

Seminario Internacional
Financiamiento de los Partidos Políticos

Participación Ciudadana
Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE)

“La experiencia peruana sobre
financiamiento partidario”



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

FERNANDO TUESTA SOLDEVILLA
ftuesta@pucp.pe

Santo Domingo, 22 y 23 de junio 2006

La experiencia peruana sobre financiamiento partidario

1. INTRODUCCIÓN

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 secundaria. Por lo demás, el financiamiento era mayormente generado con las contribuciones de sus miembros y algunos negocios menores.

Las dos últimas décadas, con la frecuencia de los procesos electorales continuos, la mayor competencia y la centralidad 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 contrario, las militancias han disminuido en los partidos que, a su vez, han perdido mucho crédito y son más sensibles a la presión de la opinión pública.

Las normas específicas sobre los partidos políticos se han multiplicado en las últimas décadas, en tanto 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 congresal. Como toda norma, es perfectible. Quizá su aporte es que incursiona en campos antes intocados de los partidos. Su debilidad ha sido ser sujeta de presiones de la opinión pública, no siempre compañera de las mejores medidas.

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

2. UN DOBLE FINANCIAMIENTO PÚBLICO

No es vano recordar que tras la modalidad del financiamiento público subyace la idea del fortalecimiento institucional, vida permanente, activa y propositiva de los partidos políticos, además de disminuir la intervención o injerencia de intereses particulares en las funciones partidarias. También se busca promover la equidad en los partidos políticos, al establecer un mínimo común denominador entre todos, en el que este financiamiento puede ser tanto directo como indirecto.

En esa dirección –combinación de financiamiento directo e indirecto– 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 Venezuela se encuentra prohibido el financiamiento público de la actividad política por mandato de la Constitución.

Esta regulación jurídica es nueva en Perú, pues la Ley de Partidos Políticos (LPP), N° 28094, tiene menos de tres años de aprobada. Es una norma específica para el financiamiento público y privado de los partidos, así como la asignación de la función de la verificación y control externos de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, en este caso a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

La LPP, muy detallista en muchos artículos, llega hasta crear unidades orgánicas al interior de ONPE, como la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP), no permitiendo que ésta adecue su organigrama interno a las exigencias de la ley. Ésta ha sido reglamentada por la ONPE, estableciendo 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.

2.1. El discutido financiamiento público directo

En el Perú el financiamiento público directo ha sido –como en otros países- materia de una discusión errada. El desprestigio de los partidos políticos y el parlamento, han sido la base de apoyo para quienes se oponen a este aporte¹. Incluso, estuvo en riesgo la aprobación del conjunto de la LPP, por lo que ésta 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 impacto ha sido un financiamiento público de montos pequeños y condicionados al presupuesto.

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. A nivel comparado se encuentran el financiamiento de campañas electorales, funcionamiento partidario, para realizar 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 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 29º, 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. En términos del 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 será el resultado electoral del 9 de abril de 2006, fecha en la que se llevaron a cabo elecciones para Presidente y Congreso de la República. Es decir, la norma no tiene el propósito de financiar la campaña electoral, sino solventar el funcionamiento posterior del partido político.

¹ En el momento de escribirse este trabajo en el Congreso se encontraba un proyecto de ley que tenía el propósito de eliminar los artículos referidos al financiamiento público directo.

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 3400 nuevos soles.

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 5 escaños. Debido a esta opción legislativo, tal como lo muestra el Cuadro No.1, Perú Posible (PP) y Renovación Nacional (RN), lograron ingresar al Congreso debido a que superaron el 4%, a pesar que tan solo obtuvieron 2 escaños cada uno, situación que no les permite ni siquiera constituirse como bancada parlamentaria, cuyo número mínimo es de 6 miembros.

CUADRO N° 1
Elecciones al Congreso 2006: Escaños y votos obtenidos

I	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 veinticuatro (24) partidos³ que presentaron candidatos al Congreso de la República tan solo siete (7) alcanzaron representación parlamentaria y por tanto se encuentran en condiciones de recibir financiamiento público directo. El inclinarse por calcular los votos y no los escaños ha permitido que para el presente quinquenio que UPP y PAP no reciban más fondos públicos, en la medida que existe una desproporción entre el porcentaje de los votos obtenidos y el porcentaje de los escaños asignados, que les favoreció como muestra el cuadro 1.

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

De acuerdo a lo señalado en el artículo 29º de la LPP el Estado debería destinar el 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT)⁴ por cada *voto emitido*. La ley es

³ Participaron 19 partidos y 5 alianzas de partidos.

⁴ 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 3400 nuevos soles

imprecisa pues los votos emitidos constituyen la suma de los votos válidos para los partidos, más los votos nulos y en blanco. 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 \$ 15'072,179 dólares⁵. Si, por el contrario, se asume que la LPP al señalar *votos emitidos* se refiere a *votos válidos*, de acuerdo con la definición que se hace en la Ley Orgánica de Elecciones⁶, 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 \$ 11'079,181 dólares. La diferencia es de aproximadamente 4 millones de dólares, entre una u otra interpretación, siendo la segunda la correcta.

De acuerdo a lo señalado en el artículo 5º del Reglamento corresponderá a la ONPE realizar los cálculos correspondientes al financiamiento directo, y este organismo electoral ha precisado el 4 de abril del presente año, mediante una modificación reglamentaria, que debe entenderse que el total de votos emitidos es el resultado de la suma de los votos válidos, más los votos nulos o viciados, más los votos en blanco. Así mismo mediante nota de prensa de fecha 29 de junio del presente año⁸ se precisa, entre otros aspectos que el financiamiento público directo para los próximas cinco años asciende a 49 millones 724 mil 592 Nuevos soles.

CUADRO N° 2
Monto y Distribución del Financiamiento público directo

ORGANIZACIÓN POLITICA	Votos Válidos	Monto igual (40%) (US \$ Dólares)	Monto proporcional (60%) (US \$ Dólares)	Total Financiamiento público directo (US \$ Dólares)
Unión por el Perú (UPP)	2,274,797	633,096	1'641,935	2'275,031
Partido Aprista Peruano (PAP)	2,213,623	633,096	1'602,050	2'235,146
Unidad Nacional (UN)	1,648,717	633,096	1'189,904	1'823,000
Alianza por el Futuro (AF)	1,408,069	633,096	1'017,069	1'650,165
Frente de Centro (FC)	760,261	633,096	551,743	1'184,839
Perú Posible (PP)	441,462	633,096	319,080	952,176
Restauración Nacional (RN)	432,209	633,096	312,433	945,529
TOTAL ASIGNACIÓN QUINQUENAL (*)	-----	4'431,672	6'647,509	11'079,181
TOTAL ASIGNACIÓN ANUAL (1/5)	-----	-----	-----	2'215,836

(*) Los montos calculados en nuevos soles y luego convertidos en dólares, así como el recálculo sin considerar decimales, no permiten una suma exacta.

