

# FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

Pablo GUTIÉRREZ  
Daniel ZOVATTO  
COORDINADORES

0 485 4 923 7405 1



Organización de  
Estados Americanos

# FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

PABLO GUTIÉRREZ  
DANIEL ZOVATTO  
*Coordinadores*



Organización de los  
Estados Americanos

INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA  
Y LA ASISTENCIA ELECTORAL  
ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
México, 2011

## CONTENIDO

Prólogo.....	XI
Vidar HELGESEN	
José Miguel INSULZA	
Introducción.....	XV
Pablo GUTIÉRREZ	
Daniel ZOVATTO	

### PRIMERA SECCIÓN ANÁLISIS REGIONAL

Balance regional: financiamiento político en América Latina 2004-2010.....	3
Pablo GUTIÉRREZ	
Daniel ZOVATTO	
Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financia- miento político en América Latina.....	17
Kevin CASAS	
Daniel ZOVATTO	

### SEGUNDA SECCIÓN ANÁLISIS NACIONALES

El financiamiento político en Argentina.....	71
Santiago H. CORCUERA	
La corta y sobresaltada historia del financiamiento público a los partidos políticos en Bolivia.....	93
Salvador ROMERO BALLIVIÁN	
Las finanzas electorales en Brasil.....	119
Torquato JARDIM	

Financiación de partidos políticos en Chile . . . . .	135
Claudio FUENTES	
Financiamiento de los partidos, movimientos políticos y campañas electorales en Colombia. . . . .	185
Nydia RESTREPO H.	
La financiación de los partidos políticos en Costa Rica . . . . .	225
Luis Antonio SOBRADO GONZÁLEZ	
Financiamiento de los partidos políticos en Ecuador . . . . .	255
Simón PACHANO	
La financiación de los partidos políticos en El Salvador . . . . .	271
Álvaro ARTIGA-GONZÁLEZ	
El financiamiento partidario en Guatemala . . . . .	297
Anisia Paola ORTIZ LOAIZA	
El financiamiento político en Honduras . . . . .	321
Guillermo CASCO CALLEJAS	
El financiamiento a los partidos en México . . . . .	349
Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO	
Financiamiento político en Nicaragua . . . . .	367
Rosa Marina ZELAYA VELÁSQUEZ	
Principales características de la financiación de partidos políticos en Panamá . . . . .	395
Eduardo VALDÉS ESCOFFERY	
Financiamiento de la política en el Paraguay . . . . .	409
Line BAREIRO	
Carmen ECHAURI	
El financiamiento de los partidos políticos en el Perú . . . . .	437
Fernando TUESTA SOLDEVILLA	

CONTENIDO

IX

Financiación de los partidos políticos en la República Dominicana . . . . .	475
Francisco CUETO	
Financiamiento político en Uruguay . . . . .	497
Daniel CHASQUETTI	
Financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales en Venezuela . . . . .	525
Francisco José VIRTUOSO	

TERCERA SECCIÓN  
ANEXOS

Tablas comparativas sobre el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina . . . . .	541
Bibliografía . . . . .	575
Notas curriculares . . . . .	601
CD Rom . . . . .	613

## EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN PERÚ

Fernando Tuesta Soldevilla

*SuMARIO: I. Características principales del sistema de financiamiento peruano. II. Un doble financiamiento público. III. Financiamiento privado. IV. Regulación sobre los medios de comunicación. V. Publicidad contratada. VI. La verificación y control externo. VI. Anotaciones finales. VII. Bibliografía.*

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, 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 periodo parlamentario 2001-2006. La Ley de Partidos Políticos fue promulgada el 1o. de noviembre de 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.

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.

## I. CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO PERUANO

La regulación jurídica de los partidos a través de la Ley de Partidos Políticos (LPP, núm. 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, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Tan solo en Venezuela y Bolivia se encuentra prohibido el financiamiento público de la actividad política por mandato de la Constitución.

No obstante lo señalado, en 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 ONPE.<sup>1</sup> Ambos constituyen el marco legal que se aplicó a las elecciones de 2006,

<sup>1</sup> Resolución Jefatural núm. 060-2005-J-ONPE.

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 Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP), al interior de la ONPE, 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.

