

Escuela de Posgrado

MAESTRÍA EN GERENCIA PÚBLICA

Trabajo de Investigación

**Mejora de la regularización y fiscalización del
financiamiento de los partidos políticos, para el
fortalecimiento de la democracia en el Perú**

Elsa Lourdes Ávila Leyva
Sandra Lucy Portocarrero Peñafiel
Segundo Vicente Sánchez Vásquez

Para optar el Grado Académico de
Maestro en Gerencia Pública

Huancayo, 2019

Repositorio Institucional Continental

Trabajo de Investigación



Obra protegida bajo la licencia de [Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Perú](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/peru/)

Asesor

Mg. Alfonso Gutiérrez

Dedicatoria

A Dios por darnos buena salud y la suficiente fortaleza para concretar nuestra tesis y a nuestros ángeles por acompañarnos en este emprendimiento. A nuestros familiares y múltiples amistades por su comprensión, apoyo y orientación.

Agradecimiento

Expresamos nuestro profundo agradecimiento a nuestros profesores de la Maestría de Gerencia Pública de la Universidad Continental, a nuestro Asesor Doctor Alfonso Gutiérrez, al Director Académico, a los directivos y personal administrativo.

Índice

Asesor	ii
Dedicatoria	iii
Agradecimiento	iv
Índice.....	v
Índice de tablas	ix
Índice de figuras	xi
Resumen	xii
Abstract	xiv
Introducción.....	xv
Capítulo I Generalidades.....	18
1.1. Antecedentes	18
1.2. Identificación de la realidad problema	20
1.2.1. Problemática a nivel Mundial.....	20
1.2.2. Problemática a nivel Latinoamericano.....	21
1.2.3. Problemática a nivel Nacional	21
A. Utilización de recursos de fuentes de financiamiento prohibidas.....	22
a. <i>Financiamiento de campañas electorales con dinero de origen ilícito.....</i>	22
b. <i>Declaración de aportaciones falsas.....</i>	22
c. <i>Aportaciones mayores a los topes establecidos por ley.....</i>	23
B. Falta de transparencia en el uso de los recursos económicos	23
C. Falta de financiamiento directo para sus gastos regulares	24
D. Falta de contabilidad de sus finanzas	25
E. Falta de comunicación de los aportes recibidos.....	25

F. Falta de credibilidad de los partidos políticos ante la ciudadanía.....	27
1.3. Justificación del Trabajo de Investigación	29
1.4. Aspectos Metodológicos.....	30
1.5. Alcances y limitaciones del Trabajo de Investigación.....	30
1.5.1. El alcance del trabajo se da según los siguientes componentes:	30
1.5.2. Las limitaciones en la realización de la investigación son: .	31
Capítulo II Marco Teórico	32
2.1. Marco Teórico	32
2.1.1. Bases teóricas sobre los partidos políticos.....	32
A. El enfoque histórico.....	32
B. El enfoque sistémico - comparativo	46
2.2. Investigaciones Previas Realizadas	54
2.3. Modelo Conceptual.....	65
2.4. Aspectos legales, institucionales y políticos	66
2.4.1. Las organizaciones políticas en el Perú	66
2.4.2. Análisis de la estructura de los partidos políticos	68
2.4.3. Entorno político e institucional	70
2.4.4. Diagnóstico de la realidad interna de los partidos políticos	71
A. Crisis estructural de representación política.....	71
B. Limitaciones en el desarrollo de su democracia interna.	72
C. Falta de regulación del financiamiento de los partidos políticos.	73
2.4.5. Relaciones con los organismos electorales y alianzas estratégicas	76
2.4.6. Problemas institucionales	77
A. Dificultad de regularse a sí mismos.	77
B. Debilidad de los organismos electorales.	79
2.4.7. Coyuntura política.....	80
Capítulo III Diagnóstico	84
3.1. Determinación del problema.....	84

3.1.1.	Árbol de Problemas y Causas	84
3.1.2.	Sustento de Evidencias	85
3.2.	Análisis Organizacional	89
3.2.1.	La Organización	89
3.2.2.	Análisis FODA	93
3.2.3.	Entorno Organizacional	95
A.	Entorno inmediato	95
B.	Entorno intermedio	96
C.	Tendencia global.....	98
3.3.	Análisis de Stakeholders	99
Capítulo IV	La Formulación	100
4.1.	Determinación de Objetivos y Medios	100
4.1.1.	Árbol de Objetivos y Medios	100
4.2.	Análisis de alternativas	101
4.3.	Actividades	102
4.4.	Productos	105
Capítulo V	La Propuesta de Implementación	107
5.1.	Descripción de la Propuesta de Implementación	107
5.1.1.	Objetivo general	107
5.2.	Identificación de recursos críticos.....	110
5.2.1.	Comunicación estratégica	110
5.2.2.	Incidencia de stakeholders	111
5.2.3.	Recursos Humanos	112
5.2.4.	Recursos Financieros	114
5.2.5.	Recursos Logísticos	114
5.2.6.	Recurso Tiempo	115
5.3.	Arquitectura institucional	115
5.4.	Metas período de 3 años.....	115
5.4.1.	Meta primer año	115
5.4.2.	Meta segundo año.....	116
5.4.3.	Meta tercer año	116
Capítulo VI	Análisis de Viabilidad.....	119
6.1	Análisis de Viabilidad.....	119

6.1.1	Viabilidad Política	119
6.1.2	Viabilidad Técnica	120
6.1.3	Viabilidad Social	122
6.1.4	Viabilidad Presupuestal	122
	A. Actividad 5005026.....	123
	B. Actividad 5005025.....	132
	C. Análisis Costo – Beneficio.....	134
6.1.5	Viabilidad Operativa	136
6.2	Análisis de Viabilidad según análisis de actores	137
6.3	Análisis de Viabilidad según evaluación estratégica-gerencial.....	137
	6.3.1 Generación de Valor Público	137
Capítulo VII Seguimiento.....		139
7.1	Desarrollo de indicadores para seguimiento	139
7.2	Desarrollo de indicadores de resultados	139
Conclusiones.....		141
Recomendaciones.....		143
Referencias Bibliográficas		144
Anexos		152
	Anexo 1: Proyecto de Ley que Mejora la Regulación, Transparencia y Fiscalización del Financiamiento de las Organizaciones Políticas	152
	Anexo 2: Proyecto de Modificación del Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios.....	184
	Anexo 3: Plan de Capacitación y Sensibilización.....	189
	Anexo 4: Matriz de Consistencia.....	190
	Anexo 5: Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo elaborado por la Comisión de Alto Nivel de la Reforma Política y presentado al Congreso de la República	192
	Anexo 6: Autógrafa de Ley remitida al Poder Ejecutivo aprobada por el Congreso de la República el 06/08/2019.....	208

Índice de tablas

Tabla 1 <i>Monto Financiamiento Público Directo del 2018 otorgados a Partidos Políticos Beneficiarios (S/.)</i>	24
Tabla 2 <i>Porcentaje de Informes de Verificación y Control de Finanzas Partidarias por tipo de Organización Política</i>	26
Tabla 3 <i>Evidencias sobre Financiamiento Público Directo y Reducción de Corrupción</i>	61
Tabla 4 <i>Pregunta 2 sobre financiamiento partidario en Referéndum 2018</i>	82
Tabla 5 <i>Relación Causa Directa 3 (p. 48-49)</i>	85
Tabla 6 <i>Relación Causa Indirecta 3.2. (p. 56-66)</i>	86
Tabla 7 <i>Cadena del Programa Presupuestal. Plan Operativo Institucional ONPE 2019</i>	92
Tabla 8 <i>Matriz de Identificación de Actores</i>	99
Tabla 9 <i>Alternativas de intervención (PP 0125 - 2018, p. 83 y p. 99)</i>	101
Tabla 10 <i>Descripción alternativas intervención (PP 125 - 2018, p. 91-93)</i>	101
Tabla 11 <i>Actividades del Programa</i>	103
Tabla 12 <i>Productos del Programa</i>	105
Tabla 13 <i>Recursos Humanos. Producto Final 1</i>	113
Tabla 14 <i>Recursos Humanos. Producto Final 2</i>	113
Tabla 15 <i>Recursos Humanos. Producto Final 3</i>	114
Tabla 16 <i>Recursos Logísticos</i>	114
Tabla 17 <i>Relación de Objetivos del Trabajo de Investigación y Cronograma</i>	117
Tabla 18 <i>Cadena Funcional del Programa Presupuestal del Proyecto</i>	123
Tabla 19 <i>Monto quinquenal de Financiamiento Público Directo para partidos políticos y alianzas electorales Período 2017-2021</i>	124
Tabla 20 <i>Monto del Financiamiento Público Directo Programado para las Organizaciones Políticas - Años 2017, 2018 y 2019</i>	124
Tabla 21 <i>Presupuesto Institucional de Apertura ONPE 2018-2019</i>	125
Tabla 22 <i>Monto del Financiamiento Público Directo transferido y Reporte de Gasto de las Organizaciones Políticas en los años 2017 y 2018</i>	126

Tabla 23 <i>Financiamiento Público Directo asignado a las Organizaciones Políticas por Actividades comprendidas en la LOP-2018 y 2019</i>	127
Tabla 24 <i>Presupuesto de Financiamiento Público Directo Asignado y Ejecutado por PP según Rubro de Gasto – Ejercicio 2018</i>	127
Tabla 25 <i>Monto Anual asignado – 2018</i>	128
Tabla 26 <i>Ingresos y Gastos de las Organizaciones Políticas en campañas electorales 2006 al 2016</i>	128
Tabla 27 <i>Gastos en campañas electorales en elecciones generales 2011 y 2016</i>	129
Tabla 28 <i>Gastos de Campaña de las organizaciones políticas 2016</i>	129
Tabla 29 <i>Financiamiento Público Directo Asignado y Ejecutado, según rubro de gastos 2018 y 2019</i>	131
Tabla 30 <i>Presupuesto para Capacitación a cargo de ONPE</i>	132
Tabla 31 <i>Causalidad / Deficiencia: Limitada participación de los actores en actividades de capacitación (PP 0125 - 2019, p. 26 - 29)</i>	133
Tabla 32 <i>Causalidad / Deficiencia: Organizaciones políticas con rendición de cuentas (finanzas partidarias) poco transparentes (PP 0125 - 2019, p. 53 - 63)</i>	133
Tabla 33 <i>Causalidad / Deficiencia: Organizaciones políticas con insuficiente capacidad operativa (PP 0125 - 2019, p. 63 - 66)</i>	133

Índice de figuras

Figura 1. Modelo Conceptual. Elaboración propia.....	66
Figura 2. Árbol de Causas del PP 0125. Causas del Problema Identificado.	84
Figura 3. Organigrama ONPE: www.onpe.gob.pe/img/organigrama.pdf	90
Figura 4. Árbol de Medios del PP 0125. Resultado Específico y Análisis de Medios	100

Resumen

El presente trabajo se ha desarrollado con el objetivo de fortalecer la democracia en el Perú, a partir de propiciar la transparencia y fiscalización del financiamiento de los partidos políticos, en la senda de una necesaria reforma política en nuestro país. En los últimos años se ha vivido una prolongada crisis política causada por la evidencia de una corrupción política en los más altos niveles de gobierno, que ha implicado a los partidos políticos, no sólo en la gestión gubernamental, sino incluso en los períodos de campaña electoral.

Pese a los avances legislativos que se han dado en materia de financiamiento de partidos políticos, existe un extenso camino que recorrer para lograr una acción política sin el riesgo del ingreso de dinero ilícito a las campañas electorales o a las actividades político-partidarias. Para ello, debemos fortalecer las herramientas de transparencia y fiscalización del uso del dinero por los partidos políticos. El estudio histórico y comparado nos ha permitido observar que la corrupción política es un problema estructural en nuestro país, y necesitamos una visión integral de reforma política para enfrentarla y reducirla a su mínima expresión.

La propuesta plantea cambios en el marco legal e institucional vigente. En primer lugar, la modificación de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, sobre diversos temas en el capítulo de financiamiento partidario: reestructurar el uso de los recursos financieros de los partidos políticos, otorgar una mayor capacidad de fiscalización al organismo electoral competente, y establecer mayores responsabilidades a los candidatos y partidos. A partir de los cambios legislativos, se proponen modificaciones al Reglamento de Supervisión de Fondos Partidarios, y un plan de capacitación a las organizaciones políticas en dicha materia. En el marco institucional, corresponde al Congreso de la República y a los organismos electorales aprobar e implementar las mejoras que el presente trabajo considera posible.

Palabras clave: Partidos Políticos, Financiamiento de Partidos Políticos, Corrupción Política, Integridad Política, Democracia Latinoamericana.

Abstract

The present work has been developed with the objective of strengthening democracy in Peru, from promoting transparency and control of the financing of political parties, in the path of a necessary political reform in our country. In recent years there has been a prolonged political crisis caused by the evidence of political corruption at the highest levels of government, which has involved political parties, not only in government management, but even during election campaign periods. Despite the legislative advances that have been made in terms of financing political parties, there is a long way to go to achieve political action without the risk of the entry of illicit money into electoral campaigns or political-partisan activities. To do this, we must strengthen the tools of transparency and oversight of the use of money by political parties. The historical and comparative study has allowed us to observe that political corruption is a structural problem in our country, and we need a comprehensive vision of political reform to confront it and reduce it to its minimum expression.

The proposal proposes changes in the current legal and institutional framework. In the first place, the modification of Law N° 28094, Law of Political Organizations, on various topics in the party financing chapter: restructure the use of financial resources of political parties, grant a greater capacity for control on the competent electoral body, and establishing greater responsibilities for candidates and parties. From the legislative changes, modifications are proposed to the Regulation of Supervision of Supporting Funds, and a plan of training to the political organizations in this matter. In the institutional framework, it corresponds to the Congress of the Republic and the electoral bodies to approve and implement the improvements that this work considers possible.

Key Words: Political Parties, Financing to Political Parties, Political Corruption, Political Integrity, Latin-American Democracy.

Introducción

La presente Investigación de Tesis titulada “Mejora de la Regulación y Fiscalización del Financiamiento de las Organizaciones Políticas, para el Fortalecimiento de la Democracia en el Perú”, se plantea como hipótesis la necesidad o no de establecer mejoras al sistema de financiamiento partidario y a su fiscalización como uno de los pivotes para una reforma política en nuestro país. Un primer enfoque para abordar la teoría y praxis de las organizaciones políticas en el Perú es la perspectiva y evolución histórica que explica su realidad presente, y las condicionantes de su devenir futuro. La mirada histórica debe hacerse tanto global como nacional. Global porque las condiciones históricas de los países en América Latina guardan similitudes en tanto España importó e implantó instituciones políticas similares a todas sus colonias, que las diferenció de las colonias británicas, por ejemplo. Y nacional, porque las características propias de su evolución en cada país les dan su singularidad y su diferenciación.

Un segundo enfoque para abordar a las organizaciones políticas es el que denominamos sistémico-comparativo. Con este enfoque queremos remarcar las líneas teóricas que pueden ser comunes a los sistemas de partidos de América Latina, y si desde la experiencia compartida y la doctrina comparada podemos encontrar las vigas maestras del entendimiento de esta problemática y de su proyección futura para el fortalecimiento de nuestras democracias.

Cuando se habla del financiamiento de los partidos políticos, la doctrina ha planteado dos fuentes: financiamiento de origen privado y el de origen público. En el primer caso, hace referencia a aquellos recursos que proceden de los aportes de los afiliados, de las actividades económicas o políticas que realice la organización, lo que pueda producir su patrimonio, los aportes ciudadanos y cualquier otra prestación en efectivo o en bienes (incluyendo créditos, donaciones o legados) que puedan obtener.

En el segundo caso, se hace referencia a los recursos provenientes del Estado que logra el partido político como parte de la financiación legal establecida. Puede darse en varias formas: entrega de dinero (llamado financiamiento público directo) como a través de servicios, acceso a medios de comunicación o franja electoral, exoneraciones tributarias, etc. (financiamiento público indirecto). El financiamiento público mixto es aquél que se da en las dos formas, y es la que rige en el Perú.

En suma, el presente trabajo aborda específicamente el financiamiento de las organizaciones políticas, y plantea conclusiones y recomendaciones que pueden ser útiles para erradicar el financiamiento ilegal de la política peruana. Entre ellas, a partir del reconocimiento de una mejora de la normatividad de las finanzas partidarias sin caer en la hiper-regulación que propicie la informalidad de los partidos, tenemos las siguientes: reestructurar el uso de los recursos financieros de los partidos políticos, otorgar una mayor capacidad de fiscalización al organismo electoral competente, y establecer mayores responsabilidades a los candidatos y partidos.

Los acontecimientos políticos que vive el Perú no podrían ser más propicios para la viabilidad de las propuestas planteadas en el presente trabajo. En primer lugar, la realización del Referéndum convocado por la Presidencia de la República mediante Decreto Supremo N° 101-2018-PCM, que incluyó la pregunta de si se estaba a favor de aprobar una reforma constitucional que regule el financiamiento de las organizaciones políticas, la que obtuvo un respaldo positivo del 85.78% de votos válidos, y que ha permitido la modificación de la Constitución Política vía la Ley N° 30905. En segundo lugar, la iniciativa también planteada por el Poder Ejecutivo mediante Resolución Suprema N° 228-2018-PCM, creando la Comisión Consultiva denominada “Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política”, con el objeto de proponer normas orientadas para la implementación de la reforma política, entre ellas, el tema del financiamiento de las organizaciones políticas.

Tenemos la certeza que esta modesta contribución al fortalecimiento del sistema democrático en nuestro país, tendrá la acogida para acometer un esfuerzo de

transparencia, que ya viene siendo observado internacionalmente como un ejemplo en la lucha contra la corrupción política a nivel global.

Los Autores

Capítulo I

Generalidades

1.1. Antecedentes

Los partidos políticos en el Perú no han sido objeto frecuente de estudio, tienen muy escasa bibliografía. Se comprenderá entonces que mucha menor atención académica ha merecido el tema del financiamiento de las mismas. No obstante, nuestra realidad actual, tan marcada por la debilidad institucional y la corrupción política que recorre a casi todas las organizaciones partidarias, obliga a poner una mirada acuciosa y crítica a la realidad de éstas, y particularmente, a su financiamiento. Consideramos esencial desarrollar una investigación propositiva en este campo y así contribuir al fortalecimiento de la democracia en nuestro país.

El abordaje del financiamiento de los partidos políticos requiere un diagnóstico de los mismos en su naturaleza, evolución, antecedentes y situación actual, con una valoración de su incidencia o impacto en el financiamiento de su funcionamiento y de las campañas electorales que deben afrontar. El análisis debe incluir también los diversos tipos de financiamiento existentes.

El Perú se encuentra ahora viviendo la crisis demoledora de la corrupción, que puede dar lugar a salidas caudillistas o antisistema ante la total desconfianza ciudadana ante su élite política actual. En esta línea, tenemos que los partidos políticos y los candidatos son poco propicios a la transparencia en la obtención y uso de los recursos que obtienen para sus campañas electorales, dando lugar a la permanente opacidad de los recursos obtenidos, pudiendo ser de fuentes lícitas como ilícitas, sin poderse identificarlos ni supervisarlos. Ello ha derivado que los partidos políticos peruanos se encuentren entre las instituciones más desprestigiadas y es muy importante para la institucionalidad democrática que puedan ser entidades que manejen transparentemente sus recursos.

El financiamiento opaco o ilegal en los partidos no puede ser entendido como un problema aislado del sistema político peruano actual. Constituye una de las formas de corrupción que es una problemática enraizada en la vida nacional. Desde los tiempos de la Colonia en que se compraban y vendían los cargos públicos, pasando por el clientelismo del “pisco y la butifarra” (Vivas, 2016), el problema de la corrupción política ha recorrido la historia nacional. Por lo tanto, corresponde caracterizarlo debidamente: es un problema estructural, histórico y enraizado en la cultura nacional. Para un problema así, las ideologías imperantes parecen incompletas para desarrollar procesos de cambio virtuosos.

Desde la ideología liberal, la corrupción es un problema de los individuos, y la esencia de cualquier solución pasa por un cambio cultural y personal. Un enfoque así olvida una solución integral. Incluso puede asumir variantes de que a mayor libertad económica el ser humano entenderá el valor de la confianza y la honestidad. Desde la ideología marxista, ella es un problema estructural, propio del sistema o modelo económico capitalista, por lo que se requiere el cambio de la sociedad para que aquélla sea superada: algo así como primero hay que cambiar la sociedad para que la persona cambie. Innumerables casos históricos nos demuestran que ambas visiones, cuando son llevadas a sus extremos o cuando solo se miran a sí mismas sin su contraste con la realidad, terminan por cegar el análisis, por reemplazar la realidad con la teoría. Debe asumirse un enfoque que, sin perder una necesaria visión del mundo, pueda dar pasos prácticos en enfrentar las abyecciones y heridas que nuestra propia sociedad humana crea y recrea.

Asumiendo que el fenómeno de la corrupción política, que explica y condiciona el financiamiento ilegal y opaco de los partidos políticos, es un problema estructural, histórico y de cultura política ciudadana, la solución tiene que mirarse de esa perspectiva: es un problema de largo y de corto plazo, es un problema de la institucionalidad política como de la cultura de cada ciudadano y ciudadana de nuestro país, es un conflicto del Estado y

también de la sociedad, es un problema político, pero también social, es un problema jurídico y además uno de valores personales. Ello hace evidente que el financiamiento político tenga que ser visto también con un enfoque sistémico: “Vale recordar que el financiamiento político electoral es concebido como parte de un sistema en el cual hay una serie de elementos interconectados. Como ya se mencionó en el desarrollo del análisis, se cuenta con regulaciones sobre el uso de fondos privados y públicos para las campañas electorales, regulaciones que existen en todos los países en estudio. Sin embargo, en la práctica estas regulaciones tendrían poco alcance; las sanciones, los mecanismos y la capacidad institucional de los países para implementar estas regulaciones son diferentes”. (Muñoz-Pogossian, 2015, p. 9).

En resumen, si bien el presente trabajo se ubica en plantear soluciones en el nivel jurídico estatal y en el nivel institucional de los partidos políticos, no es una iniciativa aislada de toda la problemática integral del tema abordado. Esta insertada en una visión de cambio en democracia, de transformación participativa y de permanente mejora de la condición humana.

Teniendo en cuenta este entorno conceptual, analizar la realidad económica –financiera de las organizaciones políticas y avizorar y proponer soluciones dentro de una institucionalidad democrática, justifican plenamente la propuesta de la tesis. Ello contribuirá a que los ciudadanos conozcan el financiamiento de las organizaciones políticas, el manejo de sus finanzas coadyuvando a la transparencia y a una mejor información al momento de elegir a sus candidatos, lo que permitirá mejorar la credibilidad y legitimidad del sistema democrático.

1.2. Identificación de la realidad problema

1.2.1. Problemática a nivel Mundial

En la casi totalidad de regímenes políticos, sean o no de democracia representativa (salvo los regímenes de partido único), se observa la

existencia de partidos políticos como instituciones por las cuales se canaliza la lucha por el poder político, y como entidades depositarias de la voluntad popular. Esto lleva a que en casi todos los países tenga la mayor importancia el tema del financiamiento de los partidos políticos. Es decir, se trata de una problemática extendida a nivel mundial y en todos los continentes. Y aunque cada realidad nacional es particular, no dejan de observarse fenómenos globales comunes, tales como la progresiva distancia de la sociedad con sus élites partidarias, la creciente vinculación entre financiamiento electoral y corrupción gubernamental, y la no menos importante contradicción entre institucionalidad partidaria y liderazgo personal. Los numerosos trabajos de entidades internacionales y autores especializados demuestran el mayor interés que este tema viene cobrando en la comunidad internacional.

1.2.2. Problemática a nivel Latinoamericano

En América Latina la problemática del financiamiento de los partidos está en la orden del día. Las frecuentes conferencias y eventos internacionales así lo demuestran. Y aunque la disputa ideológica que ha caracterizado este continente desde los años 80 (entre capitalismo y socialismo) parece ir quedando atrás, no es menos cierto que el problema de la corrupción recorre todas las tiendas políticas, y se tiene que la legislación ha evolucionado desde una casi total permisividad de la financiación privada de los partidos a un mayor control con dos grandes esquemas: una combinación del financiamiento público y privado en unos países, y un mayor acercamiento hacia el financiamiento público directo en otros países.

1.2.3. Problemática a nivel Nacional

En el territorio peruano, los problemas recurrentes que tienen los partidos políticos con respecto al financiamiento, son los siguientes:

A. Utilización de recursos de fuentes de financiamiento prohibidas

Diversas denuncias en todos estos años, señalan la vinculación de algún partido político con fuentes de dinero de procedencia ilícita, como las que provienen del narcotráfico, crimen organizado, lavado de activos, minería ilegal, entre otros. Las inconsistencias que se observan son:

a. Financiamiento de campañas electorales con dinero de origen ilícito.

Por ejemplo, el diario Perú21 (2014, set. 05) daba cuenta de las declaraciones del experto en narcotráfico Jaime Antezana: “El año pasado dije que había diez congresistas vinculados al lavado de activos, tráfico de drogas, etc. (...) Ahora puedo decir que hay catorce congresistas porque se ha investigado cada caso en las mismas zonas de donde provienen y tienen investigaciones por lavado de activos; hay evidencias de financiamiento de campañas”.

b. Declaración de aportaciones falsas.

(aportantes niegan posteriormente haberlas efectuado) a fin de ocultar o encubrir su origen. El más notorio caso en la actualidad es el del partido político Fuerza Popular. Según el periodista Ángel Páez (2018, nov. 14): “En sus manifestaciones del 14 y 31 de octubre de este año, (el congresista de FP Rolando) Reátegui claramente mencionó a (Carmela) Paucará como una pieza determinante en el lavado de activos. Reátegui recibió hasta cincuenta mil dólares para lavarlos con falsos aportantes que depositaron el dinero en la cuenta del partido fujimorista”.

c. *Aportaciones mayores a los topes establecidos por ley.*

Un caso conocido fue el del candidato a la vicepresidencia de Solidaridad Nacional el año 2016, José Luna Gálvez, quien afirmó: “las donaciones tienen un tope de 237 mil soles al partido, pero cada uno gasta lo que puede en su propia campaña, y yo estoy gastando en mi propia campaña. No es una donación, es un gasto” (Ojo Público, 2016, feb. 10). En una consulta por este caso a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE, fuentes de esta entidad señalaron que: “los gastos de los candidatos durante la campaña electoral se consideran como actividad partidaria y deben estar registrados y fundamentados en la contabilidad del partido”. Hay que precisar que incluso cuando se trate de aportes en especie, se requiere su valorización y el documento de entrega.

B. Falta de transparencia en el uso de los recursos económicos

Respecto a los recursos que gestionan para sus campañas electorales (procedencia de los recursos y tipos de aportes), se observa lo siguiente:

- a) Carencia de un sistema de control contable adecuado para registrar los gastos ordinarios de funcionamiento y el registro de las aportaciones y los gastos que realizan por cada campaña electoral.
- b) Realización directa de gastos de campaña. Se ha observado que los candidatos realizan directamente el gasto de la campaña electoral, contraviniendo la disposición legal que señala que cualquier aportación se canaliza a través del tesorero de la organización política.

- c) Ausencia de información económica completa. No se informan gastos referidos a mítines, viajes, servicios de asesoría y consultoría, tenencia o uso de vehículos y otros.

C. Falta de financiamiento directo para sus gastos regulares

A pesar de que en la Ley estaba previsto el financiamiento directo para los partidos políticos desde su aprobación en el 2003, el dinero público ha llegado a partir del 2017, y desde ese año se ha distribuido y aprobado los montos que se entregarán bajo esta modalidad de financiamiento. Para el 2018, la Resolución Jefatural N° 046-2018-JN/ONPE, dispuso los montos a entregar mensualmente a cada partido por financiamiento público directo:

Tabla 1

Monto Financiamiento Público Directo del 2018 otorgados a Partidos Políticos Beneficiarios (S/.)

N°	Organizaciones Políticas Beneficiarias Del Financiamiento Público Directo	Monto Del Financiamiento Público Directo Año 2018
1	Fuerza Popular	4,517,854.04
2	Peruanos Por El Kambio	2,587,131.07
3	Frente Amplio Por Justicia, Vida y Libertad	2,342,016.58
4	Alianza Para El Progreso	942,204.86
5	Partido Somos Perú	471,102.43
6	Partido Restauración Nacional	471,102.43
7	Partido Aprista Peruano	987,371.18
8	Partido Popular Cristiano-PPC	448,805.08
9	Partido Político Vamos Perú	359,044.06
10	Acción Popular	1,686,866.84

Fuente: Resolución Jefatural 046-2018-JN/ONPE

La realidad es que buena parte de los partidos políticos peruanos no cuentan con recursos sustentables para el alquiler del local, la compra de bienes y servicios de operatividad, el pago de los servicios básicos (energía eléctrica, agua, que incluya el internet), adquisición de un software contable,

legalización de todos los libros contables, de actas, así como las remuneraciones del tesorero y del contador, o de personal básico.

D. Falta de contabilidad de sus finanzas

Hasta hace poco, la mayoría de los partidos políticos no contrataban a un contador o a un tesorero para que se haga cargo de la contabilidad y sea el responsable financiero. Usualmente esta tarea la asume informalmente un partidario o afín, en forma gratuita. Suelen ser miembros del partido que, en sus tiempos libres, que además de las obligaciones particulares que poseen, llevan la contabilidad y las cuentas financieras de la organización. Por mucho tiempo no se determinaba quién era el responsable de las aperturas de dichas cuentas.

Asimismo, hay ausencia de un registro contable llevado conforme a las normas de contabilidad vigentes, o las normas de información financiera y las normas internacionales de contabilidad (NICS), especialmente los de uniformidad, integridad, oportunidad, transparencia y legalidad.

La recepción y gasto de los fondos partidarios son asumidos generalmente por sus líderes, candidatos, o personeros legales y no por la organización.

E. Falta de comunicación de los aportes recibidos.

Respecto a la obligación de informar los aportes recibidos, que debe hacerse a la autoridad electoral respectiva, se constata lo siguiente:

- a) Durante las campañas electorales queda claro que reiteradamente los partidos políticos no declaran todo lo que efectivamente se gasta, especialmente los aportes de alto perfil (empresarios con grandes contratos con entidades estatales y personas políticamente expuestas).

- b) Los candidatos o precandidatos no le rinden cuenta a su organización política, para que ésta a su vez pueda rendir a la ONPE en forma veraz y oportuna. Muchas veces, las cuentas parciales, o cuentas en cero, no reflejan lo que ocurre en las calles, en los programas de televisión, de radio, en la prensa escrita, en redes sociales o en las páginas web. En la dinámica y el fragor de una campaña electoral, los aportes en especie casi nunca tienen el registro y valorización correspondientes. También tenemos casos de candidatos que hacen gastos de campaña aún antes de estar inscritos como tales (gastos que nunca se reportan).

Información de la propia ONPE demuestra el nivel de incumplimiento de las organizaciones políticas peruanas. Las organizaciones políticas distritales y provinciales, y los movimientos regionales, en ese orden, demuestran una mayor y más alta proporción de incumplimiento. Las organizaciones políticas locales distritales tienen un porcentaje de incumplimiento del 55%; las provinciales del 63%; y, los movimientos regionales, del 24%. En total, la tasa de incumplimiento de presentación de la rendición de cuentas es del 37%. Esto se aprecia en el siguiente cuadro (ONPE, 2014):

Tabla 2
Porcentaje de Informes de Verificación y Control de Finanzas Partidarias por tipo de Organización Política

Tipo de organización política	Presentó Informe	No Presentó Informe
Partidos políticos	94%	6%
Alianzas electorales	61%	39%
Movimientos regionales	76%	24%
Organizaciones políticas locales provinciales	37%	63%

Tipo de organización política	Presentó Informe	No Presentó Informe
Organizaciones políticas locales distritales	45%	55%
Total	62,6%	37,4%

Fuente: ONPE, 2014, p. 201.

La normatividad actual sanciona el incumplimiento de la presentación de la Información Financiera Anual por los Partidos Políticos. Asimismo, establece un régimen de infracciones y sanciones por la percepción de ingresos prohibidos o por la omisión o adulteración voluntaria de ingresos en la contabilidad de la organización política. Contar con una mayor transparencia, permitiría saber, por ejemplo, los casos de aportantes que financian a más de un partido en la misma elección.

F. Falta de credibilidad de los partidos políticos ante la ciudadanía

La extraordinaria desconfianza ciudadana en los partidos políticos tiene su explicación en parte por la gestión ineficaz y opaca de las mismas para establecer un debido control de sus finanzas.

Según la encuesta de Ipsos Apoyo en setiembre del 2016, el 83% de la población desconfía de los partidos políticos y sólo el 14% cree en ellos, y ocupan los últimos lugares entre las instituciones que generan menor confianza. Muchos factores como la incongruencia y la ineficacia de los partidos, le han generado un descrédito que lleva a los ciudadanos a no sentirse representados, por lo que algunas voces entendieron que vivimos una crisis de representatividad (El Comercio, 2016). La misma nota indicó que desde el 2007 se aprecia sostenidamente la menor credibilidad de los partidos, con un promedio de confianza del 13% en la última década.

Otra encuesta de Ipsos en setiembre de 2017, a la pregunta si confiaba o desconfiaba de los partidos políticos arrojaba que el 78% desconfiaba, y sólo un 18% tenía confianza. Lo más alarmante es que eran las instituciones peor consideradas: ocuparon el último lugar en desconfianza. No menos significativo era el dato que RENIEC gozaba del 83% de confianza, la ONPE del 62% y el JNE del 56% de confianza (El Comercio, 2017). Es decir, los tres organismos electorales gozan de una significativa confianza ciudadana con un promedio de 67%, pero los partidos carecen totalmente de ella.

Está demás decir que cuando los partidos entran en una crisis de credibilidad y representatividad, quien más sufre es la democracia, ya que la población se acerca a la creencia de que modelos antidemocráticos o autoritarios de gobierno (sean de derecha o izquierda) son un mejor modelo político.

Asimismo, hay una situación adicional. Los gastos electorales se incrementan significativamente, pero es muy alta la desconfianza ciudadana en su percepción sobre la fuente de financiamiento que deben tener los partidos. Según la Asociación Civil Transparencia, los gastos de las campañas electorales pasaron de 23 millones de soles en el 2006, a 66 millones de soles en el 2016, es decir, que en apenas 10 años casi se había triplicado: “lo que impulsa a buscar financiamiento a como dé lugar” (Bardales, 2017)

Según una encuesta de CPI realizada a nivel nacional en el 2013, el 83% creía que los partidos deberían financiarse con recursos propios y apenas el 13% pensaba que debería de haber financiamiento por parte del Estado (Portal PQS, 2016).

Una encuesta de IPSOS para el Instituto Integración en diciembre del 2014, señaló que solo el 14% de los ciudadanos creían que el Estado debía financiar a los partidos; para un 58% los propios afiliados deberían financiarlos; un 29% cree que lo deben hacer las empresas nacionales, un 17% las empresas extranjeras y un 25% las ONG (RPP, 2015)

1.3. Justificación del Trabajo de Investigación

El presente trabajo de investigación pretende abordar uno de los temas más controversiales y al mismo tiempo más determinantes de la calidad de la democracia peruana. La existencia de partidos políticos débiles y con escasa representatividad configura un sistema político frágil frente a los riesgos que la acosan. Y aunque la democracia necesita de recursos para el financiamiento de sus procesos políticos, existe una gran preocupación por los recursos que financian las campañas electorales de los partidos políticos. Al respecto, James Kerr Pollock, dijo: “una vida política saludable no es posible en tanto el uso del dinero permanezca sin controles” (Casas-Zovatto, 2010, p. 1)

Por ello, es clave la investigación sobre el sistema de partidos políticos en el Perú a través de los años hasta la actualidad, con la finalidad de revisar el entorno de los mismos, así como de los actores principales involucrados, lo cual, permitirá limitar los problemas centrales. Los partidos políticos y los candidatos son poco propicios a la transparencia en la obtención y uso de los recursos que obtienen para sus campañas electorales, dando lugar a la permanente opacidad de los recursos generados, pudiendo ser de fuentes lícitas como ilícitas, sin poderse identificar ni supervisar. Como consecuencia de ello, los partidos políticos se encuentran entre las instituciones más desprestigiadas del país y es de trascendental importancia para la institucionalidad democrática que puedan ser entidades que manejen transparentemente sus recursos.

En la actualidad el financiamiento de la actividad política se encuentra en el centro de la discusión pública; ello, como consecuencia del incremento de la complejidad y costo de los procesos electorales y los riesgos que la corrupción trae consigo para la viabilidad de la democracia. Es así que, el entorno político e institucional de los partidos políticos actualmente gira alrededor de la esperada reforma electoral, que va de la mano con la entrega del financiamiento público directo que se viene dando a los partidos políticos destinados a utilizarse exclusivamente para capacitación, investigación, formación de sus afiliados, así como en los gastos de funcionamiento ordinarios.

1.4. Aspectos Metodológicos

La metodología desarrollada es la investigación aplicada, en razón a que se orienta a la identificación de las relaciones causales de la problemática del financiamiento de los partidos políticos en Perú y sus efectos distorsionadores en nuestra institucionalidad democrática, tanto desde una perspectiva histórica como sistémica, para dilucidar las alternativas de objetivos y medios que permitan la transformación de la realidad estudiada y la sustentación para una propuesta de intervención basada en evidencias científicamente comprobadas.

1.5. Alcances y limitaciones del Trabajo de Investigación

1.5.1. El alcance del trabajo se da según los siguientes componentes:

GEOGRÁFICO. Abarca todo el territorio nacional, que es el ámbito de acción de los partidos políticos.

