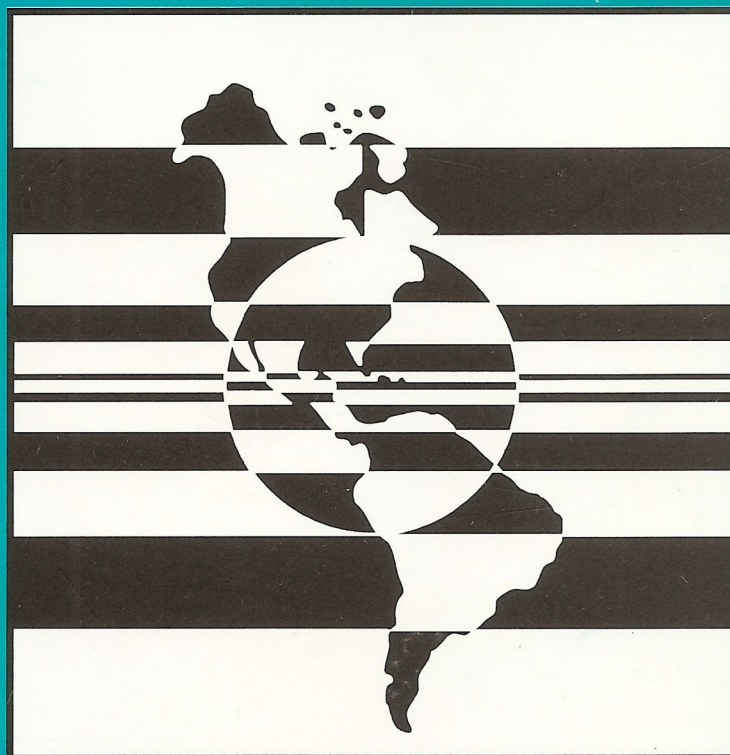


56 CUADERNOS DE CAPEL

Nueva agenda electoral latinoamericana:
logros, oportunidades y desafíos

Varios autores



IIDH
Instituto Interamericano
de Derechos Humanos



IIDH / CAPEL



DANIDA

Autores:

José Thompson

Roberto Cuéllar M.

Jorge Villarino Marzo

Alejandro Tullio

Gerardo Solís

Fernando Tuesta Soldevilla

Francisco Javier Guerrero Aguirre

Carmen Chacón de Cárcamo

José Alfredo Pérez Duharte

María Elena Tillig Roig

Salvador Romero

Rotsay Rosales

Fernando Giraldo

ISBN: 978-9968-611-81-7



9 789968 611817

Primera edición
© IIDH-CAPEL, Costa Rica, 2011

Las opiniones expuestas por los autores en los CUADERNOS DE CAPEL,
no reflejan necesariamente los puntos de vista del IIDH/CAPEL.

324.9
I59n Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Nueva agenda electoral latinoamericana : logros oportunidades y
desafíos / Instituto Interamericano de Derechos Humanos -- San José,
C.R. : IIDH, 2011. -- cuadernos de Capel; no. 56

184 p. : 12x20 cm.

ISBN 978-9968-611-81-7

1. Derecho electoral 2. Participación política 3. Financiamiento de campañas
electorales 4. Proceso electoral 5. Candidaturas

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados,
siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes
y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

Equipo productor de la publicación:

José Thompson
Sofía Vincenzi Guilá
Evelyn Fernández
Coordinación académica

Roberto Cuéllar M., José Thompson, Jorge Villarino Marzo, Alejandro
Tullio, Gerardo Solís, Fernando Tuesta Soldevilla, Francisco Javier Guerrero
Aguirre, Carmen Chacón de Cárcamo, José Alfredo Pérez Duharte, María
Elena Tillig Roig, Salvador Romero, Rotsay Rosales, Fernando Giraldo.
Autores

Marisol Molestina Gaviria
Producción editorial, corrección de estilo y diagramación

Producción Editorial-Servicios Especiales - IIDH-
Portada y artes finales

Impresa S.A.
Impresión

Publicación coordinada por Producción Editorial-Servicios Especiales -IIDH-

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica
Tel.: (506) 2234-0404 Fax: (506) 2234-0955
e-mail: s.especiales2@iidh.ed.cr
www.iidh.ed.cr

Índice

Presentación
Roberto Cuéllar M. y José Thompson 9

Escrutinio y transmisión de resultados

Regulación de los trámites electorales que integran el acto
del escrutinio en el sistema electoral español 13
Jorge Villarino Marzo, España

El recuento provisional de resultados y el derecho
a la información electoral: soluciones innovadoras
ante desafíos renovados 25
Alejandro Tullio, Argentina

