

ANÁLISIS COMPARATIVO SOBRE FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS Y PARTIDOS POLÍTICOS PERÚ

Percy Medina

I. INTRODUCCIÓN

En materia de regulación del financiamiento de la vida política el Perú es prácticamente un páramo en el contexto de América Latina. Hasta 1997 no se contaba con ninguna regulación en esta materia y es recién después de ese año que la ley de elecciones estableció tímidas reglas tendientes a que la autoridad electoral recibiera de parte de los actores políticos proyecciones y rendiciones de cuentas de los gastos de campaña.¹ Como la legislación, contenida en tan sólo un artículo de la ley, resultaba tan vaga, las proyecciones y rendiciones fueron siempre poco menos que un saludo a la bandera.²

Como además no existen sanciones establecidas para el incumplimiento, la información se entrega a la autoridad electoral, si es que se hace, de manera bastante imprecisa y general. A esto hay que sumar que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), organismo encargado de recibir la información, no cuenta con un presupuesto que le permita especializar personal que desarrolle procedimientos de control de la información recibida.

En el año 2002³ el JNE reglamentó las disposiciones legales en materia de transparencia en las contribuciones y los gastos en campañas electorales. Dos meses antes de las elecciones regionales y municipales de ese año, emitió una resolución que definía el ámbito de control del JNE en las campañas electorales, establecía plazos para las mismas, clasificaba las fuentes de financiamiento y reglamentaba detalladamente la presentación de la proyección y relación de gastos.⁴ Esta norma, aunque mantenía algunos vacíos, fue saludada por varios sectores de opinión por introducir mecanismos de control mucho más estrictos que los ya existentes.

¹ Artículo de la Ley Orgánica de Elecciones que exigía a los partidos políticos la presentación de proyecciones y rendiciones de gastos efectuados durante las campañas electorales.

FONDOS Y FINANCIAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS PARA LA CAMPAÑA

Artículo 183. Dentro de los sesenta (60) días anteriores a las elecciones, las Organizaciones Políticas, Listas Independientes y Alianzas, presentan al Jurado Nacional de Elecciones la proyección de los fondos que serán invertidos durante el proceso electoral correspondiente, así como su fuente de financiamiento. Dentro de los sesenta (60) días posteriores a la proclamación oficial electoral, los partidos, agrupaciones independientes, alianzas y listas independientes presentan al Jurado Nacional de Elecciones, con carácter de declaración jurada, la relación de gastos destinados a la campaña electoral correspondiente, quedando el Jurado Nacional de Elecciones facultado para efectuar las indagaciones necesarias para establecer la exactitud del movimiento económico correspondiente a dicha campaña.

² Durante el proceso electoral del 2001 las agrupaciones Cambio 90–Nueva Mayoría, FREPAP y Renacimiento Andino no presentaron proyección de gastos. Asimismo, las agrupaciones políticas Frente Independiente Moralizador, UPP-SI, Somos Perú - Causa Democrática y Proyecto País no habían presentado relación de gastos de campaña al vencimiento del plazo de ley. Cabe señalar que estos incumplimientos no han acarreado ninguna sanción, debido a que la ley electoral peruana no los contempla.

³ El año 2001 el JNE dictó un reglamento estableciendo un formato de presentación de informes en un primer intento por desarrollar el mandato legal del artículo 183 de la Ley Orgánica de Elecciones. Sin embargo, es recién en el reglamento del 2002 que adquieren concreción las obligaciones que la ley establece para los partidos políticos.

⁴ Resolución N° 535-2002-JNE del 16 de setiembre de 2002.

Lamentablemente, dos días antes de celebrarse los comicios a partir de los cuales regiría esa reglamentación, el Congreso de la República, con el voto de todas las fuerzas políticas, modificó la ley asignando la responsabilidad de la rendición de gastos a los candidatos en lugar de las agrupaciones políticas⁵. Con dicha modificación el reglamento del JNE fue dejado sin efecto.

Este régimen resulta, como es obvio, insuficiente para satisfacer las demandas de transparencia en el financiamiento de la política que empiezan a aparecer cada vez con mayor frecuencia⁶. Por el contrario, favorece la cultura del secreto que ha florecido en todas las tiendas políticas en relación con el dinero recibido y el gastado, así como con la identidad de los donantes y el destino de los fondos.

En junio del 2003 la Comisión de Constitución del Congreso de la República ha dictaminado un proyecto de ley de partidos políticos que regula integralmente este tema y que, de aprobarse como está formulado, cambiaría de manera muy importante la regulación del financiamiento de campañas y partidos. El mismo ha sido elaborado a partir de un anteproyecto construido por representantes de doce partidos peruanos con la facilitación y asesoría de Transparencia e Idea Internacional. Sin duda, antes de ser convertido en ley, sufrirá en el Pleno del Congreso importantes modificaciones. Sin embargo, este dictamen es en este momento el principal referente para imaginar posibles cambios en la legislación peruana en relación con el financiamiento de la política. En adelante este informe se referirá al mismo como el dictamen de la Comisión de Constitución.

