. Precisa, asimismo, que las tarifas no pueden ser superiores a las tarifas promedio efectivamente cobradas por la difusión de publicidad comercial y establece la obligación de que dichas

tarifas sean hechas públicas informando a la GSFP dos días después de la convocatoria a elecciones.

También se ha normado el período de tiempo en el que los partidos pueden contratar publicidad con fines electorales —desde los sesenta hasta los dos días previos al día de la jornada electoral—. Cuando se trata de una elección general, el partido se encuentra impedido de contratar publicidad por un tiempo mayor de cinco minutos diarios en cada estación de radio y televisión. Esta publicidad solo puede ser contratada por el tesorero del partido político, del movimiento político o de la organización política local.¹⁶

Para las elecciones generales del presente año, los medios de comunicación televisivos, radiales y la prensa escrita pusieron en conocimiento de la SGFP las tarifas¹⁷ correspondientes a la contratación de publicidad. Los partidos políticos podían trabajar con doce medios televisivos, once de prensa escrita y once radios, cuyas tarifas se encontraban en la página web de la ONPE.

Para la primera vuelta de las elecciones generales del presente año, los partidos políticos que participaron invirtieron poco menos de US\$ 4 millones en prensa escrita y televisión. La mayor inversión correspondió a la televisión: alrededor del 80% del total. El detalle se aprecia en el cuadro 7.

CUADRO 7. Inversión en televisión – primera vuelta¹⁸

PARTIDO	US\$	%
Perú Posible	1.144.638	34
Unidad Nacional	575.162	17
APRA	485.294	14
Frente Independiente Moralizador	401.572	12
UPP	296.507	9
Alianza por el Futuro	166.993	5
Frente de Centro	75.463	2
Otros partidos¹⁹	224.238	7

¹⁶ Artículos 39 y 40 de la LPP.

¹⁷ <http://200.48.60.72/partidospoliticos/SUPERVISION/tarifas.htm>

¹⁸ http://www.transparencia.org.pe/documentos/datos_electorales_010.pdf. Las sumas han sido dolarizadas por el autor.

¹⁹ Justicia Nacional (1.88%); Alianza para el Progreso (1.44%); Restauración Nacional (0.67%); Perú Ahora (0.62%); Fuerza Democrática (0.52%); Partido Socialista (0.36%); Con Fuerza Perú (0.31%); Y se llama Perú (0.28%); Progreseemos Perú (0.22%); Reconstrucción Democrática (0.14%); Renacimiento Andino (0.06%); Proyecto País (0.05%); Concertación Descentralista (0.03%); Resurgimiento Peruano (0.03%); Avanza País (0.02%); FREPAP (0.02%); Movimiento Nueva Izquierda (0.02%).

Como puede apreciarse, no existe una relación entre la inversión que realizaron los partidos y los resultados electorales. Así, Perú Posible fue el que invirtió la mayor cantidad de dinero en contratar publicidad en televisión —un tercio del total— y, sin embargo, tan solo obtuvo dos representantes al Congreso de la República. Otro caso es el del FIM, que invirtió poco menos del 12% del total, pero su candidato presidencial no llegó al uno por ciento y no ganó un solo escaño.

En el caso de UN, alianza electoral cuya candidata presidencial tuvo una posición expectante en las encuestas, finalmente obtuvo el 23.87% de los votos en todo el país y alcanzó diecisiete escaños. El APRA, que obtuvo la segunda votación presidencial con el 24.3% de los votos y alcanzó 36 parlamentarios, es el partido que se encuentra en el tercer lugar de los que más invirtieron en publicidad televisiva. Sin embargo, se encuentra distante de PP que es el más recursos destinó para ese fin, y cerca de UN que es el que contó con mayores aportes de campaña.

Por otro lado, UPP, cuyo candidato presidencial logró el primer lugar de las preferencias electorales en primera vuelta, con el 25.7% de los votos, y obtuvo 45 representantes al Congreso de la República, se encuentra en el quinto lugar entre los partidos que más invirtieron en publicidad televisiva, pero solo con el 8.8% del total contratado por este concepto. El cuadro muestra así una alta concentración en la inversión publicitaria, que lleva a dos partidos (PP y UN) a invertir en publicidad televisiva el 50% del total.

Para el caso de inversión en prensa escrita, se observa que UN y el APRA concentraron más de la mitad del total. En este caso, PP y el FIM invirtieron significativamente menos.