Transmisión extraoficial de resultados en Panamá 41
Gerardo Solís, Panamá

Institucionalidad y democracia

Financiamiento: oportunidades e inequidades. Caso del Perú 49
Fernando Tuesta Soldevilla, Perú

Financiamiento y fiscalización de los recursos
en el sistema electoral mexicano 81
Francisco Javier Guerrero Aguirre, México

Participación y capacitación electoral
Carmen Chacón de Cárcamo, Panamá 89
José Alfredo Pérez Duharte, Perú 99
María Elena Tillig Roig, Perú 107

Financiamiento: oportunidades e inequidades. Caso del Perú

*Fernando Tuesta Soldevilla**

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 tema de secreto de Estado, circunscrito a la órbita de la dirigencia. Por lo demás, el financiamiento era mayormente generado con las contribuciones de sus miembros y, en algunos casos, algunos negocios menores.

En las dos últimas décadas, los continuos procesos electorales, la mayor competencia y la centralidad de la campaña en los medios, ha hecho que los costos de la actividad política se incrementen sustantivamente. En concreto, las campañas son más frecuentes y costosas. En sentido contrario, las militancias y sus aportes económicos han disminuido en los partidos. Estos, a su vez, han perdido mucho crédito público y son más sensibles a la presión de la opinión pública.

En la región, si las normas específicas sobre los partidos políticos se han multiplicado en las últimas décadas, las referidas 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 período parlamentario 2001-2006. La Ley de Partidos Políticos fue promulgada el 1 de noviembre del 2003. Como toda norma es perfectible, pero su aporte inicial es que incursiona en campos antes intocados de la vida partidaria. Su debilidad ha sido ser sensible a las presiones de la opinión pública, no siempre compañera de las mejores respuestas y soluciones.

* Sociólogo peruano, consultor internacional en temas de elecciones, partidos políticos y opinión pública para varios organismos internacionales

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

1. Características principales del sistema de financiamiento peruano

La regulación jurídica de los partidos a través de la Ley de Partidos Políticos (LPP, No. 28094), 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 países latinoamericanos, que lo han consagrado a nivel normativo, como son los casos de 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 básicamente indirecto, como veremos más adelante.

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), organismo constitucionalmente autónomo, responsable de manera exclusiva de la verificación y control externos de la actividad económico-financiera de los partidos políticos.

Al marco normativo señalado se le suma el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, expedido por la ONPE¹. Ambas constituyen el marco legal que se aplicó a las elecciones del 2006, manifestándose serios problemas de vacíos que no permitieron alcanzar el objetivo para el que fueron propuestas.

La LPP, detallista en muchos artículos, lo es de manera particular en la creación de la GSFP, no permitiendo que ésta 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, la recepción, registro, límites y prohibiciones del financiamiento privado. Asimismo, el control sobre 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 control externos de la actividad económico-financiera del partido, y las infracciones que acarrearán sanción y los procedimientos para imponer dichas sanciones.

2. Un doble financiamiento público

No está de más recordar que tras la modalidad del financiamiento público subyace la idea del fortalecimiento de 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 los partidos, al establecer el financiamiento público, en principio, directo como indirecto.

2.1 El discutido financiamiento público directo

En el Perú el financiamiento público directo ha sido –como en otros países– materia de una discusión tan apasionada

¹ Resolución Jefatural No. 060-2005-J-ONPE.

como equivocada. El desprestigio de los partidos políticos y el parlamento, han sido la base de apoyo para quienes se oponen a este aporte financiero, a tal punto que la propia ley estuvo en riesgo de no ser aprobada, por lo que fue votada por partes, correspondiendo la del articulado sobre financiamiento público la que más baja votación favorable tuvo.

Fueron, en gran 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 que riesgos se contraería si así fuera. El impacto ha sido un financiamiento público de montos pequeños y condicionados al presupuesto.

El financiamiento público directo que el Estado asigna a los partidos, con representación en el Congreso, está dirigido a su funcionamiento permanente, no se financia ningún tipo de campaña electoral, salvo el caso de la franja electoral, en la que el Estado proporciona a los partidos políticos un espacio libre en medios de comunicación públicos durante la campaña electoral, siendo en todo caso financiamiento público, pero indirecto.

Como se recuerda, el financiamiento público directo es la entrega de dinero que hace el Estado a los partidos políticos para que los destinen a determinadas actividades previamente establecidas en su normatividad interna. Entre ellas se encuentran el financiamiento de campañas electorales, funcionamiento partidario, para realizar actividades de capacitación e investigación, entre otras. Tal como lo contempla la ley, el financiamiento público directo se asigna para los gastos ordinarios, capacitación e investigación de los partidos políticos, por lo tanto no se habla específicamente de financiamiento público para procesos de democracia interna. Estas distintas modalidades de financiamiento no son excluyentes, como lo muestran varios países de la región en los que se contempla más de uno. La pregunta es qué cosa se puede financiar y cuándo se financia.

a) 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)² por cada voto emitido para el Congreso, en la última elección general. 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 de la elección general anterior, como por ejemplo la 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 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. 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 5 escaños. Debido a esta doble posibilidad, tal como lo muestra la Tabla 1, Perú Posible y Restauración Nacional lograron ingresar al Congreso gracias a que superaron el 4%, a pesar que tan solo consiguieron dos escaños cada partido. Hecho significativo, pues con ese número de representantes no pudieron constituir una bancada parlamentaria propia, cuyo número mínimo es de seis miembros³.