ORGANIZACIONAL. La investigación abarca sólo a una de las dos modalidades de organización política que existen en el Perú: los partidos políticos. Por tanto, no incluye a los movimientos regionales, sobre los cuales no se ha recabado información alguna. No obstante, es preciso establecer que, si bien las propuestas que se plantean se dirigen a los partidos políticos, no se descarta que, de ser aprobadas,

algunas de ellas también sean aplicables a los movimientos regionales.

TEMPORAL. Se plantea como horizonte temporal desde el año 2019 hasta julio del 2021. Tratándose de una propuesta de iniciativa legislativa que debe ser aprobada por el Congreso de la República, su aprobación puede darse durante el actual Período Legislativo que se extiende hasta Julio de 2021.

POBLACIONAL. El presente trabajo se orienta hacia los partidos políticos y quienes los integran, por lo que se trata de población en edad adulta inscrita en los partidos políticos, y de manera más específica, todos los que al interior de cada organización política están vinculados a esta temática, pudiendo ser autoridades partidarias, candidatos a cargos de elección popular, responsables del manejo financiero de la organización, y otros.

1.5.2. Las limitaciones en la realización de la investigación son:

- Actualmente los autores del trabajo no desarrollan funciones en la Oficina Nacional de Procesos Electorales; por lo tanto, el proyecto ha sido elaborado con información de gabinete.
- Debido a escasos recursos económicos por parte de los investigadores, el producto de este trabajo está solamente a nivel de proposición, mas no de implementación. Se gestionará con las entidades responsables a fin de lograr su implementación.

Capítulo II

Marco Teórico

2.1. Marco Teórico

2.1.1. Bases teóricas sobre los partidos políticos.

A. *El enfoque histórico*

Desde la perspectiva histórica global, diremos que el avance histórico de la humanidad ha desarrollado diversas formas de organización de las sociedades, que ha implicado la organización del poder al interior de cada una de ellas. El poder político es el campo en el que se desarrollan los modelos de organización para la dirección de las sociedades. Durante la mayor parte de la evolución humana, se organizó la política bajo el concepto del origen divino del poder, esto es, que la legitimidad del liderazgo de una sociedad procedía de los dioses y desde el inicio de los tiempos, lo que daba a quienes detentaban el poder la justificación para el ejercicio indiscutido del poder, para el uso de la fuerza y el control del excedente económico, así como la continuidad de un linaje dinástico y perpetuo. Esta evolución se ha dado en Oriente como en Occidente, y en las sociedades originarias americanas precolombinas.

Concentrando nuestra mirada en Occidente, y específicamente en Europa, tenemos el hecho histórico de la firma de la Carta Magna en 1215, con la que el rey inglés Juan Sin Tierra, admitía la idea de que el poder del monarca no puede ser absoluto, que no puede disponer a su libre y particular albedrío de la vida y patrimonio de sus súbditos, sino que tiene que respetar la ley y tiene que aceptar la participación de los ciudadanos (en ese

momento histórico los nobles). Por otro lado, el concepto de república, vocablo procedente de la raíz latina *res pública*, la “cosa pública”, plantea el sentido que el poder de una sociedad emana de sus integrantes, que es el pueblo el propietario del poder y que lo delega intermitentemente en gobernantes que lo administran cada cierto tiempo. Pero el pueblo, en el ejercicio de su poder, puede decidir organizarse como república o como monarquía (hoy en día existen varias en el mundo), o como una teocracia (un gobierno dirigido por un liderazgo religioso). Entonces, aparecen dos conceptos fundamentales: la división del poder y los derechos y deberes de los ciudadanos, y la aparición de tres valores inéditos: la libertad, la igualdad y la fraternidad. Así, si bien son las culturas griega y latina (sociedades esclavistas) quienes configuran inicialmente las ideas de república y democracia, es con la Revolución Francesa de 1789, hecho históricamente muy reciente para la humanidad, a partir del cual estas ideas se convierten en características de sociedades nacionales en Europa y en nuestros países de América Latina.

La Organización de las Naciones Unidas, en su Declaración Universal de Derechos Humanos, en 1948, “proyectó claramente el concepto de democracia declarando que ‘la voluntad del pueblo será la base de la autoridad del gobierno’. (...) Desde su aprobación, la Declaración ha inspirado la elaboración de constituciones en todo el mundo y ha contribuido notablemente a la aceptación mundial de la democracia como valor universal” (ONU, 2008).

Dicho de otro modo, si el poder se origina en la voluntad del pueblo, éste se configura como el poder constituyente: el poder que tiene la capacidad de organizarse como sociedad en la forma que desee; y quienes gobiernan en su nombre y

representación, serán el poder constituido. La herramienta con la que el poder constituido diseña el modelo de organización de la sociedad y el Estado es la Constitución Política. Y es en el marco de ésta, llamada también “ley de leyes” o “Carta Magna”, que el poder constituido ejerce el poder. Asimismo, el ejercicio del poder no puede concentrarse en un soberano, sino que tiene que dividirse (quienes dan las leyes, quien las ejecuta y quienes administran justicia), lo que origina la separación y control entre dichos poderes. Y finalmente, la idea de que el gobernante tiene la obligación de respetar la ley y los derechos de los ciudadanos, en una suerte de contrato social respetado por todos, es lo que da origen al desarrollo del constitucionalismo.

La evolución histórica dio lugar al desarrollo de otro concepto: el Estado, tanto en su acepción integral, que incluye al territorio, la población y el gobierno, como en su acepción específica, que podría definirse como el conjunto de instituciones de gobierno que representan a la Nación. Es a través del Estado que se organiza y lidera a una sociedad, dentro de un territorio determinado, y en el cual se ejerce el *ius imperium*: la soberanía del poder de mando y de sanción de los gobernantes sobre toda la sociedad. Max Weber (1979) es quien hizo la mejor definición del Estado: “una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que, con este fin, ha reunido todos los medios materiales en manos de sus dirigentes y ha expropiado a todos los seres humanos que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas”. Del concepto de Estado se avanza al concepto del Estado de Derecho, por el cual la acción de las personas naturales y personas jurídicas, tanto públicas (las entidades del Estado) como privadas, se basan en el cumplimiento de la ley, en

especial de su ley originaria, la ley de leyes: la Constitución Política, que es la ley suprema. Por otro lado, el Estado debe reconocer su responsabilidad por sus propios actos ante los ciudadanos, entendiendo a éstos no solo como receptores sino como agentes activos de la acción estatal. El Estado de Derecho finalmente, no se basa únicamente en el reconocimiento del poder de los ciudadanos para elegir a sus autoridades, sino en el carácter acumulativo, progresivo y apropiativo de los derechos políticos, económicos y sociales de primera, segunda y tercera generación.

La democracia moderna, sin embargo, no se circunscribe al principio de la elección universal de sus autoridades y del derecho de los ciudadanos de elegir o ser elegidos, rasgos esenciales de una democracia representativa. Incluso en el campo político de elección de sus autoridades se requiere una visión expansiva de los derechos de los electores, lo que el PNUD llamó la democracia de ciudadanía (PNUD, 2004). De este modo, la democracia se fundamenta en la persona como sujeto dinámico de derechos, como una forma de organización del poder en una sociedad para su realización colectiva, en la competencia mediante elecciones libres, universales e institucionalizadas, y en la certeza de que los procesos electorales son parte de la cultura e identidad democrática que los pueblos deben ir asimilando a su conciencia histórica.

Asumiendo la idea de la competencia organizada e institucionalizada para alcanzar el poder político mediante elecciones libres y universales, los ciudadanos se organizan, interactúan y compiten a través de un tipo especial de organizaciones para acceder al poder del Estado: los partidos políticos. Son los partidos políticos los que canalizan las ideas, los programas, las estrategias y las formas de organización que

cada sector o clase social considera más pertinente para llegar al poder y para ejercer esa visión de sociedad que considera más adecuada para toda la Nación. El nacimiento de los partidos modernos podemos situarlos en el siglo XVIII: “Puede tomarse como acta de nacimiento formal de los partidos a la Reform Act (reforma electoral) dada en Inglaterra en 1832, lo que implica considerar a todas las asociaciones políticas sectoriales anteriores a esa fecha como antecesores de los partidos modernos. Sin desmerecimiento para ellos, como protopartidos calificarían inclusive las fracciones tories y whigs existentes en Gran Bretaña con anterioridad a la reforma, así como también las formaciones prepartidarias de federalistas hamiltonianos y republicanos jeffersonianos en los EEUU posteriores a la jura de la Constitución” (Malamud, 2003)

Finalmente, los partidos políticos no pueden actuar arbitrariamente o al margen de la ley: tienen que someterse a la legalidad del Estado de Derecho en el cual se desenvuelven. Es decir, la ley tiene que establecer como participarán en los procesos electorales, cómo ejercerán la democracia interna para elegir a sus candidatos, y cómo se organizarán económica y financieramente para afrontar procesos que demandan fuertes desembolsos pecuniarios. Dado que el riesgo de recoger dinero de procedencia ilícita es muy alto, o de la opacidad de recursos como forma de condicionar futuras decisiones, es indispensable reconocer la necesidad y la importancia de establecer criterios y parámetros para el financiamiento de las organizaciones políticas.

Desde la perspectiva histórica nacional, la construcción de nuestro sistema político actual (el sistema político inca fue simplemente abolido) fue fruto más de los procesos sucesivos de las luchas políticas antes que por una visión compartida de

largo plazo por los actores políticos. Diríase más bien que lo coyuntural predominó sobre lo planificado, que lo accidental fue forjando lo estructural. No hay que olvidar que el Libertador San Martín envió una comisión a Europa para ver la posibilidad de la instauración de una monarquía en el Perú. Fue su retiro de la Campaña Libertadora y la llegada de Simón Bolívar con su Ejército del Norte, lo que orientó al país hacia el sistema republicano, quien además contó en el país con el apoyo del prócer José Faustino Sánchez Carrión, republicano absoluto y organizador incansable de la naciente república. Su pensamiento sentó las bases del sistema de gobierno que tenemos hasta nuestros días en el Perú: el tránsito de la soberanía del monarca a la soberanía del pueblo, del poder absoluto a la división de poderes, y del gobierno vitalicio y hereditario al gobierno elegido a período fijo.

Luego de la Independencia, la conformación de la República fue tan accidentada como incierta. Caudillos militares sucedían a gobiernos elegidos en una polaridad democracia-dictadura que aún hoy no puede decirse que hemos superado. Igual sucedió en el debate y la dinámica política entre conservadores y liberales (fines del S. XIX e inicios del S. XX) cuyas luchas políticas sin embargo eran más luchas de poder y no configuraron con nitidez un nuevo Estado Nación ni una democracia moderna. Puede decirse que la resultante fue un modelo político alcanzado por fracturas (y tempestades) políticas sucesivas: en el Perú se consagró un régimen presidencialista que opacó las corrientes parlamentaristas (pocos presidentes fueron elegidos por el Congreso), prevaleció un gobierno centralista a uno federal (incluso la descentralización fue muy débil), y la separación de la Iglesia del Estado fue un proceso lento recién explicitado en las

constituciones peruanas del S. XX. Esto marcó la mínima participación política de los peruanos durante ese período.

Pero las ideas y doctrinas no pueden plasmarse y validarse sin un cuerpo social, y esa es la gran fractura histórica y estructural que sufre el Perú. Las élites políticas acogen las nuevas corrientes de pensamiento, pero la sociedad es cuando menos distante a esos procesos, y su asimilación por el conjunto es largo en el tiempo y tan complejo como contradictorio. Como ejemplo podemos hablar del sufragio universal, al cual se llegó por aproximaciones sucesivas, y ya bien entrado el S. XX. Por muchas décadas, el voto en el Perú dependió del ingreso, de la educación y del género. El voto era censitario (votaban los que tenían un nivel de renta o propiedad), clasista (votaban los que tenían educación que en esos tiempos eran muy pocos en el Perú), y era un voto machista. El voto censitario es abolido en 1896, el voto femenino recién se logra efectivamente en 1956, y el sufragio universal se aplica cabalmente a partir de la vigencia de la Constitución de 1979, que eliminó el requisito de leer y escribir para poder votar, por lo que los analfabetos votaron por primera vez en 1980.

Con el advenimiento de la democracia en 1980, los partidos políticos vigentes iniciaron una nueva época, mediante su participación en procesos electorales nacionales y municipales, aunque sin una regulación de sus actividades. La crisis política de esa década (gobiernos ineficientes, acechados por la corrupción, con partidos desconectados de la población, unidos al terrorismo y la hiperinflación) hizo que la población apoyara el autogolpe de 1992 y se abriera otra etapa de un gobierno autoritario democráticamente elegido (con un discurso antipartido) que, al intentar un tercer mandato consecutivo, cae el año 2000 en medio de una convulsión política sin precedentes. El nuevo retorno a la democracia el 2001 significa

también el retorno de los partidos para realizar sus actividades en paz y en legalidad, y abre el contexto para que se diera la primera norma legal que regula el accionar de los partidos políticos en el Perú: la Ley 28094 de noviembre del 2003.

Esta evolución y realidad política configuró el proceso de conformación de los partidos políticos. En 1822, el general San Martín funda la Sociedad Patriótica con el interés de fortalecer su propuesta monárquica, y aunque en su breve existencia no participó en ninguna elección abrió un debate sobre el futuro político del país. Decía el artículo octavo del decreto de su creación: “El objeto de esta sociedad es discutir todas las cuestiones que tengan un influjo en materias políticas, económicas y científicas, sin otra restricción que la de no atacar las leyes fundamentales del país o el honor de algún ciudadano” (Paredes, 2013). Este embrión pre-partidario ya contenía, sin embargo, las limitaciones que sufrirían históricamente los partidos políticos peruanos: participó una élite social, fue casi totalmente limeña, y no tuvo vocación ni capacidad de continuidad.

Más adelante, se dan las primeras elecciones que podríamos llamar legalmente como tales: las de 1950-1951. Ya hay variedad de candidatos, campañas políticas y propaganda electoral, aunque no hay partidos, solo candidatos, y cinco son militares y sólo un civil. Precisamente es este civil, Domingo Elías, un próspero terrateniente iqueño, el que es respaldado por el Club Progreso, una especie de protopartido, que no pudo llegar al poder: representativo de una nueva oligarquía comercial y exportadora, si bien nació enfrentada a la aristocracia conservadora que apoyaba a caudillos militares, el Club no tuvo siquiera interés en representar ni la diminuta clase media ni a las mayorías campesinas sumidas en la explotación latifundista o en la economía tradicional de subsistencia. Su propuesta de

“modernización tradicionalista” obtuvo 609 votos del total de 3804 electores a nivel nacional. Ganó la elección Echenique con 2392 votos. Al año siguiente, el Club Progresista se disolvió (Orrego, 1989)

En 1871 nace, según todos los historiadores, el primer partido político de la historia patria. Nacido con el nombre de Sociedad Independencia Electoral, cambió rápidamente de nombre a Partido Civil, y su presencia política llegó hasta 1930. Un país lastrado por la aristocracia semifeudal y su modelo político el militarismo, y una pujante burguesía limeña (financiera y comercial no industrial en lo económico, y oligárquica en su cultura y costumbres) que agrupó a heterogéneas élites regionales, profesionales y económicas para viabilizar un programa republicano (economía de libre mercado y un Estado nacional fuerte), dio origen a este partido político que fue muy exitoso en los procesos electorales (con candidatos propios o con alianzas electorales) y sobrevivió a las turbulencias de la Guerra con Chile, la consiguiente guerra civil, y el Oncenio de Leguía (Mucke, 2008). Si bien fue un partido limeño en su origen y en la procedencia de sus principales líderes, tuvo la capacidad de proyectarse a las élites regionales a las cuales articuló en un programa político común. No obstante, no era su idea convertir en ciudadanos a toda la población adulta masculina, sino crear una república de notables. Por eso la historia conoció esta etapa como la “República Aristocrática” (Mucke, 2008).

Hay que reconocer que en este período la mayoría de los demás partidos siguieron siendo fuertemente caudillistas y personalistas, de modo que es muy significativo que este partido haya logrado superar ese estigma. No obstante, la explotación del guano y la posterior Consolidación de la deuda interna dieron lugar a una corrupción desenfadada a la que no fueron ajenos

ninguno de esos gobiernos ni partidos. Como bien dijo Juan Luis Orrego (2008): “el pago de la deuda interna no contribuyó a impulsar el capitalismo o la modernización del país, sino, por el contrario, acentuó la desigualdad económica y social. Aún más: produjo una peligrosa ruptura entre el Estado y sus ciudadanos”.

El fin del leguismo en 1930 abre una nueva etapa: nacen los partidos revolucionarios de masas y los nuevos partidos doctrinarios. Nace el APRA fundado por Víctor Raúl Haya de la Torre y el Partido Socialista fundado por José Carlos Mariátegui, que poco después se cambia a Partido Comunista. También es un largo período de agitación política entre golpes de estado y elecciones. Hubo una eclosión de partidos en este período, la gran mayoría de los cuales de corta duración. Estas nuevas expresiones representan los intereses de las nacientes clases medias urbanas y el proletariado que la modernización económica del Oncenio de Leguía impulsó, aunque tanto el Apra como los comunistas fueron ferozmente reprimidos e ilegalizados. No obstante, una amplia alianza (que incluyó a ambas fuerzas y a sectores de la burguesía liberal) hace posible el Frente Democrático Nacional (Núñez, s/f) que da lugar al gobierno democrático de Bustamante y Rivero en 1945 (aunque luego el Apra fue un pugnaz opositor). El carácter masivo de estas elecciones lo prueba el número de electores: 776,572. Bustamante y Rivero logró el 67% de votos válidos (Tuesta, 1998). Es interesante acotar la caída de este gobierno: llega al poder por elección popular apoyado por un amplio abanico de fuerzas y es derrocado por Odría en 1948 por el doble bloqueo del partido Aprista (en ese entonces de clara tendencia izquierdista) y de la oligarquía conservadora, a quien el golpista representaba. La buena coyuntura económica internacional por la guerra de Corea le permitió al dictador ganar en 1950 una elección en que fue “candidato único”.

En 1956 cae su gobierno por una nueva crisis económica y la enorme represión política, y gana las elecciones Manuel Prado Ugarteche (con el voto del todavía ilegal partido aprista), quien pacta con Odría que no se investigara la enorme corrupción del gobierno saliente ni la inmensa fortuna personal de éste. Ese mismo año nacen Acción Popular y el Partido Demócrata Cristiano (del cual se escindiría el Partido Popular Cristiano 10 años después en 1966). Fernando Belaúnde Terry gana las elecciones en 1963 y es derrocado por la Junta Militar liderada por Juan Velasco Alvarado en 1968. En todo este período (1930-1968) aparecen nuevas fuerzas políticas (como expresión de nuevos sectores sociales) que actúan oscilando entre gobiernos democráticos y dictaduras militares, con periodos de libertades y períodos de represión política, con decenas de partidos políticos que nacen y mueren tras una elección o dos a lo sumo. Y tanto éstos como los partidos que sobrevivirán a la dictadura de Velasco son formaciones políticas con fuertes rasgos caudillistas (ya no militares, ahora son civiles), con una escasa o nula democracia interna, y con un financiamiento privado en el que el Estado es absolutamente ajeno, y donde es imposible distinguir entre la procedencia lícita o la ilícita.

El gobierno velasquista implicó enormes transformaciones para el país: tierra para miles de campesinos, desarrollismo industrial que generó un enorme proletariado, acentuación de masivas migraciones desde el campo a la capital y las grandes ciudades, formación de grandes conglomerados urbano marginales que demandan del Estado servicios básicos, y una represión política que galvanizó a todos los sectores políticos por el retorno a la democracia (salvo la Democracia Cristiana y algunos grupos de izquierda). Al retiro de la dictadura militar y la convocatoria a la Asamblea Constituyente para redactar la Constitución de 1979,

se habían formado tres grandes espacios políticos: la derecha con Acción Popular y el Partido Popular Cristiano, en el centro el Partido Aprista (ya socialdemócrata), y una variopinta izquierda (en un amplio abanico desde posiciones extremistas radicales hasta posiciones reformistas). Puede decirse que las elecciones del 18 de mayo de 1980 son las primeras elecciones realmente universales en el Perú. Basta ver el número de votantes para confirmarlo: 5´174,920 votantes de un total de 6´471,105 ciudadanos inscritos.

Los gobiernos de Fernando Belaúnde (1980-1985) y Alan García (1985-1990) no pudieron desmarcarse de la crisis económica y luego la hiperinflación, del terrorismo (Sendero Luminoso inició su lucha armada en 1980), y la corrupción galopante. Esos 10 años de democracia demostraron nuevamente lo que ya veíamos en experiencias anteriores: democracia que no atiende las necesidades concretas de la población, partidos que toman el Estado como un botín, corrupción galopante, peligrosa distancia de las élites políticas frente a sus representados, y una cíclica decepción ciudadana con la democracia y sus actores políticos.

La llegada de Alberto Fujimori en 1990 y su posterior autogolpe en 1992, con un fuerte discurso antipartido, acrecentó la desconfianza popular a los partidos políticos. El propio Fujimori formaba partidos en cada elección, con lo cual demostraba la inutilidad de una institucionalidad partidaria y la eficacia de una corriente política basada en un liderazgo autoritario con fuerte arraigo popular. Aunque acabó con el terrorismo, saneó la economía y produjo una nueva Constitución, el régimen cayó hundido por sus propias contradicciones internas en el 2000: su necesidad de perpetuarse por todos los medios posibles cerrándose a una necesaria alternancia política, la agudización

de su autoritarismo para controlar las crisis políticas, la megacorrupción gubernamental sin controles institucionales, y la crisis económica por una liberalización que nos hacía muy dependientes de los precios internacionales de materias primas.

La vuelta a la democracia con el breve gobierno de Valentín Paniagua y la elección de Alejandro Toledo el 2001 trajo nuevos retos y arrastró viejos problemas. En el 2002 se realizan por primera vez las elecciones regionales en los 24 departamentos del país y en la Provincia Constitucional del Callao, completándose la elección democrática de autoridades en los tres niveles de gobierno, además del gobierno nacional y las municipalidades o gobiernos locales. En el 2003 se da la primera regulación de los partidos políticos con la Ley 28094, lo que es un avance significativo en camino a la regulación y formalidad de instituciones tan esenciales a una república democrática, que es como nos definimos en el artículo 43 de la Constitución Política de 1993. En esta norma se regula los tipos de organizaciones (partidos políticos, movimientos regionales y organizaciones políticas locales), la democracia interna que debe tener cada partido y el financiamiento público y privado al que legalmente pueden acceder.

Pese a estos avances, los partidos son renuentes a un proceso sostenido de democratización interna en su toma de decisiones, y también a una mayor fiscalización y transparencia de sus finanzas. La gran mayoría de partidos políticos vigentes en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones no cuentan con una organización real y vigente a nivel nacional, no existen comités partidarios ni locales con dirección verificable, no hay militancia activa en la mayoría de las regiones y provincias. Persiste en buena parte de ellos el caudillismo que arrastramos desde el caudillismo militarista

después de la Independencia. Y no solo de práctica: hasta hace poco se escribía en blanco y negro. Como muestra tomemos los casos de dos partidos.

El Partido Perú Posible (sin vigencia en la actualidad), que llegó al gobierno con Alejandro Toledo el 2001, consignaba en el artículo 21° de su Estatuto el carácter vitalicio del Presidente del Partido: *“El cargo (de Presidente) fenece por renuncia o fallecimiento del Presidente, en consecuencia, no es un cargo elegible”* (Perú Posible, 1999, p. 4). Curiosa y coincidentemente, el artículo 21° del anterior Estatuto (no el actual) del partido Alianza para el Progreso consignaba el mismo principio: *“El Presidente-Fundador del Partido es el Ingeniero César Acuña Peralta, quien ejercerá la Presidencia del Partido de manera vitalicia”* (APP, 2014, p. 13). Y finalmente, en cuanto al tema de financiamiento, los partidos carecen de sistemas estructurados de generación de recursos que puedan ser supervisados y verificables, y muchos son los casos mediáticos de partidos políticos o dirigentes o militantes de ellos denunciados por manejos opacos de fondos partidarios en las campañas electorales. A ello, hay que añadir la intervención del narcotráfico en las campañas electorales como parte de su legitimación económica y política.

Méndez (2009) lo explica así:

Es natural que el narcotráfico busque legitimarse en la sociedad en tanto necesita disponer libremente de sus enormes ganancias, razón de ser del negocio. Para ello ‘blanquea’ el dinero ilícito infiltrándolo dentro de la economía legal. El dinero narco, al introducirse en los circuitos financieros legales y confundirse con capitales y negocios lícitos, se legitima. El paso siguiente –o simultáneo- es la legitimación política. Para operar, el narcotráfico necesita influencia en los círculos del poder

político. (...) Para ello, los traficantes establecen una red de políticos cercanos o participan ellos mismos en la actividad política, sea financiando a partidos legales y promoviendo candidaturas, o postulando directamente a cargos públicos (p. 50).

De modo que este enfoque histórico nos plantea la necesidad de mirar el financiamiento partidario desde una perspectiva de largo plazo, como un componente esencial del proceso de legitimación política que deben lograr los partidos y sus integrantes (líderes y militantes). No podemos ver la economía partidaria en sí misma, encasillada en las cifras contables. Tiene que ser parte de la legitimidad que debe lograr el partido en la población, de la democracia interna que debe practicar y mejorar permanentemente, y de la regularidad de su funcionamiento y actividad. Solo así será importante y tendrá sentido las mejoras que deben lograrse en materia de financiamiento de los partidos políticos.

B. *El enfoque sistémico - comparativo*

Como señalamos antes, requerimos conocer las líneas comunes que recorren la existencia y devenir de los partidos en América Latina, y si la doctrina comparada puede darnos luces al entendimiento de esta realidad. En una resumida perspectiva de la realidad y praxis de los partidos políticos latinoamericanos, María Luisa Ramos (1998), plantea que:

Nunca los partidos han poseído una capacidad de representación social y de acción política como para poder hablar de ellos como actores centrales de la política latinoamericana. Se han movido en medio de una baja institucionalización contrastada con un fuerte liderazgo, rasgo característico de todo el proceso político latinoamericano. Además de este papel menor de los partidos en el seno del

sistema político y de su personalismo caudillista, otras características seculares de los partidos políticos latinoamericanos, relativamente asumidas por la bibliografía especializada, han sido su falta de cohesión, de disciplina interna y de homogeneidad programática, su carácter interclasista, su inestabilidad, su tendencia a la fragmentación y su bajo grado de institucionalización (p. 322)

Esta autora revela en su trabajo que la gran mayoría de países latinoamericanos (analizó a diecisiete) se inclina por el sistema mixto (financiación pública y privada a la vez). Esto también es confirmado por el trabajo de Gutiérrez y Zovatto (2011, p. 5)

En la financiación pública se combina la entrega de partidas presupuestales, el acceso a medios de comunicación, y servicios básicos subvencionados. En cuanto a qué actividades son financiadas, prima el financiamiento exclusivamente electoral, ningún país financia exclusivamente las actividades permanentes del partido, y pocos países financian tanto las electorales como las permanentes. Esta inclinación revela que se le da mayor importancia a la competencia por los cargos públicos que a la formación/capacitación de sus miembros, o a la vinculación con la población. Incluso se sostiene que el financiamiento público a candidatos contribuye fuertemente a la personalización de la política (Joignant, 2013).

En cuanto a cómo asignar el financiamiento público, nos encontramos con una primera distinción: según la fuerza electoral lograda en una elección por cada partido, o según el número de partidos participantes todos los cuales reciben idéntica cantidad, o la fórmula mixta que acoge ambas formas. De hecho, buena parte de países lo hace en forma mixta (un porcentaje es a partes iguales entre todos los partidos y otro

porcentaje según los votos alcanzados), y los demás solo usan el modelo proporcional (según los votos logrados). Una segunda distinción se da entre los partidos que superan una barrera legal, llamada también valla electoral, y aquéllos que no lo logran. La gran mayoría de países tiene este filtro, y hay consenso que su finalidad es contribuir a la institucionalidad de los sistemas de partidos nacionales (Ramos, 1998, pp. 331-333). Una tercera distinción se da entre el financiamiento público directo y el indirecto, siendo el primero la subvención de fondos que se otorgan con cargo al Presupuesto General de la República, a los partidos y/o alianzas electorales nacionales con representación en el Congreso de la República, y el segundo, los servicios de acceso en medios de comunicación que se les asigna de manera gratuita (por ejemplo, la franja electoral), variando en cada país a qué se destina cada tipo de financiamiento. El Perú es el único país que ha elevado a rango constitucional la modalidad de financiamiento público que debe aplicarse para los gastos de publicidad en radio y televisión en las campañas electorales. En efecto, una reciente modificación del artículo 35 de la Constitución Política del Perú, establece que la propaganda electoral radial y televisiva -que son las de mayor impacto económico en los partidos- serán exclusivamente a través del financiamiento público indirecto (Ley de Reforma Constitucional N° 30905, publicada el 10/01/2019). El mismo artículo sustenta las razones por las que se otorga financiamiento público a los partidos políticos: *“El financiamiento público promueve la participación y fortalecimiento de las organizaciones políticas bajo criterios de igualdad y proporcionalidad”*.

Resulta importante traer a colación que la legislación peruana establece que, el financiamiento público equivale al 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso. Asimismo, la transferencia de los

fondos a cada partido político se realiza a razón de un quinto por año, distribuyéndose un 40% en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en el Congreso y un 60% en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido político en la elección de representantes al Congreso.

En cuanto al financiamiento privado, las regulaciones en América Latina abordan dos temas: quiénes hacen los aportes y los límites de los mismos. Respecto a quiénes, todos los países admiten las aportaciones de sus militantes, y las rentas de las inversiones o actividades partidarias. Sobre la identidad de los donantes, se acepta que la transparencia financiera es el mecanismo más competente para controlar la licitud o ilicitud de los aportes, y así como algunos países fijan límites a los aportes individuales, otros países no los establecen.

Las prohibiciones o restricciones de los aportes en cambio, tienen un amplio abanico de mayor o menor grado de aplicación: diversos países prohíben los aportes anónimos, los de origen ilícito, los procedentes de recursos estatales (autoridades, empresas públicas, servidores públicos), los de sindicatos, gremios empresariales o asociaciones religiosas, o de empresas que concesionan con el Estado. Las realidades arriba descritas le plantean a la autora tres objetivos de reforma: consolidar la financiación pública, reducir los gastos partidarios, y mejorar los controles de supervisión de ingresos y egresos de los partidos (Ramos, 1998, pp. 333-334 y 336)

Otros autores plantean un esquema integral de reforma. Casas-Zamora y Zovatto (2005, pág. 17-19), que hacen un estudio de la regulación del financiamiento político en toda América Latina, sugieren por ejemplo los siguientes cambios: a) mayor control del financiamiento privado (evitando las aportaciones anónimas,

las fuentes extranjeras y las personas jurídicas); b) subvención pública para un acceso equitativo a los partidos y candidatos para financiar tanto actividades electorales como regulares; c) controles que impidan excesivos gastos de campaña; d) establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y divulgación de las finanzas partidarias; y, e) establecer sanciones a los responsables financieros de los partidos políticos por la violación de la legislación en la materia.

Se plantea definir lo que entendemos por sistema electoral. Aunque Sardón (2010) plantea que el modelo de representación es el que nos tiene atrapado en el péndulo democracia – autoritarismo, acogemos el planteamiento de Nohlen (2007) referido a centrarnos en los principios que los rigen, sus elementos técnicos conformantes, los tipos en que pueden configurarse y los efectos políticos que producen. Ello es importante para establecer el rol de los organismos electorales en el control del financiamiento de los partidos. Pero como dice Lujambio (2007) *“es absurdo creer que el control directo puede ser omnicomprendivo, totalmente abarcador y plenamente eficaz”*. Y como él mismo sugiere, es preferible una combinación de instrumentos directos e indirectos y es difícil para estos organismos un monitoreo o contar con instrumentos de investigación efectivos.

Una perspectiva interesante de abordar el financiamiento es en relación con un aspecto clave para llegar a sus electores: la comunicación política. Griner y Arias sostienen que los medios de comunicación han segmentado las sociedades, que si bien la televisión ha universalizado la política (haciendo su uso indispensable), y las nuevas tecnologías de la información han tecnologizado la política, paradójicamente contribuyen a la personalización de la política, pues el candidato es más

importante que el partido y el líder fotogénico es más relevante que la maquinaria partidaria (Griner y Arias, 2007). No hay duda de que es la televisión la que dispara el gasto electoral, pero también no es menos cierto que es imposible evitar la televisión para dirigirse al gran público votante, ese público que no está interesado en la política pero que debe votar por obligación, o debe tratar de hacerlo para legitimar a los nuevos gobernantes en los países que el voto es voluntario. Los autores reconocen que en vez de la obsesión por abaratar la política (lo que para él es inviable), los cambios deben ir por mayores niveles de transparencia y equidad, y corregir las distorsiones que crean los medios de comunicación en las democracias contemporáneas (Griner y Arias, 2007). Llamam la atención sobre el reconocimiento que deben hacer los políticos sobre las nuevas tecnologías:

Hasta el 2004, ninguno de los 18 países de América Latina ha promulgado legislación alguna relacionada con el acceso y utilización del Internet para fines políticos o electorales. En la actualidad cerca de 89 millones de personas tienen acceso a Internet en la región y las proyecciones de crecimiento continúan incrementando en porcentajes de dos dígitos. Por esta razón, los países de la región están llamados a redoblar sus esfuerzos en materia de regulación y fortalecimiento de las capacidades institucionales necesarias para contrarrestar los efectos inminentes del Internet tanto en el discurso político, como en las condiciones básicas de competencia, equidad y transparencia de las futuras campañas electorales (Griner y Arias, 2007, p. 16).

Otros autores, como es el caso de Méndez Fernández (2003), plantean un modelo latinoamericano de comunicación política, ya que los modelos norteamericano y europeo no se adecúan a las realidades latinoamericanas, un modelo que vive un proceso

de mezcla entre lo tradicional y lo moderno, entre la televisión y la convivencia entre candidato y votantes, el contacto cara a cara.

Finalmente reconocemos que los cambios y reformas que tantos autores plantean, requieren cambios legislativos que los propios políticos deben aprobar y sistemas de control eficientes. Pero no es suficiente. Se requiere la vigilancia ciudadana y de los medios de comunicación. Daniel Zovatto (2006) lo plantea de la siguiente manera:

En la mayoría de países de América Latina existe un bajo nivel de cumplimiento de las leyes, un reducido nivel de transparencia, órganos de control débiles y un régimen de sanciones poco eficaz. De ahí que no sea suficiente recorrer el camino de las reformas legales. Es preciso ir más allá. Como bien señala Humberto de la Calle, en este tema, hay mucho de entorno cultural y de pedagogía pública. Por ello, las reformas legales e institucionales serán poco efectivas si no son acompañadas del cambio necesario en la manera de hacer política, es decir, en la actitud, los valores y el comportamiento de los políticos (p. 35).

Finalmente, el Parlamento Latinoamericano convocó al Encuentro “La democracia, la gobernabilidad y los partidos políticos en América Latina”, en el 2004, siendo una de sus conclusiones la siguiente:

Nos pronunciamos a favor del financiamiento público para todos los partidos políticos, tanto para los actos electorales como para su actividad permanente, sin perjuicio de reconocer las dificultades para elaborar propuestas válidas para todo tiempo y lugar. Esto sobre la premisa de que la democracia tiene sus costos y la sociedad debe asumirlos para asegurar su plena vigencia. Sería altamente conveniente establecer límites al

financiamiento privado de las campañas electorales de los partidos políticos. Por tanto, es necesario que se establezca la obligatoriedad de financiación por parte del Estado, haciendo constar los montos, porcentualmente, en el presupuesto nacional de acuerdo con las posibilidades económicas de cada país (Higonet, 2004, p. 5)

Asumimos la necesidad de enfocar el financiamiento de los partidos políticos respecto a su impacto en la estructura y el funcionamiento del sistema democrático, y dentro de él al sistema de partidos. En tanto los partidos políticos son esenciales para expresar la formación de la voluntad popular, el pluralismo democrático, la alternancia política, y la participación política ciudadana, es imperativo analizar el impacto de la economía en la estructuración de un determinado sistema de partidos.

Hay coincidencia, por tanto, con lo planteado por la OEA en su documento “Política, Dinero y Poder”:

El poder derivado del dinero compite con la voluntad general para la designación de los cargos electivos y busca la ejecución de políticas públicas que convienen a sus intereses minoritarios, lo que probablemente aleje al gobierno de la puesta en marcha de sus promesas electorales. El poder del dinero afecta el poder de la voluntad mayoritaria y el poder del Estado. (...) Por lo general el análisis de la relación entre dinero y política se limita al papel que juega en las campañas electorales. Pero el dinero también influye en el ejercicio del gobierno: quién decide en el Estado y para quién se gobierna. El dinero afecta estas dos cuestiones y toca el corazón del funcionamiento de la democracia (OEA, 2011, pp. 33-34).

Una perspectiva que ha sido escasa sobre el tema del financiamiento de los partidos políticos es la participación política femenina. Como dice acertadamente Gloria Young: *“El tema del financiamiento con criterios de equidad es uno de los grandes vacíos detectados en todos los códigos electorales de la región, lo cual afecta la efectiva participación y elección de mujeres”* (Young, 2012). Este tema es de la mayor trascendencia. Evidencias de la marginación de las mujeres en las listas electorales para todos los niveles de gobierno se dan por todo el continente. Incluso las legislaciones que han propiciado las llamadas cuotas de género son insuficientes para representar a éste sector poblacional, que como en el Perú constituyen la mitad de la población. Por eso se habla ya de las listas paritarias, aunque pocas legislaciones de América Latina las han acogido. Es clave que las reformas futuras incluyan normas para el financiamiento de las campañas con criterios de equidad de género. Como lo propone la propia autora: *“medidas de acción positiva a favor de las mujeres, pagos en espacios de medios de comunicación masiva no estatal, mayores porcentajes de capacitación en períodos no electorales para posicionar a las futuras candidatas, y lograr mayor calidad en las propuestas de las mujeres”* (Young, 2012)

2.2. Investigaciones Previas Realizadas

Diversos estudios en la doctrina internacional han abordado el tema del financiamiento de los partidos políticos.