CUADRO 8. Inversión en prensa escrita – primera vuelta²⁰

PARTIDO	US\$	%
Unidad Nacional	119.675	26
APRA	118.381	26
Perú Posible	37.366	8
Justicia Nacional	30.464	7
UPP	27.920	6
Frente de Centro	25.813	6
Alianza por el Futuro	24.308	5
Partido Socialista	15.868	3
Movimiento Nueva Izquierda	13.138	3
Alianza para el Progreso	11.591	3
Concertación Descentralista	9.196	2
Otros partidos²¹	24.587	5

Para la segunda vuelta de las elecciones generales, el APRA y UPP invirtieron en total US\$ 497.384 tanto en prensa escrita como en televisión.²² En ambos casos, una cifra menor que la de la primera vuelta y menor que la inversión de solo UN y PP de manera separada. Específicamente en prensa escrita la inversión alcanzó los US\$ 60.520, correspondiéndole al APRA el 77% y a UPP el 23%. En lo referente a la televisión, ambos partidos invirtieron US\$ 436.864: el APRA invirtió el 51% y UPP el 49%. No hubo, por lo tanto, una diferencia significativa.

VI. LA VERIFICACIÓN Y EL CONTROL EXTERNOS

El diseño de un sistema de financiamiento a los partidos políticos conlleva necesariamente el diseño de un mecanismo de verificación y control externos

²⁰ http://www.transparencia.org.pe/documentos/datos_electorales_010.pdf. Las sumas han sido dolarizadas por el autor.

²¹ Perú Ahora (1.43%); Restauración Nacional (1.28%); Y se llama Perú (0.61%); Con Fuerza Perú (0.48%); Frente Independiente Moralizador (0.22%); Renacimiento Andino (0.18%); Proseamos Perú (0.11%); Fuerza Democrática (0.08%); Reconstrucción Democrática (0.03%).

²² http://www.transparencia.org.pe/documentos/datos_electorales_15.pdf

de la actividad económica y financiera de los partidos. Se determina, de esta manera, la existencia de un organismo encargado de controlar y fiscalizar el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. En la mayoría de los casos, de esto se ocupa el organismo electoral (Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Venezuela). Hay un solo caso, El Salvador, en que la tarea está encomendada a la Contraloría General de la República. En Costa Rica, Panamá y República Dominicana este trabajo está en manos tanto del organismo electoral como de la Contraloría General de la República. En Argentina, la tarea recae en manos de los jueces federales con competencia electoral, y en Nicaragua intervienen varias instancias estatales en el proceso —organismos electorales, Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito—.

En el Perú, la tarea de verificación y control de las finanzas partidarias es competencia de la ONPE a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios²³. Sin embargo, hasta la fecha este organismo electoral no realiza una auditoria que podría complementarse para el control con los cruces de información oficial con otras instituciones, y los monitoreos de gastos.

El titular de la ONPE tiene la particularidad de no ser nombrado para el ejercicio del cargo con la participación de los partidos políticos. Es más, de acuerdo a ley no puede haber pertenecido en los cuatro años anteriores a su postulación a ningún partido político ni haber ejercido cargos directivos con carácter nacional en los mismos. Tampoco puede haber postulado a cargos de elección popular durante ese mismo período. Se trata, por lo tanto, de una persona que puede relacionarse con los partidos de manera neutral e imparcial. Para el caso de la supervisión, de alguien con la libertad de ejercer su función sin limitaciones que no sean las propias de la ley y de obrar con independencia. En otras palabras, la política institucional de supervisión de fondos tiene un componente importante de voluntad política, en el sentido de toma de decisiones, como las que exige, por ejemplo, la sanción a los partidos políticos.

1. Presentación de informes

A través de los informes, los partidos rinden cuentas económicas y financieras de los recursos de fuente privada con los que han contado durante un ejercicio anual. Esta rendición de cuentas es fundamental para la transparencia del origen y destino de los fondos con los que cuentan los partidos.

El desarrollo de las funciones de verificación y control externos de la actividad económica financiera de los partidos políticos, la realiza la GSFP de la

²³ Artículo 34 del Reglamento.

ONPE, fundamentalmente mediante la verificación de la información presentada por los partidos en los informes de distinta naturaleza que de acuerdo a la LPP y su reglamento deben presentar. Con esa información realiza también el control de los topes establecidos en la norma.

Sin embargo, la LPP tan solo señala la obligación de los partidos de presentar un informe financiero anual y de entregar, a pedido de la GSFP, una relación de las aportaciones de fuente privada. Es en el reglamento donde se desarrolla de manera más detallada los aspectos relacionados a la presentación de informes y donde se prevé la presentación de informes complementarios y adicionales.

En ese sentido, uno de los aportes fundamentales del reglamento es la exigencia de que la información económica financiera sea entregada en los formatos que aprueba la GSFP. Este detalle formal es importante, pues busca estandarizar la información, permite un mejor y más fácil procesamiento de los datos y su posible inclusión en sistemas de auditoría o control. Facilita, además, la labor de los partidos al momento de entregar su información. Asimismo, puede resultar útil para los necesarios cruces de información interinstitucional mediante la importación o exportación de data homogénea y estandarizada. Estos formatos van acompañados de instructivos que facilitan su comprensión y se encuentran además en la página web de la ONPE.²⁴

El año 2006 es el primer año en el cual los partidos políticos deben entregar información contable y financiera a un organismo del Estado. En un acto de transparencia cualquier ciudadano podrá acceder a la información consolidada que publica la ONPE²⁵ en la página web, una vez concluido el procedimiento de verificación y control.