Más allá de ello, la LPP señala que el financiamiento público directo se distribuye asignando de manera igualitaria entre los siete (7) partidos que tienen representación parlamentaria, el 40% del total, es decir, \$ 4'431,672 para cada partido político. El 60% restante, se distribuye en forma proporcional a los votos obtenidos por cada uno

⁵ El equivalente a S/49'738,192 nuevos soles. En adelante la conversión estará calculada \$1 dólar = S/ 3.3 nuevo soles.

⁶ Artículo 287 de la Ley N° 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 <http://200.48.60.72/partidospolicos/noticias.htm>

en la elección de representantes al Congreso (Ver Cuadro No. 2). Sin embargo, en la medida en que la ley señala la asignación en proporción a los votos para cada partido y no sobre los escaños obtenidos, como ocurre en otras legislaciones, la suma solo alcanza al 85.4%, debido a que constituyen el resto son los votos obtenidos por los otros partidos que no obtuvieron escaños en el Congreso y, de esta manera, no se distribuiría el total del monto que señala la ley. Para lograr el objetivo que contienen este tipo de normas, lo apropiado es volver a recalcular proporcionalmente entre los 7 partidos con presencia en el Congreso, tal como lo aparece en la columna extrema del Cuadro No. 1.

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 el Cuadro N° 3. De esta manera, el partido con más votos, UPP, quintuplica en votos a RN y mientras éste ha conseguido tan solo 2 escaños, la organización que candidateó a Humala logró 45 escaños, es decir, más de 22 veces, pero el monto obtenido por RN supera en más del doble a UPP. Es así que se establece una relación inversa, a menor votos obtenidos, mayor el valor del monto asignado por voto.

Vale la pena llamar la atención que la Tercera Disposición Transitoria de la LPP dispone que la distribución de los fondos públicos se aplicara 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 las previsiones presupuestales, es decir, a la existencia de recursos del Estado, por lo tanto 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 lo incluya en el presupuesto del año anterior a su aplicación y los solicite oportunamente.⁹

CUADRO N° 3
Relación entre financiamiento por voto obtenido

ORGANIZACIÓN POLITICA	Financiamiento público directo (US \$ Dólares)	Votos Válidos	Relación entre monto asignado por voto obtenido (US \$ Dólares)
Unión por el Perú (UPP)	2'275,031	2,274,797	1.01
Partido Aprista Peruano (PAP)	2'235,146	2,213,623	1.01
Unidad Nacional (UN)	1'823,000	1,648,717	1.11
Alianza por el Futuro (AF)	1'650,165	1,408,069	1.17
Frente de Centro (FC)	1'184,839	760,261	1.56
Perú Posible (PP)	952,176	441,462	2.16
Restauración Nacional (RN)	945,529	432,209	2.19

c) Destino de los fondos

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* a aquellas que tienen como objetivo fomentar el conocimiento y la asimilación de los programas, propuestas,

⁹ Ver nota 3

principios y valores del partido¹⁰, como *actividades de capacitación* aquellas dirigidas a los afiliados y simpatizantes que tienen por objeto que éstos adquieran habilidades y destrezas para el desempeño de funciones vinculadas a los fines y objetivos del partido político¹¹; *actividades de investigación*¹² son los trabajos planificados de acopio y análisis sistemático de información, relacionado con fines y objetivos del partido político, cuyos resultados deberán encontrarse a disposición de los ciudadanos. Finalmente, son considerados *gastos de funcionamiento ordinario* a los que se dediquen a costear los bienes y servicios relacionados a las necesidades operativas y administrativas del partido¹³

A nivel comparado, el caso peruano destaca en el aspecto que es el país que únicamente provee fondos para funcionamiento partidario y no para campañas electorales como en la gran mayoría.

2.2. Financiamiento Público Indirecto

Nos encontramos delante del financiamiento público que provee el Estado a los partidos de beneficios no dinerarios de distinta naturaleza, pudiendo ser subsidios, apoyo, concesiones o ventajas. La forma mas 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 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 cánón por el uso del espacio radioeléctrico o electromagnético.

2.2.1 Espacio no electoral

Los medios de comunicación de propiedad del Estado se encuentran obligados a otorgar a los partidos, 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 diarios 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 ante el Congreso de la República en las elecciones inmediatamente precedentes a la fecha de asignación de dicho espacio.

¹⁰ Artículo 48 del Reglamento de Supervisión de Fondos Partidarios, Resolución Jefatural N° 060-2005-J/ONPE

¹¹ Artículo 48 del Reglamento de Supervisión de Fondos Partidarios, Resolución Jefatural N° 060-2005-J/ONPE

¹² Artículo 50 del Reglamento de Supervisión de Fondos Partidarios, Resolución Jefatural N° 060-2005-J/ONPE

¹³ Artículo 46 del Reglamento de Supervisión de Fondos Partidarios, Resolución Jefatural N° 060-2005-J/ONPE

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 del año 2004.

El 3 de junio de 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 de 2005.

En el Cuadro No.4 podemos apreciar cómo los partidos han venido haciendo uso de esta posibilidad que brinda la norma de difundir sus propuestas y planteamientos en medios de comunicación públicos.

CUADRO N° 4

PARTIDO	Uso de espacio en Radio		Uso de espacio en TV	
	Jun 2004 a mayo 2005 (12 meses)	Junio a Nov 2005 (6 meses)	Jun 2004 a mayo 2005 (12 meses)	Junio a Nov 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 Si Cumple		66.7%		66.7%

Fuente: www.onpe.gob.pe

Como puede comprobarse en el cuadro, la gran mayoría de los partidos han hecho uso de manera importante del espacio no electoral tanto en radio como televisión estatal, pudiendo evidenciarse un porcentaje ligeramente mayor en la televisión. Tan sólo el Partido Reconstrucción Democrática nunca hizo uso de los espacios ni en la radio ni en la televisión.

2.2.2. Franja Electoral

2.2.2.1. En Elecciones Generales

El artículo 37° establece la franja electoral, mecanismo que permite que en elecciones generales todos partidos políticos o alianzas de partidos que hayan logrado inscripción definitiva de sus candidatos tengan acceso gratuito en igualdad de condiciones, a los medios de radiodifusión y televisión de propiedad privada o del

Estado entre los 30 días hasta los 2 días previos a la realización de las elecciones. Es decir, que a una determinada hora todos los canales comprometidos deben emitir, de manera simultánea, los espacios de los partidos. Esa es la idea de una franja electoral.