² 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.

³ Para un estudio de las bancadas parlamentarias ver: Campos, Milagros, "Las bancadas parlamentarias", Tesis para optar el grado de Magister en Ciencia Política, PUCP, setiembre de 2009.

Tabla 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.

De un total de 24 partidos⁴ que presentaron candidatos al Congreso de la República, tan solo siete alcanzaron representación parlamentaria y, por lo tanto, se encontraban en condiciones de recibir financiamiento público directo. Al inclinarse la norma por calcular el porcentaje de los votos y no de los escaños –como lo hacen otras normas–, el resultado es que algunos partidos podrían recibir más y otros menos dinero, en la medida en que existe una desproporción entre el porcentaje de los votos obtenidos y el porcentaje de los escaños asignados como consecuencia de nuestro sistema electoral.

⁴ Participaron diecinueve partidos y cinco alianzas de partidos. En adelante se hará referencia al proceso electoral del 2006, por tratarse del último proceso electoral general. De la misma manera, todos los cálculos se realizarán sobre la conversión de la moneda del año 2006.

b) El problema del monto y forma de distribución del financiamiento público

Según se indicó arriba, de acuerdo a lo señalado en el artículo 29 de la LPP el Estado debería destinar el 0,1% de la UIT por cada voto emitido. La ley utiliza un término erróneo, pues los votos emitidos constituyen la suma de los votos válidos (los que son dirigidos a los partidos), más los votos nulos y en blanco, no pudiendo compensar económicamente a los partidos con una referencia en la que aparecen votos inválidos (nulos y blancos). En concreto, de acuerdo a los resultados de las elecciones parlamentarias 2006, los votos emitidos sumaron 14.624.880, considerando que el 0,1% de una UIT de aquel año era de S/. 3,4 nuevos soles, el monto a distribuir entre los partidos ascendía a 15.072.179 dólares⁵.

Si, por el contrario, se asume que la LPP al señalar votos emitidos quiere referirse a votos válidos, de acuerdo con la definición (errónea) que se hace en la Ley Orgánica de Elecciones⁶, la cifra sería 10.753.323⁷ votos y por tanto, el monto a distribuir entre los partidos que alcanzaron representación parlamentaria, sería de 11.079.181 dólares. De esta manera, la diferencia entre esta cifra y la anterior es de aproximadamente 4 millones de dólares, siendo la segunda la correcta.

No obstante lo señalado, en abril del 2007 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 blanco⁸, 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

⁵ El equivalente a 49.738.192 nuevos soles. En adelante la conversión estará calculada 1 dólar = 3,3 nuevos soles.

⁶ Artículo 287 de la Ley No. 26860, 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 No. 084-2006-J-ONPE, publicada el 4 abril 2006.

suma equivalente al 0,1% de la UIT del ejercicio presupuestal del año de la elección. Esta es una interpretación literal de la norma, que llevará a compensar económicamente a los partidos por su porcentaje ganado pero, además, a recibir dinero por votos de los partidos que no ingresaron al Congreso más los votos nulos y blancos. De acuerdo a esta disposición, el monto y forma de distribución que la ONPE ha calculado es el siguiente:

Tabla 2. Financiamiento público directo 2007-2011

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

Fuente: ONPE. El autor ha dolarizado los montos.

Tabla 3. Monto a presupuestar por año 2007-2011

PP 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. El autor ha 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, 4.431.672 dólares 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 al criterio de equidad sobre la eficiencia y desempeño electoral, como se aprecie en la Tabla 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. Sin embargo, el monto por voto obtenido de RN supera en más del doble a UPP. Es así que se establece una relación inversa, a menos votos obtenidos, mayor el valor del monto asignado por voto.

Tabla 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

c) 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 para los 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 partido⁹; 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 político¹⁰; actividades de investigación¹¹ son 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 la ciudadanía. 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 partido¹².

Sin embargo, vale la pena llamar la atención sobre que la Tercera Disposición Transitoria de la LPP dispone que la distribución de los fondos públicos se aplicará 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.

El resultado ha sido que el gobierno del presidente Alan García no ha asignado el presupuesto para el financiamiento

⁹ Artículo 48 del Reglamento de Supervisión de Fondos Partidarios, Resolución Jefatural No. 060-2005-J/ONPE.