1.1. Informe financiero anual

La LPP señala que los partidos deben presentar de manera obligatoria un informe financiero anual ante la GSFP, en el plazo de seis meses contados a partir del cierre de cada ejercicio anual.²⁶ Este informe, que es el único que exige la LPP, debe ser presentado el último día útil del mes de junio de cada año. En la fecha prevista, veinte partidos cumplieron con esa obligación y al momento de elaborarse este texto, veintinueve de los 34 partidos que se encontraban obligados a presentarlo han cumplido con la norma.²⁷

²⁴ <http://200.48.60.72/partidospoliticos/SUPERVISION/materiales.htm>

²⁵ http://200.48.60.72/partidospoliticos/SUPERVISION/AE_AF.htm

²⁶ Artículo 34 del Reglamento.

²⁷ Los partidos que no han entregado el informe son: Frente Independiente Moralizador; Perú Ahora; Justicia Nacional; Renacimiento Andino; y Partido Humanista.

Cabe precisar que este informe se limita a la presentación de los ingresos y gastos por financiamiento privado, en la medida en que el financiamiento público directo no se otorgará sino a partir del 2007, si existiera disponibilidad presupuestal. La GSFP tiene ocho meses contados desde la recepción de la documentación para pronunciarse sobre la regularidad y adecuación a lo dispuesto en la LPP y aplicará, de ser el caso, las sanciones previstas en la ley.

De acuerdo a la ley, el régimen tributario aplicable a los partidos políticos es el que la ley establece para las asociaciones. Por ello, la información solicitada por el Reglamento en este informe anual son los estados financieros que cualquier persona jurídica está obligada a llevar como contabilidad completa por la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT).²⁸ Junto con las notas a los estados financieros, estos serán los instrumentos de verificación y control fundamentales de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios.

CUADRO 9. Informe financiero anual

Contenido del informe financiero anual	Información que debe incluirse
Balance general	Detalle de cada una de sus cuentas.
Estado de ingresos y egresos	Se debe diferenciar las fuentes de financiamiento privada y pública: <ul style="list-style-type: none"> • En el caso de <i>ingresos y gastos por financiamiento privado</i> se debe reportar, además, un detalle de las aportaciones clasificadas por cada persona natural o jurídica que realizó el aporte y señalar el monto total de aportes que realizó en el año del informe. • El informe de <i>ingresos y egresos</i> con cargo a los fondos del <i>financiamiento público</i> establecido debe estar acompañado de un anexo que indique los saldos no ejecutados de dichos fondos.
Notas a los estados financieros	

1.2. Información sobre las aportaciones privadas

Asimismo, la LPP señala que la GSFP puede requerir a los partidos, un informe que contenga la relación de las aportaciones provenientes del financiamiento privado, el importe de cada una de ellas, y en su caso, los nombres y direcciones de las personas que las han realizado. Aun cuando ley ha dejado a criterio de la GSF el determinar cuándo pedir la relación de aportes

²⁸ La SUNAT es la institución pública del sector de economía y finanzas que administra, fiscaliza y recauda los impuestos.

privados, el reglamento ha establecido una periodicidad semestral para la entrega de esta información, independientemente de que exista un proceso electoral convocado o no.

El reglamento busca dejar definido un plazo de cumplimiento y generar la regularidad de acciones de control interno y organización y registro permanente de los aportes, que permita que los partidos vayan desarrollando prácticas sanas de administración, sin estar sujetos a un pedido repentino de información.

Durante el año 2005, casi la totalidad de los partidos cumplieron con presentar estos informes semestrales. Los veintiocho partidos con inscripción vigente a junio de ese año presentaron el *informe correspondiente al primer semestre 2005*. Este informe abarcaba el período comprendido entre la fecha de su adecuación al Registro de Organizaciones Políticas y el 30 de junio de 2005.

De acuerdo a la información consolidada por la GSFP,²⁹ en este primer informe llama la atención que cuatro partidos señalaron no haber recibido aporte alguno, sea en dinero o en especie,³⁰ tres de ellos consignaron montos iguales o menores a US\$ 30,³¹ y otros tres no llegan a superar los US\$ 1.500.³² La observación es pertinente pues cabe preguntarse cómo es que partidos con estos insignificantes recursos pueden sostener una estructura en el ámbito nacional, con locales, servicios, etcétera. Lo que plantea, una vez más, el cuestionamiento a la inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas del JNE.

En el mismo consolidado encontramos que el Partido Aprista Peruano ha consignado US\$ 515.912 como aportes privados; el Partido Popular Cristiano, US\$ 64.965; y Somos Perú, US\$ 51.166. Perú Posible, partido gobernante en el período del informe, declaró como aportes privados US\$ 39.843. Sin embargo, la GSFP no ha hecho público el análisis de la información presentada por los partidos en este primer informe, lo que impide conocer la consistencia de la información consignada.