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 infraestructura 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 bajo la duración siguiente: entre los 30 y 15 días anteriores al acto electoral, es de 10 minutos diarios; entre los 14 y 6 días anteriores al acto, es de 20 minutos; y entre los 5 y 2 días, es de 30 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 GSFP la que determina el tiempo disponible y tiene que reglamentarlo. 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 2006, la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios determinó mediante la correspondiente resolución la relación de 24¹⁴ 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, deben 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.

2.2.2.1. En Elecciones Regionales

La Ley N° 27683, de Elecciones Regionales en su Cuarta Disposición Transitoria y Complementaria ha establecido la existencia de 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 a disposición gratuitamente entre los partidos políticos, agrupaciones independientes o alianzas participantes en el proceso electoral.

¹⁴ 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, Progreseemos Perú, Proyecto País, Reconstrucción Democrática, Restauración Nacional, Resurgimiento Peruano, Unidad Nacional, Unión Por el Perú, Y se llama Perú.

Esta norma dispone que la ONPE efectúe la distribución equitativa de los espacios mediante sorteo y que el Jurado Nacional de Elecciones dicte las normas necesarias para el cumplimiento de la disposición.

Encontramos que esta norma es un elemento distorsionador de todo aquello que ha tenido como fundamento la Ley de Partidos en la parte concerniente a financiamiento, como es el fortalecimiento del sistema, transparencia y 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 económico financiero 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, somos consientes de la transitoriedad de estos movimientos que en la mayoría se constituyen para participar en un procesos determinado y luego no tienen mas actividad política. Si bien es cierto la LPP en su artículo 17° ha establecido requisitos para la constitución de los movimientos, aún tendremos que observar lo que sucederá en las próximas Elecciones Regionales y Municipales convocadas para el 19 de noviembre del presente año.

En mérito a la competencia otorgada por la Ley de Elecciones Regionales, el Jurado Nacional de Elecciones 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 (15) días y hasta (24) horas antes de la fecha fijada para las elecciones regionales, hasta sumar en conjunto un espacio diario total no mayor de 10 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 temas de educación electoral, que proponga el JNE.

A nivel comparado se presentan las formas de financiamiento público indirecto incorporadas en las legislaciones de los países de la región el acceso a los medios de comunicación públicos y privados, exoneración de impuestos, incentivos para la publicaciones, uso de edificios públicos, transporte. Pero, es el acceso a los medios de comunicación públicos y privados es la forma de financiamiento público indirecto que se encuentra presente en la mayoría de los países de la región y ello no resulta extraño por la importancia que tienen los medios, especialmente en las campañas electorales.

3. FINANCIAMIENTO PRIVADO

La idea que subyace a este tipo de financiamiento es la posibilidad de que los partidos puedan auto sostenerse 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 a evidenciado que 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 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 sin ninguna regulación. Es por ello que con la aprobación y entrada en vigencia de la LPP se ha dado un gran avance en el tratamiento de esta problemática, 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 al fortalecimiento del sistema y a darnos la posibilidad a todos los ciudadanos de convertirnos en fiscalizadores.

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, éstos no deberán exceder de 30 UIT¹⁵ al año en el caso que no se pueda identificar a los aportantes, eso significaba 99,000 nuevos soles en el año 2005 y 102,000 en el presente año.

Por otro lado, si bien se ha restringido el aporte de una misma persona natural o jurídica, el límite es alto, en este caso son 60 UIT al año, es decir, una misma persona podría aportar hasta 198,000 en el 2005 y 204,000 en el 2006. Cabe mencionar que estos ingresos de cualquier fuente deben estar registrados en los libros de contabilidad.

Se señala además que todo aporte en efectivo superior al 5% de la UIT, debe constar en un comprobante de aportes en efectivo, preimpreso y con numeración correlativa, donde conste el nombre completo del aportante y su documento nacional de identidad, y de ser una persona jurídica, la razón social y el número de RUC. Los aportes en especie (entregas no dinerarias) deben ser valorizados a precio de mercado al momento de la entrega del bien, la transferencia del derecho o la prestación del servicio.

Los partidos políticos en cumplimiento de 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 ingresos totales en ese año por 7.382.433.30.

¹⁵ La Unidad Impositiva Tributaria (UIT) es un valor de referencia utilizado en las normas tributarias para determinar los montos de las bases impositivas, deducciones, límites de afectación, etc. Para el año 2005 la UIT se determinó en 3.300 nuevos soles y para el presente año en 3,400.

Las elecciones generales 2006 permiten hacer un primer análisis de consistencia de la información financiera presentada por los partidos políticos¹⁶, con las demás disposiciones de la LPP y contrastar con los resultados de este proceso electoral.

A modo de ejemplo analizaremos la información vinculada con los aportes destinados para la campaña electoral, presentada por los partidos y alianzas que alcanzaron representación parlamentaria.

El Reglamento de Supervisión de Fondos Partidarios, abre la posibilidad de que cada partido integrante de una alianza pueda recibir directamente aportes privados, conocidos como aportes de campaña, con independencia de la Alianza de la que forma parte. No se cumple aquí lo dispuesto en la LPP con relación a las Alianzas cuando señala que se le debe considerar única para *todos* los fines y eso incluye a las reglas del financiamiento. En el siguiente cuadro podemos apreciar los aportes de campaña de la Alianza Electoral Unidad Nacional (UN)¹⁷, y los de los partidos que la integran.

**Cuadro N° 5
Alianza Electoral Unidad Nacional**

Concepto de ingreso	Alianza Electoral Unidad Nacional	Partido Popular Cristiano	Renovación Nacional	Solidaridad Nacional
Saldo Inicial de Campaña	S/. 422,297.20	0.00	0.00	0.00
Aportaciones individuales en efectivo	S/. 2'296,049.37	755,321.73	313,996.71	0.00
Aportaciones individuales en especie	S/. 461,194.92	6,644.00	0.00	207,925.13
Donaciones/Aportes a candidatos	S/. 0.00	274,448.16	356,454.85	334,483.00
Donaciones/Aportes de candidatos	S/. 0.00	646,980.95	180,605.83	833,923.80
Ingresos por actividades proselitistas	S/. 77,820.86	00.00	2,072.40	0.00
Ingresos por rendimiento patrimonial	S/. 0.00	00.00	0.00	0.00
Créditos concertados	S/. 0.00	00.00	0.00	0.00
TOTAL INGRESO DE CAMPAÑA	S/. 3'257,362.35	S/. 1'683,394.44	S/ 853,129.79	S/ 1'376,331.93

El cuadro muestra que tanto UN como los partidos que la integran han recibido aportes de campaña electoral. Los partidos no han declarado contar con un saldo inicial de campaña, es decir aportes privados destinados a financiar la campaña electoral, previos a la convocatoria a elecciones. Es UN la que incluye en reporte este concepto, que bien podría provenir de la propia UN o de los recursos que los partidos que la conforman afectaron para tal fin.