¹⁰ Artículo 48 del Reglamento de Supervisión de Fondos Partidarios, Resolución Jefatural No. 060-2005-J/ONPE.

¹¹ Artículo 50 del Reglamento de Supervisión de Fondos Partidarios, Resolución Jefatural No. 060-2005-J/ONPE.

¹² Artículo 46 del Reglamento de Supervisión de Fondos Partidarios, Resolución Jefatural No. 060-2005-J/ONPE.

directo, desde el 2007 en adelante. Por el contrario, se ha opuesto a él y ha convertido esta asignación económica en una ley sin aplicación efectiva. Los partidos políticos han hecho poco para reclamar el dinero, pese a sus necesidades, puesto que la opinión pública rechaza todo lo que tenga que ver con ellos. El resultado ha sido que a poco más de un lustro de aprobada la LPP, en la práctica no existe financiamiento público directo.

2.2 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 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, entre otros.

La política moderna se encuentra centrada fuertemente en los medios, por lo que los partidos políticos destinan grandes recursos a contratarlos, especialmente a la televisión. 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.

3. Financiamiento privado

La idea que subyace a este tipo de financiamiento es la posibilidad de que los partidos puedan autosostenerse y por tanto, recibir contribuciones en dinero o en especie, no sólo 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. Casi todo el financiamiento de los partidos políticos proviene de fuentes privadas, por esta razón la ley específica que cada partido político cuente con un tesorero y un área contable, que se encargaran de contabilizar sus fondos y gastos, ordinarios y de campaña. La GSFP supervisa así la información que llega semestralmente de los aportes de los partidos, e información anual de los balances y estados financieros, cada año.

Sin embargo, a lo largo de los años se ha evidenciado que este tipo de financiamiento, sin 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. Es por estas razones 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 observada por los partidos políticos. Es así que 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 artículo¹³, no fue observada. El JNE no tenía mecanismos establecidos en la ley para requerir con carácter vinculante esta

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 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.

información ni se contemplaba un régimen de sanciones para aquellos que no observaran lo dispuesto.

Es por ello que 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, proporciona la información que permite el fortalecimiento del sistema de partidos y a una ciudadanía fiscalizadora. Sin embargo, como se verá más adelante, el incumplimiento de las normas, no ha sido debidamente acompañado de un adecuado –persuasivo y sancionador– articulado de la LPP.

3.1 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 a los ingresos por actividades, estos no deberán exceder de 30 UIT al año en el caso que no se pueda identificar a los aportantes; eso significaba 30.000 dólares en el año 2005 y 30.909 dólares en el 2006. Por otro lado, si bien se ha restringido el aporte de una misma persona natural o jurídica, el límite es alto, en este caso 60 UIT al año. Es decir, una misma persona podría aportar hasta 60.000 dólares en el 2005 y 61.818 dólares en el 2006. Cabe mencionar que estos ingresos, de cualquier fuente, deben estar registrados en los libros de contabilidad.

En cumplimiento de lo dispuesto por la LPP, los partidos políticos 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 ingresos totales en ese año por 2.237.101 dólares. Sin embargo,

varios de los partidos políticos, especialmente aquellos que no ingresaron al parlamento y, en la práctica, se han disuelto, no presentaron la información correspondiente. No existía en la LPP mecanismo que los obligara a responder a esta obligación legal.

3.2 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 los partidos políticos representen los intereses privados o particulares de quienes contribuyen a su sostenimiento; así mismo, 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 parte de alguna entidad de derecho público o empresa del Estado, de alguna 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 no recibir donaciones directas por un equivalente a 61.818 dólares. Sin embargo, se presume que los aportes no declarados son de fuente prohibida.

A nivel comparado, en la región se han establecido prohibiciones para que los partidos políticos puedan recibir aportes provenientes de fuente privada, que 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 ingerencia de intereses privados en la política y que en

las decisiones que han de tomar quienes nos gobiernen estén orientadas al pago de favores y no al bienestar de la ciudadanía 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 de contratistas del Estado.

Finalmente, en el cuadro de la página que sigue podemos apreciar cómo se ha diseñado el sistema de financiamiento en el Perú (Cuadro 1).

4. La verificación y control externo

El diseño de un sistema de financiamiento a los partidos políticos conlleva necesariamente el diseño de un mecanismo de verificación y control externo de la actividad económico-financiera de los partidos. De esta manera, se determina la existencia de un organismo encargado de la tarea de controlar y fiscalizar el financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales. En la mayoría de los casos es 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, la tarea 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 GSFP¹⁴. Tiene como función realizar la verificación y control externos de la actividad económico-financiera de los partidos políticos.