- El estudio desarrollado por Morán y Valencia (2017) sobre la reforma constitucional en materia política y electoral en el año 2014 realizado por el Estado Mexicano, permitió mostrar nuevas herramientas a los órganos constitucionales autónomos encargados de poner a derecho a los partidos políticos. La finalidad fue crear un sistema de pesos y contrapesos que limitarán el poder de dichos partidos y sujetar su accionar a la legislación. La reforma política permitió regular su

estructura interna y establecer los órganos internos mínimos con los que debe contar, así como el acatamiento de disposiciones en materia de transparencia y fiscalización.

- Por su parte, Mujica, Melgar y Zevallos (2017), estudian casos de corrupción en gobiernos regionales del Perú ocurridos entre 2011 y 2014, con el objeto de describir los mecanismos de interacción entre los agentes del gobierno subnacional y los actores privados. Dicho estudio organiza los datos a través de un inventario extensivo de prácticas, sistematiza elementos comunes sobre actores, formas de interacción y patrones de comportamiento de casos registrados por el sistema de justicia peruano. Se identifica elementos intervinientes comunes asociados a la motivación del sujeto trasgresor, la disponibilidad del objetivo y la debilidad del sistema de vigilancia. Como resultado presentan tres tipos de interacciones: diezmos cobrados a empresas privadas locales en licitaciones, corrupción que vincula a los gobiernos regionales con empresas nacionales (o internacionales), y corrupción que vincula a los gobiernos regionales con redes asociadas a mercados y economías ilegales.
- Briscoe (2014), en el Seminario Internacional “Financiamiento de la Política en el Perú”, trajo a colación que, el Instituto Clingendael de la Haya con IDEA Internacional y con el Instituto Holandés de la Democracia Multipartidista, realizaron un trabajo sobre las redes ilícitas en América Latina, considerando como uno de los temas más graves y amenazantes para el futuro de la política en dichos países, el de la penetración del crimen organizado en la política mediante la formación de redes ilícitas; vinculando políticos, funcionarios y criminales, resultando una amenaza al funcionamiento del Estado y la gobernabilidad de un país. Las redes ilícitas son crónicas en América Latina hoy en día, y son altamente riesgosas si no se toman las medidas adecuadas para proteger las instituciones públicas de su influencia. Es necesario reconocer el impacto negativo de la actividad

criminal en la actividad política, especialmente en las campañas políticas, e intentar combatirla con desincentivos. Hay que desincentivar esa relación y contrarrestar el declive de los partidos políticos, porque si se reestablece la relación entre bases populares y partidos representantes, ello sería una forma muy efectiva de combatir el efecto del crimen organizado en la política.

- Por su parte, Posada-Carbó (2008), en su texto "*Democracy, Parties and Political Finance in Latin America*", destaca que la creciente tendencia latinoamericana para dotar de subsidios públicos a los partidos políticos y sus campañas electorales, puede terminar generando nuevos problemas, ya que en general, tales cambios son dados con la intención de luchar contra la corrupción y para reducir la desigualdad en la competencia electoral, pero no por el interés real de modernizar los partidos políticos; es decir, una perspectiva negativa de regulación de las finanzas partidarias ("*para que no se corrompan*") antes que una visión positiva sobre el papel crucial de los partidos en una democracia, no es precisamente el mejor y más certero enfoque. Asimismo, señala que en América Latina prevalecen las ideas de la democracia directa y participativa, ideas que relegan la centralidad de los partidos políticos en la democracia representativa. Ambas limitaciones pueden dar como resultado una disminución de las posibilidades de una efectiva reforma política, como la adopción de regímenes de financiamiento que tenga a los partidos más como entidades sospechosas que como actores democráticos centrales de la vida política de cada nación.
- El Americas' Accountability Anti-Corruption Project (2004), en su trabajo: "*Political-Party Finance in Argentina, Chile, Costa Rica and Mexico: Lessons for Latin America*", señala que el financiamiento de los partidos políticos, por su destacada importancia para el desarrollo y gobernanza de las naciones, tiene un lugar preminente en las reformas políticas que necesita América Latina, ya que la vinculación

entre financiamiento político y corrupción viene alimentando una profunda desconfianza de cada sociedad en los partidos políticos.

Sin embargo, la mayor competencia electoral, el mayor número de elecciones, el mayor uso de medios publicitarios y de sondeos de opinión, elevan la exigencia a los partidos por contar con mayor financiamiento para actividades y operaciones de campaña; así como para que en los períodos no electorales puedan funcionar como instituciones que desarrollen liderazgos profesionales y que atiendan las prioridades de sus votantes.

Ante esta realidad, algunos países se inclinan hacia la financiación pública directa mientras que otros apuntan a un enfoque más equilibrado entre lo público y lo privado. Las ventajas que proporciona la financiación pública es que nivela el terreno de juego de la competencia política, y proporciona cierto acceso a las poblaciones usualmente marginadas de participar.

Ingresando más al terreno legal, se tiene que, en las experiencias estudiadas, los marcos legales no resultan eficientes ni se operacionalizan para producir los resultados buscados. Por lo tanto, el desafío es lograr regulaciones que sean lo suficientemente integradores para alcanzar los objetivos deseados, pero no tan complejos como para hacerlos inaplicables. Finalmente, las diversas entidades de control que pudieran existir, deben ser independientes del poder político, y con los recursos suficientes para supervisar adecuadamente, así como con las facultades de sanción administrativa que se requieran, salvo cuando se trate de actividad criminal que deberá ser judicializada.

- Gutiérrez y Zovatto (2011), presentan una breve revisión regional sobre los sistemas de financiamiento de partidos y de campañas en América Latina, haciendo énfasis en los cambios ocurridos entre los

años 2004 al 2010 en las características de los sistemas de financiamiento público y privado, el acceso a los medios de comunicación, el control público y la rendición de cuentas. Si contar con modelos efectivos de financiamiento de la actividad política fortalece la democracia, la transparencia en el financiamiento político ayudará a aumentar la confianza en el sistema. El desafío estará en la aplicación efectiva de los marcos regulatorios y la aplicación de sanciones.

- Alcántara y Freidenberg (2001), muestran en su trabajo que los partidos y sistemas de América Latina son más estables de lo que en términos generales se suele sostener. A pesar de la hostil percepción de los electores sobre los partidos, los sistemas de partidos presentan ciertos niveles de estabilidad en América Latina, más allá de casos como Venezuela y Perú. El estudio se centra en las estructuras organizativas, el funcionamiento interno y el rendimiento de los partidos políticos en América Latina desde un marco comparado y con datos de fuentes directas.
- José Del Río y Cynthia Díaz Silva (2016), recomiendan en su trabajo de tesis la implementación de mecanismos efectivos de fiscalización de las finanzas de las organizaciones políticas (por ejemplo, la posibilidad de participación de la Unidad de Inteligencia Financiera - UIF cuando se presuma lavado de activos o presencia del narcotráfico), acceso de los organismos electorales a esta información, limitaciones a la reserva tributaria y el secreto bancario, obligación de los candidatos de consignar sus bienes, rentas y sentencias; y, la eliminación del voto preferencial para eliminar las finanzas individuales.
- ONPE (2018a). El Financiamiento de los Partidos Políticos en el Perú: Sistematización de la experiencia desde la ONPE. Lima. Perú. La investigación que se presenta aquí expone el panorama del financiamiento de los partidos políticos en el último proceso de

elecciones generales 2016, a través de las cifras e información oficial de la ONPE en tres ámbitos: 1) el financiamiento público, 2) la supervisión de los fondos partidarios y 3) las sanciones a las organizaciones políticas infractoras de sus deberes y restricciones en materia financiera. Así pues, el documento de trabajo está organizado en función de estos tres principales temas.

- Freddy Sagástegui (2006), enfoca un estudio comparativo del financiamiento de los Partidos Políticos en España y en el Perú. Señala que la Constitución comete un error al no desarrollar el concepto de partido político, dejándolo en el nivel legal. Cuestiona que los movimientos regionales no puedan acceder al financiamiento público, y propone una mayor fiscalización a los partidos.
- El Ministerio Público del Perú (2016) presentó 100 Propuestas para luchar contra la Corrupción. En el rubro de Partidos Políticos planteó lo siguiente:
 - Fortalecer el poder de investigación y sanción de la ONPE. Dotar con el personal necesario.
 - Supervisión permanente por parte de la ONPE de los recursos que financian a los partidos políticos.
 - Prohibición de donaciones anónimas a los partidos políticos.
 - Transparencia en la financiación privada a los partidos políticos.
 - Implementar el programa de financiamiento público conforme a lo establecido por la Ley N° 30414.
 - Exigir la bancarización obligatoria de todos los aportes dinerarios, ingresos y gastos de los partidos políticos a partir de una UIT y establecer sanciones pecuniarias y políticas correspondientes para los casos de incumplimiento.
 - Disponer que las organizaciones políticas conforme al artículo 35 de la Constitución Política del Estado, publiquen el detalle del origen de sus fondos en calidad de declaración jurada y bajo responsabilidad de su tesorero y secretario general. La misma

que deberá ser anual y realizarse a través de su portal web y/o diario oficial El Peruano.

- Asimismo, a continuación, se presentan evidencias del financiamiento público directo para campañas electorales y la reducción de la corrupción:

Tabla 3

Evidencias sobre Financiamiento Público Directo y Reducción de Corrupción

Evidencias	Financiamiento Público Directo y Reducción de la Corrupción
<p>Opinión de experto: Fernando Tuesta Soldevilla “Abarata las campañas”. El Comercio, jueves 1 de marzo del 2018.</p>	<p>Las declaraciones de Jorge Barata ratificaron que el largo brazo de la corrupción de la empresa Odebrecht alcanzó a todos los líderes importantes de nuestro país. Más menos, todos sucumbieron ante el dinero que les permitía competir por el poder y, más tarde, retribuir a la mano bondadosa que les ayudó a ganar.</p> <p>Esto no es nuevo en la dinámica de los partidos, ni siquiera es una marca registrada peruana. Lo que ocurre es que el “modelo de negocio” de la empresa Odebrecht se transnacionalizó, y al estallar el caso en Brasil, reventó en los países en donde realizaba el mismo negocio: financiar campañas, ganar licitaciones de grandes obras, sobrevalorar dichas obras con sus respectivas sobreganancias, lo que permitía seguir financiando campañas.</p> <p>(...) En lo que va del siglo, partidos sin dinero, con un marco normativo que incentivaba la violación de la propia norma, se convirtieron en presa fácil de los intereses de los poseedores de los recursos económicos. Estos se presentaban ante los candidatos o estos se acercaban a ellos para financiar sus campañas electorales. Estas empresas, sean nacionales o extranjeras, aportaban a las campañas de los favoritos con el imaginable propósito de ser retribuidos cuando sus financiados lleguen al poder, sea para favorecerlos con obras, normas u otras formas de beneficio.</p>
<p>Opinión de experto: Fernando Tuesta Soldevilla “Romper la dependencia del dinero privado”. El Comercio, jueves 8 de marzo del 2018</p>	<p>De lo que se trata, luego de los eventos de corrupción que no terminan, es entender que, si no se cambia el tipo de diseño de las reglas del financiamiento de manera drástica, el deterioro de la política no se detendrá. Es decir, limitando, prohibiendo, sancionando, no se evitará que el dinero que irá en busca de los candidatos lleve consigo la obligación de la retribución, cuando no corromper. Por eso, hay que disminuir el financiamiento privado, no hay otra manera.</p> <p>Primero, es necesario ampliar la franja electoral, costeadada por el Estado, en el tiempo y duración, hasta cubrir el promedio histórico, pero prohibiendo, fuera de la franja, comprar espacios en los medios de comunicación masivos, como ocurre en México, Brasil y Chile. Con esta sola medida se reducen las tres cuartas partes de los gastos de los partidos. Segundo, proporcionar financiamiento público directo para las campañas electorales de los partidos, como ocurre en toda la región, con lo que se cubrirían los gastos, más allá de los que corresponden a los medios de comunicación.</p>
<p>Opinión de experto: Fernando Tuesta Soldevilla “Tú me haces falta”. El Comercio, jueves 21 de febrero del 2019</p>	<p>Si eso es así y no se puede, ni se debe, suprimir todo tipo de financiamiento privado, no queda otra alternativa más que el financiamiento público, que, si bien no merece la aprobación pública, no es menos cierto que permite un mayor control de las finanzas de las campañas y disminuye la intervención o injerencia de intereses particulares en las funciones partidarias.</p> <p>En nuestro país, la asignación de dinero público para los partidos se realiza ya desde hace mucho tiempo. A través de la llamada franja electoral, que es una manera de financiar a los partidos entregándoles espacios</p>

Evidencias	Financiamiento Público Directo y Reducción de la Corrupción
	<p>en radio y televisión que paga el Estado. Y, desde el 2017, se hace también entrega de dinero para gastos ordinarios, mas no para campañas electorales.</p> <p>De lo que se trata entonces es de cerrar la brecha entre gastos de campaña y necesidad de los partidos para cubrirlas. Se ha avanzado con la aprobación, a través del referéndum, para que no se pueda comprar espacios en radio y televisión, más allá de la franja electoral. Esto puede significar un 75% de disminución de gastos de campaña. Si además se permite que los partidos en el año electoral puedan gastar en la campaña, cosa que ahora no está permitido, las necesidades de los partidos estarán cubiertas y, de esta manera, solo quedaría cubrir gastos menores. Solo así los candidatos y partidos dejarán de estar expuestos a extender la mano a quienes tienen el dinero.</p>
<p>Opinión de experto: Fernando Tuesta Soldevilla "Como evitar que el dinero someta a la política". El Comercio, jueves 15 de marzo del 2018</p>	<p>Queremos plantear algunas alternativas de financiamiento de las campañas electorales para reducir los riesgos de corrupción. Partimos de la constatación de que partidos débiles y sin dinero, como los nuestros, son presas fáciles de quienes ostentan recursos económicos, desde las corporaciones formales hasta las mafias. Asimismo, que el encarecimiento de las campañas electorales iba de la mano con los recursos importantes de gastos en medios de comunicación, especialmente en la televisión, que ascienden a alrededor de las tres cuartas partes de los gastos totales de una campaña electoral. Las prohibiciones, sanciones y limitaciones no han servido para desincentivar que candidatos y partidos no solo no violen la ley, sino que no establezcan vínculos perversos con los financistas.</p> <p>(...) Segundo, se debe otorgar financiamiento público directo a los partidos, como ocurre en Chile, Colombia, México, Panamá, Uruguay y el resto de la región, salvo en Bolivia y Venezuela, con lo que se cubriría los gastos de campaña, más allá de los que corresponden a los medios de comunicación. Desde el año pasado, el Estado proporciona financiamiento público a los partidos políticos con representación en el Parlamento, pero está prohibido que este se utilice en las campañas electorales.</p>
<p>Opinión de experto: Fernando Tuesta Soldevilla "Fondos de Papel". El Comercio, jueves 27 de octubre del 2017.</p>	<p>Las normas, así como muchas propuestas de reformas, han ido respondiendo a la lógica de exigir transparencia del origen de los recursos y sanciones para los que infringen la ley.</p> <p>Estas legítimas propuestas no han podido ni podrán solucionar el tema de la corrupción y la intromisión de fuentes delictivas de dinero, sino se responde a la pregunta de dónde se generarán las fuentes lícitas y controladas para las campañas electorales. Aun cuando no guste, la única vía para reducir la brecha antes anotada y atenuar los efectos del dinero mal habido, es el financiamiento público, incrementando la franja electoral (impidiendo la compra de espacios más allá de ella) y financiando las campañas electorales, como ocurre en toda la región salvo Bolivia y Venezuela.</p> <p>(...) Partidos sin recursos y débilmente estructurados son presa fácil del dinero de las corporaciones y de origen ilícito. Solo con dinero público, con todo lo que ello implica, se puede reducir este flagelo. Solo así las demás reformas tendrán sentido y eficacia.</p>
<p>Informe final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política – CAN</p>	<p>Eje 2. Para Combatir la corrupción y fomentar la rendición de cuentas ante la ciudadanía</p> <p>La multiplicación de escándalos de corrupción en los últimos años ha sido un golpe muy fuerte para la democracia peruana pues se ha incrementado de manera considerable la desconfianza frente a la política y</p>

Evidencias	Financiamiento Público Directo y Reducción de la Corrupción
	<p>sus instituciones. Fortalecer las organizaciones políticas es un primer paso para frenar el paso a la corrupción (...)</p> <p>Medidas Específicas</p> <p>Regulación de acceso al financiamiento público indirecto durante la campaña electoral con una ampliación y distribución más equitativa.</p> <p>Permitir el uso del financiamiento público directo para las campañas electorales.</p>
<p>Opinión de experto: Gerardo Távara. Secretario General de la Asociación Civil Transparencia. 05 de abril de 2108. "Podemos establecer topes a los gastos de campaña electoral" https://www.transparencia.org.pe/blog/</p>	<p>Si reconocemos que una de las condiciones de las elecciones democráticas es que sean competitivas e igualitarias, tenemos que aceptar que éstas tengan un piso y un techo comunes. El piso está determinado por el acceso a financiamiento público directo e indirecto. Respecto al financiamiento público directo se podría modificar la ley vigente para permitir que -en los años electorales- un porcentaje de ese dinero sea utilizado para solventar gastos de campaña, y no solo para actividades de formación y gastos ordinarios como actualmente se establece y se justifica para años no electorales.</p> <p>(...) Una carrera por quién gasta más para conseguir votos puede llevar a buscar o aceptar fondos de procedencia dudosa o claramente ilícita: corrupción, narcotráfico, tala o minería ilegales, o a buscar el anonimato de personas y empresas aportantes, e incluso a incurrir en prácticas vedadas como el intercambio de votos por regalos. Con relación a las fórmulas para determinar el tope de gastos de campaña por partidos existen diversas alternativas.</p>
<p>Proyecto de Ley N° 2686/2017-CR Proyecto de Ley para combatir la corrupción en el financiamiento de la propaganda radial y televisiva de señal abierta en campañas de Elecciones Generales Nacionales. Presentado por el Congresista Jorge del Castillo Gálvez.</p>	<p>América Latina, y específicamente el Perú ha sido parte de una red de corrupción, tráfico de influencias y financiamiento ilícito e ilegal para solventar campañas políticas millonarias, generando una de las peores crisis políticas de su historia, socavando la estabilidad del sistema democrático y los principios fundamentales que lo rigen. Por todo ello, es necesario establecer una regulación estricta del financiamiento y del uso de los recursos en las campañas electorales; y ante las diversas metodologías de evasión fiscal, las leyes y normas deben adecuarse, adaptarse y actualizarse para poder enfrentar eficaz y eficientemente este problema.</p> <p>Es necesario limitar la repercusión del dinero y la influencia de posibles aportantes mediante la reglamentación del financiamiento y del gasto, siendo una opción óptima la del ofrecimiento de fondos públicos, que fortalecería la transparencia del proceso estableciendo un requerimiento constante de informe y poniendo límites de gasto, fomentando así la confianza y la participación ciudadana en el proceso democrático.</p>
<p>Trabajo que forma parte del Proyecto ARG 00/007 Financiamiento de campañas electorales. El caso de la ciudad autónoma de Buenos Aires por Nélica Archenti y María</p>	<p>Son múltiples los ejemplos, a nivel internacional, que permiten asociar algunas donaciones privadas a los partidos políticos - en particular durante las campañas electorales- con el tráfico de influencias y la corrupción. Los partidos y candidatos/as, sujetos a las necesidades económicas que el costo creciente de las campañas genera, adquieren compromisos con intereses privados que terminan vulnerando los principios y los objetivos de la actividad de representación en el régimen democrático. Garantizando el aporte público y limitando el aporte privado se intenta proteger el funcionamiento de las instituciones democráticas, adoptando medidas</p>

Evidencias	Financiamiento Público Directo y Reducción de la Corrupción
Laura Arrascada. Universidad de Buenos Aires.	que tienden a minimizar los condicionamientos que - por razones económicas- podrían limitar a los representantes en el ejercicio de sus funciones.
Comunicado de Prensa 023 –Setiembre 5 de 2018 de Transparencia por Colombia. ¿Qué debe tener en cuenta la reforma política sobre financiación?	El Proyecto de Acto Legislativo 09 de 2018 retoma lo que ya está estipulado en el artículo 262 de la Constitución Política sobre “financiación preponderantemente estatal de las campañas”. La oportunidad política dada por 11,6 millones de ciudadanos debería ser aprovechada para abordar de manera menos tímida este problema, en especial cuando el financiamiento de campañas en Colombia se ha caracterizado por la falta de transparencia, por ser una fuente de corrupción, un factor de inequidad y restricción del derecho a ser elegido y en general, una limitante para el ejercicio de la política y su renovación.
Apuntes sobre la regulación del financiamiento en América Latina: Para llegar a tiempo. Casas-Zamora, K. & Zovatto, D.	Asumiendo que existen la voluntad y los recursos para hacer funcionar un sistema riguroso de control del financiamiento, la experiencia internacional y los riesgos que enfrentan las democracias latinoamericanas, esbozados en las páginas anteriores, sugieren la conveniencia de introducir algunos instrumentos. Entre ellos es posible mencionar los siguientes: a) Mayor control del financiamiento privado, con prohibición de las donaciones anónimas, de personas jurídicas y de fuentes extranjeras, principalmente. b) Creación de un sistema de subvención pública que garantice el acceso de partidos y candidatos, en condiciones de equidad, a recursos adecuados para financiar sus actividades ordinarias y electorales.

Fuente: Elaboración propia

2.3. Modelo Conceptual

El modelo conceptual involucra en primer lugar, a la ciudadanía, afectada y perjudicada por una débil institucionalidad política y frecuentes escándalos de corrupción política. Siendo la misma ciudadanía depositaria del poder constituyente, desde donde emana el poder del Estado, su ejercicio se realiza a través de las organizaciones políticas que compiten en elecciones libres y democráticas. Contar con un financiamiento transparente, debidamente regulado y fiscalizado, permitirá contar con organizaciones políticas legitimadas, ajenas en lo posible a la influencia negativa del dinero opaco o ilícito, mecanismo distorsionador de su rol de representación de la ciudadanía. El financiamiento público directo ofrece como ventajas la posibilidad de limitar la influencia de intereses particulares en la política, ayuda a combatir la corrupción, incrementa una transparencia efectiva de los gastos partidarios, permite un monitoreo de los costos de las campañas, y nivela las desigualdades financieras entre los partidos. Como poderes constituidos, el Poder Legislativo, representado por el Congreso de la República, podrá aprobar las mejoras planteadas a su regulación y fiscalización; y el Poder Ejecutivo, a través de la Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE, se encargará de su aplicación, así como de la debida capacitación a las organizaciones políticas para su cabal cumplimiento. Las propuestas se orientan al fortalecimiento de la democracia y a facilitar el desarrollo integral del Perú.

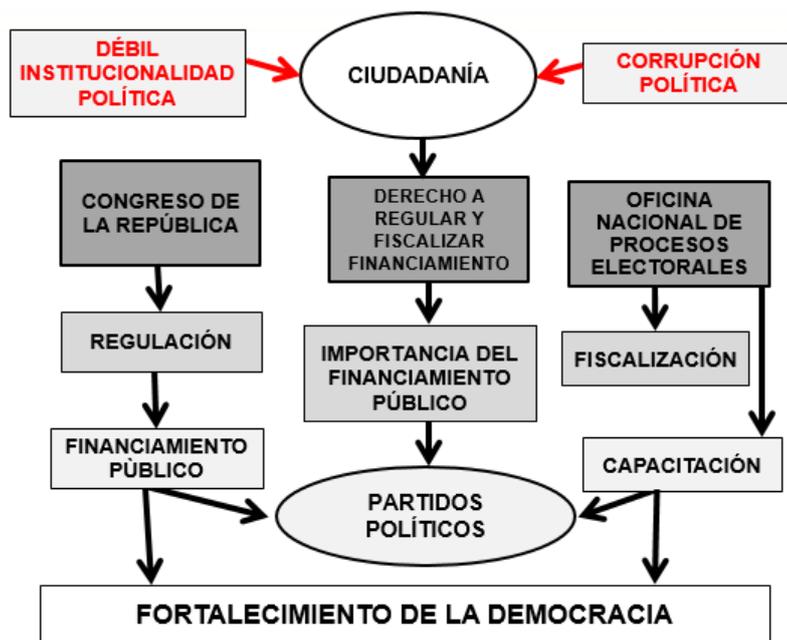


Figura 1. Modelo Conceptual. Elaboración propia.

Adaptado del modelo CEPLAN.

2.4. Aspectos legales, institucionales y políticos

Resulta fundamental la investigación sobre el sistema de partidos políticos en el Perú a través de los años hasta la actualidad, con la finalidad de revisar el entorno de los mismos, así como de los actores principales involucrados, lo cual, permitirá limitar los problemas centrales. En general, los partidos políticos y los candidatos son poco propicios a la transparencia en la obtención y uso de los recursos que obtienen para sus campañas electorales, dando lugar a la permanente opacidad de recursos generados, pudiendo ser de fuentes lícitas como ilícitas, sin poderse identificar ni supervisar. Como consecuencia de ello (y otras razones), los partidos políticos se encuentran entre las instituciones más desprestigiadas del país y es de trascendental importancia para la gobernabilidad democrática que puedan ser entidades que manejen transparentemente sus recursos.

2.4.1. Las organizaciones políticas en el Perú

Los partidos políticos en el Perú, de conformidad con lo establecido en el artículo 1° de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, (ONPE, 2017, pág. 397) son concebidos como la expresión del

pluralismo democrático, cada uno expresa determinada ideología o intereses políticos, éstos concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y participan en los procesos electorales. Según el mismo artículo, tienen como naturaleza jurídica, la de una *“asociación de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto es participar por medios lícitos, democráticamente, en los asuntos públicos del país”*. Su actuación debe enmarcarse en la Constitución Política del Perú, la Ley de Organizaciones Políticas, así como en las disposiciones reglamentarias aprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones y por la Oficina Nacional de Procesos Electorales en el ámbito de sus funciones conforme a las facultades delegadas a ambas entidades. Otra de las modalidades de organización política en el Perú son los movimientos de alcance regional o departamental, regulados en el artículo 17° de la misma Ley 28094, que no son materia de análisis en el presente trabajo. Así, las organizaciones políticas son de extrema importancia, pues son fundamentales para que la ciudadanía participe en la vida política de nuestro país y son soportes del sistema democrático.

En este sentido, resulta necesario traer a colación cuales son los principales objetivos y fines de estas organizaciones de acuerdo a lo prescrito en el artículo 2° de la Constitución vigente: asegurar la vigencia y defensa del sistema democrático, representar la voluntad de los ciudadanos y canalizar la opinión pública, y participar en procesos electorales. Al funcionar como entidades con reconocimiento legal, los partidos políticos tienen una serie de obligaciones de índole económico-financiera en tiempo no electoral y más aún en época electoral. En este sentido, el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, aprobado con Resolución Jefatural N° 25-2018-J/ONPE, entre otras disposiciones, establece en el artículo 93° que, deben presentar ante la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales: el informe financiero anual al que hace referencia el

artículo 34 de la Ley de Organizaciones Políticas, obtenido de su sistema contable, sus estados financieros y de sus registros de ingresos y gastos llevados de acuerdo a las normas aprobadas por el Consejo Normativo de Contabilidad. Esta información debe ser remitida a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, a más tardar, el último día útil del mes de junio de cada año, de acuerdo a los formatos aprobados y publicados en la web de la ONPE.

Además de lo consignado líneas arriba, los partidos políticos tienen la obligación de presentar en época electoral lo establecido en el artículo 34.6 de la Ley de Organizaciones Políticas (ONPE, 2017), es decir, información de las aportaciones e ingresos recibidos y los gastos efectuados durante la campaña electoral, en un plazo no mayor de quince días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación de la resolución que declara la conclusión del proceso electoral respectivo. Esta información debe estar documentada, sustentada y suscrita por el tesorero acreditado de la organización política.

Como se puede apreciar de acuerdo a lo desarrollado en los párrafos que anteceden, los partidos políticos deben efectuar una serie de disposiciones que en la realidad no se cumplen por diversos motivos, como falta de recursos, poca presencia a nivel sub regional al no existir la cantidad de comités con los que deben contar, caudillismo, falta de tesoreros y contadores que realicen las actividades dispuestas, etc., circunstancias que serán evidenciadas con la investigación que se realizará como parte del diagnóstico a presentar.

2.4.2. Análisis de la estructura de los partidos políticos

Conforme lo señala la Ley de Organizaciones Políticas y los estatutos, los partidos políticos deben establecer los órganos y las autoridades que tomarán las decisiones de índole económico- financiera y su relación con la tesorería de la organización política, así como la

designación del tesorero nacional y de los tesoreros descentralizados, quienes tienen a su cargo la ejecución de las decisiones económico-financieras. La tesorería y el tesorero partidario desempeñan una serie de obligaciones. Así, de conformidad con lo establecido en el artículo 32° de la Ley de Organizaciones Políticas, la tesorería del partido político ejecuta las decisiones económico-financieras del partido, siendo competencia exclusiva del tesorero la recepción y gasto de los fondos partidarios.

El artículo 86° del Reglamento de Supervisión de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios (RJ 025-2018-JN/ONPE), consigna como responsabilidades del tesorero, las que a continuación se detallan:

1. El manejo exclusivo de las cuentas bancarias de la organización política, de acuerdo a las indicaciones de los órganos y autoridades de decisión económico-financiera señaladas en el estatuto. Ninguna operación bancaria de la organización política puede ser realizada sin la firma del tesorero o por persona distinta a él, salvo delegación de éste que conste en poder expreso y escrito, siguiendo las formalidades que la ley establece para tal fin. La organización política puede disponer una segunda firma, junto con la del tesorero, para el manejo de dichas cuentas.
2. La contratación de la propaganda electoral.
3. La recepción y el gasto de los fondos partidarios de las organizaciones políticas, conforme a lo acordado por los órganos y autoridades que señale el estatuto.
4. La suscripción de los documentos y recibos que sustenten los ingresos y gastos de la organización política, de acuerdo a los procedimientos que sean definidos al interior de la misma.
5. La suscripción de la información financiera y demás documentos que reflejan la situación económico-financiera de la organización

política y su entrega a la Gerencia de acuerdo a la Ley y el Reglamento.

6. Las demás funciones que señale el Estatuto.

En lo referido a la contabilidad, el artículo siguiente (87°) del mismo Reglamento señala que los partidos políticos llevan libros de contabilidad completa, en las que se registran los ingresos y gastos de toda fuente, con los requisitos que establecen los principios de contabilidad generalmente aceptados, las normas aprobadas por el Consejo Normativo de Contabilidad y la SUNAT para las personas jurídicas; adecuados al nivel de cuentas, subcuentas y divisionarias. También debe aprobar un balance inicial de sus activos, pasivos y patrimonio dentro del plazo máximo de tres meses siguientes a la fecha de su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas, el cual debe contar con la documentación de sustento correspondiente conforme a las normas contables aplicables.

A ello, se le agrega los documentos sustentatorios de cada registro de las operaciones efectuadas, y que cumplan con el Reglamento de comprobantes de pago de la SUNAT, con fecha y con el sello o firma del responsable de la operación y del tesorero, cuanto menos.

2.4.3. Entorno político e institucional

Se trata de superar la “cultura del electoralismo” muy común en nuestros países: es una cultura “que caracteriza a los partidos políticos: se reúnen en torno a un fin primordial que son los procesos electorales y suelen ‘desaparecer’ de la escena hasta los siguientes comicios” (Cordero, s/f, p. 398). Al respecto, Daniel Zovatto (2006), expone los instrumentos de regulación del financiamiento político, clasificándolos en cinco categorías:

- a) Regulación sobre las fuentes de financiamiento privado;
- b) sobre el financiamiento estatal o público;
- c) sobre el gasto electoral;

- d) sobre la transparencia y rendición de cuentas, y
- e) sobre los órganos de control y el régimen de sanciones.

Por ello, se debe tener mucha precaución y cautela en la ordenación del financiamiento, una regulación deficiente puede ser tan negativa como la ausencia de disposiciones en esta materia. Es por esta razón que, resulta trascendental implantar una legislación idónea, adecuada y efectiva para legislar el papel que tiene el dinero en la actividad política de nuestro país.

2.4.4. Diagnóstico de la realidad interna de los partidos políticos

En este ítem se abordarán las principales características de la realidad interna sobre el financiamiento en los partidos políticos, entre ellas:

A. *Crisis estructural de representación política.*

Los resultados electorales elección tras elección arrojan consistentemente unos partidos políticos lejanos y ajenos a la población, desarticulados de la realidad programática tanto territorial como sectorial, e incapaces de orientar y canalizar la opinión pública, así como de generar y propiciar el ascenso de nuevos y mejores liderazgos al interior de ellas mismas. Esta debilidad en la representación política tiene consecuencias en las formas de acceso a financiamiento, ya que se afecta la transparencia en el manejo de los recursos partidarios, tanto en el origen como en el uso de los mismos. Los partidos entonces, no pasan de ser maquinarias electorales al servicio de un caudillo o de un pequeño grupo de poder. Se suele asumir que cuando se apoya una campaña electoral, es para que “el candidato” gane, no para que el partido gane. La debilidad de los partidos (es decir la debilidad de un liderazgo institucional), tiene como consecuencia la mayor importancia del liderazgo personalizado, el cual asume el manejo de las finanzas de la organización política como un manejo “personal”, lo cual se

reproduce en cada nivel (regional, provincial y distrital), extendiendo y reproduciendo el manejo financiero personalizado. Por supuesto, en el uso de las finanzas corre el mismo criterio: pueden darse variantes sin variar la esencia de las cosas.

B. *Limitaciones en el desarrollo de su democracia interna.*

El caudillismo ha sido y sigue siendo una de las características identitarias de la política peruana, un rasgo que se reproduce de mil formas, con mil caras, pero que erosiona un principio central de la política moderna: la institucionalidad política. En el Perú esa relación indispensable entre liderazgo personal y liderazgo colectivo (o institucionalizado) no ha logrado plasmarse en una sinergia que convierta a las organizaciones en maquinarias democráticas que puedan exhibir y ser a su vez ejemplo de vida democrática activa y transparente ante la sociedad. La escasa democracia interna tiene efectos prácticos en el financiamiento partidario, y se orienta o inclina hacia una opacidad más que a una transparencia en el manejo de estos recursos. De este modo, las aportaciones de los militantes, los gastos de campañas y los aportes externos no pasan por una gestión ordenada y transparente dentro de la organización, sino se convierten prácticamente en información “ultra secreta” o “reservada” sin que en modo alguno lo sea. Ya ni hablar de la fiscalización interna, simplemente ésta no existe. En el caso del Perú, si la ONPE no la exigiera como parte de la información que debe brindar la organización política ante dicho ente electoral, simplemente no se tendría conocimiento de lo que se gasta.

De este tema también se desprende otro asunto. Si bien es cierto que en la mayoría de países la fiscalización partidaria la ejercen los organismos electorales, la capacidad de fiscalización varía sustancialmente. Por eso la conveniencia de su carácter

independiente, no partidario, y con posibilidad de ejercer en amplitud esa función (acceso a la contabilidad, cuentas bancarias, y facultad sancionadora).

C. Falta de regulación del financiamiento de los partidos políticos.

Maurice Duverger (2006) dijo alguna vez que “*la democracia no está amenazada por el régimen de partidos sino por el financiamiento de éstos*”. La informalidad económica de la sociedad peruana no es ajena a la vida de los partidos políticos. Tampoco los intereses particulares tanto legales como ilegales se han abstenido de influir y participar en la vida política peruana. Por el contrario, no exageramos si exponemos la tesis de que la participación en procesos electorales es un mecanismo de lavado de activos de grupos o intereses delictivos. Por eso, es crucial y de interés superlativo que la sociedad pueda conocer la vida financiera de los partidos políticos y efectuar una arquitectura legal que determine el financiamiento de los mismos.

Partiendo de las recomendaciones presentadas por Transparencia Internacional en su Informe Global sobre Corrupción el año 2004, en el plano del combate a la corrupción política, se tiene una serie de criterios para avanzar en este campo: a) mejorar la legislación sobre el financiamiento político otorgando a los organismos electorales recursos y capacidad de control, b) regulación sobre los conflictos de intereses para que funcionarios públicos no se conviertan en representantes de intereses privados, y viceversa, c) acceso equitativo a los medios de comunicación, y d) transparencia en la información financiera de las organizaciones políticas.

Un primer aspecto es el financiamiento privado. Uno de los grandes problemas en el Perú es el riesgo permanente de financiamiento político proveniente del narcotráfico, de actividades ilegales como la minería ilegal o el contrabando, de lavado de activos, de financiamiento exterior y de la influencia posterior de éstas prácticas en la gestión gubernamental a todo nivel. Con absoluta seguridad se puede deducir que el financiamiento opaco en las campañas está íntimamente relacionado con prácticas corruptas cuando el candidato se convierte en autoridad elegida. Ello tal vez es lo que explica que en la mayoría de países se dan restricciones al financiamiento privado, siendo las más frecuentes las prohibiciones de parte de extranjeros, de fuentes anónimas o contratistas o proveedores estatales.

Un segundo aspecto es el financiamiento público. En primer lugar, la debilidad de los partidos políticos y el mayoritario rechazo de la opinión pública a éstos, los convierten persistentemente en una de las instituciones democráticas menos valoradas en las encuestas, generando reacciones muy negativas de la población respecto al financiamiento público de éstas. Sin embargo, reconocemos como Tuesta la importancia del financiamiento público: “Es recomendable que los partidos cuenten con financiamiento público, ello es uno de los componentes que colaboran en su fortalecimiento institucional. Por otro lado, disminuye la intervención o injerencia de intereses particulares en las funciones partidarias. Es también un factor que promueve la equidad al establecer un mínimo común denominador entre todos” (Tuesta, 2006, p. 26).