⁵ Ley N° 27865: LEY QUE REGULA LA TRANSPARENCIA EN CUANTO AL ORIGEN DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS EN LOS PROCESOS ELECTORALES REGIONALES Y MUNICIPALES

Artículo 1°.- Modifica el artículo 183 de la Ley Orgánica de Elecciones

Sustitúyase el artículo 183° de la Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 26859, por el siguiente texto:

“Artículo 183.- Los candidatos de los partidos, agrupaciones independientes, alianzas y listas independientes que participan en los procesos electorales están obligados a presentar dentro de los sesenta días posteriores a la proclamación oficial del resultado de las elecciones la relación de los gastos incurridos en la campaña electoral, con carácter de declaración jurada. El Jurado Nacional de Elecciones está facultado para efectuar las indagaciones necesarias para establecer la exactitud del movimiento económico correspondiente a dicha campaña. La información debe detallar el concepto de los gastos y la persona natural o jurídica a la que se efectuó el pago, siempre que el monto desembolsado exceda de dos Unidades Impositivas Tributarias.

Los gastos realizados por publicidad electoral deberán especificar la cantidad de avisos contratados precisando el nombre del medio de comunicación escrito, radial o televisivo o la dirección de Internet por el que se propalaron los avisos y la tarifa unitaria de cada uno.

Pueden sustentarse gastos de campaña con comprobantes de pago o facturas emitidos a nombre de la organización política, los candidatos y/o el representante designado para tal efecto. En el caso de gastos cubiertos directamente por donaciones, sean de los propios candidatos de las organizaciones y de afiliados y/o simpatizantes se precisará tal circunstancia señalando el monto de las mismas cuando exceda de dos Unidades Impositivas Tributarias”...

⁶ La encuesta de Apoyo Opinión y Mercado correspondiente a junio de de 2003 muestra que los limeños aprobarían mayoritariamente una norma sobre partidos políticos que obligue a los mismos a declarar sus ingresos y egresos, así como a identificar sus donantes. Igualmente aprobarían que se establezcan límites a las donaciones y topes a los gastos. La única pregunta que merece una desaprobación de los encuestados es la que interroga sobre la posibilidad de que exista financiamiento público manifestándose un 40% a favor y un 54% en contra.

II. NATURALEZA DEL FINANCIAMIENTO

El Perú cuenta en este momento con un régimen mixto de financiamiento de campañas electorales, consistente en un financiamiento público indirecto a través de una franja electoral y de la publicación, a solicitud de los candidatos, de sus planes de gobierno en el diario oficial, y un financiamiento privado sin límites a las donaciones ni topes a los gastos. No existe ningún financiamiento para los partidos en época no electoral, aunque la ley de tributación municipal exceptúa a los locales partidarios del pago del impuesto predial⁷, lo cual debería ser considerado financiamiento indirecto. En la práctica esta disposición no tiene mayor relevancia ya que la mayoría de los locales partidarios son alquilados o cedidos en uso al partido, por lo que no resultarían inafectos al impuesto.

Desde el año 1980 hasta el año 2000, de acuerdo con la legislación entonces vigente, el Estado otorgó a las fuerzas políticas en campaña espacios gratuitos en los medios de comunicación de su propiedad, sin duda, los de menor audiencia en comparación con la radio y televisión privadas.⁸ Es decir, aunque nominalmente existía un financiamiento público indirecto, en la práctica este resultaba irrelevante ya que el mismo no incidía ni en fomentar significativamente la equidad de las campañas, ni en disminuir el costo de las mismas para los partidos.

Al producirse la caída del régimen fujimorista en septiembre del año 2000, meses después de que Fujimori ganara un proceso electoral plagado de inequidades, se convoca a elecciones conducidas ejemplarmente por el Gobierno de Transición encabezado por Valentín Paniagua. Recogiendo la experiencia del año 2000 una de las modificaciones que se hace a la legislación para introducir mayor equidad es la existencia de una franja electoral en los canales de televisión abierta y estaciones de radio públicas y privadas⁹. La misma consiste en espacios pagados por el Estado y gratuitos para los partidos en los canales de televisión y radioemisoras públicos y privados de cobertura nacional. Los espacios se asignan de manera equitativa entre todas las agrupaciones participantes en el proceso electoral. Esta franja, sin embargo, sigue conviviendo con la publicidad pagada sin límite alguno. Con lo cual, tanto en el período 1980–2000, como en adelante, este financiamiento público indirecto ha funcionado como aditivo al financiamiento privado y no como sustitutivo del mismo.

Este régimen, como puede apreciarse, no favorece la existencia de condiciones de equidad entre las agrupaciones políticas que compiten en cada elección. El contraste entre campañas opulentas y menesterosas es parte de la historia electoral peruana, aunque es difícil decir

⁷ Artículo 17° de la Ley de Tributación Municipal (DL. 776)

“...Están inafectos al pago del impuesto los predios [...] cuya titularidad correspondan a organizaciones políticas como: partidos, movimientos o alianzas políticas, reconocidos por el órgano electoral correspondiente...”