¹⁴ Artículo 34 del Reglamento.

Cuadro 1

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. 	Presupuesto de la República.	Medios de comunicación privado: porcentaje del canon.
	Recibido por PP que obtienen representación en el Congreso.	Recibido por partidos políticos.
<ul style="list-style-type: none"> • Hasta 30 UIT de aportes anónimos. • Hasta 60 UIT de una misma persona natural o jurídica. 	0,1% de UIT por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso.	<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.
<ul style="list-style-type: none"> • Se establecen fuentes de aporte prohibidas, pero sin embargo se permiten fuentes anónimas, por lo que podrían canalizarse las aportaciones de fuentes prohibidas por esa vía. • Se prohíbe que los candidatos reciban donaciones directas de ningún tipo siempre y cuando no cuenten con la autorización de su partido. 	Destino: <ul style="list-style-type: none"> • Formación y capacitación. • Investigación. • Gastos de funcionamiento ordinario. 	Destino: publicidad de sus propuestas, planes.
	Período de distribución: quinquenio posterior a la elección a razón de 1/5 por año.	Franja electoral: desde los 30 días hasta los 2 días anteriores a la realización de elecciones generales.
	Proporción: <ul style="list-style-type: none"> • 40% forma igualitaria entre todos. • 60% forma proporcional a los votos obtenidos. 	Proporción: <ul style="list-style-type: none"> • 1/2 del tiempo total disponible: igualitaria entre todos PP con candidatos inscritos en el proceso. • 1/2: proporcional a la representación con la que cuenta cada PP en el Congreso. PP nuevo, recibirá = que el PP que obtuvo la menor asignación.

En el Perú, el Jefe de la ONPE es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) sin 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 (y debe) relacionarse con los partidos de manera neutral e imparcial, para el caso de la supervisión, con la libertad de ejercer su función sin limitaciones que no sean propias de la ley y 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.

4.1 Presentación de informes

A través de los informes, los partidos rinden cuentas económico-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 económico-financiera de los partidos políticos la realiza la GSFP fundamentalmente a través de la verificación de la información presentada por los partidos en los informes de distinta naturaleza que deben presentar de acuerdo a la LPP y su reglamento. 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 entregar, a pedido de la GSFP, una relación de las aportaciones de fuente privada. Es en el reglamento donde se desarrollan de manera más detallada 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 económico-financiera sea entregada en los formatos que aprueba la GSFP. Este detalle formal es, sin embargo, importante, pues busca la estandarización de la información, que permite un mejor y más fácil procesamiento de la información y su posible inclusión en sistemas de auditoría o control. Facilita, además, la labor de los partidos al momento de entregar su información. Así mismo, puede resultar útil para los necesarios cruces de información interinstitucional mediante la importación o exportación de data homogénea y estandarizada¹⁵.

En el año 2006 fue la primera vez que los partidos políticos entregaron información contable y financiera a un organismo del Estado. En un acto de transparencia cualquier persona pudo acceder a la información consolidada que publicó la ONPE¹⁶ en su página web. Y es que una vez concluido el procedimiento de verificación y control, los informes aprobados se constituyen en públicos, por lo que son puestos por la GSFP de la ONPE a disposición de la ciudadanía en su página web.

a) 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 6 meses contados a partir del cierre de cada ejercicio anual¹⁷. Este informe, que es el único que exige la LPP, debe ser presentado el último día útil del mes de junio de cada año¹⁸.

Cabe precisar que este informe se limita a la presentación de los ingresos y gastos por financiamiento privado, en la medida en que el público directo no se implementa hasta ahora.

¹⁵ Ver: <<http://200.48.60.72/partidospoliticos/SUPERVISION/materiales.htm>>, disponible a junio de 2011.

¹⁶ Ver: <http://200.48.60.72/partidospoliticos/SUPERVISION/AE_AF.htm>, disponible a junio de 2011.

¹⁷ Artículo 34 del Reglamento.

¹⁸ Los partidos que no entregaron el informe 2006, fueron: Frente Independiente Moralizador, Perú Ahora, Justicia Nacional, Renacimiento Andino y Partido Humanista.

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)¹⁹. Estos, junto con las notas a estos estados financieros, serán los instrumentos de verificación y control fundamentales de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios.