En el Perú, la ley de partidos políticos establecía el financiamiento público directo, pero la presión pública era tan alta que no se aplicaba. Sólo recientemente se está efectuando

la entrega de fondos públicos para determinadas actividades dentro de los partidos. Lo que sí se ha dado es el acceso a los medios de comunicación en la modalidad de franja electoral. En otros países se establecen beneficios tributarios y en determinados servicios, y se analizan las diversas modalidades que en este campo pueden plantearse (métodos de distribución, barreras legales, etc.).

El Informe Final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política creada por Resolución Suprema N° 228-2018-PCM, respecto al diagnóstico del funcionamiento de la política peruana, en lo concerniente al financiamiento político, sostiene lo siguiente:

No es posible mejorar la representación y encausar la dinámica de la participación política si no se mejora la regulación de todo lo referente al financiamiento de las organizaciones políticas. A diferencia de lo que ocurría en el pasado con los partidos de masas, hoy en día nuestras débiles organizaciones políticas tienen dificultades para recaudar recursos propios dado que los aportes de sus (contados) miembros son escasos. Al mismo tiempo, las campañas electorales se encarecen cada vez más. En este contexto, las organizaciones hacen todo lo posible por conseguir dinero fuera de la organización, negociando, por ejemplo, candidaturas a cambio de aportes de campaña. La desesperación por conseguir recursos para cubrir los costos de la campaña lleva a organizaciones y candidatos a recibir dinero de fuentes anónimas e, incluso, ilegales.

Para enfrentar esta realidad se deben reducir esos niveles de gasto. Afortunadamente, hemos dado un primer paso con la aprobación de la reforma constitucional en el referéndum del pasado diciembre, que prohibió la compra de espacios

publicitarios en radio y televisión, rubro que representa aproximadamente el 75% del gasto de una campaña. En este nuevo escenario, se precisa regular mejor los topes de recaudación de fuente privada, el acceso al financiamiento público indirecto (franja electoral) entre los contendientes, así como la distribución y el gasto del financiamiento público directo que los partidos políticos con representación nacional reciben para su funcionamiento desde el 2017. (CAN, 2019, pp. 45)

Un tercer aspecto es la transparencia de la información financiera. El avance en cuanto al proceso para lograr una mayor transparencia en las organizaciones políticas peruanas está en sus fases iniciales. Es verdad que el financiamiento de las campañas se eleva significativamente en cada campaña, convirtiendo éstas en verdaderos torneos financieros con dispendios económicos millonarios. Esto se da no sólo por la necesidad de llegar a más votantes, sino porque las propias campañas evolucionan en cuanto a marketing, despliegue organizacional, uso de nuevas tecnologías de la comunicación, etc., convirtiendo los aportes de los militantes, “las polladas” o las “cenas 5 tenedores” en insignificantes respecto a la magnitud del gasto que se requiere para posicionar el nombre del candidato y el símbolo del partido en una competencia feroz entre diversas marcas partidarias. Urge pues en este contexto de constante innovación y cambios sociales y políticos, un marco regulatorio de la transparencia y la fiscalización de las finanzas partidarias.

2.4.5. Relaciones con los organismos electorales y alianzas estratégicas

No hay duda de que las realidades de las organizaciones políticas explican o son causa y efecto de la realidad política nacional y del comportamiento del Estado frente a ellas; al mismo tiempo, estas

diferentes competencias y funciones a cargo de los organismos electorales impactan sobre el funcionamiento y evolución de las organizaciones políticas, estableciéndose entre ambas (organizaciones políticas y organismos electorales) una vinculación entre necesaria y conflictiva.

En este aspecto vemos la trascendental importancia que tiene la Oficina Nacional de Procesos Electorales y su relación con las organizaciones políticas, pues le corresponde exclusivamente realizar las labores de verificación y control externo de la actividad económico financiera de los partidos políticos, principalmente con los tesoreros, representantes legales y secretarios generales; incluso la referida entidad lleva a cabo talleres a fin de capacitarlos en el llenado de los formatos y elaboración de informes, habiéndose diseñado un aplicativo que permite remitir información por la web de la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Si bien la ONPE viene cumpliendo en estos años un trabajo esforzado, éste no es suficiente en materia del control, verificación y supervisión del financiamiento de los partidos políticos, porque le faltan herramientas legales.

2.4.6. Problemas institucionales

Hay problemas institucionales específicos en el ámbito del financiamiento partidario que son indispensables abordarlos en la presente tesis:

A. Dificultad de regularse a sí mismos.

Los partidos políticos son los que conducen el Congreso de la República, el poder legislativo encargado de aprobar las leyes. Hay enorme evidencia de la resistencia que tienen los partidos políticos para legislar en forma contundente contra la financiación política ilegal o por una mayor transparencia de las finanzas partidarias. Avanzar cada paso para una mayor transparencia, fiscalización y rendición de cuentas es prácticamente arrancarles a los partidos una cuota de decisión

que no están dispuestos a ceder. La regulación del financiamiento político se ha convertido en un gran reto para la sociedad peruana por la renuencia de los partidos a normar los límites y prohibiciones en cuanto a los ingresos y gastos que realizan, y por supuesto a las sanciones en caso de incurrir en prácticas no conformes a ley. Hay que ver también sus limitaciones: “En realidad, los partidos políticos suelen ser organizaciones con escasez de fondos y de personal que se basan en el apoyo voluntario y el entusiasmo político en lugar de en mecanismos organizativos bien engrasados. Los partidos también pueden estar divididos en facciones, y el panorama puede complicarse aún más si sus fondos están controlados por muchos actores o si los líderes del partido contribuyen considerablemente con sus propios fondos privados” (Ohman, 2015, p. 6).

Un tema que se dio hasta hace poco en el Perú fue los “regalos” y prebendas durante las campañas electorales que hacían los candidatos. Llegaron a entregarse refrigeradoras, motocicletas y hasta autos bajo la modalidad de sorteos. Supuestamente estos aportes los obtenían el candidato o candidatos de las listas participantes, pero su volumen era tan exagerado que se dio una legislación para prohibirlas, lo que dio lugar en la última elección nacional a la sanción de candidatos que llegaron a ser excluidos, generando confusión en la opinión pública si éstas sanciones obedecían al incumplimiento de la ley o una forma de sacar de la contienda a competidores electorales. De allí la importancia de asegurar no solo un marco legal previo adecuado y conocido, sino también de una capacidad de fiscalización objetiva y neutral de los organismos electorales.

De otro lado, los propios partidos políticos no tienen estructuras internas constituidas. Si por ejemplo se requiere la presentación

de estados financieros, se debe contar como mínimo con una unidad de contabilidad que procese la información que tal requisito requiere, y evidentemente la mayoría de partidos que existen legalmente carecen de esa estructura orgánica básica para funcionar debidamente.

Este problema institucional es muy importante analizarlo y plantear propuestas que puedan direccionar la legislación vigente para que la sociedad tenga una mayor confianza en el control del financiamiento político (analizando la participación del sistema de administración tributaria en la investigación o seguimiento del mismo), así como en la igualdad de oportunidades que deben tener las organizaciones políticas en la obtención de la confianza ciudadana vía elecciones.

B. *Debilidad de los organismos electorales.*

Partiendo del concepto que la transparencia constituye la piedra angular para la regulación del sistema de financiamiento de los partidos políticos, el papel de los organismos electorales se convierte en esencial para asegurar dicha transparencia. La necesidad de conocer, por ejemplo, la procedencia de las contribuciones de mayor cuantía y evitar su anonimato requiere de una capacidad de fiscalización que ahora no es cabal ni suficiente para obtener debidamente esa información. Asimismo, hay la necesidad de tener normas sancionadoras lo suficientemente disuasivas para retraer la obtención de financiamiento opaco. No obstante, en la actualidad en el Perú los organismos electorales aún carecen de la fortaleza legal para asegurar este principio en la política nacional. Aunque no es parte del presente trabajo, vale comentar en este punto el interesante tema de los sistemas electorales tratados ampliamente en Payne (2006).

2.4.7. Coyuntura política

El impacto del escándalo de corrupción política denominada “Lava Jato”, así como del escándalo de corrupción judicial llamado “Lava Juez”, dieron lugar a un terremoto político en el Perú durante todo el año 2018, empezando por la renuncia del Presidente de la República Pedro Pablo Kuczynski, pasando por la fuga de un magistrado de la Corte Suprema de Justicia, la detención de la lideresa del principal partido de oposición, y la renuncia del Fiscal de la Nación en los primeros días de 2019. En medio de ese convulso año, el Presidente de la República Martín Vizcarra, en su Mensaje a la Nación del 28 de julio de 2018, propuso abrir un proceso de referéndum para una reforma política, a fin de consultar a la ciudadanía sobre cuatro temas, uno de ellos descrito así por el Presidente: *“El financiamiento privado de los partidos políticos y las campañas electorales. La claridad sobre este aspecto permitirá fortalecer a estas organizaciones, así como a su legitimidad en los procesos electorales de nuestro país. Todos los peruanos y peruanas tenemos derecho a expresarnos al respecto”* (Vizcarra, 2018)

Mediante Decreto Supremo N° 101-2018-PCM, publicado en el diario oficial “El Peruano”, el Poder Ejecutivo convocó a Referéndum Nacional el 09 de diciembre de 2018. La segunda de las cuatro preguntas formuladas fue la siguiente: *“¿Aprueba la reforma constitucional que regula el financiamiento de las organizaciones políticas?”*

Como Anexo del referido Decreto Supremo, el Poder Ejecutivo acompañó la autógrafa de ley de reforma constitucional para someter a consulta de la ciudadanía, planteando concretamente la modificación del artículo 35° de la Constitución Política del Perú, con el siguiente texto:

“Artículo 35.- Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica. Mediante ley se establecen disposiciones orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas y la transparencia sobre el origen de sus recursos económicos, así como su verificación, fiscalización, control y sanción.

El financiamiento de las organizaciones políticas puede ser público y privado. Se rige por ley conforme a criterios de transparencia y rendición de cuentas. El financiamiento público promueve la participación y fortalecimiento de las organizaciones políticas bajo criterios de igualdad y proporcionalidad. El financiamiento privado se realiza a través del sistema financiero con las excepciones, topes, y restricciones correspondientes. El financiamiento ilegal genera la sanción administrativa, civil o penal respectiva.

Solo se autoriza la difusión de propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos mediante financiamiento público indirecto”.

Los resultados del referéndum fueron ampliamente favorables a las propuestas promovidas por el Poder Ejecutivo, incluso con niveles de votación poco comunes en el electorado peruano. Según la ONPE, el resultado específico concerniente a la Pregunta 2 sobre la regulación del financiamiento de las organizaciones políticas, fue de 13´625,588 votos a favor del SÍ (que representan el 85.79% de votos válidos), y de 2´257,755 votos a favor del NO (que representan el 14.21% de votos válidos).

Tabla 4*Pregunta 2 sobre financiamiento partidario en Referéndum 2018*

2: ¿aprueba la reforma constitucional que regula el financiamiento de las organizaciones políticas?			
Opción	Total	% votos válidos	% votos emitidos
Sí	13,625,588	85.79	77.71
No	2,257,755	14.21	12.88
Total de votos válidos	15,883,343	100.00	90.59
Votos en blanco	722,254		4.12
Votos nulos	928,399		5.29
Total de votos	17,533,996		100.00

Fuente: ONPE.

La Ley de Reforma Constitucional, ratificada por Referéndum, fue promulgada mediante Ley N° 30905, y publicada en El Peruano el 10 de enero de 2019. Las innovaciones que trae esta propuesta, respecto a la versión aprobada en la Constitución de 1993, son las siguientes:

1. Eleva a rango constitucional la obligación de asegurar la transparencia sobre el origen de los recursos económicos de las organizaciones políticas, así como de verificar, fiscalizar, controlar y sancionar el manejo de los mismos.
2. Establece las formas de financiamiento que pueden tener las organizaciones políticas, a saber, público y privado. El financiamiento público se establece bajo los criterios de igualdad y proporcionalidad; mientras que el financiamiento privado se realiza a través del sistema financiero con excepciones, topes y restricciones.
3. La difusión de propaganda electoral (en medios radiales y televisivos) sólo será posible mediante el financiamiento público indirecto.
4. Se establece que el financiamiento ilegal dará lugar a triple responsabilidad: administrativa, civil y penal, con sus sanciones respectivas.

Este es el nuevo marco constitucional en el que se debe inscribir toda nueva propuesta que regule el financiamiento de las organizaciones políticas peruanas.

Finalmente, en abril de 2019, el Poder Ejecutivo presentó el Proyecto de Ley N° 4189/2018-CR, elaborado por la Comisión de Alto Nivel de Reforma Política creada por R.S. 228-2018-PCM, que planteó modificaciones de la Ley de Organizaciones Políticas en materia de financiamiento partidario y nuevas normas en materia penal. El Congreso sólo aprobó éstas últimas (Anexos 5 y 6).

Capítulo III Diagnóstico

3.1. Determinación del problema

El presente capítulo se basa en el documento presentado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) mediante Oficio N° 029-2018-GPP/ONPE del 15/01/2018, denominado “Anexo 2. Contenidos Mínimos del Programa Presupuestal 0125. Mejora de la Eficiencia de los Procesos Electorales e Incremento de la Participación Política de la Ciudadanía” (ONPE 2018b). Se incluye también la respectiva Estructura Funcional Programática para el Año 2019.

3.1.1. Árbol de Problemas y Causas

El problema específico identificado es la insuficiente participación de la población en actividades democráticas.

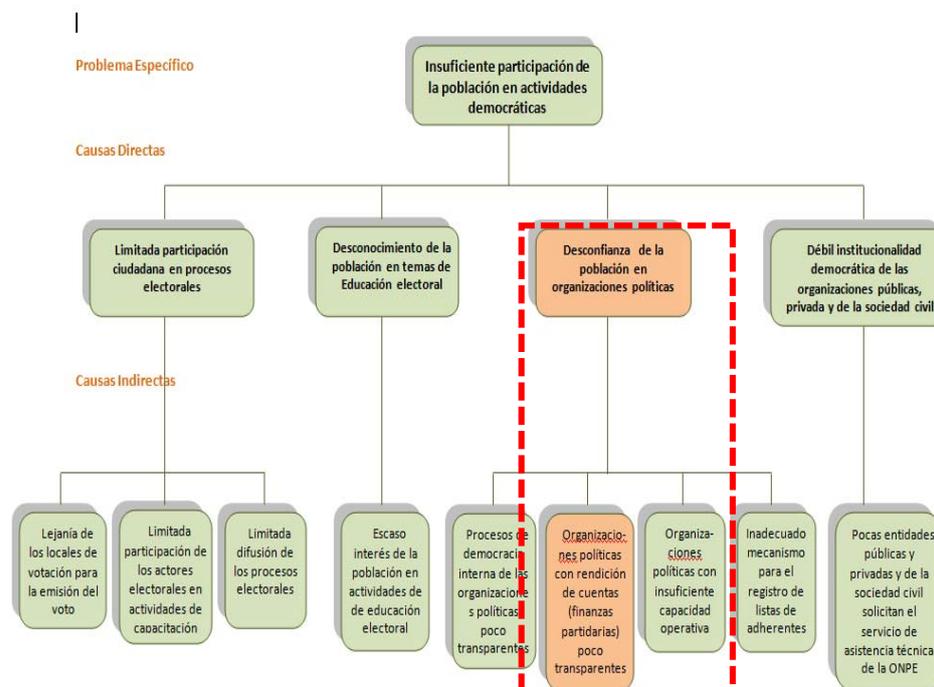


Figura 2. Árbol de Causas del PP 0125. Causas del Problema Identificado.

Fuente: ONPE

En este árbol de causas directas, la que concierne a la presente investigación, es la causa directa 3 "desconfianza de la población en las organizaciones políticas", de la que se deriva luego la causa indirecta 3.2 "organizaciones políticas con rendición de cuentas (finanzas partidarias) poco transparentes.

3.1.2. Sustento de Evidencias

Las evidencias de las causas que contribuyen a la insuficiente participación de la población en actividades democráticas, se sustentan en las siguientes tablas (cada tabla indica la página donde está ubicada en el documento)

Tabla 5

Relación Causa Directa 3 (p. 48-49)

Descripción de la causa	Desconfianza de la población en las organizaciones políticas
<p>Describe la vinculación entre la causa directa y el problema específico</p>	<p>Los partidos políticos son instituciones que agrupan a la población con el propósito de ejercer el poder en el seno del Estado y pretenden representar a más de uno y limitado interés social (Partidos Políticos -Alan Ware).</p> <p>Desde los años 80 ha venido extendiéndose en los países democráticos un sentimiento de desafección o desconfianza hacia la política, distinguiéndose dos aspectos:</p> <p>L) la primera, relacionada con el descontento con los gobiernos de turno, y II) la segunda es, la desconfianza hacia las instituciones políticas, puesto que son incapaces de realizar la representación de las demandas ciudadanas (Cambios Sociales y desconfianzas políticas: el problema de la agregación de las preferencias - Ludolfo Palomino).</p> <p>Esto se ve reflejado en el estudio de Freidenberg y Alcántara, al indicar que los partidos a nivel de Latinoamérica gozarían de buena salud. Sin embargo, los distintos analistas señalan como uno de sus principales problemas, el rechazo que suscitan entre la población y la bajísima valoración que reciben: de acuerdo a los sondeos de opinión, los partidos políticos son valorados en el último lugar. Esto se evidencia que sólo el 21% de los latinoamericanos tiene mucha o alguna confianza en los partidos. Países como Venezuela, Ecuador, Argentina, Panamá y Perú, son en los que sus ciudadanos manifiestan menor apoyo a los partidos, mientras que, en lugares como Costa Rica o México, los partidos son mejor considerados. Finalmente, en dicha investigación, se concluye que, en los países estudiados, tres de los cinco países cuyos encuestados muestran mayor grado que no tienen ninguna confianza en los partidos -Venezuela, Ecuador y Perú-, son aquellos que a inicios del año 2000 afrontaban las mayores crisis político-partidarias (Los partidos políticos en América Latina - Flavia Freidenberg, Manuel Alcántara).</p>

Descripción de la causa	Desconfianza de la población en las organizaciones políticas
Magnitud de la causa (datos cuantitativos)	<p>Los datos cuantitativos que se muestran a continuación:</p> <p>1) El nivel de confianza de las instituciones en América Latina 2005-2015, entre ellos se encuentran los partidos políticos. Fuente de dichos datos es el Informe cuyo título es: “La confianza en América Latina 1995 - 2015, 20 años de opinión pública latinoamericana”, Latinobarómetro, Santiago de Chile. Para ello se precisa el rango de confianza obtenido por los partidos políticos: mínimo 13% - máximo 36%.</p> <p>2) El nivel de confianza de los partidos políticos por cada país durante el período 1996-2017, evidencia que, según data estadística, el Perú está en el puesto 6 de los países con menores de niveles de confianza. Según Latinobarómetro, se evidencia que el nivel de confianza de los partidos políticos en el Perú es uno de los más bajos (11%); esto nos permite examinar la enorme desconfianza que existe en dichas instituciones.</p>
Atributos de la causa (datos cuantitativos)	<p>En cuanto al nivel de confianza de los partidos políticos por rango de edad, se desprende que en 1995 se nota una diferencia significativa pues a mayor edad, mayor confianza. En contraste, en 2015, veinte años después, esta relación va disminuyendo, siendo los jóvenes (rango de edad 18 a 25 años) su nivel de confianza solo presenta una baja del 2%, mientras en los demás rangos de edad la reducción del nivel de confianza si es considerable.</p> <p>En general, vemos que entre 1995 y 2015 hay en promedio 10 puntos menos para los partidos políticos. Se producen entonces, dos efectos, el efecto disminución de la confianza y el efecto de cambio generacional.</p>
Evidencia que justifique la relación de causalidad respectiva	<ul style="list-style-type: none"> . Partidos Políticos-Alan Ware, 1996 . Cambios Sociales y desconfianza política: el problema de la agregación de las preferencias-Ludolfo Palomino, 1996. . Los partidos políticos en América Latina - Freidenberg, Alcántara, 2001 . La confianza en América Latina 1995-2015, 20 años de opinión pública latinoamericana. Latinobarómetro, Santiago de Chile . Percepción sobre Gobernabilidad, Democracia y Transparencia-ENAH0 2015-INEI.

Fuente: Contenidos Mínimos del Programa Presupuestal 0125. Mejora de la Eficiencia de los Procesos Electorales e Incremento de la Participación Política de la Ciudadanía” (ONPE 2018b).

Tabla 6

Relación Causa Indirecta 3.2. (p. 56-66)

Descripción de la causa	Organizaciones políticas con rendición de cuentas (finanzas partidarias) poco transparentes
Describe la vinculación entre la causa directa y el problema específico	El financiamiento político en América Latina resulta fundamental para el fortalecimiento a los partidos políticos, es una prioridad que sea abierto y transparente para luchar contra la corrupción, y obtener y conservar la confianza de los ciudadanos en la política y sus procesos electorales. Entre otras cuestiones, la transparencia actúa como

Descripción de la causa	Organizaciones políticas con rendición de cuentas (finanzas partidarias) poco transparentes
	<p>protección ante la infiltración de dinero ilícito en la política, y alienta a los partidos políticos que respeten las normas. Por otro lado, la confianza de la sociedad y legitimidad de los gobernantes contribuyen a la gobernabilidad democrática. En ese sentido, es vital ser transparentes. La transparencia en el financiamiento político ayuda a aumentar la confianza en el sistema.</p> <p>La falta de transparencia en el papel que ejerce el dinero en la política se ha reconocido internacionalmente a través de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés), que afirma que los países deberían considerar la posibilidad de adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas (extraído del Manual sobre el financiamiento político- IDEA Internacional, de Magnus Ohman, Pablo Gutiérrez / Daniel Zovatto).</p> <p>En América Latina, la mayoría de los países obligan a los partidos políticos a publicar sus ingresos, bien con carácter anual (84 por ciento), bien en relación con las campañas electorales (75 por ciento). Cerca de la mitad de los países imponen la misma obligación a los candidatos. Sin embargo, la uniformidad de este requisito contrasta con el escaso conocimiento de origen de los fondos y la ausencia de debate sobre el dinero en las campañas. En la práctica, también se incumple la obligación de divulgación debido al acceso limitado a la información pública. La inexistencia de fuentes nacionales de información relativas a los ingresos y gastos de las campañas, dificulta la realización de un análisis comparativo completo. La no divulgación de los fondos incrementa el riesgo de que los candidatos y los partidos políticos excedan los límites, casi como de que exista corrupción política. La falta de transparencia aumenta la probabilidad de impunidad o la infiltración de fondos ilícitos y la credibilidad pública de los partidos políticos (Manual sobre el financiamiento político, IDEA Internacional de Magnus Ohman, Pablo Gutiérrez / Daniel Zovatto).</p> <p>En nuestro país, la regulación jurídica de los partidos a través de la Ley de Organizaciones Políticas (Ley 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 o 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 (Fernando Tuesta Soldevilla).</p> <p>En ese sentido, la rendición de cuentas que efectúan las organizaciones políticas es la presentación de la información financiera (ingresos y gastos), en los formatos autorizados por la Gerencia de Supervisión de Fondos-GSFP, la omisión o mala rendición en la presentación de la información financiera se debe a la mala organización de su sistema de control interno. Y esto a su vez genera la desconfianza de la población debido a que no se aprecia la transparencia tanto en sus gastos como sus ingresos, y se puede presumir que sus ingresos provienen de fuentes de financiamiento prohibidas.</p>

Descripción de la causa	Organizaciones políticas con rendición de cuentas (finanzas partidarias) poco transparentes
	<p>La Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP) establece cronogramas para la rendición de cuentas de las finanzas partidarias por parte de las organizaciones políticas: estos cronogramas son colgados en la página web de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). De los diversos tipos de información financiera que puede manejar una organización política, se destaca por su importancia, a la información financiera anual y la información semestral.</p> <p>Cabe mencionar que actualmente solo existe sanción sobre la rendición de cuentas de la información financiera anual de forma extemporánea; según consta en el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, en el Título VIII del Procedimiento Administrativo Sancionador y los Procedimientos Impugnatorios, Capítulo 1-Infracciones Sancionables de acuerdo a ley, Artículo 107, por lo que el hecho de no contar con sanciones para todas las rendiciones de cuentas de información financiera extemporáneas agrava la situación y dificulta la transparencia de la rendición de cuentas de las finanzas partidarias, incentivando de esta manera la desconfianza de la población en las organizaciones políticas; y esto a su vez promueve la insuficiente participación de la población en las actividades democráticas de país.</p>
Magnitud de la causa (datos cuantitativos)	<p>A continuación, se presenta el comportamiento de las organizaciones políticas respecto a la rendición de cuentas de Información Financiera Anual e Información Semestral para los años 2015, 2016 y 2017. 69 organizaciones presentaron información financiera en el plazo, 39 lo hicieron fuera del plazo y 53 no presentaron información financiera.</p> <p>En porcentaje, representa que sólo el 42.86 % de organizaciones políticas cumplió con presentar la información financiera dentro del plazo. Siendo el 57.14% las organizaciones que incumplieron el cronograma.</p>
Atributos de la causa (datos cuantitativos)	<p>El estado de la presentación de la información financiera por tipo de organización política en el Primer Semestre 2017, arroja que de 26 partidos políticos 15 presentaron información, 3 lo hicieron fuera del plazo, y 8 no la presentaron. De 131 movimientos regionales, 52 la presentaron en el plazo, 35 la hicieron fuera del plazo, y 44 no la presentaron. En cuanto a las alianzas electorales, 2 la presentaron en el plazo, 1 fue presentada fuera del plazo, y 1 no la presentó.</p>
Evidencia que justifique la relación de causalidad respectiva	<p>Manual sobre el financiamiento político IDEA Internacional, de Magnus Ohman, Pablo Gutiérrez / Daniel Zovatto Registros internos de la ONPE - GSFP (2014, 2015, 2016, 2017).</p>

Fuente: Contenidos Mínimos del Programa Presupuestal 0125. Mejora de la Eficiencia de los Procesos Electorales e Incremento de la Participación Política de la Ciudadanía” (ONPE 2018b).

3.2. Análisis Organizacional

En la configuración del problema, uno de los elementos materia de diagnóstico es la organización sobre la que descansa la labor de fiscalización y control del financiamiento de las organizaciones políticas. Corresponde a un organismo electoral denominado Oficina Nacional de Procesos Electorales, uno de los tres conformantes del sistema electoral peruano, la entidad encargada de dicha función, para lo cual es preciso conocer de ella, incluyendo sus fortalezas y debilidades, así como el entorno que la rodea.

3.2.1. La Organización

La Oficina Nacional de Procesos Electorales es un organismo constitucional autónomo, conforma el Sistema Electoral conjuntamente con el Jurado Nacional de Elecciones y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, cuya finalidad se resume a asegurar la obtención de la expresión fiel, libre y espontánea de la voluntad popular, manifestada en las urnas en los procesos electorales. Así lo disponen los artículos 176 y 177 de la Constitución Política del Perú. Asimismo, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 182 de la citada Constitución, así como los artículos 1 y 2 de la Ley N° 26487, Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, la referida entidad es la máxima autoridad en la organización y ejecución de todos los procesos electorales, de referéndum y otros tipos de consulta popular, tiene como función esencial la de velar por la obtención de la fiel y libre expresión de la voluntad popular, manifestada a través de los procesos electorales. Además, el mismo artículo de la Constitución referido en el párrafo precedente dispone la función de elaborar y diseñar la cédula de sufragio; la entrega de actas y demás material necesario para los escrutinios y la difusión de los resultados; así como, brindar información permanente sobre el cómputo desde el inicio del escrutinio en las mesas de sufragio, adicionalmente ejerce otras funciones establecidas por ley.

En este sentido, la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, atribuye a la Oficina Nacional de Procesos Electorales funciones vinculadas a las organizaciones políticas como: la verificación de firmas de adherentes de los partidos políticos en proceso de inscripción, la verificación y control externo de la actividad económico-financiera y brindar asistencia técnico-electoral en los procesos de democracia interna. Así, la verificación y el control externo de la actividad económico-financiera se encuentran a cargo de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, la referida ley en el segundo párrafo de su artículo 34, así lo dispone. La referida gerencia es un órgano de línea que depende de la Gerencia General, conforme se aprecia de la estructura orgánica de la ONPE que a continuación se plasma.

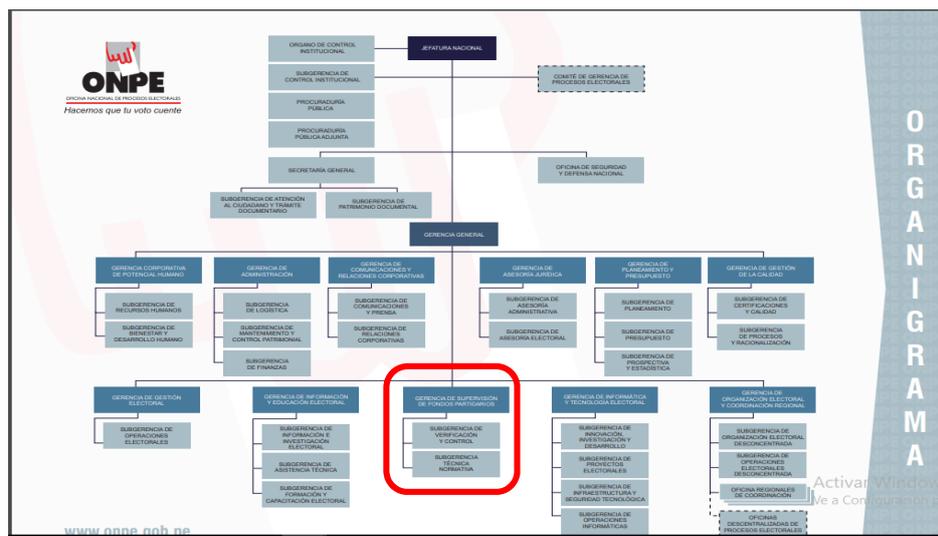


Figura 3. Organigrama ONPE: www.onpe.gob.pe/img/organigrama.pdf

Fuente: ONPE

Entre las principales funciones de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales establecidas en el Reglamento de Organizaciones y Funciones de la aludida entidad se encuentran las siguientes:

- Emitir los lineamientos para la verificación y control externos de la actividad económica-financiera de las organizaciones políticas.
- Efectuar las acciones de verificación y control externos de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, estrictamente dentro de los lineamiento contenidos en la Ley 28094, verificando que se cumplan las normas vigentes, solicitando y recabando la información financiera respecto de las aportaciones recibidos y los gastos incurridos de las organizaciones políticas en los plazos establecidos en la ley y mediante los procedimientos señalados en los formatos, instructivos y/o aplicativos que sean aprobados por la ONPE.
- Emitir los informes resultantes de las acciones de verificación y control efectuados sobre la información financiera presentada por las organizaciones políticas, proponiendo al Jefe de la ONPE la imposición de sanciones por el incumplimiento de las normas establecidas en la legislación vigente.
- Requerir a los medios de comunicación, y hacer públicas, las tarifas de publicidad para que las organizaciones políticas hagan efectivo su derecho a la igualdad de condiciones de contratación, verificando que la contratación de publicidad política sea en igualdad de condiciones para todos los partidos, movimientos y organizaciones políticas locales.
- Elaborar y publicar documentos sobre el trabajo de la Gerencia con las organizaciones políticas, en medios electrónicos e impresos.
- Capacitar y orientar a las organizaciones políticas, en materia de finanzas partidarias de acuerdo a la normativa vigente. Coordina con la Gerencia de Organización Electoral y Coordinación Regional la capacitación al personal de las Oficinas Regionales de Coordinación, en los temas relacionados con el proceso de verificación y control de la actividad económica-financiera de las organizaciones políticas que se encuentran bajo su jurisdicción,

incluyendo las actividades que deben desarrollar al mismo respecto.

La vinculación en el marco del Programa Presupuestal 0125: Mejora de la Eficiencia de los Procesos Electorales e Incremento de la Participación Política de la Ciudadanía, se alinea con el Producto 3000656: “Organizaciones Políticas con apoyo en procesos electorales democráticos”, y con las Actividades N° 5005026: “Organizaciones Políticas con fiscalización financiera”, y la N° 5005025: “Organizaciones Políticas con capacidades fortalecidas”.

Tabla 7

Cadena del Programa Presupuestal. Plan Operativo Institucional ONPE 2019.

Procesos nuevos aprobados con acta 005-2017-cpe (24nov2017)	Objetivos estratégicos institucionales	Productos y proyectos del programa presupuestal	Actividades del programa presupuestal	Acciones estratégicas institucionales
Gestión de la supervisión, verificación y control democrático	OEG 03 fortalecer la institucionalidad democrática y la transparencia de las organizaciones políticas	3000656 organizaciones políticas con apoyo en procesos electorales democráticos	5005025. Organizaciones políticas con capacidades fortalecidas 5005026. Organizaciones políticas con fiscalización financiera	Aei.03.02 capacitación oportuna en materia de finanzas partidarias a las organizaciones políticas Aei.03.03 verificación y control de manera oportuna de la información financiera de las organizaciones políticas

Fuente: Resolución Jefatural N° 000098-2018-J/ONPE

3.2.2. Análisis FODA

Este análisis estratégico abarca la revisión de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas a la entidad, permitiendo el reconocimiento de los aspectos tanto negativos como positivos al interior y exterior de la entidad. A continuación, se aprecia el realizado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales en su Plan Estratégico Institucional 2014-2017, aprobado mediante Resolución Jefatural N° 064-2014-J/ONPE (12/04/2014)

Fortalezas (Ventajas internas)

1. Personal altamente especializado.
2. Experiencia en la organización y ejecución de los procesos electorales.
3. Documentos normativos que garantizan la calidad de sus procesos.
4. Compromiso del personal e identificación institucional.
5. Estructura orgánica adecuada.
6. Presencia institucional permanente a nivel Nacional.
7. Trabajo en equipo.
8. Desarrollo de acciones permanentes para fortalecer las organizaciones políticas sobre temas de democracia interna y manejo de finanzas.
9. Incorporación de prácticas participativas para la planificación y evaluación de los procesos como parte de la mejora continua.
10. Implementación del Sistema de Gestión de Calidad.
11. Implementación del Sistema de Gestión de Seguridad de la Información ISO/IEC 27001:2005.
12. Asistencia técnico electoral a las organizaciones políticas y a la sociedad civil, que contribuye al fortalecimiento de la institucionalidad democrática.
13. Implementación progresiva de la tecnología en sus procesos.

Debilidades (Desafíos internos)

1. Infraestructura inadecuada.
2. Dispersión de los locales de votación.
3. Documentos electorales del país (actas y listas de electores) no se encuentran digitalizados (no se cuenta con local propio que permita la implementación del sistema de digitalización del archivo electoral).
4. Limitados recursos humanos, económicos y de infraestructura en el nivel desconcentrado.
5. Limitada desconcentración de funciones (trámite documentario, venta de kit electoral, ejecución presupuestal).
6. Resistencia al cambio y escasa motivación de un sector del personal.
7. Material de capacitación no estandarizado que impide su reutilización.
8. Excesiva formatería para la gestión administrativa.

Oportunidades (Ventajas externas)

1. Reconocimiento y confianza de la ciudadanía en la calidad y transparencia en la organización de los procesos electorales.
2. Colaboración y soporte de las FFAA y PNP para la adecuada organización y ejecución de los procesos electorales.
3. Aumento de la demanda de asistencias técnicas en los procesos de las elecciones internas de las organizaciones en general.
4. Disponibilidad de tecnologías de información y comunicación.
5. Política de Estado acerca de la preservación del medio ambiente promueve políticas institucionales de eco-eficiencia y de modernización de la gestión pública.
6. Exigencia de la ciudadanía y de los medios de comunicación en la transparencia de las finanzas partidarias, mediante la aplicación de mecanismos de verificación y control.
7. El incremento del acceso a las telecomunicaciones en zonas alejadas favorece el uso de la tecnología por la institución.

Amenazas (Desafíos externos)

1. Desconfianza de los ciudadanos en las organizaciones políticas genera desinterés en informarse sobre las propuestas y candidatos.
2. Poco interés de las organizaciones políticas para aplicar mecanismos de democracia interna.
3. Instituciones de los poderes ejecutivo y legislativo no priorizan la inversión en democracia mediante la asignación de los recursos económicos para el fortalecimiento de partidos políticos proyectos de modernización y mejora del proceso electoral.
4. Percepción ciudadana de falta de transparencia y comportamiento ético de las organizaciones políticas genera descontento de la opinión pública.
5. Desconocimiento de los beneficios del voto electrónico genera desconfianza en algunos actores electorales.
6. Poca práctica en el uso de herramientas tecnológicas genera resistencia al voto electrónico de cierto sector de la población.

3.2.3. Entorno Organizacional

En el presente trabajo se analiza el entorno organizacional dividiendo a la organización en tres niveles: entorno inmediato, entorno intermedio y tendencias globales, los que son desarrollados a continuación.

A. Entorno inmediato

La fiscalización financiera a los partidos políticos consiste en efectuar el servicio de verificación y control externo de la actividad económica-financiera, que comprende el análisis contable de las finanzas partidarias.

La **Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios** es la encargada de aprobar los formatos de rendición de información financiera propuestos por el Jefe del Área de Verificación y

Control, así como del cronograma de rendición de finanzas partidarias.

El Auditor de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, es el encargado de ejecutar las visitas de verificación y control en los Locales Partidarios de las Organizaciones Políticas y elabora el Informe Técnico de Verificación y Control.