¹⁶ Información presentada en el 2005 y el Informe de campaña electoral correspondiente al primer bimestre de 2006.

¹⁷ La información ha sido tomada de la página Web de ONPE y comprende los dos informes bimestrales comprendidos entre el 1° de diciembre de 2005 al 30 abril de 2006

En lo referente a aportaciones individuales en efectivo se puede apreciar que la Alianza ha recibido una importante cantidad de dinero, la más elevada que por ese concepto a recibido alianza o partido que haya participado en las elecciones del 2006. Por el mismo concepto ingresaron recursos al partido Popular Cristiano como Renovación Nacional. Los aportes individuales en especie hechos a Unidad Nacional y al PPC son los dos más significativos que se han hecho en estas elecciones por ese concepto.

La información referente a donaciones/aportes a candidatos y de candidatos nos permite apreciar una vez mas el efecto distorsionador del voto preferencial. En este caso la Alianza no obtiene ningún ingreso pero si lo hacen los tres partidos que la conforman. Son evidentemente los aportes de cada partido para la campaña de sus candidatos al Congreso. Es aquí donde se hace patente lo inadecuado de la regulación que se ha hecho a nivel reglamentario para los aportes de campaña de las alianzas. Evidentemente en este aspecto los partidos que integran una Alianza están en ventaja a los demás. De manera inversa es tan solo la Alianza la que reporta ingreso por actividades proselitistas y no los partidos.

Los ingresos de campaña efectivos de la Alianza Unidad Nacional hasta el mes de abril, son aquellos que corresponden a los de la Alianza más los de los partidos que la integran menos el del saldo inicial de campaña, pues en este caso estamos hablando de recursos con los que el partido contó.

Cuadro Nº 6
Alianza Unidad Nacional
(En S/. Nuevos Soles)

Ingresos de Campaña hasta el mes de abril	Recursos efectivos para la campaña hasta el mes de abril
6'747,921	7'179,218

El caso de Unión por el Perú, cuyo candidato presidencial, Ollanta Humana alcanzó el 47.37% de los votos y obtuvo 45 Congresistas, merece analizarse con atención¹⁸. El partido Unión por el Perú se adecuó a la LPP el 8 de marzo de 2005 y cumplió con presentar información financiera a la ONPE, habiendo obtenido un total de S/ 37,891.99 provenientes en su totalidad de aportes de sus afiliados. Resulta válido el cuestionamiento realizado por Juan José Beteta¹⁹ cuando precisa que "(...) por entonces UPP había declarado tener 92 comités provinciales, lo que significa que debía tener 4,600 afiliados o militantes como mínimo. Es evidente que este volumen de afiliados podría haber aportado una cifra largamente mayor que la declarada por el partido. Bastaba con que cotizaran un sol al mes para tener S/. 4.600 mensuales, lo que nos lleva a S/. 55.200 al año (y no los 37 mil soles que afirman haber recibido). Es evidente que aquí hay un problema: o no hay todos los comités (y afiliados) que dicen tener o los montos declarados no son correctos. Por otra parte, desde un punto de vista logístico, es imposible mantener anualmente una estructura de 92 locales partidarios con 37 mil soles; e inclusive si los dueños de tales inmuebles

¹⁸ El Partido Nacionalista Peruano, liderado por Ollanta Humala alcanzó su inscripción el 4 de enero de 2006 y la fecha límite para la constitución de alianzas para las elecciones presidenciales fue 10 de diciembre de 2005, por tal motivo Unión por el Perú sirvió de vientre de alquiler al candidato Ollanta Humala y con ello muchas de las propuestas y planteamientos del naciente Partido Nacionalista Peruano.

¹⁹ Juan José Beteta, Partidos y Financiamiento ¿Alguien Miente? En Boletín Política Tuesta & Consultores Nº 13, mayo 2006

los cedieran gratuitamente, ello debería estar declarado como donación en especie y estar sujeto a los límites que impone la ley”.

Como puede apreciarse en el cuadro precedente Unión por el Perú obtuvo la totalidad de sus ingresos para campaña, 2'301,527.13 con ocasión de la campaña electoral, muy probablemente ante la posición expectante de su candidato presidencial, a quien en las últimas semanas, las encuestas ponían muy cerca de la candidata de Unidad Nacional quien venía siendo quien concentraba la mayor intención de voto. De la totalidad de los ingresos 1'490,965.50 son aquellos provenientes de aportaciones individuales en efectivo.

Por otro lado, Alianza por el Futuro, conformada por Cambio 90 y Nueva Mayoría, no ha presentado información relativa a los aportes de campaña desde diciembre de 2005 a abril del presente año. Cambio 90 consignó 1450 como ingreso durante el año 2005 y declaró no haber recibido aportes de campaña. En el caso de Nueva Mayoría consigna como aportes de 2005 la suma de S/ 327.00 y no ha presentado información relativa a ingresos de campaña. Siendo que esta Alianza ha obtenido representación parlamentaria logrando obtener 13 congresistas, resulta preocupante que no podamos conocer los recursos que financiaron su campaña electoral. Llama también la atención los aportes que declaran haber recibido estos partidos durante el año 2005, pues la LPP requiere la constitución de Comités Partidarios para lograr la inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas y Nueva Mayoría declaró tener 82 locales partidarios y por tanto tener como mínimo 4,100 afiliados, es decir militantes. No resulta creíble que un partido que ha logrado su inscripción y que por tanto tiene militantes y locales partidarios que mantener haya contado en el 2005 con tan solo S/ 327 soles.

De los siete partidos que alcanzaron representación parlamentaria el que tuvo el más elevado ingreso de campaña fue Perú Posible, en segundo lugar se encuentra Unión por el Perú, seguido por el Partido Aprista y finalmente Restauración Nacional con el menor ingreso de campaña.

Finalmente, en el siguiente cuadro podemos apreciar los ingresos de campaña de los Partidos y Alianzas que alcanzaron representación parlamentaria.

CUADRO N° 7
Ingresos de Campaña (en Nuevos Soles)

Partido o Alianza con Representación Parlamentaria	Ingresos de Campaña
Alianza Unidad Nacional	6'747,921.31
Partido Perú Posible	2'785,916.05
Partido Unión por el Perú	2'391,527.13
Alianza Frente de Centro	2'331,245.00
Partido Aprista Peruano	1'809,722.00
Partido Restauración Nacional	259,407.34
Alianza Por el Futuro	No presentó información

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 y sentido en tratar de evitar que los partidos políticos representen los intereses privados o particulares de quienes

contribuyen a su sostenimiento, así mismo que dinero obtenido con actividades ilícitas financien 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 204,000 nuevos soles. Los aportes no declarados, se presume que son de fuente prohibida.