Cuadro 2. 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 deben diferenciar las fuentes de financiamiento, privadas y públicas. <ul style="list-style-type: none"> • En el caso de ingresos y gastos por financiamiento privado se debe reportar, además, un detalle de aportaciones clasificadas por cada persona natural o jurídica que realizó el aporte y señalando el monto total de aportes que realizó en el año del informe. • El informe de ingresos y egresos con cargo a los fondos del financiamiento público establecido debe estar acompañado de un anexo que indique los saldos no ejecutados de dichos fondos.
Notas a los estados financieros	

¹⁹ La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) es la institución Pública del Sector que Economía y Finanzas que administra, fiscaliza y recauda los impuestos.

b) Información sobre las aportaciones privadas

Así mismo, la LPP señala que la GSFP puede requerir a los partidos un informe que contenga la relación de las aportaciones provenientes del financiamiento privado que contenga el importe de cada una de ellas y, en su caso, los nombres y direcciones de las personas que los han realizado. Aún cuando Ley ha dejado a criterio de la GSFP de determinar cuándo pedir la relación de aportes privados, el reglamento ha establecido una periodicidad de seis meses 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.

De acuerdo a la información de la GSFP²⁰, no todos los partidos políticos presentan este informe. Es importante el del 2005, año anterior a la elección en donde los partidos hacen gastos para inscribirse. De los 32 partidos con inscripción vigente a diciembre de ese año, 30 cumplieron con presentarlo, Fuerza Nacional y Partido Movimiento Humanista Peruano no presentaron ese informe. Todos los partidos incrementaron sus aportes privados, debido a la proximidad de las elecciones generales de abril de 2006. 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, 27 de los 32 partidos políticos cumplieron en presentarlo en la fecha señalada (16 de enero de 2006), posterior a esa fecha tan solo un partido no entregó la información²¹. En este aspecto, el

²⁰ Ver: <<http://200.48.60.72/partidospolicos/infocinanciera/2005/Aporte/2005-AP-COMPARATIVO.pdf>>, disponible a junio de 2011.

²¹ El Movimiento Humanista Peruano.

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, aún en el caso de que no se haya producido ingreso alguno”²².

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 este una herramienta determinante para el análisis de la información.

En el análisis de contenido la GSFP determinó que “no existe ningún aportante de 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”²³. Sin embargo, llama la atención lo señalado puesto que se trata del análisis de información semestral (1 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, se precisa que se identificó que algunos partidos declararon haber recibido aportes anónimos sin justificación, entre ellos la Agrupación Independiente Sí Cumple, el Partido Justicia Nacional y el Movimiento Nueva Izquierda, dado que las normas vigente sólo permiten el reconocimiento de aportes anónimos, siempre que provengan de actividades de financiamiento proselitista.

Cuando la GSFP realizó la verificación de aportes individuales, tomó 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. No todos respondieron.

²² Ver: <http://200.48.60.72/partidospolicos/infocinanciera/2005/segundo_semestre/InformeAnalisis2doSem200551>, disponible a junio de 2011.

²³ *Ibidem*.

Finalmente cuando realizó la comparación entre los ingresos por aportaciones con gastos de propaganda electoral, tomando en consideración el hecho 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”²⁴. Con este procedimiento se identificó que en el caso de dos partidos, los ingresos eran aparentemente insuficientes para asumir los gastos de propaganda electoral. Muchos partidos no absolvieron la carta cursada por la ONPE solicitando aclaración. Esto resulta preocupante porque la eficacia del sistema se encuentra casualmente en el cumplimiento de los partidos de las normas y la atención de los requerimientos del órgano fiscalizador.

c) Informes de aportaciones y gastos de campaña electoral

De acuerdo a lo dispuesto por el reglamento, una vez convocado el proceso electoral los partidos deben de presentar informes de aportaciones y gastos de campaña electoral²⁵. Los 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, 23 de los 24 partidos que participaron en el proceso electoral 2006 presentaron el primer informe. Con relación al segundo informe 19 de 24 cumplieron con presentarlo. En cuando a las alianzas de partidos, cuatro de las cinco 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 presentó informes y Cambio 90 reportó ingresos por este concepto. Alianza para el Futuro obtuvo

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Artículo 71.

representación parlamentaria, con trece congresistas y realizó campaña electoral tanto en medios de comunicación y prensa y mediante afiches y paneles. La ONPE consignó este hecho en el resumen de los informes consolidados que publicó. Sin embargo, como organismo electoral supervisor careció de un desempeño más proactivo, haciendo uso de otros mecanismos para conocer aquello que se quiere evadir como información.

Con relación al informe de gastos de campaña, de acuerdo al reglamento este se debe presentar luego de 60 días de proclamados los resultados oficiales. Contrastar el grado de cumplimiento de los partidos y alianzas de partidos con la entrega de este informe, permitió 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 mas ingresos, a efectos de que la disparidad de las cifras no sea muy llamativa²⁶.