## II. 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.

### 1. *El discutido financiamiento público directo*

En Perú el financiamiento público directo ha sido —como en otros países— materia de una discusión apasionada, como equivocada. El desprestigio de los partidos políticos y el Parlamento ha sido la base de apoyo para quienes se oponen a este aporte financiero, a tal punto que la propia ley estuvo en riesgo de ser aprobada, por lo que fue votada por partes, correspondiendo al articulado sobre financiamiento público la que más baja votación favorable tuvo.



Fueron, en gran parte, los medios de comunicación quienes no sólo canalizaron la opinión, sino que alentaron la eliminación del financiamiento público. El debate no se tradujo en un intento por conocer de dónde provenirían los fondos, si éstos son básicamente privados y qué riesgos se contraería si así fuera. El impacto ha sido un financiamiento público de montos pequeños y condicionados al presupuesto.

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 para 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 contemplan más de uno. La pregunta es qué cosa se puede financiar y cuándo se financia.

#### *A. Condiciones para acceder al financiamiento*

En Perú el financiamiento público directo lo reconoce el artículo 29, al destinar el Estado el 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT)<sup>2</sup> 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

<sup>2</sup> 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, etcétera. Para 2006 la UIT es de 3400 nuevos soles.

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 de 2005, introduciéndose el umbral de representación como mecanismo para acceder al reparto de escaños. La norma indicaba que ingresaban al reparto de escaños aquellos partidos que hayan obtenido 4% del total de los votos válidos al Congreso o cinco escaños. Debido a esta doble posibilidad, tal como lo muestra el Cuadro 1, Perú Posible y Restauración Nacional, lograron ingresar al Congreso gracias a que superaron el 4%, a pesar de que sólo consiguieron 2 escaños cada partido. Hecho significativo, pues con ese número de representantes no pudieron constituir una bancada parlamentaria propia, cuyo número mínimo es de seis miembros.<sup>3</sup>

*Cuadro 1*  
*Elecciones al Congreso en 2006: escaños y votos obtenidos*

	<i>Escaños</i>	<i>% escaños</i>	<i>Votos válidos</i>	<i>% votos válidos</i>	<i>% votos válidos recalculados</i>
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.

<sup>3</sup> Para un estudio de las bancadas parlamentarias véase Campos, Milagros, *Las bancadas parlamentarias*, tesis para optar el grado de Magister en Ciencia Política, PUCP, septiembre de 2009.

De un total de 24 partidos<sup>4</sup> 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.

*B. El problema del monto y forma de distribución del financiamiento público*

De acuerdo a lo señalado en el artículo 29 de la LPP el Estado debería destinar el 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT)<sup>5</sup> 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 con 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 dólares.<sup>6</sup>

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 Elecciones,<sup>7</sup> la cifra sería 10 753 323<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Participaron 19 partidos y cinco alianzas de partidos. En adelante se hará referencia al proceso electoral de 2006, por tratarse del último proceso electoral general. De la misma manera, todos los cálculos se realizarán sobre la conversión de la moneda de 2006.

<sup>5</sup> 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, etcétera. Para 2006 la UIT es de 3400 nuevos soles.

<sup>6</sup> El equivalente a S/ 49 738 192 nuevos soles. En adelante la conversión estará calculada \$1 dólar = S/ 3.3 nuevo soles.

<sup>7</sup> Artículo 287 de la Ley núm. 26860, Orgánica de Elecciones.

<sup>8</sup> 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.

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 de 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 blanco<sup>9</sup> y que para determinar el monto total que el Estado debe destinar al financiamiento público directo, con arreglo a lo establecido en la LPP, se multiplicará el número total de votos emitidos para elegir representantes al Congreso por la suma equivalente al 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria (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:

*Cuadro 2*  
*Financiamiento público directo 2007-2011*

<i>PP en el Congreso</i>	<i>Resultado electoral</i>		<i>Financiamiento por partido expresado en US \$</i>		
	Votos Congreso	%	40% igual	60 %	Total
1. Unión por el Perú	2 274 797	24.78	861 032	2 240	3 101 554
2. Partido Aprista Peruano	2 213 623	24.12	861 032	2 180	3 041 302
3. Unidad Nacional	1 648 717	17.96	861 032	1 623	2 484 907
4. Alianza por el Futuro	1 408 069	15.34	861 032	1 386	2 247 885
5. Frente de Centro	760 261	8.28	861 032	748	1 609 838
6. Perú Posible	441 462	4.81	861 032	434	1 295 842
7. Restauración Nacional	432 209	4.71	861 032	425	1 286 729
Total – PP en Congreso	9 179 138	100.00	6 027	9 040	15 068 058

Fuente: ONPE. El autor ha dolarizado los montos.