La Secretaría General es la responsable de recibir y derivar las rendiciones de información financiera presentada por las Organizaciones Políticas para la atención correspondiente. Asimismo, remitir vía courier las cartas a las Organizaciones Políticas comunicando fecha de visita de verificación y control, así como del Informe Técnico de Verificación y Control.

La Gerencia de Comunicación y Relaciones Corporativas se encarga de publicar las rendiciones de la información financiera en el portal web de la ONPE, así como la publicación del informe Técnico de Verificación y Control.

B. Entorno intermedio

Se consideran a los medios de comunicación como las empresas que brindan servicios de televisión, radio, cine, prensa escrita, sitios web, internet, empresas de publicidad exterior y demás mecanismos de tecnología de información y comunicación, utilizados durante una campaña electoral. Estos medios de comunicación públicos o privados a solicitud de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, se encuentran obligados a informar sobre los contratos y comprobantes de pago emitidos a los partidos políticos o sus candidatos por propaganda con fines electorales.

Los partidos políticos reciben financiamiento público y privado, por lo que para la administración de dichos fondos requiere de

la participación directa de diferentes actores, y estos a su vez se interrelacionan con la Oficina Nacional de Procesos Electorales, a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios - GSFP.

La Tesorería del partido político es la instancia de ejecución de las decisiones económicas-financieras del mismo. La recepción y gastos de los fondos partidarios es competencia exclusiva de la tesorería a través de su tesorero. Las funciones y responsabilidades del tesorero están establecidas en el artículo 86 del Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, entre ellas, el manejo exclusivo de las cuentas bancarias de la organización política, la contratación de la propaganda electoral, la recepción y el gasto de los fondos partidarios, la suscripción de los documentos y recibos que sustentan los ingresos y gastos, y la suscripción de la información financiera.

El contador del partido político es el responsable de llevar los libros de contabilidad completa, en los que se registran los ingresos y gastos de toda fuente, con los requisitos que establecen los principios de contabilidad, conforme a las normas aprobadas por el Consejo Normativo de Contabilidad y la SUNAT para las personas jurídicas, adecuados al nivel de cuentas, sub cuentas y divisionarias establecidas por la GSFP.

De otro lado, el responsable de campaña es el ciudadano que por designación del candidato a cargo de elección popular es responsable de la recepción de los aportes y de los gastos que efectúen éstos y de presentar la rendición de cuentas a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, proporcionando una copia al partido político. Asimismo, el propio candidato puede ser responsable de su campaña.

La Unidad de Inteligencia Financiera, en el ámbito de una investigación se encuentra facultada para solicitar información sobre la participación de personas como aportantes a organizaciones políticas, dicha información debe ser proporcionada por la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Las resoluciones emitidas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales en materia de infracciones por incumplimientos por parte de las organizaciones políticas a las disposiciones del financiamiento pueden ser impugnadas ante el Jurado Nacional de Elecciones.

C. *Tendencia global*

La experiencia de América Latina demuestra que es una tarea importante y urgente para sus democracias abordar adecuadamente la regulación del financiamiento político, debido a que en las últimas tres décadas y media los países latinoamericanos han mostrado, con notable exuberancia, los riesgos que implica la falta de un marco regulatorio en esta materia. Principalmente la utilización de financiamiento ilegal; la compra de influencia y los conflictos de interés; la desarticulación de los partidos; y, la pérdida de credibilidad de la regulación del financiamiento político.

En otros países del mundo, como España (caso de Luis Bárcenas involucrado en movimientos financieros ilegales del Partido Popular español, del que fue tesorero), Israel, Japón, Estados Unidos, Francia (el caso de los interrogatorios al ex presidente Nicolás Sarkozy, por presunto financiamiento ilegal), Reino Unido, Italia y Alemania, los escándalos vinculados al financiamiento político han hecho tambalear gobiernos de fuera y dentro de la región, debilitando a los partidos políticos y restando la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas.

3.3. Análisis de Stakeholders

Metodología de Análisis de Actores

En el presente trabajo se ha realizado el mapeo de actores a través de la metodología MACTOR, la cual se detalla a continuación:

Tabla 8

Matriz de Identificación de Actores

ITEM	Nombre Actor	Descripción
01	La Oficina Nacional de Procesos Electorales	La Oficina Nacional de Procesos Electorales es un organismo constitucional autónomo, es la máxima autoridad en la organización y ejecución de todos los procesos electorales, de referéndum y otros tipos de consulta popular, tiene como función esencial la de velar por la obtención de la fiel y libre expresión de la voluntad popular, manifestada a través de los procesos electorales. Como una de sus atribuciones está la verificación y control externo de la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas.
02	Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios	Es un órgano de línea que se encarga de la verificación y el control externo de la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas, emite los lineamientos para realizar dichas funciones.
03	Sub Gerencia de Verificación y Control	Es la unidad que se encarga de efectuar el proceso de verificación y control externo de la actividad económica-financiera de las organizaciones políticas, incluyendo verificar el cumplimiento de las normas vigentes.
04	Sub Gerencia Técnica Normativa	Es la unidad que se encarga de proponer a la Jefatura Nacional, a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, la imposición de sanciones a organizaciones políticas por el incumplimiento de las normas vigentes. Asimismo, propone normas, reglamentos y sus modificaciones en las materias de su competencia.
05	Gerencia de Organización Electoral y Coordinación Regional	Órgano de línea que coordina con la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios la capacitación del personal de las Oficinas Regionales de Coordinación en los temas relacionados con el proceso de verificación y control de la actividad económica-financiera de las organizaciones políticas que se encuentran bajo su jurisdicción.
06	Secretaría General	Es la responsable de recibir y derivar las rendiciones de información financiera presentada por las Organizaciones Políticas para la atención correspondiente. Asimismo, remitir vía Courier las cartas a las Organizaciones Políticas comunicando fecha de visita de verificación y control, así como del Informe Técnico de Verificación y Control.
07	Gerencia de Comunicación y Relaciones Corporativas	Es la encargada de publicar las rendiciones de la información financiera en el portal web de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, así como la publicación del informe Técnico de Verificación y Control.

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo IV La Formulación

4.1. Determinación de Objetivos y Medios

Objetivos de la Investigación

Los objetivos de la investigación, que tienen como finalidad propiciar el financiamiento transparente de las organizaciones políticas dotando a los partidos políticos de recursos públicos a ser utilizados en las campañas electorales con miras a transparentar la utilización de los mismos, serán desarrollados a continuación para lo cual, se ha establecido un objetivo general y diversos objetivos específicos.

4.1.1. Árbol de Objetivos y Medios

En el numeral 3.2 Análisis de Medios - del Anexo 2. Contenidos Mínimos del Programa Presupuestal 0125 (ONPE 2018b), se plantea el siguiente Árbol de Medios, proponiéndose alternativas de intervención con el objetivo de incrementar la participación de la población en actividades democráticas.

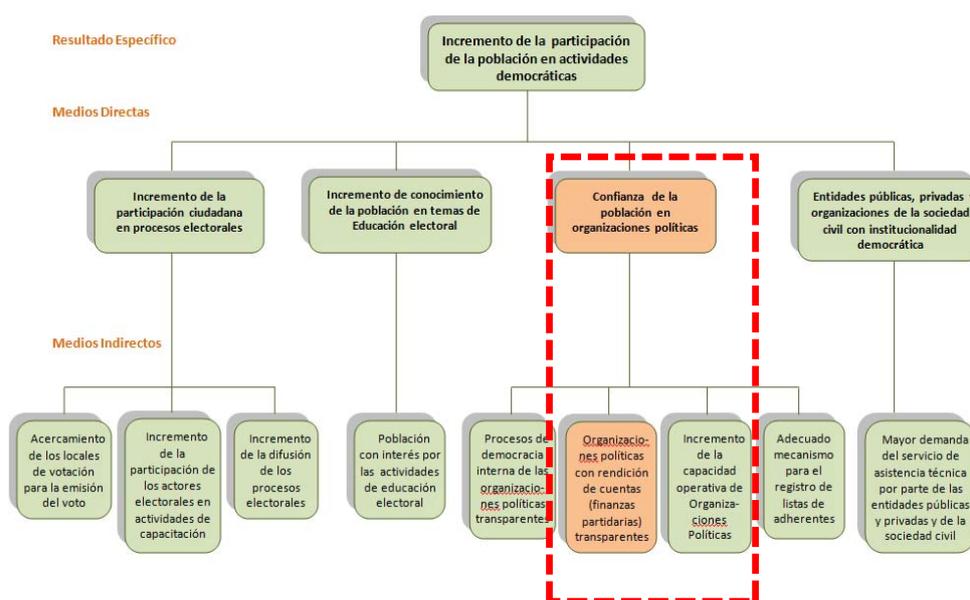


Figura 4. Árbol de Medios del PP 0125. Resultado Específico y Análisis de Medios

Fuente: ONPE

En el referido documento (ONPE 2018b), se establece como Resultado Específico el "Incremento de la participación de la población en actividades democráticas". De la selección de los Medios Directos, se abordará el tercero: "La confianza de la población en las organizaciones políticas". Y de los Medios Indirectos el sexto: "Organizaciones políticas con rendición de cuentas (finanzas partidarias) transparentes.

4.2. Análisis de alternativas

Del análisis se identificaron alternativas para viabilizar los medios, las cuales están en el marco de las funciones y competencias de la ONPE. Por ese motivo, las alternativas son únicas por cada medio:

Tabla 9

Alternativas de intervención (PP 0125 - 2018, p. 83 y p. 99)

Descripción del Medio	Organizaciones Políticas con rendición de cuentas (finanzas partidarias) transparentes
Alternativa de intervención	Fomentar el desarrollo de talleres de capacitación para que la información financiera sea presentada en los plazos establecidos por la Ley de Organizaciones Políticas, de manera ordenada y transparente.
Descripción del Medio	Incremento de la capacidad operativa de organizaciones políticas
Alternativa de intervención	Verificar y controlar externamente la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas.

Fuente: Contenidos Mínimos del Programa Presupuestal 0125. Mejora de la Eficiencia de los Procesos Electorales e Incremento de la Participación Política de la Ciudadanía" (ONPE 2018b).

Descripción de cada alternativa:

Tabla 10

Descripción alternativas intervención (PP 125 - 2018, p. 91-93)

Alternativa de intervención	Fomentar el desarrollo de talleres de capacitación para que la información financiera sea presentada en los plazos establecidos por Ley de Organizaciones Políticas, de manera ordenada y transparente.
Descripción breve de la alternativa de intervención	La ONPE a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP), se brinda talleres donde se capacita a las organizaciones políticas para que la información financiera sea presentada en los plazos establecidos por Ley de Organizaciones

Identifique si esta intervención ya viene siendo ejecutada	<p>Políticas y que sean de manera ordenada y transparente, esto se realiza a nivel nacional y lo realizan los auditores de la GSFP.</p> <p>Se realizan talleres de capacitación a las organizaciones políticas en temas de presentación de información financiera. Como se detalla a continuación: en 2013, de 14 organizaciones inscritas, 10 fueron capacitadas; el 2015, de 24 inscritas, 20 recibieron capacitación.</p> <p>En cuanto a movimientos regionales: el 2013, de 158 inscritos, 112 recibieron capacitación; en el 2015, de 221 inscritos, 177 fueron capacitadas.</p>
Evidencia de la efectividad de la alternativa. Alternativa de intervención	<p>Registros internos de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP) – ONPE.</p> <p>Verificar y controlar externamente la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas.</p>
Descripción breve de la alternativa de intervención	<p>La ONPE, a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP), realiza las labores de verificación y control externo de la actividad económica financiera de los partidos políticos, para ello requiere a las organizaciones políticas, la presentación periódica de los aportes, dicha información se presenta en los formatos autorizados por Resolución Gerencial de la GSFP. En base a la información presentada, el personal de la GSFP (Auditores) realiza el control a través del cruce de información, visitas de verificación en locales partidarios, ello con la finalidad de poder emitir un Informe Técnico de Verificación que asegura que las organizaciones políticas cuenten con aportes y fuentes de financiamiento prohibidas por la Ley de Organizaciones Políticas.</p>
Identifique si esta intervención ya viene siendo ejecutada	<p>La ONPE viene realizando dicha labor la verificación y control de la actividad económica-financiera de las organizaciones políticas teniendo como resultado el Informe Técnico de Verificación, esto se viene realizando y esto se evidencia con el promedio del tiempo en días para la elaboración de los informes técnicos de verificación y control de la información financiera anual de las organizaciones políticas.</p>
Evidencia que justifique la efectividad de la alternativa.	Registros internos de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP) – ONPE.

Fuente: Contenidos Mínimos del Programa Presupuestal 0125. Mejora de la Eficiencia de los Procesos Electorales e Incremento de la Participación Política de la Ciudadanía” (ONPE 2018b).

4.3. Actividades

Las Actividades a realizarse se ubican y han sido obtenidas de la Tabla # 11 del Contenido Mínimo del Programa Presupuestal 0125 con enfoque de resultados de la ONPE (pág. 119), y se indican a continuación:

Tabla 11

Actividades del Programa

Denominación del producto 3	3000656 organizaciones políticas con apoyo en procesos electorales democráticos			
Actividad 3.2	Organizaciones políticas con capacidades fortalecidas			
Actividad 3.3	Organizaciones políticas con fiscalización financiera			
Denominación de la actividad 3.2	5005025. Organizaciones políticas con capacidades fortalecidas en el manejo de finanzas partidarias			
Identifique los niveles de Gobierno que ejecutan la actividad (marque con un aspa)	GN	X	GR	GL
Unidad de medida del indicador de producción física	227. Organización Capacitada			
Modelo operacional de la actividad	La actividad Organizaciones políticas con capacidades fortalecidas en el manejo de finanzas partidarias, consiste en realizar Talleres de capacitación, con la finalidad de orientar los representantes de las organizaciones políticas sobre el manejo de las finanzas partidarias y los lineamientos para la adecuada presentación de la información financiera ante la Oficina Nacional de Procesos electorales (ONPE). Para ello la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP) planifica elabora el diseño y los contenidos de materiales para capacitar a las organizaciones políticas.			
1. Definición operacional	Los talleres de capacitación se realizan de manera presencial y directa, en Lima y a nivel desconcentrado (ámbito de las 19 Oficinas Regionales de Coordinación - ORC). Es realizada por los auditores de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP). Dicha actividad a nivel de Lima se ejecuta en el Auditorio institucional de la ONPE o locales alquilados de instituciones privadas (tales como: hoteles, universidades, entre otros) y a nivel desconcentrado en locales alquilados de instituciones privadas (tales como: hoteles, universidades, entre otros) El proceso a través del cual se ejecuta la actividad Organizaciones Políticas con capacidades fortalecidas en el manejo de finanzas partidarias, se lleva a cabo a través de 04 tareas específicas, que se indican en la pág. 169.			
Otros ítems	La organización para la ejecución de la actividad, los criterios de programación, flujo de procesos, diagrama de Gantt y listado de insumos, son consignados en las páginas 170 a 174.			
Denominación de la actividad 3.3	5005026 organizaciones políticas con fiscalización financiera			

Denominación del producto 3	3000656 organizaciones políticas con apoyo en procesos electorales democráticos			
Identifique los niveles de Gobierno que ejecutan la actividad (marque con un aspa)	GN	X	GR	GL
Unidad de medida del indicador de producción física	SUPERVISIÓN			
Modelo operacional de la actividad	<p>La actividad Organizaciones políticas con fiscalización financiera, consiste en efectuar el servicio de verificación y control externos de la actividad económico - financiera de las organizaciones políticas, conforme a la Ley de Organizaciones Políticas, Ley N° 28094. El mismo que comprende el análisis contable de las finanzas partidarias de las organizaciones políticas, con la finalidad de contribuir con la transparencia de la información financiera presentada por las organizaciones políticas.</p> <p>Es preciso mencionar, que existen dos tipos de financiamiento: Financiamiento Privado y Financiamiento Público; correspondiendo a las organizaciones políticas rendir cuentas respecto a:</p> <p>* Financiamiento Privado: compuesto por:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Información de inicio de actividades (Balance inicial) - Información Semestral - Información Financiera Anual - Información de campaña electoral - Información de cierre de actividades (balance de cierre). <p>* Financiamiento Público Directo.</p> <p>La Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP) establece cronogramas de presentación para estos tipos de información financiera, los cuales con publicados en la página web de la ONPE.</p> <p>La modalidad de ejecución es de forma directa y presencial. Es ejecutada en Lima por los Auditores de la GSFP (que laboran en la Sede Central de la ONPE).</p> <p>El proceso a través del cual se ejecuta la actividad Organizaciones Políticas con fiscalización financiera es llevado a cabo a través de 11 tareas específicas, que se indican en las páginas 175-176.</p>			
1. Definición operacional	<p>La organización para la ejecución de la actividad, los criterios de programación, flujo de procesos, diagrama de Gantt y listado de insumos, son consignados en las páginas 176 a 180.</p>			
Otros ítems				

Fuente: Contenidos Mínimos del Programa Presupuestal 0125. Mejora de la Eficiencia de los Procesos Electorales e Incremento de la Participación Política de la Ciudadanía” (ONPE 2018b).

4.4. Productos

Para la determinación de los productos, se debe determinar en primer lugar su ubicación en el Programa Presupuestal, a partir de la Transición de las alternativas al Producto, señalado en Tabla # 9 del Contenido Mínimo del Programa Presupuestal 0125 con enfoque de resultados de la ONPE, estableciéndose como producto de ambas alternativas el denominado Producto 3: “Organizaciones políticas con apoyo en procesos electorales democráticos” (página 101).

El Modelo Operacional del Producto 3 está contenido en la Tabla # 10 del documento indicado en el párrafo anterior (página 109-114).

Tabla 12

Productos del Programa

Denominación del producto	3000656 organizaciones políticas con apoyo en procesos electorales democráticos			
Grupo poblacional que recibe el producto	Organizaciones políticas inscritas en el registro de organizaciones políticas (ROP) y organizaciones en proceso de inscripción ante el ROP.			
Responsable del diseño del producto	Gerencia de información y educación electoral (GIEE) Gerencia de supervisión de fondos partidarios (GSFP) Gerencia de gestión electoral (GGE)			
Responsable de la entrega del producto	Gerencia de información y educación electoral (GIEE) Gerencia de supervisión de fondos partidarios (GSFP) Gerencia de gestión electoral (GGE) Gerencia de organización electoral y coordinación regional (GOECOR) Secretaría general (SG) Gerencia de comunicaciones y relaciones corporativas (GCRC)			
Identifique los niveles de gobierno que entregan el producto completo (marque con un aspa)	GN	X	GR	GL
Indicador de producción física del producto	533. Organización			
Indicadores de desempeño del producto	Porcentaje (%) de organizaciones políticas inscritas en el registro de organizaciones políticas (ROP) que solicitan asistencia técnica			

Denominación del producto	3000656 organizaciones políticas con apoyo en procesos electorales democráticos
Modelo operacional del producto	<p>Con la provisión de este producto, la ONPE, en el marco de sus funciones, busca contribuir con la institucionalidad democrática de las organizaciones políticas. En su definición esencial, la institucionalidad democrática garantiza la existencia de organizaciones políticas con autoridades que sean elegidos de manera democrática, porque sólo así se garantizaría la representación. Asimismo, implicaría una existencia formal de las mismas, contando con locales partidarios y personal administrativo permanente que daría cuenta de manera transparente y ordenada de los ingresos y gastos provenientes de fuentes lícitas y aportes de los afiliados, por los cuales están conformados, y participar y activamente en las capacitaciones que la ONPE realiza con la finalidad de que presenten de manera correcta y oportuna su información financiera. Finalmente, la existencia de las mismas se encontraría respaldada a través de que cada ciudadano hábil haya brindado de forma consciente sus datos personales y firmas, manifestando así su adherencia ante el registro de organizaciones políticas (ROP)-JNE.</p> <p>En ese marco, el grupo poblacional que recibe el producto son las organizaciones políticas inscritas en el registro de organizaciones políticas (ROP), organizaciones políticas en proceso de inscripción ante el ROP.</p> <p>El producto principal que brinda la ONPE al grupo poblacional señalado se procede a detallar a continuación: (...) asimismo, todas las organizaciones políticas deben realizar la presentación de su información financiera en los plazos establecidos por nuestra entidad. El producto principal que brinda la ONPE al grupo poblacional señalado son los talleres de capacitación “lineamientos para la presentación de la información financiera de las organizaciones políticas”, en los cuales se da a conocer a los representantes de las organizaciones políticas: representantes legales, tesoreros y contadores, la forma correcta de presentar los formatos de rendición de cuentas de la información financiera de la organización política a la que representa.</p> <p>Cuando todas las organizaciones políticas inscritas en el ROP presentan su información financiera ante la ONPE, el producto principal que brindamos al grupo poblacional señalado, es el servicio de verificación y control de la información financiera presentada por las mismas y se da cuenta de dicho producto a través de un informe técnico de verificación y control. Con este documento, la gerencia de supervisión de fondos partidarios (GSFP), da cuenta que la información financiera presentada por la organización política a la ONPE, ha sido sometida a un trabajo de análisis y cotejo de los datos con el propósito de verificar su integridad y adecuación a la ley de organizaciones políticas y al reglamento de financiamiento y supervisión de fondos partidarios. Asimismo, se incluye el examen de la documentación sustentatoria respectiva. Los servicios se brindan durante todo el año.</p> <p>La organización para la entrega del producto, los criterios de programación, el método de agregación de actividades a producto y el flujo de procesos, son consignados en las páginas 112 a 113.</p>
1. Definición operacional	
Otros ítems	

Fuente: Contenidos Mínimos del Programa Presupuestal 0125. Mejora de la Eficiencia de los Procesos Electorales e Incremento de la Participación Política de la Ciudadanía” (ONPE 2018b).

Capítulo V

La Propuesta de Implementación

5.1. Descripción de la Propuesta de Implementación

5.1.1. Objetivo general

Mejorar la regulación y fiscalización del financiamiento de los partidos políticos, para el fortalecimiento de la democracia en el Perú, en el marco del Programa Presupuestal 0125, Mejora de la eficiencia de los procesos electorales e incremento de la participación política de la ciudadanía, 2019-2021.

Objetivos específicos

- Proponer una iniciativa legislativa para el uso del financiamiento público directo en las campañas electorales de los partidos políticos.
- Incorporar nuevas modificaciones a la reglamentación de fiscalización al financiamiento de las organizaciones políticas.
- Elaborar un plan de capacitación a las organizaciones políticas sobre las nuevas disposiciones legales que se aprueben sobre el financiamiento público directo a las campañas electorales.

Detalles

Para el primer objetivo específico, el presente trabajo se plantea producir innovaciones legislativas en la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, en materia de financiamiento de los partidos políticos, con los siguientes detalles:

1. Reestructurar el uso de los recursos financieros de los partidos políticos (incluir en el financiamiento público directo los gastos de campaña electoral hasta un 50% del total recibido, e incluir en el 50% restante actividades de formación, capacitación, investigación y difusión de estas, así como los gastos de

funcionamiento ordinario, adquisición de inmuebles para comités partidarios y mobiliario).

En este ámbito es necesario precisar que los gastos de campaña electoral son considerados como aquellos realizados por las organizaciones políticas durante una campaña electoral, es decir desde la convocatoria a un proceso electoral hasta la resolución que declara su conclusión; estos gastos incluyen a los candidatos a la fórmula presidencial de la Presidencia de la República. En tanto que las aportaciones y/o ingresos, se refieren a las donaciones, cuotas, aportes u otra modalidad de contribuciones por la cual se transfieren a la organización política, bienes, derechos, servicios o dinero, a título de liberalidad, así también se incluye el producto de una actividad de la organización política y los rendimientos procedentes de su patrimonio.

No menos importante es el término de lavado de activos considerado fuente prohibida de financiamiento, definido como el proceso ilícito por el cual se busca introducir, en la estructura económica y financiera de nuestro país, recursos (dinero, bienes, efectos o ganancias) provenientes de actividades ilícitas (delitos precedentes o fuentes: contra la administración pública, tráfico ilícito de drogas, terrorismo, minería ilegal, trata de personas, tráfico de migrantes, tráfico de armas, secuestro, proxenetismo, delitos tributarios, extorsión, robo, delitos aduaneros u otro que genere ganancias ilegales), con la finalidad de darles apariencia de legalidad.

2. Otorgar una mayor capacidad de fiscalización otorgándole a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) facultades coactivas.

3. Establecer mayores responsabilidades a los candidatos y partidos (exigir la presentación de informes financieros al cierre del plazo de inscripción de las listas de candidatos, sancionar con la suspensión del cargo y el impedimento de ser nuevamente candidato a quienes no cancelen las multas impuestas por la ONPE, y prohibir la publicidad exterior antes del cierre del plazo de inscripción de las listas de candidatos).

Para el segundo objetivo específico, se elabora y propone un proyecto de Resolución Jefatural de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (que deberá ser aprobado luego de la aprobación del proyecto de ley por el Congreso de la República), para la modificación de los artículos 61°, 67°, 69° y 72° del Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, en materia de los gastos de financiamiento público directo, gastos no considerados de formación o capacitación, presupuesto y planificación de los gastos financiados con fondos de financiamiento público directo, y sobre los reportes de rendición de cuentas.

Asimismo, a partir de las modificaciones legales ya señaladas en el punto anterior, se adicionan varios temas como la definición de gastos de campaña electoral, propaganda con fines electorales, y las limitaciones a la propaganda con fines electorales.

Para el tercer objetivo específico, se elabora y propone un plan de capacitación en materia de financiamiento de los partidos políticos, que se realizará luego de que el Congreso de la República apruebe las modificaciones legislativas que plantea el presente proyecto, y luego de que la ONPE apruebe las modificaciones al Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, planteadas en el segundo objetivo específico. El plan será ejecutado en el tercer año de implementación del proyecto de investigación aplicada, y su metodología básica es a través de tres fases de capacitación temática

(modificaciones normativas, responsabilidad de los actores políticos y procedimientos de fiscalización), con una presentación general en la capital y con actividades de capacitación descentralizadas en los 25 gobiernos regionales vigentes actualmente en el Perú.

5.2. Identificación de recursos críticos

Los recursos identificados que necesita el proyecto para su implementación, en un horizonte de ejecución de tres ejercicios anuales, se detallan de la siguiente manera:

5.2.1. Comunicación estratégica

Un aspecto fundamental para el éxito de la implementación del proyecto es la comunicación con un enfoque estratégico, que articule la coyuntura política que vive el país, con las necesidades sociales emergentes, y la dinámica de los actores institucionales.

Desde esa perspectiva, la coyuntura política prácticamente está cubierta de los casos de corrupción política desde hace meses (casos Ollanta Humala y Keiko Fujimori, bajo el telón de fondo del tema Odebrecht), y parece que continuará así por varios meses más. Esta situación le da extrema actualidad a la temática (financiamiento de partidos políticos).

En segundo lugar, la sociedad parece muy alerta a la evolución de los casos de corrupción política, atención que podría decirse tiene un énfasis especial en estos tiempos (por ejemplo, la reacción ciudadana cuando el Fiscal de la Nación Pedro Chavarry cambió a los fiscales del caso Odebrecht la noche de Año Nuevo). No es necesario tampoco detallar la enorme expectativa que produce el tema en los medios de comunicación social. Parece existir una fuerte necesidad social emergente de búsqueda de justicia (y de sanción) en los niveles más altos del liderazgo político en el Perú por causas de corrupción, lo que implica, lamentablemente, a todos los expresidentes del país en los últimos años.

Finalmente, en cuanto a la dinámica de los actores institucionales, tanto el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) como la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) han presentado sendos proyectos de reforma electoral, que el Congreso de la República tiene como tarea pendiente legislar. Por su parte, el Poder Ejecutivo creó el pasado 22 de diciembre de 2018 la “Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política” lo cual evidencia la importancia y actualidad que el tema tiene a nivel de la sociedad y del Estado en la actualidad. Esta instancia, de carácter temporal, tiene un tiempo determinado (dos meses) para presentar sus propuestas.

En ese orden de ideas, los objetivos y acciones de comunicación que demanda el proyecto como recursos críticos, diríamos que pueden cumplirse con los que se plantee la Oficina Nacional de Procesos Electorales como parte de sus objetivos y acciones dentro de su presupuesto. Incluso si el proyecto tuviera como vía de presentación la iniciativa legislativa a través de un Despacho Parlamentario, estamos seguros de que la actualidad de la temática le daría la fuerza comunicacional necesaria para que pueda ser aprobada como ley, y a partir de allí, viabilizar su reglamentación y aplicación por la ONPE.

5.2.2. Incidencia de stakeholders

La incidencia sobre el proyecto por parte de los grupos involucrados es variada y requiere su atención como un aspecto básico del planeamiento de los recursos críticos. En primer lugar, los partidos políticos representados en el Congreso, los mismos que han presentado diversos proyectos de ley para regular el financiamiento de los partidos políticos, incluso en el ámbito penal. Siendo las organizaciones directamente afectadas por el proyecto de ley y las que a la vez deben aprobarlo, es importante que las propuestas partan de la experiencia concreta hacia un horizonte prospectivo de viabilidad. Por ello, se ha recurrido a los proyectos en curso en el

Parlamento para orientar la propuesta, y consideramos que se encuentra en el horizonte de viabilidad para aprobarla. Por nuestra parte, no podríamos objetar que pueda hacerse extensiva su aplicación a los movimientos regionales, pues, aunque su alcance se limita a una región, no exime ni impide su responsabilidad en limitar el ingreso de dinero opaco a las campañas electorales o a la actividad política.

En segundo lugar, los medios de comunicación social son un factor de alto interés como representación del sentir de la opinión pública. Son entidades muy sensibles a las iniciativas legislativas en materia de financiamiento, y aunque la propuesta no plantea ninguna regulación en el ámbito penal, creemos que se trata de actores con un alto grado de incidencia para su aprobación.

Finalmente, el nivel ejecutivo de gobierno (Poder Ejecutivo) y los organismos electorales (específicamente el JNE y la ONPE) ejercerán también un alto grado de incidencia para la aprobación del proyecto. Asumimos que la aprobación del proyecto de ley será el elemento central, y por ello mismo, de mayor dificultad. Tanto la modificación del reglamento como la elaboración del plan de capacitación a los partidos políticos, corren a cargo de la ONPE, y básicamente se generan a partir de la vigencia de la ley, consideramos con un bajo nivel de dificultad. Por lo que la clave está en la primera meta: la aprobación de la ley.

5.2.3. Recursos Humanos

En esta etapa definiremos a los actores relevantes que intervendrán en la implementación de los productos propuestos. El primer producto se divide en dos opciones: en la primera, ante el Jurado Nacional de Elecciones, a través de sus Directores Centrales y Generales, quienes emitirán su opinión jurídica. En la segunda opción, nuestro actor principal será un Congresista de la República, a quien se le

entregará el análisis y estudios realizados, para luego convertirlo en proyecto de ley y sustentarlo en las Comisiones delegadas.

Tabla 13

Recursos Humanos. Producto Final 1

Primer mecanismo
JNE (Director Central de Gestión Institucional y Director General de Normatividad y Asuntos Jurídicos)
Segundo mecanismo
Congresista
Líderes de bancadas las de organizaciones políticas

Fuente: Elaboración propia

Para el segundo producto, el principal actor es la Oficina Nacional de Procesos Electorales, por ser la entidad que debe reelaborar el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios. La ONPE puede convocar a los partidos políticos y expertos en la materia tanto del JNE como externos, entre éstos últimos, a los autores del proyecto.

Tabla 14

Recursos Humanos. Producto Final 2

ONPE
Líderes y/o representantes de las organizaciones políticas
Participantes del Proyecto

Fuente: Elaboración propia

Para el tercer producto, el principal actor nuevamente es la Oficina Nacional de Procesos Electorales, por ser la entidad que tiene la responsabilidad funcional de formular y ejecutar un plan de capacitación a los partidos políticos sobre la normativa aprobada a fin de actualizarlas en las nuevas modificaciones. Esto debe hacerse una vez que ambas (ley y Reglamento) fueran aprobadas.

Tabla 15*Recursos Humanos. Producto Final 3*

ONPE y JNE
Líderes y/o representantes de las organizaciones políticas Participantes del Proyecto

Fuente: Elaboración propia

5.2.4. Recursos Financieros

En Finanzas estos recursos se definen como **“el efectivo y el conjunto de activos financieros que tienen un grado de liquidez.** Es decir, que los recursos financieros pueden estar compuestos por: dinero en efectivo, préstamos a terceros, depósitos en entidades financieras, tenencias de bonos y acciones y tenencias de divisas” (Portal Zona Económica, 2009).

En este caso, los recursos serán los ingresos que financiarán la ejecución de la presente propuesta; es decir para la operatividad o puesta en marcha de la misma se dispondrá de los aportes de las instituciones participantes, que se logran a partir de sus presupuestos ordinarios en los ejercicios respectivos. No se requerirán recursos adicionales del Tesoro Público.

5.2.5. Recursos Logísticos

Los recursos planteados son los siguientes:

Tabla 16*Recursos Logísticos*

Recursos Logísticos	Costo S/.
Materiales y útiles de escritorio	500.00
Alquiler de Equipo de cómputo e impresora	1,600.00
Transporte	1,200.00
Servicios de publicación	1,000.00
Servicios para entrevistas	2,000.00
Servicios de presentador	600.00
Organización del evento: local, servicios de audio y video, distribución de materiales	3,000.00
Difusión del evento	1,200.00

Fuente: Elaboración propia

5.2.6. Recurso Tiempo

Para la implementación de este proyecto confirmamos la programación de los tres años: en el primer año se trabajará la aprobación de la ley ante el Congreso de la República; en el segundo año, la aprobación del reglamento modificadorio por parte de la ONPE; y, en el tercer año, se dará el plan de capacitación a los partidos políticos, a cargo de la misma entidad.

5.3. Arquitectura institucional

De acuerdo con el análisis FODA realizado en el presente trabajo, existe personal altamente especializado, comprometido y se tiene una estructura orgánica adecuada. En lo concerniente a las actividades de fiscalización y capacitación, las vienen desarrollando actualmente la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios a través de la Jefatura del Área de Verificación y Control; en este sentido, se puede afirmar que no se requiere de la incorporación de una unidad orgánica a la estructura orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales que realice la verificación y control del financiamiento directo utilizado por los partidos políticos en las campañas electorales, debido a que en la actualidad dicha unidad orgánica viene realizando la verificación y control del financiamiento directo empleado para la capacitación, investigación, formación de sus afiliados, así como en los gastos de funcionamiento ordinarios.

5.4. Metas período de 3 años

5.4.1. Meta primer año

INICIATIVA LEGISLATIVA. Se plantea la presentación del primer producto, que comprende dos mecanismos:

- Derecho de petición a través del Jurado Nacional de Elecciones. Este procedimiento de petición se concretará con la presentación del anteproyecto de ley ante la entidad.
- Derecho de petición a través de un Despacho Parlamentario

El procedimiento de petición se concretará con la presentación del anteproyecto de ley a un Congresista de la República.

5.4.2. Meta segundo año

REGLAMENTACION. En este segundo año se impulsará la formulación y aprobación de la modificación del Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios a cargo de la ONPE, a fin de adecuarlo a los nuevos cambios en la legislación señalados en la meta anterior.

5.4.3. Meta tercer año

CAPACITACION. Se considerarán indicadores de resultados que nos ayuden en el seguimiento y evaluación del Plan.

Tabla 17

Relación de Objetivos del Trabajo de Investigación y Cronograma

Objetivos Específicos	Productos	Actividades/Metas	1º año		2º año		3º año	
			1º Sem	2º Sem	1º Sem	2º Sem	1º Sem	2º Sem
1. Proponer una iniciativa legislativa para el uso del financiamiento público directo en las campañas electorales de los partidos políticos.	Se plantea la presentación del primer producto final, que comprende: - A. Ejercicio del derecho de petición a través de una solicitud al Jurado Nacional de Elecciones - B. Ejercicio del derecho de petición a través de una solicitud a un Despacho Parlamentario del Congreso de la República	Este procedimiento de petición se concretará con la presentación del Anteproyecto de Ley ante el JNE. Con las conclusiones que este órgano emita en su Informe será derivado al Pleno del Congreso, quien tomará la decisión definitiva sobre la propuesta. <u>Involucrados:</u> - Dirección Central de Gestión Institucional - Dirección General de Normatividad y Asuntos Jurídicos El procedimiento de petición a través de un Despacho Parlamentario se concretará con la presentación del Anteproyecto de ley a un Congresista de la República, a quien se le planteará la participación del equipo en el proceso de análisis que deberá realizar de la misma en su fase de estudio.		X				
		El Reglamento del Congreso de la República establece que la presentación de los proyectos de ley requiere la aprobación de la bancada respectiva para su trámite y publicación en el portal electrónico del Congreso, a partir de lo cual inicia su discusión oficial en las comisiones correspondientes y luego en el Pleno del Congreso. <u>Involucrados:</u> - Congresista - Bancada que presenta el proyecto		X				
2. Incorporar una reglamentación de fiscalización al financiamiento público directo a las campañas de	Se plantea la presentación del segundo producto denominado "Modificaciones al Reglamento de	A partir del texto legal aprobado, la ONPE debe proceder a las modificaciones del Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios.				X	X	

Objetivos Específicos	Productos	Actividades/Metas	1º año		2º año		3º año	
			1º Sem	2º Sem	1º Sem	2º Sem	1º Sem	2º Sem
electorales de los partidos políticos.	Fiscalización del financiamiento de partidos políticos”	El equipo propiciará que la ONPE convoque a expertos en el tema para incorporar sugerencias a partir del texto final definitivo de la iniciativa legislativa. <u>Involucrados:</u> - ONPE - Partidos políticos - Los tres participantes del proyecto						
3. Elaborar un plan de capacitación a las organizaciones políticas sobre las nuevas disposiciones legales que se aprueben sobre el financiamiento público directo a las campañas electorales.	Se plantea la presentación del tercer Producto denominado “Plan de Capacitación a las Organizaciones Políticas”	Aprobada la Ley y el Reglamento respectivos, la ONPE procederá a formular y ejecutar el plan de capacitación, a fin de asegurar el debido cumplimiento de las mismas por parte de las organizaciones políticas debidamente inscritas en el Registro del Organizaciones Políticas del JNE. <u>Involucrados:</u> - ONPE / JNE - Partidos políticos / organizaciones - Los tres participantes del proyecto					X	X

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo VI

Análisis de Viabilidad

6.1 Análisis de Viabilidad

6.1.1 Viabilidad Política

El presente trabajo tiene viabilidad política, dado que se encuentra en el marco de la Modernización de la Gestión Pública, el cual considera al presupuesto por resultados como uno de sus pilares, en este caso, es a través del Programa Presupuestal 0125, Mejora de la eficiencia de los procesos electorales e incremento de la participación política de ciudadanía.