Otro aspecto importante para un eficiente control externo de las finanzas partidarias es que el órgano encargado de la fiscalización y el control pueda verificar la veracidad y consistencia de la información presentada. Ello no se logra solamente con lo presentado por los partidos, sino que debe estar en la posibilidad de realizar cruces de información con la que poseen otras entidades, como por ejemplo la SUNAT, la Superintendencia de Banca y Seguros, y la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV). Por eso, la ONPE celebró un convenio de colaboración con la Unidad de Inteligencia Financiera, organismo adscrito al Ministerio de Justicia encargado de recibir, analizar, tratar, evaluar y transmitir información para la detección del lavado de activos

²⁶ Ferreira Rubio, Delia, “La rendición de las cuentas partidarias” en: *Elecciones* año 4, No. 5, Perú, pág. 25.

y/o del financiamiento del terrorismo, así como apoyar la implementación por parte de los sujetos obligados del sistema para detectar operaciones sospechosas de lavado de activos y/o financiamiento del terrorismo.

4.2 Sanciones

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

[...] [N]ecesariamente 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 vigilancia, una autoridad dotada de los recursos necesarios y unos procedimientos claros y sencillos podrían ser los elementos básicos para esta garantía²⁷.

En observancia al principio de legalidad²⁸, la LPP otorga a este organismo electoral la potestad sancionadora administrativa y prevé en su artículo 36 cuales 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 dis-

²⁷ Ulloa Félix, "Aplicación Efectiva de las Normas" en: *Elecciones* año 4, No. 5, Perú, págs. 33-34.

²⁸ Las conductas sancionables y las sanciones deben estar expresamente previstas en la ley.

posiciones legales y reglamentarias por parte de los partidos, estableciendo su difusión para conocimiento de la ciudadanía y de las organizaciones interesadas, contribuyendo así al espíritu de institucionalidad partidaria y transparencia del manejo económico contenido en la Ley²⁹.

a) 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. Sin embargo, esta sanción no está vigente debido a que no se ha aplicado la distribución de los fondos públicos según las previsiones presupuestales.

Esta sanción, sin embargo, sólo es aplicable a los partidos o alianzas que han obtenido representación parlamentaria, dado que sólo estos 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 no son pasibles de sanción en la práctica.

Para las elecciones generales del 2006, de diecinueve partidos políticos que presentaron listas al Congreso, tan solo cuatro alcanzaron representación parlamentaria³⁰, es decir a quince de ellos no se les aplicó 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 se les aplicó la sanción. Podría afirmarse entonces que diecisiete de las organizaciones políticas que participaron en ese proceso electoral no fueron sancionadas.

Definitivamente, esta sanción estaba pensada en un escenario de un sistema de pocos partidos de alcance nacional y con representación parlamentaria. Sin embargo, la modificación

²⁹ Artículos 82 al 84.

³⁰ Partido Aprista Peruano, Perú Posible, Restauración Nacional, Unión por el Perú.

que se hizo a la LPP variando los plazos para la inscripción y la inadecuada interpretación de la norma que realizó el JNE en el sentido de 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.

b) Multas

Por recibir financiamiento prohibido

Los partidos políticos reciben una multa no menor de diez ni mayor de 50 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, 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, g) se comprueba que existen ingresos que no han sido declarados por el partido, siendo considerados ingresos prohibidos.

Por recibir financiamiento por encima del tope permitido

Los partidos reciben una multa no menor de diez ni mayor de 30 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 a las 60 UIT, b) se acrediten ingresos superiores a 30 UIT en un año, sin que se pueda identificar a la persona natural o jurídica que realizó el aporte.

La ONPE está en posibilidad de imponer estas sanciones 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 topes establecidos en la norma.

En el caso de las alianzas de partidos³¹ que han participado en el último proceso electoral general, y a la luz del tratamiento en materia de financiamiento que le otorga el reglamento, este 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 de partidos fuera pasible de una multa?

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

5. Anotaciones finales

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

La experiencia peruana muestra que una norma –como la LPP– no debe ser reglamentarista, es decir, no debe contemplar 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. Es el órgano supervisor el que debe normar vía reglamentaria los aspectos que desarrollen la ley.

³¹ 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 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.

Un importante componente de una LPP en el aspecto del financiamiento, es la inclusión de disposiciones que abonen a la transparencia en la información, tanto de lo que se asigna o percibe, como del destino de los recursos, sean públicos o privados. Es determinante que sea de conocimiento de la ciudadanía el uso que hacen los partidos de los recursos que perciben por toda fuente.

Debe de tomar en consideración la totalidad de las normas del sistema jurídico que pudieran relacionarse, de manera de ser coherente con el sistema e incorporar en su regulación principios y garantías consustanciales al sistema. Principios como el de legalidad, debido proceso, tipicidad, predictibilidad, 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 en su fortalecimiento institucional. Por otro lado, disminuye la intervención o injerencia de intereses particulares en las funciones partidarias. Para la GSFP no han existido situaciones irregulares o que tengan que ver con escándalos vinculados al financiamiento de los partidos con actividades ilícitas. Si llamaron la atención de los medios y de la opinión pública las acusaciones referidas a supuestos recursos provenientes de Venezuela en el caso del candidato Ollanta Humala, destinados a financiar su campaña política en el 2006. Sin embargo, estas acusaciones no fueron probadas.