<sup>9</sup> Artículo 4o. del Reglamento modificado por la Resolución Jefatural núm. 084-2006-J-ONPE, publicada el 4 de abril de 2006.

*Cuadro 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 de 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 aprecia en el Cuadro 4. De esta manera, el partido con más votos, UPP, quintuplica en votos a RN, pero mientras éste ha conseguido tan solo dos escaños, la organización que candidateó a Humala logró 45 escaños, es decir, más de 22 veces. Sin embargo, el monto por voto obtenido de RN supera en más del doble a UPP. Es así que se establece una relación inversa, a menor votos obtenidos, mayor el valor del monto asignado por voto.

*Cuadro 4*  
*Relación entre financiamiento por voto obtenido*

Organización política	Financiamiento público directo (US \$ Dólares)	Votos válidos	Relación entre monto asignado por voto obtenido (US \$ Dólares)
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 partido,<sup>10</sup> 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 político;<sup>11</sup> *actividades de investigación*<sup>12</sup> son los trabajos planificados de acopio y análisis sistemático de información, relacionado con fines y objetivos del

<sup>10</sup> Artículo 48 del Reglamento de Supervisión de Fondos Partidarios, Resolución Jefatural núm. 060-2005-J/ONPE

<sup>11</sup> *Idem.*

<sup>12</sup> Artículo 50 del Reglamento de Supervisión de Fondos Partidarios, Resolución Jefatural núm. 060-2005-J/ONPE

partido político, cuyos resultados deberán encontrarse a disposición de los ciudadanos. Finalmente, son considerados *gastos de funcionamiento ordinario* los que se dediquen a costear los bienes y servicios relacionados a las necesidades operativas y administrativas del partido.<sup>13</sup>

Sin embargo, vale la pena llamar la atención que la Tercera Disposición Transitoria de la LPP dispone que la distribución de los fondos públicos se aplicará a partir de enero de 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 directo, desde 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. *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 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 proporcionarse tanto en época no electoral con el llamado *espacio no electoral*, como en época

<sup>13</sup> Artículo 46 del Reglamento de Supervisión de Fondos Partidarios, Resolución Jefatural núm. 060-2005-J/ONPE

electoral a través de la *franja electoral*. El Estado compensa —señala la ley— a los medios de comunicación a través de la reducción proporcional en el pago del canon por el uso del espacio radioeléctrico o electromagnético. Volveremos sobre este tema, más adelante.

### III. FINANCIAMIENTO PRIVADO

La idea que subyace a este tipo de financiamiento es la posibilidad de que los partidos puedan autosostenerse y por tanto reciban contribuciones, en dinero o en especie, no 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 encargarán 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 este tipo de financiamiento es el que a lo largo de los años ha 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 Perú es el financiamiento privado, pero con una regulación deficiente y en la práctica no fue 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 artículo,<sup>14</sup> no fue observada. El JNE no tenía mecanismos estable-

<sup>14</sup> 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



cidos en la ley para requerir con carácter vinculante esta 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 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.

### 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 UIT<sup>15</sup> al año en el caso que no se pueda identificar a los aportantes, eso significaba US\$ 30 000 dólares en 2005, y US\$ 30 909 dólares en 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 US\$ 60 000 en 2005, y US\$ 61 818 dólares en 2006. Cabe mencionar que estos ingresos, de cualquier fuente, deben estar registrados en los libros de contabilidad.

su fuente de financiamiento. Dentro de los 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.

<sup>15</sup> 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, etcétera. Para 2006 la UIT se determinó en 3300 nuevos soles.

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 de 2005, 31 de los 36 partidos inscritos ofrecieron información financiera, declarando ingresos totales en ese año por US\$ 2 237 101. 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 obligara a los partidos políticos a responder a esta obligación legal.

## *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 US\$ 618 181. Sin embargo, los aportes no declarados, se presume que son de fuente prohibida.