⁸ Al final del primer gobierno de Fernando Belaúnde, en 1968, se introdujo en la legislación peruana una disposición en este sentido aunque tras el golpe del 3 de octubre del mismo año ésta nunca llegó a aplicarse.

⁹ Artículo 194° de la Ley Orgánica de Elecciones

“...En las elecciones presidenciales y parlamentarias habrá espacios en los canales de televisión de señal abierta y estaciones de radio, públicos y privados, de cobertura nacional. Estos espacios se pondrán a disposición y se distribuirán equitativamente entre los partidos políticos, agrupaciones independientes o alianzas participantes en el proceso electoral, sin costo alguno...”

que esa diferencia en cuanto al acceso a los recursos haya sido en algún caso definitiva de los resultados. Por el contrario, hay muchos ejemplos que muestran que el candidato con mayores recursos y con mejor acceso a los medios de comunicación fue derrotado por otro con muchísima menor inversión publicitaria. El caso más paradigmático de este fenómeno es Mario Vargas Llosa, quien perdió en 1990 frente a un desconocido Alberto Fujimori, aún cuando el primero tenía un inédito respaldo económico y la adhesión explícita de los más importantes medios de comunicación.

Sin embargo, la dificultad de los partidos para solventar campañas mediáticas de elevado costo los lleva a depender de “padrinos” y “mecenas” que tarde o temprano intentan cobrar la correspondiente factura o, más concretamente, los lleva a incluir a esos donantes de campañas en las listas partidarias. En las dos últimas elecciones presidenciales y parlamentarias trascendió que varios partidos exigieron a sus candidatos aportes económicos para pertenecer a las listas de aspirantes al Congreso.¹⁰ En un país que no cuenta con ninguna normatividad en cuanto a la selección de los candidatos, en el cual en general no se realiza ninguna elección (no hay primarias, ni abiertas ni cerradas) como paso previo a la confección de las listas, es más fácil que ocurra una subasta de las posiciones, entre otras cosas, para sufragar los cuantiosos gastos de la publicidad televisiva.

El dictamen de la Comisión de Constitución del Congreso establece un régimen mixto con financiamiento público directo e indirecto y financiamiento privado con límites a las donaciones y topes a los gastos de campaña. Este modelo, sin embargo, no cuenta aún con el consenso de los actores políticos y existen importantes posibilidades de que en este punto el dictamen sea variado en la aprobación del texto final.¹¹ Sus detractores proponen un régimen de financiamiento público indirecto y financiamiento privado con límites altos a las donaciones y topes a los gastos de campaña.

III. ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Con la excepción del tiempo otorgado por el Estado en los medios de su propiedad, el acceso a los medios de comunicación en tiempos de campaña electoral ha dependido en el Perú exclusivamente de las reglas del mercado. Paradójicamente, la elección más equitativa en materia de acceso a los medios de comunicación fue la de 1978, dirigida a elegir una Asamblea Constituyente al término de doce años de gobierno militar. En ese momento los canales de televisión eran controlados por el régimen de facto y fueron puestos a disposición de todas las fuerzas en competencia de manera equitativa. Tras el retorno de la democracia en 1980 los canales de televisión fueron devueltos a sus anteriores propietarios, quedando librada la emisión de mensajes políticos a las reglas del mercado.

En 1990 el entonces Senador Rolando Ames presentó una propuesta para regular el acceso de los candidatos a la televisión, la cual buscaba introducir criterios de equidad, cuando se avecinaba una elección que a todas luces se iba a caracterizar por un apoyo abierto a un

¹⁰ Ver Caretas 1656 (febrero 2001).

¹¹ Al momento de escribir este artículo, el proyecto estaba aún en discusión. El mismo fue aprobado como Ley #.28094 del 12 de octubre de 2003.

solo candidato por parte de la televisión y los grupos empresariales más importantes. Dicho proyecto ni siquiera llegó a ser discutido en el Congreso debido a la fuerte reacción de los medios de comunicación que acusaron el proyecto de intervencionista, estatista y violatorio de las libertades de expresión y libre empresa.

En este contexto el ser dueño de un medio de comunicación, en particular de un canal de televisión, se constituye en una muy importante herramienta de influencia política. Cuando se descubrieron los videos mostrando a personajes del mundo empresarial recibiendo cuantiosas sumas de dinero ilegal de Vladimiro Montesinos, quienes destacaban entre los asistentes a la ya famosa sala del Servicio de Inteligencia Nacional, eran precisamente los dueños de los principales canales de televisión, hoy presos o prófugos de la justicia.

Los precios del avisaje radial y televisivo se han negociado siempre de manera muy arbitraria, dependiendo de la cantidad de tiempo contratado, la oportunidad del pago y, sobre todo, de quién contrata el servicio. Fuentes de los canales de televisión señalan en privado que los principales partidos políticos, de todas las tendencias, han recibido regularmente importantes descuentos en la contratación de publicidad. En muchos casos incluso han pagado con letras de cambio que luego han sido renegociadas o anuladas. Esto, que ha sido una práctica común desde que la televisión adquirió una importante gravitación en la política, después del regreso de la democracia en 1980, tuvo un capítulo singular con las elecciones generales del año 2000. En esa ocasión los principales canales de televisión de señal abierta se negaron a vender publicidad política a los adversarios del presidente Fujimori, quien postulaba a la reelección en el cargo.