En lo que se refiere al informe correspondiente al *segundo semestre del 2005*, de los 32 partidos con inscripción vigente a diciembre de ese año, treinta cumplieron con presentarlo. Fuerza Nacional y Partido Movimiento Humanista Peruano no presentaron ese informe. Se puede observar que todos los partidos incrementaron sus aportes privados, debido a la proximidad de las elecciones generales de abril del 2006. Un ejemplo de lo señalado es Justicia Nacional, que pasa de US\$ 663 a US\$ 94.385. Nuevamente el Partido Aprista Peruano es el que consigna los mayores ingresos como aportes privados: US\$ 607.907.

²⁹ <http://200.48.60.72/partidospoliticos/inf FINANCIERA/2005/Aporte/2005 - AP - COMPARATIVO.pdf>

³⁰ Alianza para el Progreso; Cambio 90; Coordinadora Nacional de Independientes; y Reconstrucción Democrática.

³¹ FREPAP; Nueva Mayoría; y Renovación Nacional.

³² Con Fuerza Perú; Frente Independiente Moralizador; y Justicia Nacional.

A diferencia de lo ocurrido con el primer informe semestral, el segundo ha sido hecho público por la GSFP, en su página web.³³ En este informe se analizan: a) aspectos formales de la presentación, b) análisis de contenido, c) verificación de aportes individuales, y d) comparación de ingresos por aportaciones con gastos de propaganda electoral.

En lo que se refiere a los *aspectos formales de la presentación*, este informe nos permite conocer el grado de cumplimiento de los partidos políticos: veintisiete de los 32 cumplieron con presentarlo en la fecha señalada (16 de enero de 2006); tres partidos lo hicieron después de esa fecha; y solo uno no entregó la información.³⁴ En este aspecto, el análisis de la GSFP concluye que «La ONPE se ha dirigido por escrito a los referidos partidos, reiterándoles la obligación de presentar los citados informes, aun en el caso de que no se haya producido ingreso alguno».³⁵

En el aspecto relativo a la *conformidad con los requerimientos*, se incluyó la conformidad de lo presentado con lo requerido. Lo destacable en este aspecto es la presentación de los informes en los formatos aprobados por la GSFP, siendo esta una herramienta determinante para el análisis de la información.

En el *análisis de contenido*, la GSFP determinó que: «[...] no existe ningún aportante persona natural o jurídica, que haya efectuado durante el año 2005, aportaciones mayores a 60 unidades impositivas tributarias, límite establecido por la ley, para aportaciones anuales en efectivo y en especie a un mismo partido político».³⁶ Llama la atención lo señalado, puesto que se trata del análisis de la información semestral (del primero de julio al 31 de diciembre de 2005), pero no del primer semestre, que sumados podrían ofrecer cifras más cercanas a los límites y topes anuales.

En lo referente a los aportes anónimos, algunos partidos declararon haberlos recibido sin justificación, entre ellos la Agrupación Independiente Sí Cumple, el Partido Justicia Nacional y el Movimiento Nueva Izquierda, dado que las normas vigentes solo permiten el reconocimiento de aportes anónimos, siempre que provengan de actividades de financiamiento proselitistas.

Cuando la GSFP realizó la *verificación de aportes individuales*, lo hizo tomando una muestra de aportantes con la finalidad de verificar la información relacionada con los aportes. Para tal fin, cursó cartas a personas naturales y jurídicas de los 32 partidos. A la fecha de la elaboración de este trabajo se

³³ http://200.48.60.72/partidospoliticos/infofinanciera/2005/segundo_semestre/InformeAnalisis2doSem20051.pdf

³⁴ El Movimiento Humanista Peruano.

³⁵ http://200.48.60.72/partidospoliticos/infofinanciera/2005/segundo_semestre/InformeAnalisis2doSem20051.

³⁶ *Ibid.*

habían recibido respuesta de diez personas naturales, señalando información coincidente.

Finalmente, cuando realizó la *comparación entre los ingresos por aportaciones y los gastos de propaganda electoral*, tomando en consideración el hecho de que algunos partidos habían contratado propaganda en el mes de diciembre, contrastó los gastos en los que los partidos habrían podido incurrir tomando «[...] como base el informe presentado por la central de medios sobre publicidad política contratada en el mes de diciembre y las tarifas proporcionadas por los medios de comunicación».³⁷ Con este procedimiento se identificó que en el caso de dos partidos los ingresos eran *aparentemente* insuficientes para asumir los gastos de propaganda electoral. Los partidos aún no habían absuelto la carta cursada por la ONPE solicitando aclaración. Esto resulta preocupante porque la eficacia del sistema se encuentra casualmente en el cumplimiento de las normas de parte de los partidos y en la atención a los requerimientos del órgano fiscalizador.