A nivel comparado en región se ha consagrado prohibiciones para que los partidos políticos puedan recibir aportes provenientes de fuente privada, se orientan a impedir o limitar el financiamiento de fuente extranjera, de organizaciones políticas, religiosas o sociales, en algunos caso 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 en las decisiones que han de tomar quienes nos gobiernen estén orientadas a el 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 de contratistas del estado.

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

**Cuadro No 8
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 partidopolítico 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 establece fuentes de aporte prohibidas, pero sin embargo se permite fuentes anónimas, por lo que podrían canalizarse las 	Destino: <ul style="list-style-type: none"> • Formación y capacitación. • Investigación. 	Destino: <ul style="list-style-type: none"> • Publicidad de sus propuestas, planes.

<p>aportaciones de fuentes prohibidas por esa vía.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se prohíbe que los candidatos reciban donaciones directas de ningún tipo siempre y cuando no cuenten con la autorización de su partido. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gastos de funcionamiento ordinario. 	
	<p>Período de distribución: Quinquenio posterior a la elección a razón de 1/5 por año.</p>	<p>Franja electoral: Desde los 30 días hasta los 2 días anteriores a la realización de elecciones generales.</p>
	<p>Proporción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 40% forma igualitaria entre todos. • 60% forma proporcional a los votos obtenidos. 	<p>Proporción:</p> <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.

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 económica financiera de los partidos. 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, donde la tarea está en manos tanto del Organismo Electoral como de la Contraloría General de la República. En Argentina, la tarea cae en manos de los Jueces Federales con Competencia Electoral, y en Nicaragua interviene 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 Oficina Nacional de Procesos Electorales a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios²⁰. Tiene como función realizar la verificación y control externos de la actividad económica financiera de los partidos políticos. Es verificación de lo presentado por los partidos y control del cumplimiento de topes establecidos en la norma. Este organismo electoral a la fecha no realiza una auditoría, y está lejos por ahora de serlo. Sin embargo, podría complementarse el insumo para el control con los cruces de información oficial con otras instituciones, y los monitoreos de gastos.

El Titular de la Oficina Nacional de Procesos Electorales no es nombrado para el ejercicio del cargo con el concurso de los partidos políticos y de acuerdo a ley no puede haber pertenecido en los cuatro (4) 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. Entonces se trata de una persona que puede relacionarse con los partidos de manera neutral. Las mismas limitaciones han sido impuestas a los

²⁰ Artículo 34 del Reglamento

trabajadores de la institución. Por tanto pueden ejercer funciones de fiscalización de los fondos partidarios de manera independiente y sin vinculación alguna con ningún partido político

4.1 Presentación de Informes

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

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 desarrolla de manera mas detallada aspectos relacionados al mismo y se prevé la presentación de informes complementarios y adicionales.

Uno de los aportes fundamentales del Reglamento es la exigencia que la información económico financiera sea entregada en los formatos que aprueba la Gerencia. Con ellos se busca la estandarización de la información, un mejor y mas fácil procesamiento por el órgano supervisor y su posible inclusión en sistemas de auditoria o control. Facilitan además la labor de los partidos al momento de entregar su información, así mismo pueden resultar útiles para los necesarios cruces de información interinstitucional mediante la importación o exportación de data homogénea y estándar. Estos formatos van acompañados de instructivos que facilitan su comprensión y se encuentran además en la página Web de la ONPE²¹

Como se podrá apreciar a continuación, este año y particularmente en el segundo semestre, los partidos políticos deberán presentar su primer informe financiero anual, el tercer informe bimestral de ingresos de campaña y el primer informe de gastos de campaña. Es la primera vez los partidos políticos deben de entregar información contable y financiera a un organismo del Estado, al que cualquier ciudadano podrá acceder a través de la información consolidada que publica la ONPE²² en la página web, tal y como lo ha venido haciendo hasta la fecha. De acuerdo al Reglamento una vez concluido el procedimiento de verificación y control, los informes que expida la ONPE son públicos, la GSFP debe poner a disposición de los ciudadanos los informes aprobados, en su página web, en los formatos más idóneos para un acceso adecuado.

4.1.1 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 6 meses contados a partir del cierre de cada ejercicio anual²³. Este informe, que es el único que requiere la LPP, debe ser remitido a la Gerencia el último día útil del mes de junio de cada año, de acuerdo a los Formatos que defina la Gerencia mediante resolución gerencial.

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

²¹<http://200.48.60.72/partidospoliticos/SUPERVISION/materiales.htm>

²²http://200.48.60.72/partidospoliticos/SUPERVISION/AE_AF.htm

²³ Artículo 34 del Reglamento

Reglamento en este informe anual, son los estados financieros que cualquier persona jurídica obligada a llevar contabilidad completa por la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT)²⁴ (es el caso de las asociaciones y por tanto de los partidos políticos) debe estar en condiciones de presentar. Estos, junto con las notas a estos estados, serán los instrumentos de verificación y control fundamentales de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios.

El miércoles 28 de junio, venció el plazo para que los partidos políticos inscritos en el Registro de Organizaciones Políticas, presenten el informe financiero correspondientes al ejercicio del año 2005, de acuerdo a lo establecido en el artículo 34º de la Ley de Partidos Políticos. En la fecha indicada presentaron 20 de las 33 partidos. Ellos son Proyecto País, Renovación Nacional, Partido Aprista Peruano, Solidaridad Nacional, Y se llama Perú, Restauración Nacional, Con Fuerza Perú, Avanza País - Partido de Integración Social, Cambio Radical, Coordinadora Nacional de Independientes, Partido Democrático Somos Perú, Alianza para el Progreso, Movimiento Nueva Izquierda, Partido Socialista, Cambio 90, Agrupación Independiente Sí Cumple, Partido Reconstrucción Democrática, Resurgimiento Peruano, Acción Popular y el Partido Popular Cristiano.

Los que no lo hicieron hasta esa fecha fueron el Frente Agrícola FIA del Perú - FREPAP, Frente Independiente Moralizador, Fuerza Democrática, Partido Renacimiento Andino, Perú Posible, Unión por el Perú, Fuerza Nacional, Movimiento Descentralista Perú Ahora, Nueva Mayoría, Partido Justicia Nacional, Partido Movimiento Humanista Peruano, Partido Político Siempre Unidos y el Partido por la Democracia Social²⁵

En este caso el informe se limita a los ingresos y gastos por financiamiento privado dado que recién en el año 2007 se asignará financiamiento público directo, en la medida en que exista disponibilidad presupuestal. La GSFP tiene ocho (8) 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

CUADRO N° 9
Informe financiero anual

Contenido del Informe Financiero Anual	Información que debe incluirse
Balance General	Detalle de cada una de sus cuentas.- Detalla los recursos con que cuenta el partido político y las fuentes externas e internas de donde provienen. Está comprendido por los activos, pasivos y el patrimonio.
Estado de Ingresos y Egresos	<p>Contiene información de las operaciones del partido por medio de cuentas de su actividad financiera</p> <p>Se debe diferenciar las fuentes de financiamiento privada y pública</p> <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 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 <i>ingresos y egresos</i> con cargo

²⁴ La SUNAT es la institución Pública del Sector que Economía y Finanzas que administra, fiscaliza y recauda los impuestos.