Desde el año 2000, durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua, existe una prohibición a los organismos estatales de contratar publicidad pagada desde el momento de la convocatoria a elecciones, salvo en casos de impostergable necesidad o utilidad pública, siempre y cuando se informe al JNE de la emisión o publicación de la publicidad.¹²

Debido fundamentalmente a la ausencia de un marco normativo que obligue a los partidos políticos a una rendición detallada de sus gastos en campaña, no existen cifras oficiales en relación con este tipo de gasto.

Adicionalmente, la informalización de la política y la crisis de los partidos hacen que no existan, ni siquiera en manos de los responsables de las campañas políticas, cifras claras en relación con los gastos totales de campaña y los porcentajes gastados en publicidad en radio, televisión y prensa. Los jefes de campaña de las tres principales fuerzas electorales señalan que ellos pudieron controlar un porcentaje menor de las contrataciones publicitarias, dependiendo la mayor parte de las mismas de los ciento veinte candidatos parlamentarios de cada agrupación y del entorno personal del candidato. Cabe destacar que muchas veces los miembros de ese entorno no tienen un cargo formal en el partido o incluso ni siquiera son militantes del mismo. Sin embargo, teniéndose en cuenta los costos de anunciar en televisión puede estimarse razonablemente que en general la mayor cantidad de recursos se utiliza en este tipo de publicidad, seguida de la radio y en bastante

¹² Artículo 19° de la Ley N° 27369 del 18 de noviembre de 2000.

menor medida de la publicidad en prensa escrita. La publicidad en internet es prácticamente inexistente.¹³

En el 2001 Transparencia realizó un estudio para estimar los gastos de campaña en avisaje en medios de comunicación de los participantes en la primera vuelta de la elección presidencial de ese año, sobre la base de determinar el espacio (en centímetros cuadrados para la prensa escrita y segundos para la radio y televisión) y multiplicarlo por las tarifas declaradas por cada medio para la campaña electoral. La inversión total que estimó Transparencia fue de US\$ 6.460.577,5, de los cuales 62% corresponde a dos organizaciones, Perú Posible (34,67%) y Unidad Nacional (26,88%). En cuanto al tipo de medio, la televisión concentra el 90,7% de la inversión seguida de la radio con 6,7% y de los diarios con 2,7%. Según las tarifas declaradas por los medios de comunicación, en comparación con sus precios de lista, la televisión ofreció en esta ocasión descuentos hasta de 50%, en la radio el descuento llegó a 75% y en los diarios llegó al 90%.¹⁴

El Jurado Nacional de Elecciones, la institución estatal llamada a ocuparse de supervisar la equidad del proceso electoral, ha tenido un acercamiento aún insuficiente al problema. Aunque es un organismo de independencia y neutralidad innegable, no tiene ni el personal ni el presupuesto como para realizar una labor exhaustiva de monitoreo de medios y ni siquiera un mandato legal claro para ello.

El dictamen de la Comisión de Constitución establece la existencia de una franja electoral desde los treinta hasta los dos días previos a los comicios, la cual se distribuye en un 50% equitativamente y en un 50% proporcionalmente a la representación con la que cuenta cada partido en el Congreso. Se permite la contratación de publicidad adicional con topes desde los sesenta hasta los dos días previos a la elección.¹⁵

¹³ Durante los dos últimos procesos electorales algunos partidos colocaron publicidad en portales peruanos, sin embargo, esta práctica aún no se encuentra muy desarrollada. Por otro lado ha empezado a construirse páginas web partidarias que también incluyen publicidad electoral, aunque se trata también de un ejercicio incipiente.

¹⁴ Asociación Civil TRANSPARENCIA. Segundo Informe sobre Financiamiento de Propaganda Política sobre las Campañas Electorales Presidenciales (18 de abril de 2001).

¹⁵ Dictamen de Ley de Partidos Políticos (2 de junio del 2003)

“... Artículo 40°.- Franja electoral

Desde los treinta (30) días hasta los dos (2) días previos a la realización de elecciones generales, los partidos políticos tienen acceso gratuito, de acuerdo a lo establecido en esta ley, a los medios de radiodifusión y televisión, de propiedad privada o del Estado, en una franja electoral.

El Estado compensa a los medios de comunicación a través de la reducción proporcional en el pago del canon por el uso del espectro radioeléctrico o electromagnético. El Estado pone a disposición de los partidos su infraestructura de radio y televisión para la producción de los espacios que son difundidos a través de la franja electoral.