1.3. Informes de aportaciones y gastos de campaña electoral

De acuerdo a lo dispuesto por el reglamento, los partidos deben presentar, una vez convocado el proceso electoral, informes de aportaciones y gastos de campaña electoral.³⁸ Los informes de aportaciones se presentan bimestralmente y los de gastos luego de sesenta días, contados desde la proclamación de los resultados.

Con relación a los informes bimestrales de aportaciones, veintitres de los veinticuatro partidos que participaron en el proceso electoral del 2006 han presentado el primer informe. Con relación al segundo informe, diecinueve de veinticuatro cumplieron con presentarlo. En cuando a las alianzas de partidos, cuatro de las cinco lo presentaron. Llama la atención que la fujimorista Alianza por el Futuro haya sido la única que no presentó ninguno de los dos informes de aportes de campaña. De los dos partidos que la conforman, Nueva Mayoría tampoco ha presentado informes y Cambio 90 no ha reportado ingresos por este concepto. Alianza para el Futuro ha obtenido representación parlamentaria, con trece congresistas, y ha realizado campaña electoral tanto en medios de comunicación como en afiches y paneles. La ONPE ha conseguido este hecho en el resumen de los informes consolidados que ha publicado en su página web. Sin embargo, como organismo electoral supervisor ha carecido de un desempeño más proactivo, haciendo uso de otros medios para conocer aquello que se quiere evadir como información.

³⁷ *Ibíd.*

³⁸ Artículo 71.

Con relación al informe de gastos de campaña, de acuerdo al reglamento este se debe presentar luego de sesenta días de proclamados los resultados oficiales. Contrastar el grado de cumplimiento de los partidos y de las alianzas de partidos en la entrega de este informe, permitirá a la ONPE evaluar la consistencia de la información presentada. Delia Ferreira afirma con acierto lo siguiente:

Las rendiciones de cuentas, igualmente, deben reflejar, en forma detallada los gastos de los partidos o candidatos. Tener información sobre lo gastado es una vía indirecta de verificar la veracidad de los datos sobre los ingresos [...]. Cuando se establece la obligación de reportar los gastos, se generan incentivos para transparentar más ingresos, a efectos de que la disparidad de las cifras no sean muy llamativas.³⁹

Otro aspecto importante para un eficiente control externo de las finanzas partidarias es que el órgano encargado de la fiscalización y el control pueda comprobar la veracidad y consistencia de la información presentada. Ello no se logra solamente con lo presentado por los partidos sino que se debe estar en la posibilidad de realizar cruces de información con la que poseen otras entidades, como la SUNAT, la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) y la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV). La ONPE a la fecha ha celebrado un convenio de colaboración con la Unidad de Inteligencia Financiera, un organismo adscrito al Ministerio de Justicia, encargado de recibir, analizar, tratar, evaluar y transmitir información para la detección del lavado de activos y del financiamiento al terrorismo, así como de apoyar la implementación por parte de los sujetos obligados del sistema para detectar operaciones sospechosas de este tipo.

2. Sanciones

Para el caso de la rendición de cuentas, la coercibilidad es una de las características de la norma jurídica, que consiste en que

[...] la norma jurídica necesariamente deberá cumplirse, al margen de la voluntad de los individuos cuyas conductas regula. Para ello se establecen órganos y organismos, los procesos y procedimientos, los agentes y funcionarios que se encargan de aplicarla y hacerla cumplir, aún en contra de la voluntad del sujeto destinatario. Esta capacidad de coerción corresponde al Estado, quien en el ejercicio de una coacción legítima, está facultado para el uso de la fuerza. En nuestro caso, se debe asegurar de manera precisa la coercibilidad de las normas que regulan el financiamiento político. Un efectivo régimen de controles y

³⁹ FERREIRA RUBIO, Delia. «La rendición de las cuentas partidarias». En *Elecciones*, año 4, n° 5, p. 25.

vigilancia, una autoridad dotada de los recursos necesarios y unos procedimientos claros y sencillos podrían ser los elementos básicos para esta garantía.⁴⁰

En observancia al principio de legalidad,⁴¹ la LPP otorga a este organismo electoral la potestad sancionadora administrativa y prevé en su artículo 36 cuáles son las conductas que constituyen infracciones a la norma que son pasibles de sanción y cuál es la sanción a imponerse. Estas conductas sancionables administrativamente no pueden ser interpretadas de manera extensiva y el reglamento tan solo puede especificar o graduar lo previsto en la ley y en modo alguno establecer nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente.