Asimismo, está enmarcada en la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, la cual tiene como objeto asegurar la vigencia y defensa del sistema democrático, representando la voluntad de los ciudadanos, así como participar en procesos electorales a fin de contribuir a la gobernabilidad del país.

En cuanto a la coyuntura política del país, se realizó un Referéndum Nacional el 09 de diciembre de 2018, convocado por Decreto Supremo N° 101-2018-PCM, cuyo objeto fue someter a consulta de la ciudadanía cuatro preguntas, siendo una de ellas la siguiente: “¿Aprueba la reforma constitucional que regula el financiamiento de las organizaciones políticas?”. El resultado a favor del Sí fue abrumador: el 85.78% de los votos válidos, un total de 13'663,453 votos, demostraron el respaldo masivo de los electores por un nuevo e inmediato tratamiento legal del tema, incluyendo una reforma a nivel constitucional. Esta reforma del artículo 35° de la Constitución Política del Perú, que norma el régimen de las organizaciones políticas (y

específicamente su financiamiento), se hizo efectiva mediante Ley N° 30905.

Por otro lado, el Poder Ejecutivo mediante Resolución Suprema N° 228-2018-PCM, publicada en “El Peruano” el 22 de diciembre de 2018, creó la Comisión Consultiva denominada “Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política”, la cual tiene por objeto proponer las normas orientadas para la implementación de la reforma política. Su Presidente, Fernando Tuesta Soldevilla, afirmó en una entrevista ante el Diario “El Comercio” que su grupo de trabajo “abordará el financiamiento ilegal de partidos políticos como parte de los proyectos de ley que entregarán al Ejecutivo para su presentación en el Congreso” (El Comercio, 2018, Dic. 27). Tuesta fue más esclarecedor al mencionar que *“el tema del financiamiento se va a tocar sí o sí, (...) por la relación tan tensa y problemática sobre todo en los últimos tiempos del dinero en la política”*. Finalmente indicó que *abordarán el tema en una forma más amplia e integral y que “tiene que haber voluntad política, (pues) sin voluntad política esto va a quedar como un proyecto más y ahí tiene que ver el desarrollo de los acuerdos entre el Gobierno y el Congreso”* (El Comercio, 2018, dic. 27). La Comisión, cumplido el plazo de dos meses procedió a entregar al Presidente de la República sus propuestas de reforma, y éste las derivó al Congreso. De lo arriba expuesto, se tiene la plena convicción que la viabilidad política no podría ser más propicia en cuanto a temática y oportunidad.

6.1.2 Viabilidad Técnica

Un primer elemento, que en realidad emana de la viabilidad política, es el consenso asumido por las diversas instituciones públicas para aprobar nuevas normas que regulen el financiamiento de las organizaciones políticas. Se ha comentado ya el interés del Poder Ejecutivo de presentar al Congreso de la República las propuestas que elabore la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política.

Por su parte, el Congreso de la República exhibió disposición institucional para tratar los proyectos de ley sobre los temas del Referéndum. El Presidente del Congreso, Daniel Salaverry, dispuso, mediante Decreto de Presidencia N° 001-2018-2019-P/CR (publicado en El Peruano el 12/12/2018), ampliar la Primera Legislatura Ordinaria del Período Anual de Sesiones 2018-2019 hasta el 30 de enero de 2019. Y luego para la discusión de los proyectos de ley elaborados por la Comisión de Alto Nivel y presentados por el Poder Ejecutivo, el Presidente del Congreso amplió el plazo de cierre de la Legislatura hasta el 25 de julio de 2019.

Otra institución involucrada es la Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE, la cual a propósito del debate del proyecto de ley que incorporó el delito de financiamiento ilícito de organizaciones políticas al Código Penal (que establecía nuevas funciones a la ONPE que en realidad corresponden al Ministerio Público), señaló en un Comunicado Oficial el 22 de noviembre de 2018, que no había sido consultada y sugería un mayor diálogo y debate del proyecto luego del referéndum. Con este pronunciamiento, dicha entidad evidencia interés en el debate del tema. De todo lo mencionado, se aprecia un interés interinstitucional para avanzar en la legislación de la temática analizada.

Un segundo elemento técnico es que la implementación de la propuesta, cuya secuencia tiene una primera fase de formulación y aprobación de la ley y luego una segunda de aplicación de la misma, tiene como actores centrales al Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la primera fase, y a la ONPE y el JNE en la segunda. En el primer caso (el Poder Ejecutivo), es la Presidencia del Consejo de Ministros el organismo directamente involucrado, y en el Congreso de la República estaría a cargo de la Comisión de Constitución y Reglamento. En el segundo caso, la viabilidad técnica se sustenta en

la existencia de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, y de la Dirección Nacional de Fiscalización y Procesos Electorales del Jurado Nacional de Elecciones. Ambos organismos cuentan con la experiencia de trabajo suficiente para implementar las nuevas propuestas de ser aprobadas. Asimismo, tienen la cultura organizacional idónea para ejercer su labor con imparcialidad y probidad. En resumen, existen organismos, órganos y procedimientos que harán viable técnicamente la propuesta a presentar, sin necesidad de crear nuevas entidades ni órganos responsables.

6.1.3 Viabilidad Social

Socialmente su viabilidad está plenamente asegurada, toda vez que se pretende mejorar la fiscalización financiera de los partidos políticos con la finalidad de que la población sea beneficiada con la transparencia de la utilización de dichos fondos. La evidencia del respaldo ciudadano a regular y fiscalizar el financiamiento de las organizaciones políticas, ya fue indicado en el punto 6.1.1. en los resultados del Referéndum Nacional, al recibir el respaldo de más de trece millones de votantes la reforma constitucional que regula el financiamiento de aquéllas.

6.1.4 Viabilidad Presupuestal

El presupuesto para esta propuesta es viable. Éste se podría financiar con el presupuesto destinado a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios dentro de la Actividad de Organizaciones Políticas con fiscalización financiera. La Cadena Funcional Programática Presupuestal 2019 está planteada de la siguiente manera:

Tabla 18*Cadena Funcional del Programa Presupuestal del Proyecto*

Programa Presupuestal	Producto	Actividad	Finalidad	Unidad medida
0125. Mejora de la eficiencia de los procesos electorales e incremento de la participación política de la ciudadanía	3000656. Organizaciones políticas con apoyo en procesos electorales democráticos	5005025. Organizaciones políticas con capacidades fortalecidas	0135562. Organizaciones políticas con capacidades fortalecidas	194. Organización
		5005026. Organizaciones políticas con fiscalización financiera	0135563. Organizaciones políticas con fiscalización financiera	194. Organización

Fuente: MEF-DGPP:

https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/ppr/estr_programa/PP_0125_GNR_2019.PDF

A. Actividad 5005026

Esta Actividad denominada “Organizaciones Políticas con fiscalización financiera”, concierne al financiamiento público directo a los partidos políticos. Según el artículo 29 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, el Estado destina el 0.1% de la UIT por cada voto emitido para elegir congresistas. Estos fondos se otorgan con cargo al Presupuesto de la República y son recibidos por los partidos políticos durante el quinquenio posterior a la elección, transfiriéndose a cada partido a razón de un quinto por año. Deben ser utilizados en actividades de formación, capacitación e investigación, así como para sus gastos de funcionamiento ordinario.

Según Oficio N° 308-2016-GPP/ONPE del 14/07/2016, la ONPE informó a la Dirección de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas que los fondos asignados a los partidos políticos y alianzas electorales para el quinquenio 2017-2021, asciende a S/. 74'067,492.80 soles.

Este monto se ha dividido entre los partidos políticos de la siguiente manera:

Tabla 19

Monto quinquenal de Financiamiento Público Directo para partidos políticos y alianzas electorales Período 2017-2021

Partidos políticos y alianzas electorales	Distribución Igualitaria (40%)	Distribución Proporcional (%)	Total S/.
Fuerza Popular	4,937,832.85	17,651,437.32	22,589,270.18
Peruanos por el Cambio	4,937,832.85	7,997,822.48	12,935,655.33
Frente Amplio	4,937,832.85	6,772,250.03	11,710,082.88
Alianza para el Progreso	4,937,832.85	4,484,215.75	9,422,048.60
Alianza Popular	4,937,832.85	4,038,268.76	8,976,101.61
Acción Popular	4,937,832.85	3,496,501.34	8,434,334.20
		Total	74,067,492.80

Fuente: Transparencia MEF. Elaboración propia

De esa cifra quinquenal, dividida en cinco años, resulta un monto anual programado de S/. 14'813,498.57 soles, cifra que ya se ha programado para los años 2017 al 2019.

Tabla 20

Monto del Financiamiento Público Directo Programado para las Organizaciones Políticas - Años 2017, 2018 y 2019

Organizaciones Políticas	Monto Anual 2017	Monto Anual 2018	Monto Anual 2019
Fuerza Popular	4,517,854.04	4,517,854.04	4,517,854.04
Peruanos por el Cambio	2,587,131.07	2,587,131.07	2,587,131.07
Frente Amplio	2,342,016.58	2,342,016.58	2,342,016.58
Alianza para el Progreso	942,204.86	942,204.86	942,204.86
Somos Perú	471,102.43	471,102.43	471,102.43
Restauración Nacional	471,102.43	471,102.43	471,102.43
Alianza Popular	1,795,220.32	1,795,220.32	1,795,220.32
Acción Popular	1,686,866.84	1,686,866.84	1,686,866.84
Total	14,813,498.57	14,813,498.57	14,813,498.57

Fuente: Transparencia MEF. Elaboración propia

Por R.J. 078-2019-JN/ONPE, se aprobó la transferencia financiera y el otorgamiento mensual del año 2019 a los partidos

políticos que cumplieran con los requisitos señalados en el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, así como la del año 2018. Con ello, el monto de financiamiento de S/. 14'813,499.00 soles se otorga a razón de S/. 1'234,458.21 soles mensuales. En los Presupuestos Institucionales de Apertura de los años 2018 y 2019 de la ONPE, se ha programado dicho monto anual.

Tabla 21

Presupuesto Institucional de Apertura ONPE 2018-2019

Detalle	PIA 2018	PIA 2019
Sector 32. ONPE	58,642,327.0	66,306,841.0
	0	0
Categoría Presupuestal 0125. Mejora eficiencia	58,254,015.0	65,336,826.0
procesos electorales	0	0
Producto 3000656. Organizaciones políticas con apoyo en procesos electorales democráticos	16,536,603.0	17,354,223.0
Actividad 5005026.	0	0
Organizaciones Políticas con Fiscalización Financiera	15,898,303.0	15,916,944.0
Meta 0002-479.	0	0
Organizaciones Políticas con Fiscalización Financiera	14,813,449.0	14,813,499.0
	0	0
Otras Organizaciones	14,813,449.0	14,813,499.0
	0	0

Fuente: Transparencia MEF

Pero la siguiente información es la que nos lleva a asumir la viabilidad presupuestal del proyecto sin necesidad de un incremento del presupuesto asignado a la ONPE. En efecto, la comparación entre el monto transferido a los partidos políticos y el gasto que ellos han reportado nos presenta las siguientes cifras.

Tabla 22

Monto del Financiamiento Público Directo transferido y Reporte de Gasto de las Organizaciones Políticas en los años 2017 y 2018

Actividades	2017		2018	
	Transferido	Reportado	Transferido	Reportado
Fuerza Popular	4,517,854.04	0.00	9,035,708.13	767,636.53
Peruanos por el Cambio	2,587,131.07	1,714,403.93	3,451,523.98	1,203,775.35
Frente Amplio	2,342,016.58	1,789,128.52	2,894,903.58	2,464,671.76
Alianza para el Progreso	942,204.86	864,387.95	1,020,021.74	998,990.20
Somos Perú	471,102.43	470,560.35	465,080.26	463,241.73
Restauración Nacional	471,102.43	356,857.36	594,670.95	484,833.43
Alianza Popular (Apra, PPC y Vamos Perú)	0.00	0.00	0.00	0.00
Acción Popular	0.00	0.00	0.00	0.00
Total	11,331,411.4 ₁	5,195,338.11	18,718,562.7 ₈	7,408,529.93
%		45.85		39.58

Fuente: Plataforma CLARIDAD – ONPE. Elaboración propia

Se puede apreciar que los partidos políticos no sólo tuvieron más dinero disponible el segundo año respecto del primero (pasaron de 11 a 18 millones porque el saldo del 2017 se transfirió al 2018), sino que la ejecución reportada también creció (de 5 a 7 millones de soles). Sin embargo, en términos porcentuales la situación no fue la misma, pues en el ejercicio 2017 los partidos que recibieron fondos reportaron una ejecución del 45.85% de los mismos, pero el año siguiente esta proporción descendió a 39.58%. En ambos períodos, la ejecución total del gasto es menor al 50% del monto transferido, lo que nos lleva a pronunciarnos sobre la poca capacidad de gastos de los partidos políticos, a pesar de contar con los recursos programados.

En cuanto al impacto cuantitativo, teniendo en cuenta que la implementación de nuestra propuesta no genera recursos

adicionales en los montos asignados a cada partido político, su impacto se muestra positivo puesto que los partidos dispondrán de recursos financieros para solventar los gastos de campañas electorales en los períodos que corresponda.

Los siguientes cuadros evidencian que con el presupuesto asignado anualmente es factible la aplicación de la nuestra propuesta. Aquí observamos la distribución del Financiamiento Público Directo por actividades de los años 2018 y 2019.

Tabla 23

Financiamiento Público Directo asignado a las Organizaciones Políticas por Actividades comprendidas en la LOP-2018 y 2019

Actividad del Gasto	Total 2018	%	Total 2019	%
Funcionamiento	5,597,384.12	29.90	6,366,065.31	27.27
Formación	4,358,318.68	23.28	5,347,257.40	22.91
Capacitación	3,504,335.48	18.72	4,425,715.01	18.96
Investigación	1,496,240.91	7.99	1,897,258.06	8.13
Adq. Activos Fijos	3,762,283.59	20.10	5,304,164.18	22.73
Total	18,718,562.78	100.00	23,340,459.96	100.00

Fuente: Plataforma CLARIDAD – ONPE. Elaboración propia

En la siguiente tabla podemos ver la diferencia entre el monto asignado en el 2018 y el monto realmente ejecutado. La diferencia es notable: la capacidad de ejecución llega apenas al 38% del total.

Tabla 24

Presupuesto de Financiamiento Público Directo Asignado y Ejecutado por PP según Rubro de Gasto – Ejercicio 2018

Actividad de Gasto	Asignado	Ejecutado	%
Funcionamiento	5,597,384.12	3,978,791.22	71.08
Formación	4,358,318.68	1,193,119.42	27.38
Capacitación	3,504,335.48	1,300,544.08	37.11
Investigación	1,496,240.91	403,354.99	26.96
Adq. Activos Fijos	3,762,283.59	232,720.22	6.19

Actividad de Gasto	Asignado	Ejecutado	%
Total	18,718,562.78	7,108,529.93	37.98

Fuente: Plataforma CLARIDAD – ONPE. Elaboración propia

Ello nos permite señalar que la propuesta de establecer hasta el 50% del mismo para las campañas electorales es totalmente pertinente y viable, sin necesidad de incremento presupuestal. Será en el reglamento donde se establecerá en qué período se empezará a ejecutar esta inclusión. En resumen, de aprobarse la propuesta legal, se incluirá la actividad “Campañas Electorales” sin necesidad de incremento presupuestal.

Tabla 25

Monto Anual asignado – 2018

Actividad de Gasto	Asignado
Funcionamiento	
Formación	
Capacitación	
Investigación	14,813,498.57
Adquisición Activos Fijos	
Campañas electorales	

Fuente: Elaboración propia

A través del portal de Transparencia del MEF, se puede observar en el informe de “Ingresos y gastos en campañas electorales del 2006 al 2016”, que entre el 2006 y el 2011 los gastos de campaña pasaron de 23 a más de 72 millones de soles, un incremento superior al 300%.

Tabla 26

Ingresos y Gastos de las Organizaciones Políticas en campañas electorales 2006 al 2016

Elecciones Generales	Ingresos de Campaña	Gastos de Campaña
2006	24,617,043.66	23,057,417.50
2011	62,908,158.22	72,205,469.05
2016	63,796,970.40	66,433,247.08

Fuente: Elaboración propia con información del Portal de Transparencia

El monto se redujo ligeramente el 2016 en que los partidos y alianzas reportaron gastos por 66 millones y medio de soles, aproximadamente. Pasemos ahora a comparar los gastos en campañas electorales en las elecciones de 2011 y 2016:

Tabla 27

Gastos en campañas electorales en elecciones generales 2011 y 2016

Elecciones Generales	Total Gastos de Campaña	Gastos en publicidad	%	Gastos en publicidad televisiva	%	% de gastos de campaña
2011	72,205,469.05	57,680,086.93	80.00	36,626,615.86	63.50	51.00
2016	66,433,247.08	46,513,929.44	70.00	24,451,057.91	53.00	37.00

Fuente: Elaboración propia con información del Portal de Transparencia

Como podemos apreciar, los datos muestran que la publicidad, representando entre 70% y 80% de los gastos, es el principal rubro de gasto en campañas electorales. Considerándose como gastos de publicidad la contratación de propaganda electoral en televisión, radio, prensa escrita y publicidad exterior.

Mediante Ley N° 30905, se modifica el artículo 35 de la Constitución Política del Perú para regular el financiamiento de organizaciones políticas, precisando, entre otros temas, que solo se autoriza la difusión de propaganda en medios de comunicación radiales y televisivos mediante el financiamiento público indirecto. Si tomamos como referencia los gastos del año 2016, tenemos:

Tabla 28

Gastos de Campaña de las organizaciones políticas 2016

Gastos de Campaña 2016 1a. vuelta (a)	Gastos en publicidad radial y televisiva que se atenderán con FPI (b)	%	Total (a) – (b)
56,575,583.00	28,461,124.88	50,3%	28,114,458.12

Fuente: Elaboración propia

Si esta cifra de más de 28 millones de soles, la considerásemos como gasto estimado de campaña para el 2021, y la comparamos con la cifra de la Tabla 25 (cifra anual propuesta del 50% del FPD), con certeza tenemos que gran parte de los gastos de campaña provendrían de recursos lícitos y confiables, y ello, sin necesidad de adicionar los recursos no utilizados en el año programado, que ofrecería un mayor monto disponible.

En la siguiente tabla encontramos información de los dos años bajo análisis. Es preciso indicar que los montos del año 2019 son mayores, debido a que los saldos no ejecutados en el año 2018 han sido incluidos en el presupuesto del período siguiente:

Tabla 29*Financiamiento Público Directo Asignado y Ejecutado, según rubro de gastos 2018 y 2019*

Actividad del Gasto	2018			2019		
	Asignado	Ejecutado	%	Asignado	Ejecutado	%
Funcionamiento	5,597,384.12	3,978,791.22	71.08	6,366,065.31	1,462,217.80	22.97
Formación	4,358,318.68	1,193,119.42	27.38	5,347,257.40	195,673.03	3.66
Capacitación	3,504,335.48	1,300,544.08	37.11	4,425,715.01	440,996.17	9.96
Investigación	1,496,240.91	403,354.99	26.96	1,897,258.06	27,000.00	1.42
Adq. Activos Fijos	3,762,283.59	232,720.22	6.19	5,304,164.18	33,483.00	0.63
Total	18,718,562.78	7,108,529.93	37.98	23,340,459.96	2,159,370.00	9.25

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de la Plataforma CLARIDAD – ONPE

Nuevamente observamos la baja capacidad de gasto de los partidos. Por esta situación consideramos que nuestra propuesta de modificación de la ley vigente, respecto al financiamiento público directo, para permitir que -en los años electorales- un porcentaje (50%) de ese dinero sea utilizado para solventar gastos de campaña, no requerirá otra modificación normativa adicional.

B. Actividad 5005025

Esta Actividad denominada “Organizaciones Políticas con capacidades fortalecidas”, incluye, entre otras, a las actividades de capacitación necesarias para adiestrar y generar competencias de los responsables del financiamiento dentro de los partidos políticos. Las acciones de capacitación comprendidas en la presente propuesta, serán adecuadas y priorizadas dentro del Presupuesto asignado a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios.

Tabla 30

Presupuesto para Capacitación a cargo de ONPE

Detalle	PIA 2018
Programa Presupuestal 0125	Mejora de la eficiencia de los procesos electorales e incremento de la participación política de la ciudadanía
Producto 3000656.	Organizaciones políticas con apoyo en procesos electorales democráticos
Actividad 5005025.	Organiz. Políticas con Capacidades Fortalecidas
Acción Estratégica	Capacitación oportuna en materia de finanzas partidarias a las organizaciones políticas
Responsable	Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios

Fuente: Transparencia MEF

El Presupuesto Institucional de Apertura del Ejercicio 2019 fijó las actividades de capacitación en S/. 263,684.00 soles, y por el Presupuesto Institucional Modificado ascendió a S/. 1'428,786.00 soles.

Respecto a la capacitación de los partidos políticos como alternativa de solución, se presentan las siguientes evidencias, tomadas del Programa Presupuestal 0125:

Tabla 31

Causalidad / Deficiencia: Limitada participación de los actores en actividades de capacitación (PP 0125 - 2019, p. 26 - 29)

Evidencia que justifique la relación de causalidad respectiva (cite la evidencia de la Nota I)	<ul style="list-style-type: none"> • Base de datos de la capacitación de Actores electorales de las Elecciones Regionales y Municipales 2010 y Elecciones Regionales y Municipales 2014 – Reportes estadísticos generados del sistema de registro de la capacitación de actores electorales. • Registros Internos de la ONPE (2013-2016). • La evidencia de Nota 1, corresponde al Nivel D (Tabla N° 22).
--	--

Fuente: Contenidos Mínimos del Programa Presupuestal 0125. Mejora de la Eficiencia de los Procesos Electorales e Incremento de la Participación Política de la Ciudadanía” (ONPE 2019)

Tabla 32

Causalidad / Deficiencia: Organizaciones políticas con rendición de cuentas (finanzas partidarias) poco transparentes (PP 0125 - 2019, p. 53 - 63)

Evidencia que justifique la relación de causalidad respectiva (cite la evidencia de la Nota I)	<ul style="list-style-type: none"> • Manual sobre el financiamiento político – IDEA Internacional, de Magnus Ohman, Pablo Gutiérrez / Daniel Zovatto. • Registros Internos de la ONPE-GSFP (2014, 2015, 2016, 2017).
--	--

Fuente: Contenidos Mínimos del Programa Presupuestal 0125. Mejora de la Eficiencia de los Procesos Electorales e Incremento de la Participación Política de la Ciudadanía” (ONPE 2019).

Tabla 33

Causalidad / Deficiencia: Organizaciones políticas con insuficiente capacidad operativa (PP 0125 - 2019, p. 63 - 66)

Evidencia que justifique la relación de	Organización informal de los partidos en América Latina. Flavia Freinderberg, Universidad de Salamanca, Steve Levitsky, Harvard University.
---	---

causalidad respectiva (cite la evidencia de la Nota I) <http://blog.pucp.edu.pe/blog/fernandotuesta/2017/01/12/partidos-e-inmovilizados/> Registros Internos de la ONPE-GSFP (2014, 2015, 2016, 2017).

Fuente: Contenidos Mínimos del Programa Presupuestal 0125. Mejora de la Eficiencia de los Procesos Electorales e Incremento de la Participación Política de la Ciudadanía” (ONPE 2019).

C. Análisis Costo – Beneficio

El análisis cuantitativo nos permite precisar que las propuestas formuladas en el presente trabajo (modificación legislativa, cambios en el reglamento y capacitación financiera a los partidos políticos), se encuentran previstas en el presupuesto institucional de la ONPE. Debe tenerse en cuenta que los gastos por campañas electorales no se darán todos los años sino cada cinco años, siendo la más cercana en el tiempo las elecciones generales de 2021, por lo que en propiedad no se requieren modificaciones (ni menos ampliaciones) en los años 2019 y 2020.

La programación del costo es la siguiente:

Entidad: Oficina Nacional de Procesos Electorales

Categoría del Programa Presupuestal:

0125 Mejora de la eficiencia de los procesos electorales e incremento de la participación política de la ciudadanía

Actividades:

5005025: Organizaciones políticas con capacidades fortalecidas

5005026: Organizaciones políticas con fiscalización financiera

AÑO / PERÍODO: 2019-2020-2021

OBJETIVO GENERAL

Mejorar la regulación y fiscalización del financiamiento de los partidos políticos, para el fortalecimiento de la democracia en el Perú, en el marco del Programa Presupuestal 0125.

DETALLE DE LA TAREA: COSTO ANUAL S/.

01 Continuar con el otorgamiento del financiamiento público directo de acuerdo con lo programado para los 5 años: 14,813,498.57

02 Capacitación oportuna en materia de finanzas partidarias a las organizaciones políticas 1,428,786.00

LOGROS O BENEFICIOS POR OBTENER

- Permitirá que los partidos políticos realicen actividades en las campañas electorales con total transparencia.
- Reducirá los niveles de corrupción a que están expuestos los representantes y/o miembros de los partidos políticos.
- Al no generar impacto económico negativo, la población tendría un menor nivel de rechazo al otorgamiento del financiamiento público directo.

Tal como se detalla en la Tabla N° 20, el financiamiento directo a los partidos políticos para el Ejercicio 2019 está plenamente garantizado al estar comprendido en el Programa Presupuestal 0125: “Mejora de la eficiencia de los procesos electorales e incremento de la participación política de la ciudadanía”, en la siguiente Cadena Programática:

Categoría Presupuestaria 0125: Mejora de la eficiencia de los procesos electorales e incremento de la participación política de la ciudadanía.

Producto 3000656: Organizaciones Políticas con apoyo financiero en procesos electorales democráticos

Grupo Funcional 0006: Información Pública

Actividad 5005026: Organizaciones Políticas con fiscalización financiera

Genérica 5-2.5: Otros gastos

Sub-Genérica 2: Transferencias a instituciones sin fines de lucro

Detalle Sub-Genérica 1: Transferencias corrientes a instituciones sin fines de lucro

Específica 1: Transferencias corrientes

Detalle de Específica 99: A otras organizaciones

Monto PIA: 2.5.2.1.1.99 S/ 14'813,499.00

En conclusión, no se requiere de modificaciones ya que se cuenta con los recursos presupuestales para el otorgamiento de esta subvención en el año 2019 a favor de los partidos políticos beneficiarios comprendidos en el marco de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

6.1.5 Viabilidad Operativa

La propuesta será implementada por la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, como ente rector a cargo del Programa Presupuestal 0125. Mejora de la Eficiencia de los Procesos Electorales e Incremento de la Participación Política de la Ciudadanía.

Los eventos de capacitación serán dirigidos a los representantes de los partidos políticos, para la aplicación de las modificatorias de la Ley de Organizaciones Políticas, según los tipos de financiamiento (privado y público -directo e indirecto-). Se orientan a fomentar el fortalecimiento de los partidos y la transparencia en el manejo de sus recursos. Se encargará a la ONPE, a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, para que brinde los talleres de manera ordenada y transparente a nivel nacional, incluyendo

recursos digitales y herramientas didácticas e interactivas que fomenten el interés de los representantes de los partidos políticos.

6.2 Análisis de Viabilidad según análisis de actores

Basados en el análisis de los actores (Stakeholders), y como ya lo hemos mencionado en acápites anteriores, la propuesta es viable pues la mayor parte de ellos están de acuerdo con la propuesta y existe convergencia para el desarrollo de los productos.

6.3 Análisis de Viabilidad según evaluación estratégica-gerencial

Para la viabilidad del proyecto en el campo de la evaluación estratégica-gerencial, se asume el enfoque de valor público.

6.3.1 Generación de Valor Público

Asumimos el enfoque de valor público señalado por Humberto García (2015): *“Lo que importan son los resultados que los servicios, proyectos o programas causen entre los pobladores objetivo, pero también importan los procesos aplicados para generar dichos resultados, ya que las relaciones y los procesos que se establecen entre las organizaciones responsables por una creación de valor público y las comunidades generan valor en sí mismos”*.

Lograr que las organizaciones políticas tengan un manejo de sus finanzas en forma transparente y con recursos legales, evitará el riesgo de ser influenciados por poderes económicos opacos o ilícitos, no sólo en las campañas electorales, sino también en el ejercicio del gobierno (y evitar prácticas corruptas). En cuanto a los procesos legales, al realizarse mejoras en el financiamiento de las organizaciones políticas, a partir de los cauces legalmente establecidos, y lograr leyes que transformen la realidad sin violencia y en paz, la ciudadanía logra una mayor confianza en el sistema democrático, fortaleciendo su legitimidad y funcionamiento.

En consecuencia, la propuesta presentada en este trabajo genera valor público al contribuir al resultado final del Programa Presupuestal 0125, que es tener Procesos Electorales Eficientes e incrementar la Participación Política de la Ciudadanía (Ver Matriz de Consistencia – Anexo 4).

Asimismo, el proyecto se articula al objetivo del Perú de ser un país miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) -lo que según el CEPLAN es factible de alcanzar el 2021-, ya que en el Programa País asumido con dicha organización se busca mejorar dos Indicadores de Gobernabilidad: el Estado de Derecho y el Control de la Corrupción (CEPLAN, 2015)

Capítulo VII

Seguimiento

7.1 Desarrollo de indicadores para seguimiento

Los indicadores que se plantean se han obtenido del documento Contenido mínimo del Programa Presupuestal 0125 del enfoque de resultados de la ONPE:

- Porcentaje de organizaciones políticas inscritas en el ROP, supervisadas económico-financieramente.

Permite conocer el porcentaje de organizaciones políticas a las cuales la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP) les realizó la visita de verificación y control de actividad económico-financiera.

Método de cálculo:

Nº de organizaciones políticas con visita de verificación: x 100

Nº Total de organizaciones políticas obligadas a presentar información financiera a la ONPE.

- Porcentaje de organizaciones políticas capacitadas en temas de finanzas partidarias

La Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP) considera como organizaciones políticas capacitadas, a aquella organización política que asistió al taller de capacitación en materia de finanzas partidarias convocado por la ONPE.

Método de cálculo:

Nº de organizaciones políticas capacitadas: x 100

Nº Total de organizaciones políticas inscritas en el ROP.

7.2 Desarrollo de indicadores de resultados

El indicador que se plantea se ha obtenido del documento: “Contenido Mínimo del Programa Presupuestal 0125 del Enfoque de Resultados de la ONPE”:

- Promedio de días para la elaboración de los Informes Técnicos de Verificación y Control de la Información Financiera Anual de las Organizaciones Políticas

Permite conocer el tiempo promedio invertido en la elaboración de los informes técnicos de la información Financiera Anual, con el objeto de controlar el tiempo de elaboración dentro del plazo (06 meses contados de la recepción de la información anua) establecido por la Ley de organizaciones políticas.

Método de cálculo:

N° de días utilizados para elaborar el Informe Técnico x 100

N° Total de organizaciones políticas obligadas a presentar información financiera anual.

Conclusiones

PRIMERA. Los partidos políticos en el Perú se encuentran entre las instituciones con el más bajo porcentaje de confianza, tanto a nivel de país como de América Latina, debido a los escándalos de corrupción vinculados al financiamiento de candidatos, afectando la democracia.

SEGUNDA. El financiamiento a los partidos políticos es necesario para garantizar una competencia electoral. Por ello, para reducir la diferencia entre los altos costos de publicidad y la escasez de dinero de los partidos políticos, es indispensable acceder al uso del financiamiento público directo durante las campañas electorales de estas organizaciones.

TERCERA. Los recientes cambios legislativos resultan insuficientes para desincentivar a los partidos políticos de recibir financiamiento ilegal, por ello para viabilizar la utilización del financiamiento público directo en las campañas electorales de estas organizaciones, se debe fortalecer la regulación y la fiscalización del financiamiento público directo a los partidos políticos en el marco del Programa Presupuestal 0125 “Mejora de la eficiencia de los procesos electorales e incremento de la participación política de la ciudadanía 2019-2021”.

CUARTA. La utilización del financiamiento público directo en las campañas electorales de los partidos políticos permitirá:

- Reducir significativamente la necesidad de los partidos políticos de recurrir a otras fuentes de ingreso.
- Limitar los intereses particulares.
- Transparentar el origen y procedencia del dinero que se emplea.
- Mejorar y facilitar el control y la supervisión de estos recursos.
- Generar equidad y similares condiciones entre los candidatos.
- Fortalecer el Sistema de partidos políticos sin generar mayor presupuesto.

QUINTA. Para conseguir una mejor regulación, transparencia y fiscalización se requiere: reestructurar el uso del financiamiento público directo de los partidos políticos, otorgar una mayor capacidad de fiscalización al organismo electoral competente y establecer mayores responsabilidades a los candidatos y partidos políticos. Para ello, se tiene que modificar la Ley de Organizaciones Políticas, modificar el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios y llevar adelante un plan de capacitación a los partidos políticos.

Recomendaciones

PRIMERA. Se recomienda que el Perú opte por una legislación innovadora en el campo del financiamiento público de los partidos políticos, que termine con la dependencia de los aportes privados, coadyuve a reforzarlos institucionalmente y contribuya al fortalecimiento de la democracia.

SEGUNDA. La propuesta legislativa que regula el uso del financiamiento público directo en campañas electorales, debe ser presentada ante el Jurado Nacional de Elecciones y/o ante un despacho parlamentario del Congreso de la República, recomendando su debate y aprobación por el pleno del Congreso.

TERCERA. Una vez aprobado el proyecto de Ley se requerirá de la reglamentación de las disposiciones contenidas en la propuesta, la misma que corresponderá realizar a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, entidad con la experiencia y competencia para efectuarlo, recomendando se considere como insumo el proyecto de reglamentación contenido en el Anexo 2 del presente trabajo.

CUARTA. Para la correcta implementación y cumplimiento de las disposiciones contenidas en el proyecto de ley y la reglamentación sobre financiamiento público directo por parte de los partidos políticos se requiere de una didáctica capacitación a los mismos, la cual deberá desarrollarse por la Oficina Nacional de Procesos Electorales, recomendando que sea ejecutada teniendo como base el Plan de Capacitación plasmado en el Anexo 3 del presente trabajo.

QUINTA. Tenemos la convicción que la aprobación del proyecto de ley, tendrá un impacto fundamental en el objetivo de alcanzar dos indicadores de gobernabilidad para ser parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE: el estado de derecho y el control de la corrupción; por ello, recomendamos entregar el presente trabajo al Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN, en su calidad de entidad responsable del seguimiento de las Políticas Nacionales (Decreto Supremo 029-2018-PCM)

Referencias Bibliográficas

- Alcántara, M. y Freidenberg, F. (2001). *“Los partidos políticos en América Latina”*. Ediciones Universidad de Salamanca. España.
- Alianza para el Progreso. (2014) *“Estatuto del partido político Alianza para el Progreso”*. Disponible en:
http://www.app.pe/wp-content/uploads/2014/07/ESTATUTO_APP.pdf.
- Americas' Accountability Anti-Corruption Project. (2004). *“Political-Party Finance in Argentina, Chile, Costa Rica and Mexico: Lessons for Latin America”*. USAID, Virginia, EEUU.
- Archenti, N. y Arrascada, M. (2001) *“Financiamiento de campañas electorales. El caso de la ciudad autónoma de Buenos Aires”*. Trabajo que forma parte del Proyecto ARG 00/007. Universidad de Buenos Aires.
- Bardales, E. (2017, noviembre 30). *“Transparencia: Gastos en campañas electorales en Perú casi se ha triplicado en solo diez años”*. *Diario Gestión*. Disponible en: <https://gestion.pe/cade-2017/transparencia-gastos-campanas-electorales-peru-triplicado-diez-anos-221767>.
- Briscoe, I. (2014). Conferencia “Redes ilícitas y política en los países de América Latina”, en *“Financiamiento de la Política en el Perú”*. IDEA Internacional. Edic. ONPE. Lima, Perú.
- CAN. Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. (2019). *“Hacia la Democracia del Bicentenario”*. Edic. Konrad Adenauer Stiftung, Lima, Perú.
- Casas-Zamora, K. y Zovatto, D. (2005). *“El costo de la democracia: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina”*. Latin America Initiative, Foreign Policy at Brookings. Informe Política.
- Casas-Zamora, K. y Zovatto, D. (2011). *“Para llegar a tiempo: Apuntes sobre la Regulación del financiamiento político en América Latina”*. IJ. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3014/5.pdf>.
- Carter, C., The. (s/f) *“Financiamiento político y regulación de campañas electorales en América Latina”*. Documento. Atlanta, EEUU. Recuperado de:

https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/americas/electoral_code_booklet-vdg_a2_final2.pdf.

CEPLAN (2015). “*Perú 2021: País OCDE*”. (Segunda edición, febrero 2015) Serie: Avance de Investigación 1. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Lima, Perú.

Cordero, L. (s/f) “*La fiscalización del financiamiento de los partidos políticos: un asunto de conciencia crítica*”. Conferencia en Congreso de Costa Rica.