Artículo 41°.- Duración y frecuencia de la franja electoral

En cada estación de radio y televisión la franja electoral es difundida entre las diecinueve y veintidós horas, con una duración de:

- a) Diez (10) minutos diarios entre los treinta (30) y quince (15) días anteriores al acto electoral.
- b) Veinte (20) minutos diarios entre los catorce (14) día y seis (6) días anteriores al acto electoral.
- c) Treinta minutos diarios entre los cinco (5) y dos (2) días anteriores al acto electoral.

La mitad del tiempo total disponible se distribuye equitativamente entre todos los partidos con candidatos inscritos en el proceso electoral. La otra mitad se distribuye proporcionalmente a la representación con la que cuenta cada partido en el Congreso. Le corresponde a la Gerencia de Supervisión de los Fondos Partidarios la

Adicionalmente, se establece que en períodos no electorales los medios de comunicación de propiedad del Estado están obligados a otorgar mensualmente cinco minutos a cada partido político con representación en el Congreso para la difusión de propuestas y planteamientos.

IV. DIVULGACIÓN, PUBLICIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS

En materia de divulgación de la información sobre los fondos partidarios y el financiamiento de la política la normatividad es igualmente insuficiente. Hasta la modificación de noviembre del 2002 eran los partidos los encargados de entregar la información al JNE, órgano electoral de carácter permanente, que entre otras funciones custodia el registro de partidos políticos. Desde esa fecha son los candidatos los sujetos de dicha obligación. Es decir, en el caso de elecciones presidenciales y parlamentarias, alrededor de mil personas naturales y en el caso de elecciones regionales y municipales alrededor de cien mil.

Como es evidente, ningún organismo público, menos aún si no cuenta con un presupuesto significativo para ello, es capaz de controlar estos informes. Este hecho sumado a la ausencia de sanciones vuelve la obligación meramente declarativa.

Pero aún si existieran sanciones y estas se aplicaran efectivamente la información exigida por la ley es absolutamente insuficiente. Sólo se exige información sobre los gastos realizados y el detalle de los mismos si el monto desembolsado excede las dos unidades impositivas tributarias, es decir, US \$1771. No existe la obligación de detallar el origen de los fondos ni el monto total recibido.

Por otro lado, el tiempo otorgado a las agrupaciones políticas para la entrega de dicho informe hace que esta información resulte irrelevante para la decisión de los electores el día de los comicios, ya que el plazo de entrega es de 60 días posteriores a la proclamación de los resultados, es decir, más de dos meses después de celebrada la elección. Esta información en manos de la autoridad electoral puede ser requerida por cualquier interesado, aunque no existen normas acerca de la obligación estatal de dar a conocer los informes a la ciudadanía. Ni los informes ni un resumen de los mismos es accesible a través de los portales electrónicos del JNE.

Aunque la legislación obliga a los entes estatales a brindar toda la información en su poder al costo de su reproducción a quien lo solicite, en la práctica el costo para obtener el conjunto de la información puede ser relativamente significativo. Por otro lado, las normas administrativas del JNE no establecen un plazo para responder las solicitudes de información genérica formuladas por los ciudadanos.

determinación del tiempo disponible para cada partido. Los partidos que participen por primera vez en una elección disponen de un tiempo equivalente al del partido que tenga la menor adjudicación..."

Al respecto, el dictamen de la Comisión de Constitución del Congreso establece que los partidos comunican al ente encargado de la fiscalización de los fondos partidarios¹⁶ la identidad de la fuente y el monto de los aportes recibidos de fuente privada, así como el monto y el destino de los gastos efectuados. Por su parte, la Contraloría General de la República verifica que el uso de los recursos públicos transferidos a los partidos políticos sea usado de acuerdo a los programas y proyectos de capacitación y formación política de afiliados para los que están destinados.¹⁷ En cuanto a la difusión, se señala que la información tiene carácter público y es difundida por el organismo fiscalizador en su página electrónica. Para efecto del control posterior los libros y documentos sustentatorios de las transacciones deberán ser conservados durante diez años después de realizadas.¹⁸

V. APLICACIÓN EFECTIVA DE LOS REGÍMENES DE FINANCIAMIENTO POLÍTICO

Como se ha señalado anteriormente, el órgano encargado de llevar a cabo, entre muchas otras acciones, el control de la normatividad sobre financiamiento, es el JNE. Se trata de un organismo de rango constitucional compuesto por cinco magistrados nombrados por distintos organismos estatales e instituciones académicas y profesionales. Uno por la Corte Suprema de Justicia, quien lo preside, uno por la Junta de Fiscales Supremos, uno por el Colegio de Abogados de Lima, uno por los decanos de las facultades de derecho de las universidades públicas y el último por los decanos de las facultades de derecho de las universidades privadas. Se trata, sin duda, de una institución de innegable prestigio y que cuenta con autonomía efectiva de los poderes públicos y de los partidos políticos. Sin embargo, en la actualidad no cuenta ni con las herramientas legales ni con los recursos humanos y financieros para constituirse en una agencia efectiva de control de una materia tan compleja como el financiamiento de la política.