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 por 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.

Con relación al financiamiento privado, en la medida que esta es una forma que permite el autosostenimiento de los partidos y que 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. El sistema electoral peruano que incorpora el voto preferencial, hace casi imposible el control, pues se trata de un financiamiento a la candidatura de manera directa, que no necesariamente debe ser de conocimiento del partido político.

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 ambigua o que se presten a una interpretación distinta.

Con relación al organismo supervisor, 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 en la práctica inaplicable. Deben establecerse a nivel normativo la obligación de las entidades de brindar información a este organismo a efectos de que pueda realizar cruces de información 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 la presentación de los diversos informes de manera estandarizada. 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 gradualmente irá perdiendo legitimidad. En la medida que los partidos no se encuentran en una situación de ser sujetos de una sanción ante eventuales incumplimientos, no se sentirán obligados a cumplir con sus preceptos. Las sanciones que se contemplen deben ser efectivas, multas, pérdida de financiamiento público, pérdida de la inscripción, no participación en procesos electorales, etc. 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 aquellos incumplimientos formales como sustantivos. La presentación oportuna de informes es el punto de partida para iniciar un trabajo de supervisión, por ello este es un incumplimiento que 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 orden y transparencia de la contabilidad y además hacer eficiente y viable el control externo.

El actual sistema de financiamiento partidario descrito en la LPP ha incentivado y promovido en los partidos políticos una mayor preocupación por la transparencia en sus movimientos financieros. Existe además en la actualidad la posibilidad de que la ciudadanía esté informada sobre la transparencia en los gastos partidarios y el manejo de sus respectivos fondos. De

esta manera se genera un clima de confianza favorable para los partidos políticos.

Bibliografía

- Alcántara, Manuel, et al., "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*, IIDH/CAPEL, San José, Costa Rica, 1999.
- Bendel, Petra, "Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal, democracia interna, etcétera", en: Nohlen, Dieter, Sonia Picado y Daniel Zovatto (compiladores), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. IIDH/IFE/TRIFE/Universidad de Heidelberg/Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- Casas Zamora, Kevin, Jorge Mario García Laguardia y Daniel Zovatto Garetto, "Dinero, política y elecciones", en: *Cuadernos de CAPEL 48*, IIDH/CAPEL, San José, Costa Rica, 2003.
- Cerdas, Rodolfo, "La crisis de los partidos políticos", en: *Boletín Electoral Latinoamericano X*, IIDH/CAPEL, San José, Costa Rica, 1993.
- Del Castillo, Pilar y Daniel Zovatto (editores), *La financiación de la política en Iberoamérica*. IIDH/CAPEL, San José, Costa Rica, 1998.
- Del Castillo, Pilar, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*. Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI, Madrid, 1985.
- Ferreira Rubio, Delia, "La rendición de las cuentas partidarias", en: *Elecciones* año 4, No. 5, ONPE, Lima, 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*, IIDH/CAPEL, San José, Costa Rica, 1998.

- Mainwaring, Scott y Timothy Scully, *El sistema de partidos en América Latina. La construcción de instituciones democráticas*. Cieplan, Santiago de Chile, 1996.
- Muñoz, Hugo A., “Financiamiento de los partidos políticos”, en: IIDH/CAPEL, *Diccionario Electoral*. IIDH/CAPEL, San José, Costa Rica, 2000.
- “Financiamiento de los procesos electorales”, IIDH/CAPEL, *Diccionario Electoral*. IIDH/CAPEL, San José, Costa Rica, 2000.
- Navas, Xiomara, “La financiación electoral: subvenciones y gastos”, en: Nohlen, Dieter, Sonia Picado y Daniel Zovatto (compiladores), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. IIDH/IFE/TRIFE/Universidad de Heidelberg/Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- “La regulación del financiamiento de los Partidos Políticos y de la Campaña Electoral en América Latina”, en: Nohlen, Dieter, *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*. IIDH/CAPEL, San José, Costa Rica, 1993.
- Njaim, Humberto, “Financiamiento de la política”, en: IIDH/CAPEL, *Diccionario Electoral*. IIDH/CAPEL, San José, Costa Rica, 2000.
- Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Nohlen, Dieter, Daniel Zovatto, J. Jesús Orozco y José Thompson (compiladores), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México, 2007.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, segunda edición ampliada. Alianza Universidad No. 267, Madrid, 1994.
- Zovatto, Daniel y J. Jesús Orozco Hernández (coordinadores), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. UNAM/IDEA Internacional, México, 2008.