Recuperado de:

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/ED0001CAF216F19305257E0300768903/\\$FILE/1026_2.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/ED0001CAF216F19305257E0300768903/$FILE/1026_2.pdf).

Del Castillo, J. Proyecto de Ley N° 2686/2017-CR, “*Proyecto de Ley para combatir la corrupción en el financiamiento de la propaganda radial y televisiva de señal abierta en campañas de Elecciones Generales Nacionales*”. Congreso de la República.

Del Río, J. y Díaz, C. (2016). Tesis “*El financiamiento público directo como vía de institucionalidad electoral y medio de reducción del delito de lavado de activos en los partidos políticos*”. Universidad Nacional de Trujillo, Perú.

Recuperado de:

<http://dspace.unitru.edu.pe/bitstream/handle/UNITRU/2008/T-16-2171-%20DEL%20R%20C3%8DO%20ARANDA%20JOS%20C3%89%20LUIS-D%20C3%8DAZ%20SILVA%20CYNTHIA%20MILAGROS.pdf?sequence=1>.

Duverger, M. (2006) “*Los Partidos Políticos*”. (Ed. 20). México, Fondo de Cultura Económica.

El Comercio. (2016, octubre 02). “*Peruanos no confían en partidos políticos ni en el Congreso*”. El Comercio. Lima. Disponible en:

<https://elcomercio.pe/politica/actualidad/peruanos-confian-partidos-politicos-congreso-399213>.

El Comercio. (2017, octubre 01). “*Encuesta: ¿en qué instituciones confían los peruanos?*”. El Comercio. Lima. Disponible en:

<https://elcomercio.pe/politica/encuesta-instituciones-confian-peruanos-noticia-462214>.

El Comercio. (2017, octubre 26). “*¿Fondos de papel?*”. El Comercio. Lima.

Disponible en:

<https://elcomercio.pe/politica/fondos-papel-columna-fernando-tuesta-noticia-468784>

El Comercio. (2018, marzo 01). “*Abarata las campañas*”. El Comercio. Lima.

Disponible en:

<https://elcomercio.pe/politica/abarata-campanas-columna-fernando-tuesta-soldevilla-noticia-501059>

El Comercio. (2018, marzo 08). “*Romper la dependencia del dinero privado*”. El Comercio. Lima. Disponible en:

<https://cdn.elcomercio.e3.pe/politica/romper-dependencia-dinero-privado-fernando-tuesta-noticia-502800>

El Comercio. (2018, marzo 15). “*Como evitar que el dinero someta a la política*”. El Comercio. Lima. Disponible en:

<https://elcomercio.pe/politica/evitar-dinero-someta-politica-fernando-tuesta-noticia-504592>

El Comercio. (2018, diciembre 27). “*Tuesta confirma que evaluarán el financiamiento de partidos políticos*”. El Comercio. Lima. Disponible en:

<https://elcomercio.pe/politica/fernando-tuesta-confirma-evaluaran-financiamiento-partidos-politicos-nndc-noticia-591663>.

El Comercio. (2019, febrero 21). “*Tú me haces falta*”. El Comercio. Lima.

Disponible en:

<https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/me-falta-fernando-tuesta-noticia-609802>

García, H. (2015) “*Gestión pública y valor público*”. Revista Actualidad Gubernamental, N° 78, abril 2015. Lima, Perú. Disponible en:

http://aempresarial.com/web/revitem/24_17472_07084.pdf.

Griner, S. y Arias, C. (2007) “*Medios de comunicación y partidos políticos en América Latina: una aproximación más allá de la obsesión por controlar el gasto electoral*”. México, Fundación Friedrich Ebert.

Gutiérrez, P. y Zovatto, D. (2011) “*Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*” (Ed. 1). México, IDEA, OEA y UNAM.

Higonet, M. (2015) “*Financiación de los partidos políticos en la Unión Europea y América Latina*”. Eurolat, Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana, Comisión de Asuntos Políticos, de Seguridad y Derechos Humanos.

- Joignant, A. (2013) *“La democracia y el dinero. Vicios privados, fallas públicas y evoluciones institucionales de los sistemas regulatorios del financiamiento político en 18 países latinoamericanos”*. En Rev. Política y Gobierno, Vol. XX, N° 1, México DF, 1° Semestre.
- Lujambio, A. (2007) *“La fiscalización de los gastos de los partidos políticos”*, en Nohlen, Dieter. Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. México, IIDH-IFE-TEPJF, Universidad de Heidelberg y Fondo de Cultura Económica.
- Malamud, A. (2003) *“Partidos Políticos”*. Publicado en “Introducción a la Ciencia Política” (Ed. 4). Buenos Aires, Editorial Eudeba. Recuperado de: <http://catedras.fsoc.uba.ar/isuani/Partidos-MALAMUD.pdf>.
- Méndez, M. (2009) *“El impacto del narcotráfico en el ámbito político. La cadena narco: Amenaza para la democracia y la gobernabilidad”*. Lima, PUCP. Recuperado de: http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/39934/2_impacto_politico.pdf?sequence=2.
- Méndez, M. (2003) *“Campañas electorales: la modernización en Latinoamérica”*, México, Editorial Trillas.
- Ministerio Público. (2016) *“100 medidas para la lucha contra la Corrupción – Política Nacional de Integridad y lucha contra la Corrupción. Acciones concretas”*, Lima, Perú. Fiscalía de la Nación.
- Morán, F. y Valencia, M. (2017) *“Los partidos políticos en México. El paradigma de la rendición de cuentas en el marco de las reformas en materia de transparencia y acceso a la información”*. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidade da Coruña, España. Vol. 21, pág. 229-258.
- Mucke, U. (2008) *“Poder y Política. El Partido Civil antes de la Guerra con Chile”*. Lima, Revista Histórica PUCP, Vol. 32, Núm. 2. Recuperado de: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/historica/article/viewFile/331/322>.
- Mujica, J. Melgar, S. y Zevallos, N. (2017) *“Corrupción en gobiernos subnacionales en el Perú. Un estudio desde el enfoque de la oportunidad delictiva”*. Revista Elecciones, ONPE, Vol. 16, N° 17. Pág. 45-76.

- Muñoz-Pogossian, B. (2015) *“Equidad en el financiamiento de campañas en América Latina y sus implicaciones para la competitividad electoral”*. Colombia. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n85/n85a03.pdf>.
- Nohlen, D. (2007) *“Sistemas Electorales presidenciales y parlamentarios”*, en Tratado de derecho electoral comparado en América Latina. (Ed. 2) México, Fondo de Cultura Económica.
- Núñez, E. (s/f) *“La política y la historia de los partidos políticos en el Perú”*. Recuperado de: <http://www.liceus.com/cgi-bin/ac/pu/La%20politica%20y%20la%20historia%20de%20los%20partidos%20politicos%20en%20el%20Per%C3%BA.pdf>.
- OEA. *“Política, Dinero y Poder. (2011) Un dilema para la democracia de las Américas”* (Ed. 1). México DF, Edit. Fondo de Cultura Económica.
- Ohman, M. (2015) *“Introducción al financiamiento político”*. En *“El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político”*, Estocolmo, IDEA Internacional.
- Ojo Público. (2016, febrero 10). *“Entrevista a José Luna Gálvez: Las donaciones tienen un tope, pero cada uno gasta lo que puede en su propia campaña”*. Por Elizabeth Salazar Vega. Lima. Disponible en: <https://ojo-publico.com/157/las-donaciones-tienen-un-tope-pero-cada-uno-gasta-lo-que-puede-en-su-propia-campana>.
- ONPE. (2018) *“Reglamento de Financiamiento y de Supervisión de Fondos Partidarios”*. Resolución Jefatural N° 025-2018-J/ONPE actualizada. Recuperado en: <https://www.web.onpe.gob.pe/modFondosPartidarios/downloads/RFSFP-2018.pdf>.
- ONPE. (2014) *“Elecciones Regionales y Municipales 2014”*. Pág. 201. Recuperado en: <https://www.web.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/L-0108.pdf>.
- ONPE. (2017) *“Compendio Electoral Peruano 2017”*. Lima, Perú. Edit. ONPE.
- ONPE. (2018a) *“El Financiamiento de los Partidos Políticos en el Perú: Sistematización de la experiencia desde la ONPE”*. Serie Documento de Trabajo N° 43. Lima. Perú.
- ONPE. (2018b) *“Anexo 2. Contenidos Mínimos del Programa Presupuestal 0125. Mejora de la Eficiencia de los Procesos Electorales e Incremento de la*

- Participación Política de la Ciudadanía. Estructura Funcional Programática para el Año Fiscal 2019*". Oficio N° 0029-2018-GPP/ONPE (15/01/2018). Gerencia de Planeamiento y Presupuesto – ONPE.
- ONPE. (2019) "*Anexo 2. Contenidos Mínimos del Programa Presupuestal 0125. Mejora de la Eficiencia de los Procesos Electorales e Incremento de la Participación Política de la Ciudadanía. Estructura Funcional Programática para el Año Fiscal 2020*". Oficio N° 0013-2019-GPP/ONPE (15/01/2019). Gerencia de Planeamiento y Presupuesto – ONPE.
- ONU. (2008) "*La Democracia y las Naciones Unidas*". Recuperado de: <http://www.un.org/es/events/democracyday/2008/pdf/DEMOCRACIAYNACIONESUNIDASFINAL.pdf>.
- Orrego Penagos, Juan Luis. (1989) "*Domingo Elías y el Club Progresista: los civiles y el poder hacia 1850*". Lima, PUCP. Recuperado de: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/historica/article/viewFile/7766/8019>.
- Orrego, J. (2008) "*La era del guano: la consolidación de la deuda interna*". Blog de Juan Luis Orrego, Lima, PUCP. Recuperado de: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/juanluisorrego/2008/08/14/la-era-del-guano-la-consolidacion-de-la-deuda-interna/>.
- Páez, Á. (2018, noviembre 14). "*Rolando Reátegui fue quien evidenció a la secretaria de Keiko Fujimori*". Diario La República, Lima. Recuperado de: <https://larepublica.pe/politica/1357467-keiko-fujimori-rolando-reategui-delato-secretaria-carmela-paucara-fuerza-popular-caso-odebrecht>.
- Paredes, J. (2013) "*La Sociedad Patriótica y el primer gran debate político del Perú Independiente*". Lima, UNMSM. Recuperado de: http://ateneo.unmsm.edu.pe/ateneo/bitstream/123456789/2531/1/nueva_coronica05n2_2013.pdf.
- Payne, M. et al. (2006). "*La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*", Washington DC, BID-IDEA.
- Perú21. (2014, setiembre 05). "*Jaime Antezana: Hay 14 congresistas vinculados al narcotráfico*". Perú21. Lima. Disponible en: <https://peru21.pe/politica/jaime-antezana-hay-14-congresistas-vinculados-narcotrafico-183732>.

- Perú Posible. (1999) “*Estatuto del partido político Perú Posible*”. Disponible en: <http://americo.usal.es/oir/opal/Documentos/Per%C3%BA/Per%C3%BA%20Posible/ESTATUTOS1999.pdf>.
- PNUD. (2004) “*La Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*” (Ed. 2). Buenos Aires, Edit. Alfaguara.
- Portal PQS. (2016) “*¿Cómo se financian los partidos políticos en el Perú?*”, edición del 09/10/s-a. Recuperado de: <https://www.pqs.pe/actualidad/noticias/como-se-financian-los-partidos-politicos-en-el-peru>.
- Portal Zona Económica (2009) Artículo “*Recursos Financieros*”. Recuperado de: <https://www.zonaeconomica.com/recursos/financieros>.
- Posada-Carbó, E. (2008) “*Democracy, Parties and Political Finance in Latin America*”. Kellogg Institute. Working Paper 346, EEUU. Recuperado de: https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/346_0.pdf.
- Ramos, M. (1998) “*La financiación de los partidos políticos en América Latina: Estado actual y propuestas de reforma*”. En Revista de Estudios Políticos, Núm. 102. Madrid, Edit. Nueva Época.
- RPP. (2015 junio 05) “*¿Quiénes deberían financiar a los partidos políticos?*”. Lima, PNUD. Pág. 273-286. Recuperado de: <http://rpp.pe/lima/actualidad/quienes-deberian-financiar-a-los-partidos-politicos-noticia-804365>.
- Sagástegui, F. (2006). Artículo “*El Financiamiento de los Partidos Políticos en el Perú*”. En Revista Foro Jurídico PUCP N° 5. Páginas 131-140. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/18412>.
- Sardón, J. (2010) “*El sistema electoral peruano*”. En libro: El Estado en debate: múltiples miradas. Lima, PNUD. Pág. 273-286.
- Távora, G. (2018) “*Podemos establecer topes a los gastos de campaña electoral*” del 05 de abril de 2018, disponible en: <https://www.transparencia.org.pe/blog/podemos-establecer-topes-los-gastos-de-campana-electoral>
- Tuesta, F. (1998) “*Las elecciones de 1945*”. En Política – Blog de Fernando Tuesta Soldevilla, Lima. Recuperado de: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/fernandotuesta/1998/06/07/las-elecciones-de-1945/>.

- Tuesta, F. (2006) “*La experiencia peruana sobre financiamiento partidario*”. En Seminario Internacional “El financiamiento de los partidos políticos”. Sto. Domingo, Consejo Nacional de Reforma del Estado - CONARE.
Recuperado de:
http://www.academia.edu/6857574/2007_Sistema_de_Financiamiento_de_Los_Partidos_Politicos_El_caso_Peruano_en_Seminario_Internacional_El_Financiamiento_de_los_Partidos_Politicos.
- Transparencia por Colombia. Comunicado de Prensa 023 –Setiembre 5 de 2018
¿Qué debe tener en cuenta la reforma política sobre financiación?
Disponible en:
<https://transparenciacolombia.org.co/2018/09/05/que-debe-tener-en-cuenta-la-reforma-politica-sobre-financiacion/>
- Vivas, F. (2016, abril 02) “*Pisco, butifarra, hip hop y portátiles*”. *El Comercio*.
Disponible en: <https://elcomercio.pe/politica/elecciones/pisco-butifarra-hip-hop-portatiles-fernando-vivas-394438>.
- Vizcarra, M. (2018) “*Mensaje a la Nación. 28 de julio de 2018*”. Disponible en:
<https://www.presidencia.gob.pe/docs/mensajes/MENSAJE-NACION-28-07-2018.pdf>.
- Weber, M. (1979) “*La Política*” en el libro *El político y el científico* (Ed. 5). Madrid, Editorial Alianza.
- Young, G. (2012) “*El financiamiento electoral para las mujeres. Un estudio de casos en América Latina*”. Panamá.
- Zovatto, D. (2006) “*Dinero y política en América Latina*”. En *Revista de Derecho Electoral* N° 2, San José de Costa Rica, Edic. Junio.

Anexos

Anexo 1: Proyecto de Ley que Mejora la Regulación, Transparencia y Fiscalización del Financiamiento de las Organizaciones Políticas

Los Congresistas de la República que suscriben, a propuesta del(a) Congresista de la República _____, en uso de sus facultades de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107º de la Constitución Política y los artículos 22º inciso c), 75º y 76 º, del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la Ley Siguiente:

LEY QUE MEJORA LA REGULACIÓN, TRANSPARENCIA Y FISCALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

Artículo 1. Objeto de la ley.

La presente ley tiene por objeto la regulación, transparencia y fiscalización del financiamiento de las organizaciones políticas, a través de la modificación de diversos artículos de la Ley, 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

Artículo 2. Modificación de los artículos 29, 32, 34, 36-B y 39 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

Modifícanse los artículos 29, 32, 34, 36-B y 39 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, los cuales quedan redactados de la siguiente manera:

“Artículo 29. Financiamiento público directo

Solo los partidos políticos y alianzas electorales que obtienen representación en el Congreso reciben del Estado financiamiento público directo.

Con tal fin, el Estado destinará el equivalente al 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso.

Dichos fondos se otorgan con cargo al Presupuesto General de la República y son recibidos por los partidos políticos para ser utilizados, durante el quinquenio posterior a la mencionada elección, conforme a las siguientes reglas:

- a. Hasta el 50% del financiamiento público directo recibido para ser utilizado en actividades de **campaña electoral**.*
- b. Hasta el 50% del financiamiento público directo recibido para ser utilizado **en actividades de formación, capacitación, investigación y difusión de estas, así como en gastos de funcionamiento ordinario, adquisición de inmuebles que son destinados para el funcionamiento de los comités partidarios, y mobiliario necesario para atender actividades consustanciales al objeto de la organización política.***

La transferencia de los fondos a cada partido político se realiza a razón de un quinto por año, distribuyéndose un cuarenta por ciento en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en el Congreso y un sesenta por ciento en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido político en la elección de representantes al Congreso.

La Oficina Nacional de Procesos Electorales se encarga de la fiscalización del cumplimiento de lo previsto en el presente artículo”.

“Artículo 32. Administración de los fondos de la organización política.

*La recepción y el gasto de los fondos partidarios son competencia y **responsabilidad** exclusiva de la Tesorería. A tales efectos, deben abrirse en el sistema financiero nacional las cuentas que resulten necesarias, **las cuales no están protegidas por el secreto bancario y las supervisa la Oficina Nacional de Procesos Electorales.***

El acceso a dichas cuentas está autorizado exclusivamente al Tesorero, quien es designado de acuerdo con el Estatuto, junto con un suplente. El Estatuto podrá establecer adicionalmente el requisito de más de una firma para el manejo de los recursos económicos.”

“Artículo 34. Verificación y control.

34.2. La verificación y el control externos de la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas corresponden a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, **con facultades coactivas, las que serán desarrolladas en un reglamento.**

34.3. Las organizaciones políticas presentan ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en el plazo de seis (6) meses contados a partir del cierre del ejercicio anual **y en el formato que ella indique, un informe detallado y sustentado** de la actividad económico-financiera de los aportes, ingresos y gastos, en el que se identifique a los aportantes y el monto de sus aportes, de acuerdo a lo previsto en la presente ley.

34.6. Las organizaciones políticas y los responsables de campaña, de ser el caso, presentan informes a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, sobre las aportaciones e ingresos recibidos y sobre los gastos que efectúan durante la campaña electoral, **al cierre del plazo de inscripción de las listas de candidatos, y luego, en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación en el diario oficial El Peruano de la resolución que declara la conclusión del proceso electoral que corresponda**".

"Artículo 36-B. Sanciones a candidatos

*Los candidatos que no informen a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, de los gastos e ingresos efectuados durante su campaña son sancionados con una multa no menor de diez (10) ni mayor de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). En caso de que el candidato reciba aportes de fuente prohibida señalados en el artículo 31 de la presente ley, la multa es del monto equivalente al íntegro del aporte recibido indebidamente. **No podrán ejercer el cargo, en caso de ser elegidos, ni podrán ser nuevamente candidatos, mientras no cancelen la multa**".*

"Artículo 39.- Publicidad política contratada

La contratación de publicidad política debe hacerse en igualdad de condiciones para todos los partidos políticos, movimientos políticos, y

organizaciones políticas locales. Las tarifas no pueden ser superiores a las tarifas promedio efectivamente cobradas por la difusión de publicidad comercial. Dichas tarifas deben ser hechas públicas informando a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, dos días después de la convocatoria a elecciones.

Se prohíbe la contratación de publicidad exterior con anterioridad al cierre del plazo de inscripción de las listas de candidatos. Su incumplimiento es causal de tacha del candidato.”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Los partidos políticos en el Perú son las instituciones con un alto nivel de desprestigio desde hace varios años ante la opinión pública. Uno de los aspectos más cuestionados y por las que se han visto continuamente afectadas en los últimos años, son las constantes denuncias de corrupción política mediante el financiamiento ilegal de dichas organizaciones. La opacidad en el uso de estos recursos ha debilitado la democracia en nuestro país. La dificultad para combatir la corrupción se ve expresada en el escaso avance que han logrado las propuestas de la Comisión Presidencial de Integridad, una experiencia que causó expectativa en su momento. En su obra “La corrupción, el principal problema del Perú”, Rocío La Rosa, lo dice así: *“Entre las más recientes, están las 100 recomendaciones que la Comisión Presidencial de Integridad entregó a Pedro Pablo Kuczynski en el 2016. Sin embargo, un 70% de estas recomendaciones no se han implementado, según el seguimiento realizado después de un año por el Observatorio de Integridad, mecanismo creado por Transparencia, Proética y las Universidades del Pacífico y la Pontificia Universidad Católica del Perú para hacer seguimiento al informe”.*

Pero ¿qué es un partido político? En la Constitución Política del Estado se establece que los ciudadanos pueden ejercer sus derechos mediante organizaciones políticas, las cuales concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Los partidos tienen personalidad jurídica cuando se inscriben en el registro correspondiente. Asimismo, dispone que en la ley debe asegurarse tres temas: el funcionamiento democrático de los partidos, la transparencia sobre el origen de sus recursos económicos, y el financiamiento público y privado con criterios de transparencia y rendición de cuentas (artículo 35).

Por otro lado, Francisco Miró Quesada (“Introducción a la Ciencia Política”), plantea una definición de partido:

“Pars significa: parte, porción, acción en un negocio; espacio, género, clase; partido (político); papel en una representación, deber, obligación. Partire significa dividir. De ahí que partido tiene que ver con la parte, es decir, con algún elemento del todo, inmerso en él, pero con cierta autonomía. Los partidos políticos son pues, ‘partes’ del todo político; lo integran, pero guardando una especial autonomía, que, desde luego, es una autonomía relativa”.

Tuvieron que pasar diez años desde la vigencia de la Constitución Política en 1993 hasta la aprobación de la primera ley de partidos políticos. De lo cual se deduce que desde la reinstauración de la democracia en 1980 hasta el año 2003, la resistencia de los partidos políticos vigentes en esa época a autoregularse es lo que explica el vacío legal, y era un generalizado reclamo popular (él lo llama “*las urgencias de reconstruir lo democrático*”) lo que los obligó finalmente a aprobar la Ley de Partidos Políticos, luego llamada Ley de Organizaciones Políticas. Este retraso explica también sus limitaciones institucionales y democráticas. Falta aún mucho camino por recorrer. En el Perú, los problemas recurrentes que tienen las organizaciones políticas con respecto al financiamiento son los siguientes:

- a) Utilización de recursos de fuentes de financiamiento prohibidas.
- b) Diversas denuncias en todos estos años, señalan la vinculación de alguna organización política con fuentes de dinero de procedencia ilícita, como las que provienen del narcotráfico, crimen organizado, lavado de activos, minería ilegal, entre otros. Las inconsistencias que se observan son:
 - c) Financiamiento de campañas electorales con dinero de origen ilícito. Por ejemplo, el diario Perú21 (05/09/2014) daba cuenta de las declaraciones del experto en narcotráfico Jaime Antezana: “El año pasado dije que había diez congresistas vinculados al lavado de activos, tráfico de drogas, etc. (...) Ahora puedo decir que hay catorce congresistas porque se ha investigado cada caso en las mismas zonas de donde provienen y tienen investigaciones por lavado de activos; hay evidencias de financiamiento de campañas”.

- d) Declaración de aportaciones falsas (aportantes niegan posteriormente haberlas efectuado) a fin de ocultar o encubrir su origen. El más notorio caso en la actualidad es el del partido político Fuerza Popular. Según el periodista Ángel Páez: “En sus manifestaciones del 14 y 31 de octubre de este año, (el congresista de FP Rolando) Reátegui claramente mencionó a (Carmela) Paucará como una pieza determinante en el lavado de activos. Reátegui recibió hasta cincuenta mil dólares para lavarlos con falsos aportantes que depositaron el dinero en la cuenta del partido fujimorista” (La República. 14/11/2018).
- e) Aportaciones mayores a los topes establecidos por ley. Un caso conocido fue el del candidato a la vicepresidencia de Solidaridad Nacional el año 2016, José Luna Gálvez, quien afirmó: “las donaciones tienen un tope de 237 mil soles al partido, pero cada uno gasta lo que puede en su propia campaña, y yo estoy gastando en mi propia campaña. No es una donación, es un gasto” (Ojo Público, 10/02/2016). En una consulta por este caso a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE, fuentes de esta entidad señalaron que: “los gastos de los candidatos durante la campaña electoral se consideran como actividad partidaria y deben estar registrados y fundamentados en la contabilidad del partido”. Hay que precisar que incluso cuando se trate de aportes en especie, se requiere su valorización y el documento de entrega.
- f) Falta de transparencia en el uso de los recursos económicos.
- g) Respecto a los recursos que gestionan para sus campañas electorales (procedencia de los recursos y tipos de aportes), se observa lo siguiente:
- h) Carencia de un sistema de control contable adecuado para registrar los gastos ordinarios de funcionamiento y el registro de las aportaciones y los gastos que realizan por cada campaña electoral.
- i) Realización directa de gastos de campaña. Se ha observado que los candidatos realizan directamente el gasto de la campaña electoral, contraviniendo la disposición legal que señala que cualquier aportación se canaliza a través del tesorero de la organización política.

j) Ausencia de información económica completa. No se informan gastos referidos a mítines, viajes, servicios de asesoría y consultoría, tenencia o uso de vehículos y otros.

k) Falta de financiamiento directo.

A pesar de que en la Ley estaba previsto el financiamiento directo para los partidos políticos desde su aprobación en el 2003, el dinero público ha llegado a partir del 2017, y desde ese año se ha distribuido y aprobado los montos que se entregarán bajo esta modalidad de financiamiento. Para el 2018, la Resolución Jefatural N° 046-2018-JN/ONPE, dispuso los montos a entregar mensualmente a cada partido por financiamiento público directo.

La realidad es que buena parte de los partidos políticos peruanos recién desde el 2018 podrán contar con recursos sustentables para el alquiler del local, la compra de bienes y servicios de operatividad, el pago de los servicios básicos (energía eléctrica, agua, que incluya el internet), adquisición de un software contable, legalización de todos los libros contables, de actas, así como las remuneraciones del tesorero y del contador, o de personal básico.

A. Falta de contabilidad de sus finanzas

La mayoría de las organizaciones políticas no contratan a un contador o a un tesorero para que se haga cargo de la contabilidad y sea el responsable financiero. Usualmente esta tarea la asume informalmente un partidario o afín, en forma gratuita. Suelen ser miembros de la organización política que, en sus tiempos libres, que además de las obligaciones particulares que poseen, llevan la contabilidad y las cuentas financieras de la organización. Por mucho tiempo no se determinaba quién era el responsable de las aperturas de dichas cuentas.

Asimismo, hay ausencia de un registro contable llevado conforme a las normas de contabilidad vigentes, o las normas de información financiera y las normas internacionales de contabilidad (NICs), especialmente los de uniformidad, integridad oportunidad, transparencia y legalidad.

La recepción y gasto de los fondos partidarios son asumidos generalmente por sus líderes, candidatos, o personeros legales y no por la organización.

B. Falta de comunicación de los aportes recibidos.

Respecto a la obligación de informar los aportes recibidos, que debe hacerse a la autoridad electoral correspondiente, se constata lo siguiente:

Durante las campañas electorales queda claro que reiteradamente las organizaciones políticas no declaran todo lo que en efecto se gasta, especialmente los aportes de alto perfil (empresarios con grandes contratos con entidades estatales y personas políticamente expuestas). Los candidatos o precandidatos no le rinden cuenta a su organización política, para que ésta a su vez pueda rendir a la ONPE en forma veraz y oportuna. Muchas veces, las cuentas parciales, o cuentas en cero, no reflejan lo que ocurre en las calles, en los programas de televisión, de radio, en la prensa escrita, en redes sociales o en las páginas web. En la dinámica y el fragor de una campaña electoral, los aportes en especie casi nunca tienen el registro y valoración correspondientes.

Información de la propia ONPE demuestra el nivel de incumplimiento de las organizaciones políticas peruanas. Las organizaciones políticas distritales y provinciales, y los movimientos regionales, en ese orden, demuestran una mayor y más alta proporción de incumplimiento. Las organizaciones políticas locales distritales tienen un porcentaje de incumplimiento del 72%; las provinciales del 68%; y, los movimientos regionales, del 60%. En total, la tasa de cumplimiento de presentación de la rendición de cuentas es de apenas el 37%.

La normatividad actual sanciona el incumplimiento de la presentación de la Información Financiera Anual por los Partidos Políticos. Asimismo, establece un régimen de infracciones y sanciones por la percepción de ingresos prohibidos o por la omisión o adulteración voluntaria de ingresos en la contabilidad de la organización política.

C. Falta de credibilidad de las organizaciones políticas ante la ciudadanía.

La extraordinaria desconfianza ciudadana en las organizaciones políticas tiene su explicación en parte por la gestión ineficaz y opaca de las mismas para establecer un debido control de sus finanzas.

Según la encuesta de Ipsos Apoyo en setiembre del 2016, el 83% de la población desconfía de los partidos políticos y sólo el 14% cree en ellos, y ocupan los últimos lugares entre las instituciones que generan menor confianza. Muchos factores como la incongruencia y la ineficacia de los partidos, le han generado un descrédito que lleva a los ciudadanos a no sentirse representados, por lo que muchos han entendido que vivimos una crisis de representatividad (El Comercio, 02/10/2016). La misma nota indicaba que desde el 2007 se aprecia sostenidamente la menor credibilidad de los partidos, con un promedio de confianza del 13% en la última década.

Otra encuesta de Ipsos en setiembre de 2017, a la pregunta si confiaba o desconfiaba de los partidos políticos arrojaba que el 78% desconfiaba, y sólo un 18% tenía confianza. Lo más alarmante es que eran las instituciones peor consideradas: ocuparon el último lugar en desconfianza. No menos significativo era el dato que RENIEC gozaba del 83% de confianza, la ONPE del 62% y el JNE del 56% de confianza (edición del 01/10/2017). Es decir, los organismos electorales gozan de una significativa confianza ciudadana con un promedio de 67%, pero los partidos carecen totalmente de ella.

Está demás decir que cuando los partidos políticos entran en una crisis de credibilidad y representatividad, quien más sufre es la democracia, ya que la población se acerca a la creencia de que modelos autoritarios de gobierno (sean de derecha o izquierda) son un mejor modelo político. Asimismo, hay una situación adicional. Los gastos electorales se incrementan significativamente, pero es muy alta la desconfianza ciudadana en su percepción sobre la fuente de financiamiento que deben tener los partidos. Según la Asociación Civil Transparencia, los gastos de las campañas electorales pasaron de 23 millones de soles en el 2006, a 66 millones de soles en el 2016, es decir, que en apenas 10 años casi se había triplicado “lo que impulsa a buscar financiamiento a como dé lugar” (Bardales, 2017).

Según una encuesta de CPI realizada a nivel nacional en el 2013, el 83% creía que los partidos deberían financiarse con recursos propios y

apenas el 13% piensa que debería de haber financiamiento por parte del Estado.

Una encuesta de Ipsos para el Instituto Integración en diciembre del 2014, señalaba que solo el 14% de los ciudadanos consideraban que el Estado debía financiar a los partidos, para el 58% los propios afiliados deberían financiarlos, un 29% cree que lo deben hacer las empresas nacionales, un 17% las empresas extranjeras y un 25% las ONG.

1.2. NECESIDAD DE DAR SOLUCIÓN A DICHA PROBLEMÁTICA

Si bien la Ley de Organizaciones Políticas ha sufrido modificaciones diversas en materia de financiamiento, no es menos cierto que se requiere avanzar en nuevas decisiones legislativas que aseguren estándares básicos de transparencia, probidad y fiscalización.

Con respecto al financiamiento público directo, se tiene, por ejemplo, que el Estado destina el equivalente al 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria - UIT (S/. 4.15 durante el año 2018) por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso. Este otorgamiento de fondos públicos entró en vigor luego de la elección del año 2006. Sin embargo, a partir del 2017 recién se puso en práctica. Este fondo está destinado a la formación, capacitación e investigación, pero no para gastos de campaña electoral, lo que consideramos un error. En realidad, la ley prevé que sean utilizados exclusivamente para actividades de formación, capacitación e investigación, así como para los gastos de funcionamiento ordinario, por ejemplo, agua, electricidad, teléfono. Estos fondos se otorgan con cargo al Presupuesto General de la República.

La transferencia de los fondos a cada partido se realiza a razón de un quinto por año (en cinco partes), y se distribuye de la siguiente manera:

- Un 40% en forma igualitaria entre todos los partidos con representación en el Congreso de la República;
- El 60% restante, en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido político en la elección de representantes al Congreso de la República.

Se considera discutible esta proporción pues inclina la balanza hacia los partidos con mayor votación, cuando, por ejemplo, respecto a la franja electoral, se adopta la fórmula de 50%-50%.

Los fondos son recibidos por los partidos políticos para ser utilizados de la siguiente manera:

- Hasta el 50% del financiamiento público directo será utilizado para las actividades de formación, capacitación, investigación y difusión de éstas.
- El restante 50% para los gastos de funcionamiento ordinario, adquisición de inmuebles para el funcionamiento de los locales partidarios, y mobiliario para atender las actividades consustanciales al objeto de la organización política.

Este porcentaje, por el contrario, necesita una revisión, ya que al no contemplar los gastos de campaña electoral (no se incluye aquí los gastos de propaganda electoral), se produce una distorsión. El otro elemento por considerar es que debe explicitarse el financiamiento de la formación de líderes.

Según la Tercera Disposición Transitoria de la ley, la distribución de fondos públicos se inicia a partir del ejercicio presupuestal 2017, y se le encarga al Ministerio de Economía y Finanzas la previsión y acciones necesarias para su cumplimiento. Por su parte, la ONPE elabora la propuesta de distribución a los partidos políticos y alianzas de partidos políticos beneficiarios, en base a los resultados de las elecciones generales de 2016, y remite dicha propuesta al Ministerio de Economía y Finanzas con la debida antelación. La Ley de Presupuesto del Sector Público del año 2017 (Ley 30518) dispone en su 95° Disposición Complementaria Final, que la totalidad de los fondos se hace con cargo al presupuesto institucional de la ONPE, y esta entidad queda autorizada a otorgar en forma mensual un doceavo de la totalidad de la subvención que le corresponde a cada partido y alianza de partidos beneficiarios. De igual modo, para este año se dispone dicha transferencia mediante la Ley de Presupuesto del año 2018 (37° Disposición Complementaria Final de la Ley 30693).

Con respecto al financiamiento público indirecto, en el Perú se otorga de dos formas: la franja electoral y el espacio no electoral.

La franja electoral es el acceso gratuito que tiene los partidos políticos a los medios de radiodifusión y televisión peruanos, sean de propiedad privada o de propiedad del Estado, dentro de un período determinado desde los treinta días hasta los dos días previos a la fecha de realización de las elecciones generales. ¿Cómo compensa el Estado a los medios de comunicación? Mediante la reducción proporcional en el pago del canon que efectúan estas empresas por el uso del espectro radioeléctrico o electromagnético. Asimismo, el Estado debe poner a disposición de los partidos políticos su infraestructura de radio y televisión para producir los espacios que son difundidos en la franja.

En nuestro país, la regulación de la franja electoral ha intentado ser muy precisa, a tal punto que es regulada por la propia ley. El horario de difusión es entre las diecinueve y veintidós horas en cada estación de radio y televisión, con una progresión de amplitud en su duración conforme se acerque el día de las elecciones: de diez minutos diarios entre los treinta y quince días anteriores, de veinte minutos diarios entre los catorce y seis días anteriores, y de treinta minutos diarios entre los cinco y dos días anteriores al acto electoral. Es bien extendida y aceptada entre los analistas políticos que el electorado peruano suele decidir su voto en los últimos días y horas previas a la fecha electoral, de modo que tiene algún sentido que la franja electoral peruana tenga esas características.

La distribución del tiempo a cada partido político dentro de la franja electoral se da de la siguiente manera: la mitad del tiempo total se distribuye en forma equitativa entre todos los partidos políticos con candidatos inscritos en el proceso electoral (incluye a los partidos que sin tener representación congresal preservaron su inscripción, y a los nuevos partidos), y la otra mitad, se distribuye en forma proporcional a la representación con que cuenta cada partido político en el Congreso de la República. En el caso de los partidos que participan en una elección por primera vez, se les otorga un tiempo equivalente al del partido que tenga la menor adjudicación. La ley le otorga a la Gerencia de Supervisión de los Fondos Partidarios (GSFP) de la Oficina Nacional

de Procesos Electorales (ONPE), la facultad de determinar el tiempo disponible que le corresponde a cada partido político, y la elaboración de la reglamentación respectiva.

Finalmente, un aspecto importante es el tratamiento del espacio no electoral. La norma dispone que se otorgue un espacio de cinco (5) minutos mensuales que el Estado brinda en forma gratuita, a través de sus señales radiales y televisivas, a cada uno de los partidos políticos con representación en el Congreso de la República, con el objeto de que difundan sus propuestas y planteamientos. Desde nuestro punto de vista, debe asegurarse el cumplimiento de este punto, ya que las organizaciones políticas deben buscar un acercamiento permanente con la ciudadanía.

1.3. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

El propósito del presente proyecto es contribuir a la transparencia, verificación, control y supervisión del uso de los recursos financieros de las organizaciones políticas, a fin de asegurar la vigencia de nuestro sistema democrático, coadyuvando a combatir la corrupción y lograr la recuperación de la confianza de la ciudadanía en las organizaciones políticas. Luego de la aprobación de la Ley de Partidos Políticos N° 28094 (el año 2003), el Perú ha alcanzado en los últimos 14 años significativos avances en cuanto al funcionamiento de las organizaciones políticas que el artículo 35° de la Constitución Política (ONPE, 2017) califica como concurrentes a la formación y manifestación de la voluntad popular, disponiendo que la ley establecerá las normas orientadas a asegurar *“la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos”*. En este último extremo, reconocemos que el Perú tiene que avanzar mucho más de lo hasta aquí logrado. Por ello, las propuestas a plantear tienen más que nunca, actualidad, importancia y necesidad pública.