¹⁶ El dictamen de la Comisión Constitución, para no ingresar en la compleja discusión acerca de las atribuciones que tendrían tras una reforma de la organización electoral en el Perú el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), opta por atribuir las funciones derivadas de la ley de partidos en cada caso al “organismo electoral competente”. Debido a ello, el presente informe al referirse a la regulación contenida en dicho dictamen no hará distinciones entre los tres organismos electorales.

¹⁷ Dictamen de Ley de Partidos Políticos (2 de junio del 2003)

“... Artículo 36° – Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios

Créase la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, adscrita a la autoridad electoral competente. La Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios verifica y audita el origen, el monto, la identidad de las fuentes y el destino de los fondos partidarios de origen privado. Asimismo, asigna el uso de los espacios en las estaciones de radio y televisión concedidos por el Estado. Los partidos informan a la Contraloría General de la República acerca del uso del financiamiento público recibido, detallando los programas, los proyectos y las actividades cubiertas con estos fondos...”

¹⁸ Dictamen de Ley de Partidos Políticos (2 de junio del 2003)

“... Artículo 37°.- Publicidad de la contabilidad

Los partidos políticos llevan libros de contabilidad de la misma forma que se dispone para las asociaciones. Los partidos comunican a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios la identidad de la fuente y el monto de los aportes recibidos, así como el monto y el destino de los gastos efectuados, dentro de los quince (15) días siguientes a la realización de la transacción. Esta información tiene carácter público y es difundida por la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios a través de su página electrónica.

Los libros y documentos sustentatorios de todas las transacciones son conservados durante diez años después de realizadas...”

En abril del 2002 se creó una Unidad de Inteligencia Financiera¹⁹ encargada del análisis, el tratamiento y la transmisión de información para prevenir y detectar el lavado de dinero o activos. Aunque no está dirigida a apoyar la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos esta instancia debiera servir en el futuro para colaborar con la autoridad electoral tanto en cuanto a metodologías para la fiscalización como en cuanto a la implementación de mecanismos para prevenir el ingreso de dinero oscuro en la política.

Como no existe prácticamente un régimen de sanciones no hay tampoco experiencias que nos permitan evaluar la efectividad del control. Hasta el momento la experiencia demuestra que muy pocas organizaciones y candidaturas han cumplido con presentar sus informes y éstos en general son bastante superficiales. Ni aquellos que presentaron informes incompletos ni los que dejaron de presentarlos han sido nunca sancionados.

Por otro lado, no existe en los partidos políticos una tradición de transparencia en el financiamiento de las campañas, ni de rendición de cuentas ni al público ni a sus militantes. Tanto el origen de los recursos partidarios como el destino de los mismos son conocidos, en general, por un grupo muy pequeño de dirigentes.

Desde la sociedad civil ha habido algunas acciones tendientes a poner este tema en la agenda pública realizando estimaciones de los gastos en publicidad radial y televisiva, lo cual llevó a algunos medios de comunicación a exigir un manejo más transparente de los recursos de campaña.²⁰

El dictamen de la Comisión de Constitución del Congreso crea una unidad especializada en supervisar el origen, identidad, monto y destino de los fondos partidarios de fuente privada. La Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios será una oficina de naturaleza técnica que tendrá a su cargo la auditoría de la contabilidad partidaria y que, además, de ser el caso, podrá elevar lo que considere irregular a la autoridad competente para que ésta determine la sanción correspondiente²¹. En el caso de los fondos públicos estos serían fiscalizados por la Contraloría General de la República²². En relación con las sanciones el dictamen establece desde multas hasta la posibilidad de cancelar el registro partidario.²³

¹⁹ Ley #27693 del 12 de abril de 2002.

²⁰ La Asociación Civil TRANSPARENCIA midió la cantidad de minutos de radio y televisión contratados por cada fuerza política y estimó a partir de dichas mediciones el costo de la publicidad radial y televisiva de las campañas presidenciales de los años 2000 y 2001.

²¹ Dictamen de Ley de Partidos Políticos (2 de junio del 2003).

“... Artículo 38°.- Rendición de cuentas

[...]. La Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios audita los Estados Financieros. Si se determina infracción a lo establecido en la presente ley, informará a la autoridad electoral competente. Los Estados Financieros recibidos por la Gerencia de Fondos Partidarios serán auditados por la misma, excepto en el caso de los fondos partidarios otorgados en virtud del artículo 29° de la presente ley...”.

²² Artículo 36.

²³ Artículo 39.

VI. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

El escaso desarrollo de la legislación en materia de financiamiento de campañas electorales y partidos políticos hace que las lecciones que pueda aportar el caso peruano sean muy pocas. Por el contrario, al ser Perú el último país en la región en enfrentar una reforma de su legislación referida al tema son las experiencias de otros países las que se constituyen en ingrediente fundamental para analizar los errores que no deben repetirse. Hay, sin embargo, algunos elementos de la experiencia peruana que sería conveniente reseñar brevemente.