Por ello, el reglamento contempla de manera complementaria un procedimiento de señalamiento de inobservancias a las disposiciones legales y reglamentarias por parte de los partidos, estableciendo su difusión para conocimiento de los ciudadanos y organizaciones interesados, contribuyendo así al espíritu de institucionalidad partidaria y transparencia del manejo económico contenido en la ley.⁴²

2.1. Pérdida del derecho a percibir financiamiento público directo

Los partidos políticos pierden el derecho al financiamiento público directo cuando incumplen la obligación de presentar la contabilidad detallada de sus ingresos y gastos en el informe financiero anual de acuerdo a lo establecido en la LPP, el último día útil del mes de junio de cada año.

Esta sanción, sin embargo, solo es aplicable a los partidos o alianzas que han obtenido representación parlamentaria, dado que solo ellos tienen el derecho a acceder a este tipo de financiamiento. Aquellos partidos o alianzas que no se encuentran en este supuesto y no presentan el informe financiero anual, en la práctica no son pasibles de sanción.

En las últimas elecciones generales, llevadas a cabo el 9 de abril de 2006, diecinueve partidos políticos presentaron listas al Congreso y tan solo cuatro alcanzaron representación parlamentaria;⁴³ es decir, a quince de ellos no les es aplicable esta sanción. En el caso de las alianzas, de cinco que presentaron listas al Congreso, tres alcanzaron representación parlamentaria, es decir a dos de ellas no les es aplicable la sanción. Podría afirmarse entonces que, en principio, 17 de las organizaciones políticas que participaron en este proceso electoral no tendrían sanción efectiva si no presentan el informe financiero anual en el plazo de ley.

⁴⁰ ULLOA, Félix. «Aplicación efectiva de las normas». En *Elecciones*, año 4, n° 5, pp. 33-34.

⁴¹ Las conductas sancionables y las sanciones deben estar expresamente previstas en la ley.

⁴² Artículos 82 al 84.

Definitivamente, esta sanción estaba pensada para un escenario de un sistema de pocos partidos de alcance nacional y con representación. Sin embargo, la modificación que se hizo a la LPP variando los plazos para la inscripción y la inadecuada interpretación de la norma que realizó el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), en el sentido que carecía de facultades para verificar las firmas de los que suscribían como militantes las actas de los comités partidarios, ocasionó la dudosa inscripción de muchos partidos.

Si en julio se presenta el incumplimiento de la norma que prescribe que los partidos deben de presentar este informe financiero anual, y ante la ausencia de sanción para los partidos que no alcanzaron representación parlamentaria, el rol que le tocaría desempeñar al organismo supervisor —en este caso, la ONPE— resulta determinante. Hacer de conocimiento público por todos los medios posibles y con mucha determinación el incumplimiento de la presentación de estos informes, se traducirá, al menos, en una sanción y en una presión social sobre aquellos partidos políticos involucrados.

2.2. Multas

a) Por recibir financiamiento prohibido

Los partidos políticos reciben una multa no menor de diez ni mayor de cincuenta veces el monto de la contribución recibida, omitida o adulterada, cuando: a) reciben financiamiento de alguna entidad pública o empresa de propiedad o con participación del Estado; b) reciben financiamiento de alguna confesión religiosa; c) reciben financiamiento de partidos políticos o agencias de gobiernos extranjeros y los destinan a actividades distintas a la capacitación, formación o investigación estipuladas en el reglamento; d) omiten registrar los gastos generados por sus candidatos para financiar sus campañas; e) omiten información de ingresos o gastos en sus informes anuales; f) adulteran información de ingresos o gastos en sus informes anuales; y g) se comprueba que existen ingresos que no han sido declarados por el partido, siendo considerados ingresos prohibidos.

b) Por recibir financiamiento por encima del tope permitido

Los partidos reciben una multa no menor de diez ni mayor de treinta veces el monto de la contribución recibida, cuando: a) se acredite que han recibido de una misma persona natural o jurídica aportes, bajo cualquier modalidad, que en un año superan las sesenta unidades impositivas tributarias y b) se acrediten ingresos superiores a las treinta unidades impositivas tributarias en un año sin que se pueda identificar a la persona natural o jurídica que realizó el aporte.

La ONPE estaría en posibilidad de imponer estas sanciones y multas a los partidos y alianzas de partidos luego de realizar el análisis del primer informe financiero anual. Este debe presentarse el último día útil de junio. La ONPE, por su lado, tiene hasta ocho meses para realizar la verificación de lo presentado por los partidos y controlar el cumplimiento de los topes establecidos en la norma. A partir de marzo de 2007 se podrá conocer si los partidos y alianzas de partidos que participaron en las elecciones generales del año 2006 han recibido financiamiento privado dentro del marco de la ley y si son pasibles de sanción.

En el caso de las alianzas de partidos⁴⁴ que han participado en el último proceso electoral general, el tratamiento en materia de financiamiento que les otorga el reglamento deja muchos aspectos sin resolver. Si una alianza de partidos accede al financiamiento público directo y se disuelve, queda por determinar quién lo debiera recibir. En el mismo escenario, si el financiamiento es a la alianza de partidos, ¿qué sucede si ella desaparece?, ¿a quién se sanciona si la alianza fuera pasible de una multa?