²⁵ <http://200.48.60.72/partidospoliticos/noticias.htm>

	a los fondos del <i>financiamiento público</i> establecido debe estar acompañado de un anexo que indique los saldos no ejecutados de dichos fondos
Información Complementaria de los Estados Financieros u Notas a los estados financieros	Esta información se adjunta al Informe Financiero Anual (transacciones, cuentas por cobrar, valores, existencias, CTS, entre otros).

4.1.2. 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 GSF el determinar cuando pedir la relación de aportes privados, el reglamento ha establecido una periodicidad para la entrega de esta información: cada seis meses, 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 28 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 al 30 de Junio de 2005.

De acuerdo a la información consolidada por la GSFP²⁶ en este primer informe nos llama la atención el hecho de encontrar que 4 partidos señalaron no haber recibido aporte alguno, sea en dinero o en especie,²⁷ 3 de ellos consignaron montos iguales o menores a S/100.00²⁸, otros 3 no llegan a superar los S/ 5,000.00²⁹. Cabe hacerse la pregunta de cómo es que partidos con estos recursos pueden sostener una estructura a nivel nacional, cómo pueden tener locales, pagar servicios, en el fondo existe pues el cuestionamiento a su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas.

En el mismo consolidado encontramos que el Partido Aprista Peruano ha consignado como aportes privados S/1'702,508.66, el Partido Popular Cristiano S/214,352.19 y Somos Perú S/ 168,849.23. Perú Posible, partido actualmente en el gobierno declaró como aportes privados S/ 131,482.00

La GSFP no ha hecho público el análisis de la información presentada por los partidos en este primer informe, ello hace que no podamos conocer la consistencia de la información consignada, hecho que resulta fundamental si queremos apostar a una verdadera transparencia del financiamiento de la política.

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, 30 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, muy probablemente por la proximidad de las elecciones generales de abril de 2006, un ejemplo de lo señalado es Justicia Nacional que pasa de S/2,189 nuevos soles a S/ 311,470. Nuevamente el Partido Aprista Peruano es el

²⁶<http://200.48.60.72/partidospoliticos/inf FINANCIERA/2005/Aporte/2005-AP-COMPARATIVO.pdf>

²⁷ Alianza para el Progreso, Cambio 90, Coordinadora Nacional de Independientes y Reconstrucción Democrática.

²⁸ FREPAP, Nueva Mayoría y Renovación Nacional.

²⁹ Con fuerza Perú, Frente Independiente Moralizador y Justicia Nacional

que consiga haber recibido los mayores ingresos como aportes privados S/ 2'006,094.95.

A diferencia de lo ocurrido con el primer informe semestral aquí la GSFP ha hecho público a través de su página web el análisis realizado a la información presentada por los partidos sobre los aportes privados que recibieron durante ese período³⁰.

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*, nos permite conocer el grado de cumplimiento de los partidos políticos con la norma reglamentaria, 27 de los 32 cumplieron en presentarlo en la fecha señalada (16 de enero de 2006), con posterioridad a esa fecha la GSFP recibió los informes de 3 partidos, y a la elaboración del informe 1 partido no entregó la información³¹. En este aspecto se 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"³². A la primera quincena de Junio del presente año, la ONPE no ha señalado si el Partido ha cumplido con entregar el informe.

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 y para determinar el nivel de detalle que se desea obtener. Son una herramienta importante para el ordenamiento e institucionalidad partidaria para el manejo de sus finanzas. Todos los partidos que presentaron informes lo hicieron en estos formatos.

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"³³. Llama la atención lo señalado puesto que se trata del análisis de información semestral (1º de julio al 31 de diciembre de 2005), y no se indica que se analizó la información presentada por los partidos durante el primer semestre. En lo referente a los aportes anónimos, se precisa que se identificó que algunos partidos declararon haber recibido aportes anónimos, entre ellos la Agrupación Independiente Sí Cumple, el Partido Justicia Nacional y el Movimiento Nueva Izquierda. La GSFP ha solicitado a los partidos políticos la identificación de los aportantes o en su defecto la identificación de la actividad que haya generado dichos ingresos han declarado ingresos provenientes de aportes anónimos por las cantidades de S/. 140.00, S/. 2,664.00 y S/. 2,860.00 respectivamente, dado que las normas vigentes sólo permiten el reconocimiento de aportes anónimos, siempre que provengan de actividades de financiamiento proselitista.

Cuando la GSFP ha realizado *la verificación de aportes individuales*, lo ha hecho tomando una muestra de aportantes con la finalidad de verificar de la información relacionada con los aportes según se muestran en los informes, tal fin cursó cartas

30

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

31 El Movimiento Humanista Peruano

32

[.http://200.48.60.72/partidospoliticos/infofinanciera/2005/segundo_semestre/InformeAnalisis2doSem200551.pdf](http://200.48.60.72/partidospoliticos/infofinanciera/2005/segundo_semestre/InformeAnalisis2doSem200551.pdf)

33

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

a personas naturales y jurídicas de los 32 partidos. A la fecha de la elaboración del informe se recibieron respuestas de 10 personas naturales, señalando información coincidente.

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"³⁴. Con este procedimiento se identificó que en el caso de dos partidos los ingresos eran *aparentemente* insuficientes para asumir los gastos de propaganda electoral.

A la fecha de la elaboración del informe los referidos 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 los partidos de las normas y la atención de los requerimientos del órgano fiscalizador.

4.1.3. Informes de aportaciones y gastos de campaña electoral

De acuerdo a lo dispuesto por el Reglamento, los partidos deben de presentar, una vez convocado el proceso electoral, informes de aportaciones y gastos de campaña electoral³⁵. Los de aportaciones se presentan bimestralmente y los de gastos luego de sesenta (60) días contados desde la proclamación de los resultados.

Con relación a los informes bimestrales de aportaciones, 23 de los veinticuatro 24 partidos que participaron en este proceso electoral 2006 han presentado el primer informe. Con relación al segundo informe 19 de 24 cumplieron con presentarlo. En cuando a las alianzas de partidos 4 de las 5, 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 presentación parlamentaria, con 13 congresistas y ha realizado campaña electoral tanto en medios de comunicación, prensa y mediante afiches y paneles. La ONPE ha consignado este hecho en el resumen de los informes consolidados que ha publicado en su página web. Con relación al informe de gastos de campaña, de acuerdo al reglamento éste se debe presentar luego de 60 días de proclamados los resultados oficiales.