A nivel comparado, en la región se han establecido prohibiciones para que los partidos políticos puedan recibir aportes provenientes de fuentes privadas, 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 toques para evitar la injerencia de intereses privados en la política y en las decisiones que han de tomar

quienes nos gobiernen estén orientadas al pago de favores y no al bienestar de los ciudadanos y al buen gobierno. Una forma de contribución privada que ha sido prohibida por la mayoría de las legislaciones, es aquella que proviene de fuente extranjera, los aportes anónimos y de contratistas del Estado.

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

*Cuadro 5*  
*Estructura del financiamiento de los partidos políticos*

<i>Priva</i>	<i>Público</i>	
	<i>Directo</i>	<i>Indirecto</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuotas y aportes en dinero de sus afiliados</li> <li>• Los productos de las actividades propias del partido político y los rendimientos procedentes de su propio patrimonio</li> <li>• Anónimos</li> <li>• Los ingresos procedentes de otras aportaciones en los términos y condiciones previstos en la presente ley</li> <li>• Los créditos que concierten</li> <li>• Los legados que reciban</li> <li>• Cualquier prestación en dinero o especie que obtengan</li> </ul>	Presupuesto de la República	Medios de comunicación privado: porcentaje del cánon
	Recibido por PP que obtienen representación en el Congreso	Recibido por partidos políticos

<i>Privada</i>	<i>Pública</i>	
	<i>Directo</i>	<i>Indirecto</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Hasta 30 UIT de aportes anónimos</li> <li>Hasta 60 UIT de una misma persona natural o jurídica</li> </ul>	0.1% de UIT por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso	<ul style="list-style-type: none"> <li>Franja electoral: acceso a medios de radiodifusión y televisión de propiedad privada y del Estado</li> <li>Espacios de publicidad permanentes en los medios de comunicación del Estado</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Se establece fuentes de aporte prohibidas, pero sin embargo se permite fuentes anónimas, por lo que podrían canalizarse las aportaciones de fuentes prohibidas por esa vía</li> <li>Se prohíbe que los candidatos reciban donaciones directas de ningún tipo siempre y cuando no cuenten con la autorización de su partido</li> </ul>	Destino: <ul style="list-style-type: none"> <li>Formación y capacitación</li> <li>Investigación</li> <li>Gastos de funcionamiento ordinario</li> </ul>	Destino: Publicidad de sus propuestas, planes
	Periodo 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

<i>Privado</i>	<i>Público</i>	
	<i>Directo</i>	<i>Indirecto</i>
	Proporción: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 40% forma igualitaria entre todos</li> <li>• 60% forma proporcional a los votos obtenidos</li> </ul>	Proporción: <ul style="list-style-type: none"> <li>• ½ del tiempo total disponible: igualitaria entre todos PP con candidatos inscritos en el proceso</li> <li>• ½: proporcional a la representación con la que cuenta cada PP en el Congreso. PP nuevo, recibirá = que el PP que obtuvo la menor asignación</li> </ul>

#### IV. REGULACIÓN SOBRE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Como hemos señalado líneas arriba, la LPP ha previsto destinar el financiamiento público indirecto como 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.

##### 1. *Espacio en época no electoral*

Los medios de comunicación de propiedad del Estado se encuentran obligados a otorgar a los partidos, en época no electoral, un espacio mensual de cinco minutos para la difusión de sus propuestas y planteamientos. Estos espacios deben ser programados en horarios estelares, tendie

do a la proximidad con los noticieros principales, ya sea en apariciones diarias o en bloques iguales una vez por semana. Cabe añadir que la norma establece que se encuentra prohibido su uso para publicidad con fines electorales. Tienen derecho a *espacio no electoral* los partidos políticos que hayan obtenido representación ante el Congreso de la República en las elecciones inmediatamente precedentes a la fecha de asignación de dicho espacio.

Las propuestas y planteamientos de los partidos políticos con derecho al *espacio no electoral* a través de los medios de comunicación del Estado, se comenzaron a difundir por primera vez en Perú, el 4 de junio de 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 siguiente cuadro 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 6*

Partido	Uso de espacio en Radio		Uso de espacio en TV	
	Junio de 2004 a mayo de 2005 (12 meses)	Junio a noviembre de 2005 (6 meses)	Junio de 2004 a mayo de 2005 (12 meses)	Junio a noviembre de 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 Mayor	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 Independiente		16.7%		16.7%
Agrupación Independiente Si Cumple		66.7%		66.7%

Fuente: [www.onpe.gob.pe](http://www.onpe.gob.pe).