El reglamento ha señalado cuáles constituyen incumplimientos a la LPP y al reglamento. En esta categoría incluye a toda no observancia de lo dispuesto con carácter mandatorio por estas normas y que no ha sido considerado como materia de infracción a la LPP.

VII. ANOTACIONES FINALES

Suele considerarse que los grandes males de la representación política deben resolverse con más normas. Si bien esto no es cierto, tampoco se puede negar que las normas colaboran y permiten mayores grados de institucionalización, particularmente si se aplican de manera adecuada.

La experiencia peruana muestra que una norma no debe ser reglamentarista, es decir, que contemple de manera pormenorizada todas las opciones o supuestos que pudieran presentarse. Una ley debe normar aquello que es esencial y fundamental al objetivo que se propone de manera clara y precisa. Le debe corresponder al órgano supervisor el normar vía reglamentaria los aspectos que desarrollen la ley.

⁴³ Partido Aprista Peruano; Perú Posible; Restauración Nacional; Unión por el Perú.

⁴⁴ De acuerdo a la LPP, el Registro de Organizaciones Políticas (OROP) del JNE debe cancelar su inscripción cuando concluye el proceso electoral, salvo que sus integrantes decidiesen ampliar su plazo de vigencia y para ello deberán comunicarlo a más tardar dentro de los treinta (30) días naturales posteriores a la conclusión del proceso electoral. En tal supuesto, la alianza tendrá la vigencia que sus integrantes hubiesen decidido o hasta que se convoque al siguiente proceso electoral general.

Uno de los importantes componentes de una LPP en lo que respecta al financiamiento es la inclusión de disposiciones que contribuyan a la transparencia en la información, tanto de lo que se asigna o percibe como del destino de los recursos, sean estos públicos o privados. Es determinante que sea de conocimiento de los ciudadanos el uso que hacen los partidos de los recursos que perciben.

La ley debe de tomar en consideración la totalidad de las normas del sistema jurídico que pudieran relacionarse, de manera que sea coherente con el sistema e incorporar en su regulación principios y garantías consustanciales al sistema; principios como el de legalidad, debido proceso, tipicidad, predictibilidad y celeridad, entre otros, que hagan de la ley una norma aplicable, eficiente y coherente. La coercibilidad es una de las características de la norma jurídica, por lo que deben incluirse sanciones a los incumplimientos a la norma que se consideran sustanciales para alcanzar los objetivos propuestos.

Es recomendable que los partidos cuenten con financiamiento público, ello es uno de los componentes que colaboran con su fortalecimiento institucional. Por otro lado, esto disminuye la intervención o injerencia de intereses particulares en las funciones partidarias. Es también un factor que promueve la equidad al establecer un mínimo común denominador entre todos. El financiamiento público directo debe ser viable para el Estado, por un lado, y por otro, debe ser asignado a los partidos que cuenten con representatividad, por lo que las condiciones que se establezcan para acceder al financiamiento deben tomar en consideración esta variable. El monto y la forma de distribución son componentes importantes de la ley. Una de las formas de determinar de manera objetiva la representatividad es introducir variables relacionadas con el nivel de representación alcanzado en elecciones congresales y no con el número de escaños conseguidos, pues hay sistemas electorales distorsionadores.

Las formas de financiamiento público indirecto que se incluyan deben tomar en consideración que se están utilizando recursos del Estado, y por ello, deben establecerse mecanismos que permitan la transparencia para el acceso a la información.

En relación con el financiamiento privado, en la medida en que es una forma que permite el autosostenimiento de los partidos, y que se ha evidenciado que puede tener un efecto pernicioso en el sistema permitiendo que los partidos políticos representen los intereses privados o particulares de quienes contribuyen a su sostenimiento, deben introducirse límites (topes) a las aportaciones privadas. Una misma persona natural o jurídica debe poder aportar anualmente a un partido hasta un monto máximo establecido en la norma.

De otro lado, cuando la norma contemple la posibilidad de constituir alianzas con fines electorales, los aportes que se realicen deben ser a las alianzas y no

a los partidos que las integran. La ley debe contemplar con claridad las fuentes de financiamiento que son permitidas y establecer aquellas que no lo son. No es conveniente incluir fórmulas de regulación ambiguas o que se presten a una interpretación distinta.

En relación con el organismo supervisor, no resulta conveniente que sean los partidos quienes nombren a sus miembros, pues atenta contra su propia independencia. Asimismo, debe contar con los recursos financieros y humanos que le permitan ser eficiente en el cumplimiento de sus funciones, de otro modo el propio diseño del sistema se debilita y la norma resulta inaplicable en la práctica.