La ONPE ha diferenciado la fecha de entrega de estos informes según se trate de elecciones congresales o presidenciales que pasaron a la segunda vuelta. En el primer caso la fecha de entrega venció el 6 de julio. 16 de las 32 de las organizaciones políticas que participaron en las elecciones generales presentaron sus informes sobre los gastos efectuados para su campaña electoral³⁶.

³⁴

http://200.48.60.72/partidospoliticos/inf FINANCIERA/2005/segundo_semestre/InformeAnálisis2doSem20051.pdf

³⁵ Artículo 71

³⁶ Ellas son Con Fuerza Perú, Frente Agrícola FIA del Perú - FREPAP, Partido Político Y se llama Perú,

Solidaridad Nacional, Alianza para el Progreso, Coordinadora Nacional de Independientes, Movimiento Nueva Izquierda, Partido Popular Cristiano, Partido Democrático Somos Perú, Renovación Nacional, Unidad Nacional, Partido Perú Posible, Avanza País - Partido de Integración Social, Partido Político Resurgimiento Peruano, Partido Socialista, y Proyecto País. Los que no cumplieron con la entrega son FIM, Partido Justicia Nacional, Movimiento Descentralista Perú Ahora, Progreseemos Perú, Reconstrucción democrática, Cambio 90, Cambio Radical, Fuerza Democrática, Renacimiento Andino, Nueva Mayoría, Alianza por el Futuro, Acción Popular, Alianza Electoral Frente de Centro, Partido por la Democracia Social -Compromiso Perú, Alianza Electoral Concertación Descentralista, Partido Movimiento Humanista Peruano.

Asimismo la ONPE ha establecido como fecha de entrega de estos informes para el Partido Aprista y Unión por el Perú el próximo 16 de agosto tomando en consideración la fecha de proclamación de los resultados presidenciales que fue realizada el 13 de junio. El informe comprende los recursos invertidos por las organizaciones políticas para promover a sus candidatos o propuestas, desde la fecha en que se convocó oficialmente a las elecciones generales; es decir, a partir del 9 de diciembre de 2005 hasta el 07 de abril de 2006.

Resulta preocupante que tan solo la mitad de los obligados hay cumplido con presentar este informe. Contrastar el grado de cumplimiento de los partidos y alianzas de partidos con la entrega de este informe, permitirá evaluar la consistencia de la información presentada. Delia Ferreira afirma con acierto lo señalado: "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 sean muy llamativas"³⁷.

Otro aspecto importante para un eficiente control externo de las finanzas partidarias es que órgano encargado de la fiscalización y el control pueda verificar la veracidad y consistencia de la información presentada. Ello no se logra solamente con los presentado por los partidos sino que debe estar en la posibilidad de realizar cruces de información con la aportada por otras entidades como por ejemplo la SUNAT, la Superintendencia de Banca y Seguros, CONASEV (Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores). La ONPE a la fecha ha celebrado 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 y/o del financiamiento del terrorismo, así como, coadyuvar a 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 "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 vigilancia, una autoridad dotada de los recursos necesarios y unos procedimientos claros y sencillos podrían ser los elementos básicos para esta garantía"³⁸.

En observancia al principio de legalidad³⁹, 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.

³⁷ Ferreira Rubio, Delia, "La rendición de las cuentas partidarias" en Elecciones año 4 - N° 5. pg 25.

³⁸ Ulloa Félix, "Aplicación Efectiva de las Normas" en Elecciones año 4 - N° 5. pg 33-34

³⁹ Las conductas sancionables y las sanciones deben estar expresamente previstas en la ley.

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 interesadas contribuyendo así al espíritu de institucionalidad partidaria y transparencia del manejo económico contenido en la Ley⁴⁰.

4.2.1. 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 solo es posible para 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, en la práctica no son pasibles de sanción.

En las últimas elecciones generales, llevadas a cabo el 9 de abril del 2006, en el caso de los partidos políticos, 19 presentaron listas al Congreso, tan solo 4 alcanzaron representación parlamentaria⁴¹, es decir a 15 de ellos no es aplicable esta sanción.

Cuando analizamos lo que podría suceder en el caso de las Alianzas, de 5 que presentaron listas al Congreso 3 alcanzaron representación parlamentaria, es decir a 2 de ellas no le 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.

Definitivamente esta sanción estaba pensada en 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 del incumplimiento de la presentación de estos informes, se traducirá, al menos, en una sanción y presión social sobre aquellos partidos políticos involucrados.

4.2.3. Multas

4.2.3.1. 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 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) Adulteren información de ingresos o gastos en sus informes anuales, f) Se

⁴⁰ Artículos 82 al 84

⁴¹ Partido Aprista Peruano, Perú Posible, Restauración Nacional, Unión por el Perú.

comprueba que existen ingresos que no han sido declarados por el partido, siendo considerados ingresos prohibidos.

4.2.3.2. 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 a las sesenta (60) Unidades Impositivas Tributarias, b) Se acrediten ingresos superiores a treinta (30) 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, multas, a los partidos y alianzas de partidos luego de realizar el análisis del primer informe financiero anual. Éste debe presentarse el último día útil de junio. La ONPE, por su lado, tiene hasta 8 meses para realizar la verificación de lo presentado por los partidos y controlar el cumplimiento de topes establecidos en la norma. Será a partir de marzo de 2007 que se podrá conocer si los partidos y alianzas de partidos que participaron en las elecciones generales del 2006, si han recibido financiamiento privado dentro del marco de la ley y si son pasibles de sanción.

En el caso de las alianzas de partidos⁴² que han participado en el último proceso electoral general, dado el tratamiento en materia de financiamiento que le otorga el Reglamento, deja muchos aspectos sin resolver. Si una alianza de partidos accede al financiamiento público directo y se disuelve, queda por determinar quien lo debiera recibir. En el mismo escenario, si el financiamiento es a la alianza de partidos, que 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 Reglamento. En esta categoría incluyen a toda no observancia de lo dispuesto con carácter mandatorio por estas normas y que no han sido considerados como materia de infracción a la LPP. La sanción establecida es que la GSFP hace público el incumplimiento en la página web institucional o por los medios que considere necesarios.