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

## *2. Espacio en época electoral: la franja electoral*

### *A. En elecciones generales*

La franja electoral es un mecanismo por el cual se emiten espacios de propaganda electoral en todos los canales y al mismo tiempo. De esta manera, la LPP a través del artículo 37 establece la franja electoral en los medios de radiodifusión y televisión de propiedad privada o del Estado entre los 30 y hasta los dos días previos a la realización de las elecciones. Por su lado, el Estado, compensa a los medios de comunicación a través de la reducción proporcional en el pago de canon por el uso de espectro radioeléctrico o electromagnético. La norma señala además que el Estado debe poner a disposición de los partidos su 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. 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 de 2006, la GSFP determinó mediante la correspondiente resolución la relación de 24<sup>16</sup> partidos con derecho a acceder a la franja electoral y su orden de aparición, la misma que se observó tanto en radio como en televisión.

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

En las elecciones generales de 2006 el Estado destinó US\$ 5 904 689 dólares para la franja electoral. En televisión se invirtió entre primera y segunda vuelta US\$ 4 534 260 y en radio US\$ 1 370 428.

Esta modalidad del financiamiento público indirecto es la que más impacto favorable ha tenido en las arcas de los partidos, en la medida en que los costos de televisión y radio, particularmente el primero, encarecen fuertemente los presupuestos partidarios.

#### *B. En elecciones regionales*

La Ley núm. 27683, de Elecciones Regionales en su Cuarta Disposición Transitoria y Complementaria ha establecido la existencia de la 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 otorgan gratuitamente entre los partidos políticos, agrupaciones independientes o alianzas participantes en el proceso electoral. Esta norma dispone que la ONPE efectúe la distribución equitativa de los espacios mediante sorteo y que el JNE dicte las normas necesarias para el cumplimiento de la disposición.

<sup>16</sup> 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 distorsiona el fundamento de la Ley de Partidos Políticos en la parte concerniente a financiamiento. 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 financiera para los movimientos regionales. Se crean, en este aspecto, condiciones desiguales para quienes participan en un mismo proceso electoral.

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

El JNE, partir de la Ley de Elecciones Regionales, expidió la resolución donde aprueba el “Reglamento de la Franja Electoral Regional” señalando, entre otros aspectos, que el periodo 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. Un tema más de la duplicidad de funciones entre los organismos electorales.

El resultado ha sido que para las últimas elecciones regionales de noviembre de 2006, la llamada *Franja Electoral Regional* fue mal o poco utilizada. Esta situación respondió al hecho que la fragilidad y debilidad de la mayoría de las agrupaciones en competencia hizo que la propaganda se hiciera de mala calidad, por no contar con recursos humanos y materiales como para entregar un video de calidad o simplemente se dejara de usar, con el consiguiente gasto del dinero público.

## V. PUBLICIDAD CONTRATADA

Es conocido que los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental en el desarrollo de una campaña electoral. Constituyen el instrumento de mayor alcance para llegar a amplios sectores y transmitir un mensaje con el objetivo de persuadir a los electores. En Perú, la experiencia de las elecciones de 2000 mostró como Fujimori manipuló

(compró) a los medios de comunicación, limitando el acceso a muchos partidos de oposición. Para la mayoría no era posible contratar espacios en televisión de señal abierta y difundir *spots* publicitarios.

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

También se normó el periodo de tiempo en el que los partidos pueden contratar publicidad con fines electorales, desde los 60 hasta los dos días previos al día de la jornada electoral. Cuando se trata de una elección general, el partido se encuentra impedido de contratar publicidad por un tiempo mayor de cinco minutos diarios en cada estación de radio y televisión. Esta publicidad sólo puede ser contratada por el tesorero del partido político, del movimiento político o de la organización política local.<sup>17</sup>

Para las elecciones generales de 2006, los medios de comunicación televisivos, radiales y la prensa escrita pusieron en conocimiento de la SGFP las tarifas<sup>18</sup> correspondientes para la contratación de publicidad. Para aquella oportunidad los partidos políticos podían contratar con 12 medios televisivos, 11 de prensa escrita y 11 radios, cuyas tarifas se encontraban en la página web de la ONPE.