En primer lugar, conviene evaluar cómo ha funcionado la introducción del financiamiento público indirecto a través de la franja electoral. Como se ha señalado, aunque se trata de una modificación importante²⁴, ese financiamiento produce un efecto muy débil si no está acompañado de topes en el tiempo radial y televisivo que se puede contratar con recursos privados. Si bien otorga a los partidos con menos recursos la posibilidad de acceder a los medios, sin topes en la contratación adicional de publicidad no representa mucho en términos de equidad entre las fuerzas y menos aún sirve para hacer las campañas más baratas.

En segundo lugar, conviene evaluar lo ocurrido con las actividades de control llevadas a cabo por el JNE. Si la autoridad no recibe un mandato claro de la ley y un presupuesto que le permita ejercer una labor de fiscalización adecuada y con personal especializado, todas las disposiciones legales se convierten en letra muerta.

En tercer lugar, las sanciones deben ser lo suficientemente drásticas y efectivas como para que no sea más rentable incumplir el mandato legal. En el Perú, sin sanciones efectivas, la muy escasa regulación ha sido equivalente a ninguna regulación, en tanto las fuerzas políticas han decidido libremente cuándo, cómo y qué información presentar, sin considerar que muchas de ellas optaron por no hacerlo. Como se ha dicho ninguna ha sido nunca sancionada.

En cuarto lugar, la responsabilidad por la elaboración y entrega de la información debe recaer en las estructuras orgánicas de los partidos y no en los candidatos. Como ya se ha señalado, otorgar a los candidatos esta obligación diluye la responsabilidad y hace prácticamente imposible la fiscalización y aplicación de sanciones.

En quinto lugar, debe promoverse una nueva cultura de transparencia al interior de los partidos políticos para comprometer integralmente al partido en las obligaciones que la legislación señale. El riesgo de cualquier normatividad en las circunstancias actuales es tener una tasa de incumplimiento muy elevada, aún cuando se sancione con severidad el incumplimiento.

²⁴ Nos referimos en particular a la introducción del tiempo radial y televisivo otorgado a través de una franja en medios privados, ya que los existentes espacios en los medios estatales resultaban poco significativos.

Finalmente, la vigilancia del financiamiento desde organizaciones de la sociedad civil ha demostrado ser un mecanismo muy efectivo para colocar el tema en la opinión pública, interesar a la prensa en el seguimiento de los gastos de campaña y fomentar mejores prácticas partidarias.

POST SCRIPTUM

El 31 de octubre del 2003 se promulgó la primera ley de partidos políticos en el Perú regulándose muchos de los aspectos que aparecen como vacíos en las líneas que anteceden a esta nota. No es una ley perfecta pero es un avance sustantivo en relación con la legislación precedente, teniendo el mérito adicional de partir de un proyecto de consenso elaborado de forma multipartidaria.

De acuerdo con esta ley los partidos políticos pueden recibir financiamiento público y privado. El financiamiento público es tanto directo como indirecto.

Sólo reciben financiamiento público directo aquellos que obtienen representación en el Congreso. Para tal fin se constituye un fondo equivalente al 0,1% de la Unidad Impositiva Tributaria (US\$ 0.91) por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso. El 40% de dicho fondo se distribuye de manera igualitaria y el 60 % restante en forma proporcional a la votación obtenida en la elección parlamentaria. Los partidos reciben estos recursos a razón de un quinto por año en el quinquenio posterior a la elección. Los fondos son otorgados para el funcionamiento ordinario de los partidos y para sus actividades de formación, capacitación e investigación. Es decir, no pueden ser usados en actividades de campaña electoral. Este financiamiento, sin embargo, se aplicará de manera progresiva y está condicionado a las posibilidades de la economía nacional, lo cual significa que podría no otorgarse nunca.

El financiamiento público indirecto se otorga a través de una franja electoral, una franja partidaria y exenciones tributarias.

La franja electoral se otorga desde los treinta hasta los dos días previos a la realización de elecciones generales en estaciones de radio y televisión tanto públicas como privadas. Esta franja es totalmente gratuita para los partidos y “el Estado compensa a los medios de comunicación a través de la reducción proporcional en el pago del canon por el uso del espectro radioeléctrico o electromagnético”.

La franja partidaria se otorga en épocas no electorales en los medios de comunicación de propiedad del Estado a razón de cinco minutos mensuales para cada partido político con representación en el Congreso.

Las exenciones tributarias que aplican para los partidos políticos alcanzan a todos los impuestos directos.

El financiamiento privado puede provenir tanto de personas naturales como de personas jurídicas con el límite para cada una de 60 Unidades Impositivas Tributarias (US\$ 54,857) por año. Son fuentes prohibidas las entidades del Estado o con participación de éste, las

confesiones religiosas y los partidos políticos y agencias de gobiernos extranjeros. En este último caso se exceptúan de la prohibición las donaciones destinadas a la formación, capacitación e investigación. Están también prohibidas las donaciones anónimas, aunque en el caso de actividades del partido en las que no se pueda identificar a los aportantes este financiamiento anónimo no podrá exceder de 30 Unidades Impositivas Tributarias al año (US\$ 27,429). Los aportes no declarados se presumen de fuente prohibida.