5. CONTROL INTERNO

Este aspecto relacionado con la organización interna del partido resulta siendo el más débil, pues para poder rendir cuentas apropiadamente, es necesario que los partidos organicen previamente un sistema de contabilidad, registro y circulación de la información económico financiera y de control interno que no solo les facilite su presentación a tiempo y en forma ante los órganos de control, así como los balances y estados contables que exige la ley, sino que les permita administrar razonable y eficientemente sus recursos, de origen público y privado⁴³. Asimismo, que garantice la adecuada utilización y contabilización de todos los actos y documentos de los que deriven derechos y obligaciones de contenido económico, conforme a sus Estatutos.

Todo ello constituye la base y el sustento para cumplir con los objetivos de formalización y transparencia en el manejo de los recursos de los partidos políticos y para la garantía de una adecuada utilización y contabilización de los actos y documentos de los que derive contenido económico del Informe Financiero Anual. Sin

⁴² De acuerdo a la LPP el Registro de Organizaciones Políticas (OROP) el 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.

⁴³ Ferreira Rubio, Delia, La rendición de las cuentas partidarias" en Elecciones año 4 - N° 5. pg 21.

embargo, la mayoría de los partidos políticos en el Perú, al carecer de una estructura organizativa, difícilmente pueden cumplir con estas funciones.

5.1 La Tesorería y el Tesorero

Tal y como se señala en la exposición de motivos del Reglamento, una de las innovaciones más importantes de la LPP que será una herramienta fundamental para el fortalecimiento y la institucionalidad partidaria, es la introducción de la figura del tesorero como funcionario partidario encargado de ejecutar las operaciones económico financieras del partido político.

A nivel legislativo y reglamentario se han consagrado determinados puntos básicos del control interno, entre los que se encuentran la asignación diferenciada de funciones y ejecución de movimientos económicos financieros⁴⁴, señalando que la recepción y gasto de los fondos partidarios son competencia exclusiva de la Tesorería y el acceso a dichas cuentas está autorizado exclusivamente al Tesorero.

La LPP ha reservado para el tesorero en exclusiva, la recepción y el gasto de los fondos partidarios, el acceso a las cuentas bancarias y la contratación de la publicidad con fines electorales. Sin embargo, esto no quiere decir que la ejecución de las decisiones económico financieras dependieran exclusivamente del tesorero y que ninguna decisión, por más pequeña que fuera, podría ejecutarse sin su intervención directa, ya que la LPP le señala exclusividad en el gasto y el acceso a las cuentas.

Para evitar excesos a ese respecto, el Reglamento señala la posibilidad de que el tesorero, que es el responsable exclusivo de estos temas, pueda delegar en otras personas algunas de las funciones, siguiendo los procedimientos establecidos por las normas internas del partido. Asimismo, se señala la posibilidad de que el partido, mediante normas partidarias claras y precisas, determine los procedimientos de descentralización de la tesorería y la manera cómo el tesorero podrá extender poderes y delegar funciones al interior del partido.

5.2. Contabilidad partidaria

Los partidos políticos, al igual que las asociaciones, llevan libros de contabilidad completa, en las que se registran los ingresos y gastos de toda fuente, con los requisitos que establecen los principios de contabilidad generalmente aceptados, las normas aprobadas por el CNC y la SUNAT para las personas jurídicas.

La obtención del Registro Único de Contribuyente (RUC) ha determinado que no sólo el partido se formalice sino que se deban declarar los Comités en el interior del país como establecimientos anexos (en tanto generen rentas), situación compleja puesto que los Comités Partidarios no funcionan en locales propios. Por otro lado, la poca estructura y funcionamiento orgánico dificulta el tratamiento tributario del partido político como una asociación. La norma parte de la premisa que existe una organización articulada de los partidos políticos a nivel nacional. No siendo así, el manejo de una contabilidad única es inviable.

6. Conclusiones y recomendaciones

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.

Un primer aspecto debe ser el referido al diagnóstico de los partidos y del financiamiento que son sujetos. Esto quiere decir, ubicar los elementos que han sido los más cuestionados y aquellos de mayor aprobación. En otras palabras, sus debilidades y fortalezas. Sin embargo, no todo elemento del sistema de financiamiento que es popular, es necesariamente el mejor. En algunos países desean

⁴⁴ Ferreira Rubio, Delia: "La rendición de las cuentas partidarias" en Elecciones año 4 - Nº 5. pg 21.

que los organismos electorales incursionen en la organización de los procesos electorales y en otros países no.

Un segundo aspecto es el que tiene que ver con el contexto socio-histórico de cada país. Por ejemplo, la introducción del financiamiento público directo, puede ser dificultoso en un país con un nivel de desaprobación alto hacia ellos.

Un tercer aspecto hace referencia a que lo que es adecuado en un país, no necesariamente lo es para otro país. Esto debido a que existe una seducción de trata de importar modelos, particularmente de países de democracias estables, cuando en realidad son sistemas que se desarrollan en contextos muy precisos.

No existen normas perfectas. Y es que el sistema partidista y sus normas sobre financiamiento constituyen un proceso histórico en construcción en cada país, pocas veces repetibles. Esto hace que no siempre la fortaleza de uno de sus elementos, se reproduzca de la misma manera en otro país. La eficacia y consistencia dependerá de otros factores.

Un proceso de reforma provoca la frecuente tentación de ser totalizadora. Sin embargo, los extremos aquí también son contraproducentes. Reformas que no reparan las críticas al sistema, prolongan los problemas. Y reformas que quieren ser radicales y totalizadoras, sin tener las condiciones de un amplio acuerdo en el parlamento, no pasan de ser documentos que dormirán en el archivo. La norma sobre financiamiento debe ser aprovechada también para discutir la legislación electoral y el modelo de los organismos electorales. Muchas veces una buena reforma, es limitada por una inexistencia y/o una mala legislación electoral o un modelo de organismos electorales ineficientes y sin garantía.

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 que debe normar vía reglamentaria los aspectos que desarrollen la ley.

Uno de los componentes importante 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 los ciudadanos 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. 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. 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. Uno 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.

En relación al financiamiento privado, en la medida que ésta es una forma que permite el autosostenimiento de los partidos y el 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.

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.

En relación al 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 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, los partidos en la medida que 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, documentos son 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.

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. 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, Costa Rica. IIDH/CAPEL, 1993.

Del Castillo, Pilar y Daniel Zovatto (editores). La Financiación de la Política en Iberoamérica. San José, Costa Rica. IIDH/CAPEL. 1998.

Ferreira Rubio, Delia: "La rendición de las cuentas partidarias" en Elecciones año 4, No.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.

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, Costa Rica. IIDH/CAPEL. 1993.

Sartori, Giovanni: Partidos y sistemas de partidos. Madrid: Alianza Universidad No. 267, Segunda edición ampliada, 1994.

Witker, Alejandro. Bibliografía latinoamericana de política y partidos políticos. San José, Costa Rica. IIDH/CAPEL. 1988.