Deben establecerse en el ámbito normativo la obligación de las entidades a brindar información a este organismo a efectos de que pueda realizar cruces de datos y verificar la veracidad de la información proporcionada por los partidos. Ello fortalecerá al propio organismo y creará mayores y mejores condiciones para la transparencia del dinero en la política. Resulta igualmente conveniente el diseño y aprobación por parte de este organismo de formatos que permitan a los partidos presentar los diversos informes de manera estandarizada. Esto facilita la labor de los partidos y del propio organismo y hace más eficiente el proceso.

Debe establecerse un régimen efectivo de sanciones; de otra manera, la norma irá perdiendo legitimidad gradualmente, y en la medida en que no estén sujetos a una sanción ante eventuales incumplimientos, los partidos no se sentirán obligados a cumplir con sus preceptos. Las sanciones que se contemplan deben ser efectivas: multas, pérdida de financiamiento público, pérdida de la inscripción, no participación en procesos electorales, etcétera. Las sanciones declarativas o aquellas consideradas morales no son recomendables dado que su grado de efectividad depende de diversas variables y en la práctica deslegitiman al organismo facultado para imponerlas.

Resulta importante que se establezcan sanciones tanto a los incumplimientos formales como a los sustantivos. La presentación oportuna de informes y documentos es el punto de partida para iniciar un trabajo de supervisión, y por eso, incumplir con ella debiera ser sancionado de manera drástica. La norma debe establecer requisitos mínimos de control interno que deben ser incorporados por los partidos, que si bien son aspectos de organización interna del partido, deben ser coherentes con el diseño del control externo. Estos mecanismos deben permitir el orden y la transparencia en la contabilidad y además hacer eficiente y viable el control externo.

Bibliografía

- ALCÁNTARA, Manuel y otros. «La naturaleza de los sistemas de partidos políticos y su configuración en el marco de los sistemas democráticos en América Latina». En *Boletín Electoral Latinoamericano XXII*, San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL, 1999.
- BENDEL, Petra. «Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal, democracia interna, etcétera». En Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (compiladores). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*. México: IIDH / IFE / TRIFE / Universidad de Heidelberg / Fondo de Cultura Económica, 1998.
- CASAS ZAMORA, Kevin, Jorge Mario GARCÍA LAGUARDIA y Daniel ZOVATTO GARETTO. «Dinero, política y elecciones». En *Cuadernos de CAPEL* 48, San José de Costa Rica: IIDH / CAPEL, 2003.
- CERDAS, Rodolfo. «La crisis de los partidos políticos». En *Boletín Electoral Latinoamericano X*, San José de Costa Rica: IIDH / CAPEL, 1993.
- DEL CASTILLO, Pilar y Daniel ZOVATTO (editores). *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José de Costa Rica: IIDH / CAPEL, 1998.
- DEL CASTILLO, Pilar. *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas / Siglo XXI, 1985.
- FERREIRA RUBIO, Delia. «La rendición de las cuentas partidarias». En *Elecciones*, año 4, n° 5, Lima: ONPE, 2005.
- FERREIRA RUBIO, Delia. «Los sistemas de financiamiento y su relación con la democratización y modernización de los partidos políticos». En *Boletín Electoral Latinoamericano XIX*, San José de Costa Rica: IIDH / CAPEL, 1998.
- MAINWARING, Scott y Timothy SCULLY. *El sistema de partidos en América Latina. La construcción de instituciones democráticas*. Santiago de Chile: Cieplan, 1996.
- MUÑOZ, Hugo A. «Financiamiento de los partidos políticos». En IIDH / CAPEL. *Diccionario electoral*. San José de Costa Rica: IIDH / CAPEL, 2000.
- MUÑOZ, Hugo A. «Financiamiento de los procesos electorales». En IIDH / CAPEL. *Diccionario electoral*. San José de Costa Rica: IIDH / CAPEL, 2000.
- NAVAS, Xiomara. «La financiación electoral: subvenciones y gastos». En Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (compiladores). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*. México: IIDH / IFE / TRIFE / Universidad de Heidelberg / Fondo de Cultura Económica, 1998.
- NAVAS, Xiomara. «La regulación del financiamiento de los partidos políticos y de la campaña electoral en América Latina». En Dieter Nohlen. *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*. San José de Costa Rica: IIDH / CAPEL, 1993.
- NJAIM, Humberto. «Financiamiento de la política». En IIDH / CAPEL. *Diccionario electoral*. San José de Costa Rica: IIDH / CAPEL, 2000.
- NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- NOHLEN, Dieter. *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*. San José de Costa Rica: IIDH / CAPEL, 1993.

- PEASE, Henry. «El financiamiento de la campaña electoral en el Perú (1989-1990)». En *IIDH / CAPEL: Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, vol. II. San José de Costa Rica: 1991.
- SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*. Segunda edición ampliada. Madrid: Alianza Universidad, 1994.
- WITKER, Alejandro. *Bibliografía latinoamericana de política y partidos políticos*. San José de Costa Rica: IIDH / CAPEL, 1988.