En relación con el acceso a los medios de comunicación, además de las franjas electoral y partidaria, se establece regulaciones en relación con la contratación de publicidad política. Ésta debe ofrecerse en igualdad de condiciones para todas las agrupaciones políticas y con tarifas que no sean superiores a las tarifas promedio efectivamente cobradas a la publicidad comercial. La publicidad contratada con fines electorales sólo está permitida desde los sesenta hasta los dos días previos a un acto electoral. En el caso de elecciones generales cada partido sólo puede contratar hasta cinco minutos diarios en cada estación de radio y televisión.

En relación con la divulgación de los gastos y los ingresos la ley es bastante parca y es de esperarse que los reglamentos permitan desarrollar mejor este aspecto. De acuerdo con la ley los partidos políticos llevan libros de contabilidad en la misma forma que se dispone para las asociaciones²⁵, los cuales, junto con los documentos sustentatorios de las transacciones deben ser conservados hasta por diez años. Cada año los partidos deben presentar dentro de los primeros seis meses un informe financiero a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios²⁶. No están obligados a presentar la relación de sus aportantes pero la Gerencia podrá requerirles que lo hagan en el plazo que la misma indique. En ese caso la relación deberá contener el importe de cada contribución recibida y los nombres y direcciones de los donantes. La ley no establece explícitamente la obligación partidaria de informar detalladamente sobre los gastos, pero es de esperarse que la autoridad administrativa interprete que es espíritu de norma la total transparencia de las finanzas y por lo tanto, al reglamentar la ley, exija este detalle.

Otro punto débil de la ley tiene que ver con la información económica sobre las campañas electorales. No se establece un informe específico ni un plazo especial para la información sobre los movimientos económicos durante las campañas electorales. En el Perú las elecciones generales para elegir al Presidente de la República y a los ciento veinte congresistas se realizan cada cinco años en el mes de abril. Por lo tanto, de acuerdo con los plazos regulares, el grueso del movimiento económico de las campañas se podría conocer recién catorce meses después de realizadas las elecciones.

Por otro lado, la no presentación del informe anual dentro del plazo acarrea como única sanción la pérdida del financiamiento público directo. Es decir, si nunca se otorga este tipo de financiamiento esta sería una obligación no sancionada efectivamente por la ley. En el caso de contribuciones de fuente prohibida o informaciones omitidas o adulteradas aplica una multa equivalente a no menos de diez ni más de cincuenta veces la contribución recibida, omitida o adulterada. En el caso de contribuciones individuales por encima de los

²⁵ Organizaciones sin fines de lucro reguladas por el Código Civil.

²⁶ Organismo creado por la Ley de Partidos Políticos, adscrito a la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

topes fijados aplica una multa no menor de diez ni mayor de treinta veces el monto de la contribución recibida.

En general, aunque en términos legislativos existe un importante avance en la regulación del financiamiento de la política en el Perú, ninguna de estas disposiciones ha sido reglamentada, los órganos de control aún no han sido constituidos y, por lo tanto, no tenemos elementos que nos permitan juzgar la eficacia de estas innovadoras medidas.

Bibliografía

- Bernales, E. *Manual Parlamentario*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 2003, 257p.
- Blancas, C. *Selección de textos de derecho electoral*, 2002, 378p.
- Consortio Sociedad Democrática. *Ojo ciudadano en el congreso*, Lima, 2003, 75p.
- Defensoría del Pueblo, *Elecciones 2001 – Balance de la primera vuelta electoral*, Lima, 2001, 147p.
- INDRA, *Compendio Electoral – Elecciones municipales y regionales 2002*, Indra, 2002, 299p.
- Oficina Nacional de Procesos Electorales, *Compendio Electoral Peruano*, Lima, ONPE, 2002, 531p
- Moreno de la Cruz, L. *Compendio de legislación tributaria*, Lima, 2002, 893p.
- Transparencia. *Las elecciones que el Perú merecía – Informe 2001, 2002*, 239p.
- Transparencia. *Segundo Informe sobre Financiamiento de Propaganda Política sobre las Campañas Electorales Presidenciales* (18 de abril de 2001). 14p
- Transparencia e International IDEA. *Hacia una ley de partidos políticos, un proyecto de Consenso*, Lima, 2003, 51p.
- Tuesta S, F. *Perú político en cifras*, Friedrich Ebert Stiftung, Lima, 2001, 700p.
- Páginas Electrónicas utilizadas en la investigación:
- Congreso de la República del Perú: <http://www.congreso.gob.pe/>
- Jurado Nacional de Elecciones: <http://www.jne.gob.pe/>
- OEA-Unidad para la Promoción de la Democracia: <http://www.oas.org/defaultesp.htm>
- Oficina Nacional de Procesos Electorales: <http://www.onpe.gob.pe/>
- TRANSPARENCIA: <http://www.transparencia.org.pe/>
- Tribunal Constitucional del Perú: <http://www.tc.gob.pe/>