Para la primera vuelta de las elecciones generales de 2006, los partidos políticos que participaron invirtieron poco menos de 4 millones de dólares en prensa escrita y televisión. La mayor inversión correspondió a la televisión, alrededor del 80% del total. El detalle se aprecia en el siguiente cuadro:

<sup>17</sup> Artículos 39 y 40 de la LPP

<sup>18</sup> <http://200.48.60.72/partidospolicos/SUPERVISION/tarifas.htm>.

*Cuadro 7*  
*Inversión en televisión: 1ra. vuelta 2006*<sup>19</sup>

<i>Partido</i>	<i>US\$</i>	<i>%</i>
Perú Posible (PP)	1 144 638	34
Unidad Nacional (UN)	575 162	17
APRA	485 294	14
Frente Independiente Moralizador (FIM)	401 572	12
Unión por el Perú (UPP)	296 507	9
Alianza por el Futuro (AF)	166 993	5
Frente de Centro (FC)	75 463	2
Otros Partidos*	224 238	7

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

Como puede apreciarse, no existe una relación entre la inversión que realizaron los partidos y los resultados electorales. Es así que Perú Posible fue el que invirtió la mayor cantidad de dinero en contratar publicidad en televisión —un tercio del total— y tan solo obtuvo dos representantes al Congreso de la República. O el caso del FIM, que invirtió poco menos del 12% del total, pero su candidato presidencial no llegó al 1% y no ganó un solo escaño.

En el caso de UN, alianza electoral cuya candidata presidencial tuvo una posición expectante en las encuestas, finalmente obtuvo el 23.87% de los votos a nivel nacional y alcanzó 17 escaños. El APRA, que obtuvo la segunda votación presidencial con el 24.3% de los votos y alcanzó 36 parlamentarios, es el partido que ocupó el tercer lugar de los que más invirtieron en publicidad televisiva. Sin embargo, se encuentra distante de PP que es el que más recursos destinó para este fin y cerca de UN que es el que contó con mayores aportes de campaña.

<sup>19</sup> [http://www.transparencia.org.pe/documentos/datos\\_electorales\\_010.pdf](http://www.transparencia.org.pe/documentos/datos_electorales_010.pdf). Las sumas han sido dolarizadas por el autor.

## PERÚ

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

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

*Cuadro 8*  
*Inversión en prensa escrita: Ira vuelta 2006<sup>20</sup>*

<i>PARTIDO</i>	<i>US\$</i>	<i>%</i>
Unidad Nacional (UN)	119 675	26
APRA	118 381	26
Perú Posible (PP)	37 366	8
Justicia Nacional (JN)	30 464	7
Unión por el Perú (UPP)	27 920	6
Frente de Centro (FC)	25 813	6
Alianza por el Futuro (AF)	24 308	5
Partido Socialista (PS)	15 868	3
Movimiento Nueva Izquierda (MNI)	13 138	3
Alianza para el Progreso (AP)	11 591	3
Concertación Descentralista (CD)	9 196	2
Otros Partidos*	24 587	5

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

Para la segunda vuelta de las elecciones generales el APRA y UPP invirtieron en total US\$ 497 384 tanto en prensa escrita como en televi-

<sup>20</sup> [http://www.transparencia.org.pe/documentos/datos\\_electorales\\_010.pdf](http://www.transparencia.org.pe/documentos/datos_electorales_010.pdf). Las sumas han sido dolarizadas por el autor.

sión.<sup>21</sup> Cifra menor para ambos, comparado con primera vuelta y menor que la inversión de sólo UN y PP de manera separada. Específicamente, en prensa escrita la inversión alcanzó los US\$ 60 520 correspondiéndole al APRA el 77 y a UPP el 23%. En lo referente a la televisión ambos partidos invirtieron US\$ 436 864, el APRA invirtió el 51% y UPP el 49%. No hubo, por lo tanto, una diferencia significativa.

## VI. LA VERIFICACIÓN Y 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, de esta manera, 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 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 Perú, la tarea de verificación y control de las finanzas partidarias es competencia de la ONPE a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios;<sup>22</sup> tiene como función realizar la verificación y control externos de la actividad económica financiera de los partidos políticos.

En 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 sido postulado a cargos de elección popular durante ese mismo periodo. Se trata, por lo tanto, de una persona que puede (y debe) relacionarse con

<sup>21</sup> [http://www.transparencia.org.pe/documentos/datos\\_electorales\\_15.pdf](http://www.transparencia.org.pe/documentos/datos_electorales_15.pdf).

<sup>22</sup> Artículo 34 del Reglamento.

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.

### 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 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.

Sin embargo, la LPP sólo 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. Asimismo, puede resultar útil para los necesarios cruces de información interinstitucional mediante la importación o exportación de data homogénea y estandarizada.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> <http://200.48.60.72/partidospolicos/SUPERVISION/materiales.htm>.

En 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 ciudadano pudo acceder a la información consolidada que publicó la ONPE<sup>24</sup> 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 los ciudadanos 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 un plazo de seis meses contados a partir del cierre de cada ejercicio anual<sup>25</sup>. Este informe, que es el único que exige la LPP, debe ser presentado el último día útil del mes de junio de cada año.<sup>26</sup>

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. 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).<sup>27</sup> 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.

<sup>24</sup> [http://200.48.60.72/partidospoliticos/SUPERVISION/AE\\_AF.htm](http://200.48.60.72/partidospoliticos/SUPERVISION/AE_AF.htm).

<sup>25</sup> Artículo 34 del Reglamento.

<sup>26</sup> Los partidos que no entregaron el informe 2006, fueron: Frente Independiente Moralizador, Perú Ahora, Justicia Nacional, Renacimiento Andino y Partido Humanista.

<sup>27</sup> La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) es la institución Pública del Sector que Economía y Finanzas que administra, fiscaliza y recauda los impuestos.

*Cuadro 9*  
*Informe financiero anual*

<i>Contenido del Informe Financiero Anual</i>	<i>Información que debe incluirse</i>
Balance general	Detalle de cada una de sus cuentas
Estado de ingresos y egresos	<p style="text-align: center;">Se debe diferenciar las fuentes de financiamiento privada y pública</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 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</li> <li>- 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</li> </ul>
Notas a los estados financieros	

*B. Información sobre las aportaciones privadas*

Asimismo la LPP señala que la GSFP puede requerir a los partidos un informe que contenga la relación de las aportaciones provenientes del financiamiento privado que contenga el importe de cada una de ellas y en su caso los nombres y direcciones de las personas que los han realizado. Aun cuando la ley ha dejado a criterio de la GSF el 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 GSFP,<sup>28</sup> no todos los partidos políticos presentan este informe. Es importante el de 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 información.<sup>29</sup> En este aspecto, el análisis de la GSFP concluye que “La ONPE se ha dirigido por escrito a los referidos partidos, reiterándoles la obligación de presentar los citados informes, aún en el caso de que no se haya producido ingreso alguno”.<sup>30</sup>

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

En el *análisis de contenido* la GSFP determinó que “no existe ningún aportante persona natural o jurídica, que haya efectuado durante el año 2005, aportaciones mayores a 60 unidades impositivas tributarias, límite establecido por la ley, para aportaciones anuales en efectivo y en especie a un mismo partido político”.<sup>31</sup> Llama la atención, sin embargo, lo señalado puesto que se trata del análisis de información semestral (1o. 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.

<sup>28</sup> <http://200.48.60.72/partidospolicos/infofinanciera/2005/Aporte/2005-AP-COMPARATIVO.pdf>.

<sup>29</sup> El Movimiento Humanista Peruano.

<sup>30</sup> [http://200.48.60.72/partidospolicos/infofinanciera/2005/segundo\\_semestre/InformeAnalisis2doSem200551](http://200.48.60.72/partidospolicos/infofinanciera/2005/segundo_semestre/InformeAnalisis2doSem200551).

<sup>31</sup> *Idem.*

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 vigentes 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.

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 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”.<sup>32</sup> 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 con lo dispuesto por el Reglamento, los partidos deben de presentar, una vez convocado el proceso electoral, informes de aportaciones y gastos de campaña electoral.<sup>33</sup> Los de aportaciones se presentan bimestralmente y los de gastos luego de 60 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 de 2006 presentaron el primer informe. Con relación al segundo informe 19 de 24 cumplieron

<sup>32</sup> [http://200.48.60.72/partidospolicos/infofinanciera/2005/segundo\\_semestre/InformeAnalisis2doSem20051.pdf](http://200.48.60.72/partidospolicos/infofinanciera/2005/segundo_semestre/InformeAnalisis2doSem20051.pdf).

<sup>33</sup> Artículo 71.

con presentarlo. En cuanto 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 representación parlamentaria, con 13 congresistas y realizó campaña electoral, tanto en medios de comunicación, 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 éste 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 más ingresos, a efectos de que la disparidad de las cifras no sean muy llamativas.<sup>34</sup>

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 los presentados 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, 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

<sup>34</sup> Ferreira Rubio, Delia, “La rendición de las cuentas partidarias”, *Elecciones*, año 4, núm. 5, p. 25.

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

## 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.<sup>35</sup>

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

Por ello el reglamento contempla de manera complementaria un procedimiento de señalamiento de inobservancias a las disposiciones legales y reglamentarias por parte de los partidos, estableciendo su difusión para

<sup>35</sup> Ulloa, Félix, “Aplicación Efectiva de las Normas”, *Elecciones*, año 4, núm. 5, pp. 33 y 34

<sup>36</sup> Las conductas sancionables y las sanciones deben estar expresamente previstas en la ley.

conocimiento de los ciudadanos y organizaciones interesadas contribuyendo así al espíritu de institucionalidad partidaria y transparencia del manejo económico contenido en la ley.<sup>37</sup>

*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 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, en la práctica no son pasibles de sanción.

Para las elecciones generales de 2006, de 19 partidos políticos que presentaron listas al Congreso, sólo 4 alcanzaron representación parlamentaria,<sup>38</sup> es decir a 15 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 17 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 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.

<sup>37</sup> Artículos 82 al 84

<sup>38</sup> Partido Aprista Peruano, Perú Posible, Restauración Nacional, Unión por el Perú.

## B. *Multas*

### a. Por recibir financiamiento prohibido

Los partidos políticos reciben una multa no menor de 10 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 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, *g)* se comprueba que existen ingresos que no han sido declarados por el partido, siendo considerados ingresos prohibidos.

### b. Por recibir financiamiento por encima del tope permitido

Los partidos reciben una multa no menor de 10 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 unidades impositivas tributarias; *b)* se acrediten ingresos superiores a 30 unidades impositivas tributarias 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, 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.

En el caso de las alianzas de partidos<sup>39</sup> que han participado en el último proceso electoral general, dado el tratamiento en materia de financia-

<sup>39</sup> 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

miento 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 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 Reglamento. En esta categoría incluyen a toda no observancia de lo dispuesto con carácter mandatario por estas normas y que no han sido considerados como materia de infracción a la LPP.

## VI. 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 éstas son aplicadas de manera adecuada.

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

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, a 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,

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.

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 llamó la atención de los medios y 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 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.

En relación al financiamiento privado, en la medida que éste 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. El sistema electoral peruano que incorpora el voto preferencial, hace casi imposible el control, pues se trata de un financiamiento al candidato 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.

En 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. Debe 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, etcétera. Las sanciones declarativas o aquellas consideradas morales no son recomendables dado que su grado de efectividad depende de diversas variables y en la práctica deslegitiman al organismo facultado para imponerlas.

Resulta importante que se establezcan sanciones tanto a 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.

## VII. BIBLIOGRAFIA

- 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”, *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 Nohlen, Dieter *et al.* (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH-IFE-TEPJF-Universidad de Heidelberg-Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Casas Zamora, Kevin *et al.*, “Dinero, política y elecciones”, *Cuadernos de CAPEL* 48, San José de Costa Rica, IIDH-CAPEL, 2003.
- Castillo, Pilar del y Zovatto, Daniel (eds.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1998.
- Castillo, Pilar del, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI, 1985.
- Cerdas, Rodolfo, “La crisis de los partidos políticos”, *Boletín Electoral Latinoamericano X*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1993.
- Ferreira Rubio, Delia, “La rendición de las cuentas partidarias”, *Elecciones*, Lima, año 4, núm. 5, 2005.
- , “Los sistemas de financiamiento y su relación con la democratización y modernización de los partidos políticos”, *Boletín Electoral Latinoamericano XIX*, San José de Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1998.
- Mainwaring, Scott y Scully, Timothy, *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”, *Diccionario Electoral*, San José de Costa Rica, IIDH-CAPEL, 2000.
- , “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 Nohlen, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México, IIDH-IFE-TRIFE-Universidad de Heidelberg-Fondo de Cultura Económica, 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*, San José de Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1993.
- Njaim, Humberto, “Financiamiento de la política”, *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 *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, 2a. ed., Madrid, Alianza Universidad, 1994.
- Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM-IDEA Internacional, 2008.