- Una primera propuesta se ubica en el artículo 29° de la ley que norma el financiamiento público directo, con el objeto de reestructurar el uso de los recursos financieros de los partidos políticos. Específicamente se plantea cambios en los destinos de gasto de cada porcentaje: en primer lugar,

podrá destinarse hasta un 50% del total recibido para gastos de campaña electoral (29.a), y el 50% restante del financiamiento público directo se dedicará a las actividades de formación de líderes, capacitación, investigación y difusión de éstas, así como los gastos de funcionamiento ordinario, adquisición de inmuebles destinados para locales partidarios y mobiliario (29.b). En el caso de formación, se precisa que es para la “formación de líderes”, lo que consideramos esencial para que los partidos políticos se conviertan en verdaderas escuelas de líderes, y en practicantes efectivos de los principios de renovación y alternancia dirigenal.

- Una segunda propuesta plantea la modificación del artículo 34.2 de la ley, que norma la responsabilidad de los procedimientos de verificación y control externos de la actividad económica-financiera de las organizaciones políticas, que corresponden a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales. La innovación es consiste en otorgarle facultades coactivas a dicha entidad, debiendo la misma elaborar el reglamento correspondiente.
- Una tercera modificación se plantea en el artículo 34.6 de la ley, respecto a los informes que deben presentar las organizaciones políticas y los responsables de campaña, a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, sobre las aportaciones e ingresos recibidos y sobre los gastos efectuados en campaña electoral. Se hará en dos oportunidades: al cierre del plazo de inscripción de las listas de candidatos, y luego, en un plazo no mayor de quince días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación en El Peruano de la resolución que declara concluido el proceso electoral.
- Una cuarta modificación es en artículo 36-B, que regula las sanciones a los candidatos que no informen a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE, sobre los gastos e ingresos efectuados durante su campaña. Según la disposición, serían sancionados con una multa no menor de diez ni mayor de treinta UIT. Si se tratara de un candidato que reciba aportes de fuente prohibida

señalados en el artículo 31 de la presente ley, la multa será un monto equivalente al íntegro del aporte recibido indebidamente. El agregado sería de no poder ejercer el cargo (en caso de ser elegidos), y de no poder ser nuevamente candidato, hasta que no se cancele la multa.

- La propuesta final es sobre el artículo 39 de la ley, que regula la publicidad política contratada, exigiendo hacerse en condiciones de igualdad para todos los partidos políticos (y movimientos regionales). Concretamente, se propone la prohibición de la publicidad exterior (paneles y vallas publicitarias) antes del cierre del plazo de inscripción de las listas de candidatos. Con esta norma se quiere impedir que candidatos con mayor economía se publiciten con meses de anterioridad. El incumplimiento produce la tacha del candidato infractor.

-

II. LA MATERIA NORMATIVA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL Y LA DOCTRINA

2.1. MARCO DOCTRINAL

En la actualidad el financiamiento de la actividad política se encuentra en el centro de la discusión pública; ello, como consecuencia del incremento de la complejidad de los procesos electorales y los riesgos que la corrupción trae consigo para la viabilidad de la democracia.

Es así como, el entorno político e institucional de las organizaciones políticas actualmente gira en la esperada reforma electoral, que va de la mano con la entrega del financiamiento público directo que se ha iniciado a los partidos políticos destinados a utilizarse exclusivamente para capacitación, investigación, formación de sus afiliados, así como en los gastos de funcionamiento ordinarios. Sobre la necesidad de una perentoria regulación, lo expresa así un editorial del diario “El Comercio” (edición del 07/03/2018):

“Frente a este escenario de comprometedoras revelaciones, uno esperaría que el Congreso estuviera abocado a adoptar las reformas legislativas que promuevan la mayor transparencia y responsabilidad en las finanzas partidarias. De esa forma, las respectivas bancadas podrían empezar a

despejar las sombras de dudas que se ciernen sobre varias de ellas o, por lo menos, mostrar un verdadero propósito de enmienda de los errores cometidos en las elecciones pasadas. Sin embargo, el Parlamento no parece haber elegido hasta el momento el camino de la redención.”

Este financiamiento político deberá ser regulado de una manera adecuada, abordando experiencias comparadas y reales, como las que se vienen dando en nuestro país, teniendo en cuenta una serie de riesgos recurrentes en países de Latinoamérica como la utilización de financiamiento ilegal, nos referimos al financiamiento privado, que si bien es un recurso lícito y útil para los partidos políticos, suele traer consigo bondades y peligros, toda vez que permite a las organizaciones políticas vincularse con la sociedad, pero ello puede generar grandes riesgos para la democracia, como es la de utilizar con fines políticos dinero acarreado en actividades delictivas o ilegales. También se busca superar la “cultura del electoralismo”, muy común en nuestros países.

Al respecto, Daniel Zovatto, expone los instrumentos de regulación del financiamiento político, clasificándolos en cinco categorías:

- f) Regulación sobre las fuentes de financiamiento privado;
- g) sobre el financiamiento estatal o público;
- h) sobre el gasto electoral;
- i) sobre la transparencia y rendición de cuentas, y
- j) sobre los órganos de control y el régimen de sanciones.

Por ello, se debe tener mucha precaución y cautela en la ordenación del financiamiento, una regulación defectuosa y deficiente puede ser tan negativa como la ausencia de disposiciones en esta materia. Desde la perspectiva histórica nacional, la construcción de nuestro sistema político actual fue fruto más de los procesos sucesivos de las luchas políticas antes que por una visión compartida de largo plazo por los actores políticos. Diríase más bien que lo coyuntural predominó sobre lo planificado, que lo accidental fue forjando lo estructural. Recuérdese que el Libertador San Martín envió una comisión a Europa para ver la posibilidad de la instauración de una monarquía en el Perú (Jorge Paredes, 2013). Fue su retiro de la Campaña Libertadora y la llegada de Simón Bolívar con su Ejército del Norte, lo que orientó al país

hacia el sistema republicano, quien además contó en el país con el apoyo del prócer José Faustino Sánchez Carrión, republicano absoluto y organizador incansable de la naciente república. Su pensamiento sentó las bases del sistema de gobierno que tenemos hasta nuestros días en el Perú.

Luego de la Independencia, la conformación de la República fue tan accidentada como incierta. Caudillos militares sucedían a gobiernos elegidos en una polaridad democracia-dictadura que aún hoy no puede decirse que hemos superado. En 1871 nace, según todos los historiadores, el primer partido político de la historia patria. Nacido con el nombre de Sociedad Independencia Electoral, cambió rápidamente de nombre a Partido Civil, y su presencia política llegó hasta 1930. Si bien fue un partido limeño en su origen y en la procedencia de sus principales líderes, tuvo la capacidad de proyectarse a las élites regionales a las cuales articuló en un programa político común. No obstante, no era su idea convertir en ciudadanos a toda la población adulta masculina, sino crear una república de notables. Por eso la historia conoce esta etapa como la “República Aristocrática”.

El fin del leguismo en 1930 abre una nueva etapa: nacen los partidos revolucionarios de masas y los nuevos partidos doctrinarios. Sin embargo, las luchas políticas eran más luchas de poder y no configuraron con nitidez un nuevo Estado Nación ni una democracia moderna. Puede decirse que la resultante fue un modelo político alcanzado por evoluciones (y tempestades) políticas sucesivas: en el Perú se consagró un presidencialismo que opacó las corrientes parlamentaristas (algunos presidentes fueron elegidos por el Congreso), prevaleció un gobierno centralista a uno federal (incluso la descentralización fue muy débil), y la separación de la Iglesia del Estado fue un proceso lento explicitado en las constituciones peruanas del S. XX. Esto marcó la mínima participación política de los peruanos durante ese período.

Pese a estos avances, los partidos son renuentes a un proceso sostenido de democratización interna en su toma de decisiones, y también a una mayor fiscalización y transparencia de sus finanzas. La gran mayoría de partidos políticos vigentes en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones no cuentan con una organización real y vigente a nivel nacional, no existen comités partidarios ni locales con dirección verificable, no

hay militancia activa en la mayoría de las regiones y provincias. Persiste en buena parte de ellos el caudillismo que arrastramos desde el caudillismo militarista después de la Independencia.

De modo que este enfoque histórico nos plantea la necesidad de mirar el financiamiento partidario desde una perspectiva integral, como un componente esencial del proceso de legitimación política que deben lograr los partidos y sus integrantes (líderes y militantes). No podemos ver la economía partidaria en sí misma, encasillada en las cifras contables. Tiene que ser parte de la legitimidad que debe lograr el partido en la población, de la democracia interna que debe practicar y mejorar permanentemente, y de la regularidad de su funcionamiento y actividad. Solo así será importante y tendrá sentido las mejoras que deben lograrse en materia de financiamiento de los partidos políticos. Por ello, aunque sólo se refiere al tema del financiamiento partidario, el presente proyecto se integra a los esfuerzos legislativos para la necesaria reforma política que exige el país.

2.2. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

El artículo 35° de la Constitución Política del Perú, modificado recientemente por la Ley N° 30905 (publicada en el diario oficial “El Peruano” el 10 de enero de 2019), establece lo siguiente:

“Artículo 35.- Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica. Mediante ley se establecen disposiciones orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas y la transparencia sobre el origen de sus recursos económicos, así como su verificación, fiscalización, control y sanción. El financiamiento de las organizaciones políticas puede ser público y privado. Se rige por ley conforme a criterios de transparencia y rendición de cuentas. El financiamiento público promueve la participación y fortalecimiento de las organizaciones políticas bajo criterios de igualdad y proporcionalidad.

El financiamiento privado se realiza a través del sistema financiero con las excepciones, topes y restricciones correspondientes. El financiamiento ilegal genera la sanción administrativa, civil o penal respectiva. Solo se autoriza la difusión de propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos mediante financiamiento público indirecto”.

Con esta nueva redacción, los criterios constitucionales en materia de financiamiento partidario, se resumen así:

- La Constitución Política permite el financiamiento público y privado de las organizaciones políticas peruanas, el llamado financiamiento mixto.
- Mediante ley se regulará la transparencia sobre el origen de sus recursos económicos, y además verificar, fiscalizar y controlar la gestión de estos, y sancionar el incumplimiento de la ley y su reglamentación.
- El financiamiento público a las organizaciones políticas deberá hacerse bajo los criterios de igualdad y proporcionalidad (según participación y votación obtenida), con el objeto de promover el fortalecimiento de aquéllas. La difusión de propaganda electoral (en radio y televisión) sólo se hará con financiamiento público indirecto.
- El financiamiento privado deberá realizarse a través del sistema financiero con las excepciones, topes y restricciones que la ley señale. El financiamiento ilegal dará lugar a sanciones administrativas, civiles y/o penales.

Esta reciente redacción constitucional requiere una adecuación de la Ley de Organizaciones Políticas, y de sus reglamentos y directivas.

2.3. LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Las normas legales vinculadas a la problemática analizada son:

- Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

La Ley N° 28094, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 01/11/2003, y sus sucesivas leyes modificatorias, regula la constitución, reconocimiento, funcionamiento y financiación de los partidos políticos en el Perú. Pretende contribuir a la institucionalización del sistema de partidos exigiendo a los mismos una estructura partidaria descentralizada y activa,

un padrón actualizado y depurado, la elección de la mayoría de los candidatos para los diferentes cargos públicos, el desarrollo de procesos democráticos internos con el apoyo y asistencia técnica de la ONPE, así como las condiciones del financiamiento partidario.

En cuanto a su naturaleza jurídica, los partidos políticos son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado. Para obtener tal personería jurídica deben inscribirse en el Registro de Organizaciones Políticas, un registro público a cargo del Jurado Nacional de Elecciones. Los partidos políticos tienen su propia estructura orgánica, estatuto y sus representantes legales gozan de las facultades generales y específicas de representación señaladas en el Código Civil. Pueden realizar actos civiles o mercantiles. En el estatuto debe establecerse obligatoriamente el régimen patrimonial y financiero. En cuanto al régimen tributario aplicable: es la ley aplicable a las asociaciones (civiles sin fines de lucro), aunque quedan exceptuados del pago de los impuestos directos. En cuanto a sus objetivos, los partidos políticos representan la voluntad de los ciudadanos (de los que viven en el país y de los residentes en el extranjero), canalizan la opinión pública, realizan actividades de educación, formación y capacitación para formar ciudadanos preparados para asumir funciones públicas, participan en procesos electorales, y en general, contribuyen a la gobernabilidad del país.

En cuanto al financiamiento de los partidos políticos, el Título VI la ley señala que los partidos políticos reciben financiamiento público y privado (denominado también sistema mixto), de acuerdo con lo señalado en la misma. Debe recordarse que antes de su promulgación, los partidos políticos peruanos contaban con un sistema de financiamiento privado poco regulado e impreciso (y por ende, caracterizado por su opacidad e informalidad), mientras que el financiamiento público se daba exclusivamente por la modalidad llamada “franja electoral”.

Los artículos sobre los que el proyecto impacta son los siguientes:

Artículo 29. Financiamiento público directo

Solo los partidos políticos y alianzas electorales que obtienen representación en el Congreso reciben del Estado financiamiento público

directo. Con tal fin, el Estado destinará el equivalente al 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso.

Dichos fondos se otorgan con cargo al Presupuesto General de la República y son recibidos por los partidos políticos para ser utilizados, durante el quinquenio posterior a la mencionada elección, conforme a las siguientes reglas:

a. Hasta el 50% del financiamiento público directo recibido para ser utilizado en actividades de formación, capacitación, investigación y difusión de estas.

b. Hasta el 50% del financiamiento público directo recibido para ser utilizado en gastos de funcionamiento ordinario, así como a la adquisición de inmuebles, que son destinados para el funcionamiento de los comités partidarios, y mobiliario necesario para atender actividades consustanciales al objeto de la organización política. La transferencia de los fondos a cada partido político se realiza a razón de un quinto por año, distribuyéndose un cuarenta por ciento en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en el Congreso y un sesenta por ciento en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido político en la elección de representantes al Congreso.

La Oficina Nacional de Procesos Electorales se encarga de la fiscalización del cumplimiento de lo previsto en el presente artículo.

Artículo 34. Verificación y control

34.1. Las organizaciones políticas deben contar con un sistema de control interno que garantice la adecuada utilización y contabilización de todos los actos y documentos de los que deriven derechos y obligaciones de contenido económico, conforme a los estatutos y normas internas de la organización.

34.2. La verificación y el control externos de la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas corresponden a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios.

34.3. Las organizaciones políticas presentan ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en el plazo de seis (6) meses contados a partir del cierre del ejercicio anual, un informe de la actividad económico-financiera de los aportes, ingresos y gastos, en el que se identifique a los aportantes y el monto de sus aportes, de acuerdo con lo previsto en la presente ley.

34.4. La Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en el plazo de cuatro (4) meses contados desde la recepción de los informes señalados en el párrafo precedente, se pronuncia, bajo responsabilidad, sobre el cumplimiento de las obligaciones financieras y contables dispuestas y, de ser el caso, aplica las sanciones previstas en la presente ley. Vencido dicho plazo, no procede la imposición de sanción alguna.

34.5. Para el caso de las elecciones congresales y de representantes ante el Parlamento Andino, de las elecciones regionales y elecciones municipales, en el caso de los candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador regional y alcalde, los candidatos acreditan ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales a un responsable de campaña, que puede ser el candidato mismo, si así lo desea. El responsable de campaña tiene la obligación de entregar los informes de aportes, ingresos y gastos de su respectiva campaña electoral a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, proporcionando una copia a la organización política.

Las infracciones cometidas por estos candidatos o sus responsables de campaña no comprometen a las organizaciones políticas a través de las cuales postulan.

34.6. Las organizaciones políticas y los responsables de campaña, de ser el caso, presentan informes a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, sobre las aportaciones e ingresos recibidos y sobre los gastos que efectúan durante la campaña electoral, en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación en el diario oficial El Peruano de la resolución que declara la conclusión del proceso electoral que corresponda.

34.7. La Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales puede requerir a las organizaciones políticas solo la información que por ley se encuentran obligadas a llevar, sin que por ello se amplíen los plazos establecidos en el presente artículo.

34.8. Los organismos electorales no pueden establecer a nivel reglamentario exigencias adicionales a las expresamente señaladas en la presente ley.

34.9. En el caso de que la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) se encuentre realizando una investigación sobre una persona natural o jurídica en particular, podrá solicitar información sobre su posible participación como aportante de alianzas u organizaciones políticas durante 3 años contados desde la conclusión del proceso electoral. En dicho supuesto, la Oficina Nacional de Procesos Electorales debe entregar dicha información en un plazo máximo de 30 días calendario una vez concluido el proceso electoral. La Oficina Nacional de Procesos Electorales no entrega información sobre los aportantes a ninguna entidad pública ajena al Sistema Electoral durante los procesos electorales, salvo por mandato del Poder Judicial.

Artículo 36-B. Sanciones a candidatos

Los candidatos que no informen a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, de los gastos e ingresos efectuados durante su campaña son sancionados con una multa no menor de diez (10) ni mayor de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). En caso de que el candidato reciba aportes de fuente prohibida señalados en el artículo 31 de la presente ley, la multa es del monto equivalente al íntegro del aporte recibido indebidamente.

Artículo 39.- Publicidad política contratada

La contratación de publicidad política debe hacerse en igualdad de condiciones para todos los partidos políticos, movimientos políticos regionales y organizaciones políticas locales. Las tarifas no pueden ser superiores a las tarifas promedio efectivamente cobradas por la difusión de publicidad comercial. Dichas tarifas deben ser hechas públicas

informando a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, dos días después de la convocatoria a elecciones.

- Decreto Supremo N° 044-2018-PCM

El D.S. N° 044-2018-PCM, que aprobó el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021 (publicado el 26/04/2018), establece los objetivos estratégicos y acciones a ejecutar en la lucha contra la corrupción. En el Eje 1 denominado “Capacidad preventiva del Estado frente a los actos de corrupción”, se plantea el Objetivo Específico 1.3. “Impulsar y consolidar la Reforma del Sistema Electoral en el Perú y de las Organizaciones Políticas”, que a su vez contempla seis Acciones:

17. Promover el marco normativo que garantice el financiamiento público de las campañas de las agrupaciones políticas.

18. Impulsar la aprobación de norma que establezca que los candidatos declaren en sus respectivas hojas de vida los procesos judiciales por delitos de corrupción en los que se encuentren comprendidos al momento de la postulación.

19. Asegurar periodicidad de los reportes financieros o económicos de las campañas por parte de las agrupaciones políticas.

20. Promover la penalización del financiamiento ilegal de las agrupaciones políticas en campañas electorales

21. Impulsar que, en el periodo de elecciones, los medios de comunicación transparenten información sobre contratos de publicidad con candidatos u organizaciones políticas a la ONPE.

22. Establecer régimen de sanciones administrativas, pecuniarias y políticas, además de penales, por la entrega de información falsa o incompleta a las autoridades del sistema electoral, aplicable a los candidatos, representantes o personeros de las organizaciones políticas.

- Resolución Jefatural N° 025-2018-JN/ONPE.

La Resolución Jefatural N° 025-2018-JN/ONPE, del 08 de febrero de 2018, que aprobó el “Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios”, se aplica a los partidos políticos, alianzas electorales (nacionales y regionales), organizaciones políticas de alcance regional o departamental, debidamente inscritos en el ROP, así como a sus

directivos, candidatos a cargos de elección popular y responsables de campaña electoral. Rige también a los medios de comunicación social privados y públicos, organismos públicos, personas naturales y jurídicas, en aquello que se refiera a sus relaciones económico-financieras con las organizaciones políticas y sus candidatos y se encuentra regulado por ley.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

3.1. IDENTIFICACIÓN DE GRUPOS DE INTERÉS O ACTORES

Diversos sectores de la sociedad tienen alguna identificación con el proyecto:

- Un primer grupo de interés serían las organizaciones políticas, las que serían directamente impactadas por el proyecto para adecuarse al enfoque de transparencia financiera y demás modificaciones legales planteadas. Tendrían que recibir la capacitación por parte de los organismos electorales respecto de las nuevas medidas.
- Un segundo grupo lo conforma los organismos electorales, cuyas competencias están vinculadas a la temática del proyecto. Concretamente, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Jurado Nacional de Elecciones serían las entidades públicas que tendrían a su cargo las labores de reglamentación, fiscalización y administración de justicia electoral, que se derivan de los cambios legales que el proyecto señala.
- Finalmente, es la sociedad en su conjunto la que se ve impactada por una regulación del financiamiento de las organizaciones políticas, ya que, al evitarse su dependencia o vinculación con dinero de procedencia ilícita, se podrá mitigar o reducir los niveles de corrupción en la gestión pública, y se elevará los estándares de transparencia y el acceso a la información.

3.2. IMPACTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DEL PROYECTO

Como impactos positivos tenemos la mejora de la gestión financiera de las organizaciones políticas, lo que redundará en su transparencia, en la

obtención de recursos legales plenamente establecidos, y en la reducción de la corrupción.

Como impactos negativos, podemos formular como hipótesis, la renuencia de la población a aceptar el financiamiento público directo como una modalidad de financiamiento a las organizaciones políticas, lo que podría provocar el rechazo ciudadano para la aprobación del proyecto.

3.3. COSTO ECONÓMICO Y CONCLUSIÓN DEL ANÁLISIS.

La propuesta presentada no genera recursos adicionales al Tesoro Público. Su ejecución se hará dentro del presupuesto que se asigna anualmente a cada entidad. El análisis cuantitativo nos permite precisar que las propuestas formuladas en el presente trabajo (modificación legislativa, cambios en el reglamento y capacitación financiera a los partidos políticos), se encuentran previstas en el presupuesto institucional de la ONPE. Debe tenerse en cuenta que los gastos por campañas electorales no se darán todos los años sino cada cinco años, siendo la más cercana en el tiempo las elecciones generales de 2021, por lo que en propiedad no se requieren modificaciones (ni menos ampliaciones) en los años 2019 y 2020.

La programación del costo es la siguiente:

Entidad: Oficina Nacional de Procesos Electorales

Categoría del Programa Presupuestal:

0125 Mejora de la eficiencia de los procesos electorales e incremento de la participación política de la ciudadanía

Actividades:

5005025: Organizaciones políticas con capacidades fortalecidas

5005026: Organizaciones políticas con fiscalización financiera

AÑO / PERÍODO: 2019-2020-2021

OBJETIVO GENERAL

Mejorar la regulación y fiscalización del financiamiento de las organizaciones políticas, para el fortalecimiento de la democracia en el Perú, en el marco del Programa Presupuestal 0125.

DETALLE DE LA TAREA

COSTO ANUAL S/.

01 Continuar con el otorgamiento del financiamiento pública directo de acuerdo con lo programado para los 5 años	14,813,498.57
02 Capacitación oportuna en materia de finanzas partidarias a las organizaciones políticas	1,428,786.00

LOGROS O BENEFICIOS QUE OBTENER

- Permitirá que las organizaciones políticas realicen actividades en las campañas electorales con total transparencia.
- Reducirá los niveles de corrupción a que están expuestos los representantes y/o miembros de las organizaciones políticas.
- Al no generar impacto económico negativo, la población tendría un menor nivel de rechazo al otorgamiento del financiamiento público directo.

El financiamiento directo a los partidos políticos para el Ejercicio 2019 está plenamente garantizado al estar comprendido en el Programa Presupuestal 0125: "Mejora de la eficiencia de los procesos electorales e incremento de la participación política de la ciudadanía", en la siguiente Cadena Programática: Categoría Presupuestaria 0125: Mejora de la eficiencia de los procesos electorales e incremento de la participación política de la ciudadanía.

Producto 3000656: Organizaciones Políticas con apoyo financiero en procesos electorales democráticos

Grupo Funcional 0006: Información Pública

Actividad 5005026: Organizaciones Políticas con fiscalización financiera

Genérica 5-2.5: Otros gastos

Sub-Genérica 2: Transferencias a instituciones sin fines de lucro

Detalle Sub-Genérica 1: Transferencias corrientes a instituciones sin fines de lucro

Específica 1: Transferencias corrientes

Detalle de Específica 99: A otras organizaciones

Monto PIA: 2.5.2.1.1.99 S/ 14'813,499.00

En conclusión, no se requiere de modificaciones ya que se cuenta con los recursos presupuestales para el otorgamiento de esta subvención en el año 2019 a favor de las organizaciones políticas beneficiarias comprendidas en el marco de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas. El análisis realizado

nos permite concluir que la propuesta planteada es pertinente y amerita su aprobación por el Congreso de la República.

Por lo cual, el texto final del proyecto es el siguiente:

“Artículo 1. Objeto de la ley.

La presente ley tiene por objeto la regulación, transparencia y fiscalización del financiamiento de las organizaciones políticas, a través de la modificación de diversos artículos de la Ley, 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

Artículo 2. Modificación de los artículos 29, 34, 36-B y 39 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

Modifícanse los artículos 29, 32, 34, 36-B y 39 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, los cuales quedan redactados de la siguiente manera:

“Artículo 29. Financiamiento público directo

Solo los partidos políticos y alianzas electorales que obtienen representación en el Congreso reciben del Estado financiamiento público directo.

Con tal fin, el Estado destinará el equivalente al 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso.

Dichos fondos se otorgan con cargo al Presupuesto General de la República y son recibidos por los partidos políticos para ser utilizados, durante el quinquenio posterior a la mencionada elección, conforme a las siguientes reglas:

- a. Hasta el 50% del financiamiento público directo recibido para ser utilizado en actividades de campaña electoral.*
- b. Hasta el 50% del financiamiento público directo recibido para ser utilizado en actividades de formación, capacitación, investigación y difusión de estas, así como en gastos de funcionamiento ordinario, adquisición de inmuebles que son destinados para el funcionamiento de los comités partidarios, y mobiliario necesario para atender actividades consustanciales al objeto de la organización política.*

La transferencia de los fondos a cada partido político se realiza a razón de un quinto por año, distribuyéndose un cuarenta por ciento en forma

igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en el Congreso y un sesenta por ciento en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido político en la elección de representantes al Congreso.

La Oficina Nacional de Procesos Electorales se encarga de la fiscalización del cumplimiento de lo previsto en el presente artículo”.

“Artículo 32. Administración de los fondos de la organización política.

La recepción y el gasto de los fondos partidarios son competencia y responsabilidad exclusiva de la Tesorería. A tales efectos, deben abrirse en el sistema financiero nacional las cuentas que resulten necesarias, las cuales no están protegidas por el secreto bancario y las supervisa la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

El acceso a dichas cuentas está autorizado exclusivamente al Tesorero, quien es designado de acuerdo con el Estatuto, junto con un suplente. El Estatuto podrá establecer adicionalmente el requisito de más de una firma para el manejo de los recursos económicos.”

“Artículo 34. Verificación y control.

34.2. La verificación y el control externos de la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas corresponden a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, con facultades coactivas, las que serán desarrolladas en un reglamento.

34.3. Las organizaciones políticas presentan ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en el plazo de seis (6) meses contados a partir del cierre del ejercicio anual y en el formato que ella indique, un informe detallado y sustentado de la actividad económico-financiera de los aportes, ingresos y gastos, en el que se identifique a los aportantes y el monto de sus aportes, de acuerdo a lo previsto en la presente ley.

34.6. Las organizaciones políticas y los responsables de campaña, de ser el caso, presentan informes a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, sobre las aportaciones e ingresos recibidos y sobre los gastos que efectúan durante

la campaña electoral, al cierre del plazo de inscripción de las listas de candidatos, y luego, en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación en el diario oficial El Peruano de la resolución que declara la conclusión del proceso electoral que corresponda”.

“Artículo 36-B. Sanciones a candidatos

Los candidatos que no informen a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, de los gastos e ingresos efectuados durante su campaña son sancionados con una multa no menor de diez (10) ni mayor de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). En caso de que el candidato reciba aportes de fuente prohibida señalados en el artículo 31 de la presente ley, la multa es del monto equivalente al íntegro del aporte recibido indebidamente. No podrán ejercer el cargo, en caso de ser elegidos, ni podrán ser nuevamente candidatos, mientras no cancelen la multa”.

“Artículo 39.- Publicidad política contratada

La contratación de publicidad política debe hacerse en igualdad de condiciones para todos los partidos políticos, movimientos políticos regionales y organizaciones políticas locales. Las tarifas no pueden ser superiores a las tarifas promedio efectivamente cobradas por la difusión de publicidad comercial. Dichas tarifas deben ser hechas públicas informando a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, dos días después de la convocatoria a elecciones.

Se prohíbe la contratación de publicidad exterior con anterioridad al cierre del plazo de inscripción de las listas de candidatos. Su incumplimiento es causal de tacha del candidato”.”

IV. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa generará cambios en la legislación vigente, concretamente en la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, modificando sus artículos 29, 34, 36-B y 39.

V. VÍNCULO CON EL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto se encuentra vinculado con el Objetivo “Democracia y Estado de Derecho”, y con la Política de Estado “Democratización de la Vida Política y Fortalecimiento del Sistema de Partidos”. En la misma, la temática específica es: “Leyes de reforma electoral y fortalecimiento de los partidos políticos (financiamiento, democracia interna)”. Con ello, el proyecto tendría prioridad en el Congreso de la República.

El Acuerdo Nacional se define como *“el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, (...) con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática”*. Respecto a la vinculación con el Acuerdo Nacional, el proyecto se ubica en el Objetivo de “Fortalecimiento de la Democracia y Estado de Derecho”, y se asocia con la 2ª Política de Estado “Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos”: *“Con este objetivo, el Estado asegurará la vigencia del sistema de partidos políticos mediante normas que afiancen su democracia interna, su transparencia financiera y la difusión de programas y doctrinas políticas”*.

**Anexo 2: Proyecto de Modificación del Reglamento de Financiamiento y
Supervisión de Fondos Partidarios**

RESOLUCIÓN JEFATURAL N° 000-2019-J/ONPE

VISTOS:

El Informe N° 0000-2019-GSFP/ONPE de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios y el Informe N° 0000-2019-GAJ/ONPE de la Gerencia de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) es un organismo constitucionalmente autónomo, que cuenta con personería jurídica de derecho público interno y goza de atribuciones en materia técnica, administrativa, económica y financiera, siendo la autoridad máxima en la organización y ejecución de los procesos electorales, de referéndum y otros tipos de consulta popular a su cargo;

De acuerdo a lo dispuesto en el numeral 34.2 del artículo 34° de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas y sus modificatorias, la verificación y control externo de la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas corresponde ser realizada por la Oficina Nacional de Procesos Electorales a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios;

En el marco de lo establecido en la referida Ley, mediante Resolución Jefatural N°000025-2018-JN/ONPE de fecha 08 de febrero de 2018, se aprobó el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, instrumento legal concordante con la Ley de Organizaciones Políticas respecto al financiamiento de las organizaciones políticas;

Con la dación de la Ley N° XXXXX, Ley que mejora la regulación, transparencia y fiscalización del Financiamiento de las Organizaciones Políticas, se han modificado e incorporado artículos en la Ley de Organizaciones Políticas que tienen entre sus fines el fortalecimiento del sistema de partidos políticos en nuestro país; los principales cambios que se aprecian son que los gastos de campaña electorales

se financiarán con financiamiento público directo, se establecen porcentajes de utilización de financiamiento público directo, entre otras variaciones;

Es así, que la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, a través del Informe N° 00000-2019-GSFP/ONPE, informa a la Jefatura Nacional que las modificaciones e incorporaciones introducidas a la Ley de Organizaciones Políticas, repercuten en el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, aprobado mediante Resolución Jefatural N°000025-2018-JN/ONPE; por lo que, corresponde recoger y regular las modificaciones introducidas a la normativa de la materia;

En tal sentido, bajo las consideraciones antes expuestas, corresponde modificar el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios;

De conformidad con lo dispuesto en el literal g) del artículo 5° de la Ley N° 26487, Ley de Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y los literales r) y s) del artículo 11° del Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por Resolución Jefatural N° 063-2014-J/ONPE y sus modificatorias;

Con el visado de la Secretaría General y de las Gerencias de Asesoría Jurídica y de Supervisión de Fondos Partidarios;

SE RESUELVE:

Artículo Primero. Modificar los artículos 61°, 67°, 69° y 72° del Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios aprobado mediante Resolución Jefatural N°000025-2018-JN/ONPE, quedando redactados en los términos que a continuación se detallan:

“Artículo 61.- De los gastos del financiamiento público directo

Los fondos del financiamiento público directo solamente pueden ser utilizados en actividades de formación, capacitación, investigación y difusión de éstas; así como en gastos **de campaña electoral; gastos** de funcionamiento ordinario y en la adquisición de inmuebles destinados al funcionamiento de los comités partidarios y mobiliario necesario para atender actividades consustanciales al objeto de la organización política.

Los bienes inmuebles y muebles señalados en el párrafo anterior, deben registrarse de acuerdo a lo señalado en el artículo 71 del presente Reglamento, el cual comprende todo bien inmueble, maquinaria y equipo cuya vida útil sea mayor a un

año y su valor sea igual o mayor al veinticinco por ciento (25%) de la UIT y que no se trate de un bien consumible”.

“Artículo 67.- Gastos no considerados de formación o capacitación

En ningún caso, pueden considerarse gastos de formación o capacitación, para efectos de la utilización de recursos provenientes del financiamiento público directo, los desembolsos de dinero destinados a solventar gastos de campañas políticas o gastos de funcionamiento ordinario como los siguientes:

1. Las asambleas, reuniones de los órganos partidarios o cualquier otra reunión de afiliados o directivos dispuesta por el Estatuto.
2. Las reuniones de afiliados o simpatizantes, mítines o celebraciones.
3. Las actividades destinadas a captar aportes o ingresos para la organización política.
4. Otros que no guarden relación con lo señalado en el artículo 62 y 63 del presente Reglamento.

El financiamiento público directo no podrá ser utilizado en campañas a favor o en contra de pre candidatos durante los procesos de democracia interna.

En todos los casos de adquisición de bienes y servicios, las organizaciones políticas se encuentran obligadas a implementar procedimientos de control interno para su respectiva contratación. Cuando se trate de adquirir bienes y servicios igual o mayor al valor del cincuenta por ciento de una UIT, dichas organizaciones políticas tendrán que establecer mecanismos de pluralidad de postores, en el marco del referido control interno”.

“Artículo 69.- Presupuesto y planificación de gastos financiados con fondos de Financiamiento Público Directo

Las actividades de formación, capacitación, investigación y la difusión de éstas, solventadas con fondos provenientes del financiamiento público directo, deben formar parte de un plan de actividades y un presupuesto anual que deben contener el estimado de los costos calendarizados para su cumplimiento, y que junto con gastos de funcionamiento ordinario, deben ser aprobados por el órgano partidario correspondiente y presentados a la Gerencia hasta la primera quincena del mes de setiembre del año anterior para que se efectivice la entrega del financiamiento público directo del quinquenio respectivo. La Gerencia evalúa que los planes

propuestos por cada organización política se ajusten a los objetivos y lineamientos legales previstos, realizando las observaciones, según corresponda.

Cuando se trata de gastos de campañas electorales el plan y presupuesto deberá ser aprobado por el órgano partidario correspondiente y presentado a la Gerencia hasta quince días después de la convocatoria a elecciones.

Las modificaciones y reprogramaciones de dichos planes y presupuestos, cuando se trata de diferentes actividades, deben guardar igual formalidad que las precedentes aprobaciones, las que son remitidas a la ONPE”.

“Artículo 72.- Reporte de rendición de cuentas

Los gastos por las actividades de formación, capacitación, investigación y difusión de éstas, **así como los de campaña electoral**, los de funcionamiento ordinario y adquisición de inmuebles y mobiliario que realicen las organizaciones políticas, deben ser reportados en los plazos y formatos que para tal efecto establezca la Gerencia. Esta información es publicada en la página web institucional de la ONPE”.

Artículo Segundo. - Incorporar el artículo 66-A, el Sub Capítulo 2-A del Capítulo 2, los artículos 69-A y 69-B al Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios aprobado mediante Resolución Jefatural N°000025-2018-JN/ONPE, quedando redactados en los términos que a continuación se detallan:

“Artículo 66-A.- Definición de gastos de campaña electoral

Los gastos de campaña electoral son aquellos realizados por las organizaciones políticas durante una campaña electoral, es decir desde la convocatoria a un proceso electoral hasta la resolución que declara su conclusión y que tienen por finalidad directa la obtención del voto de los ciudadanos, para optar por una alternativa concreta que se les presenta durante un proceso electoral”.

“SUB CAPÍTULO 2-A

DE LOS GASTOS DE CAMPAÑA CON FINANCIAMIENTO PÚBLICO

Artículo 69-A.- Propaganda con fines electorales

Son gastos de propaganda con fines electorales, aquellos incurridos durante una campaña electoral, incluidos los efectuados a través de medios de comunicación.

Son considerados como medios de comunicación a las empresas que brinden servicio de cine, prensa escrita, sitios web, internet, empresas de publicidad exterior y demás mecanismos de la tecnología de información y comunicación, utilizados durante una campaña electoral.

Solo el tesorero nacional o los tesoreros descentralizados de la organización política son los únicos autorizados para contratar propaganda con fines electorales a favor de la organización política en las elecciones congresales, presidenciales, y parlamento andino.

Los medios de comunicación, deberán tomar las medidas necesarias para constatar la titularidad del cargo del tesorero.

Para el caso de elecciones regionales o municipales solo puede contratar la propaganda el responsable de campaña.

Del mismo modo, los medios de comunicación públicos y privados a solicitud de la ONPE, informarán sobre los contratos y comprobantes de pago emitidos a las organizaciones políticas por propaganda con fines electorales.

Artículo 69-B.- Limitaciones a la propaganda con fines electorales

Sólo puede contratarse y difundirse publicidad con fines electorales durante una campaña electoral, desde los sesenta (60) días hasta los dos (2) días calendario previos al acto electoral, de conformidad con lo señalado en el artículo 40 de la Ley. Toda publicidad contratada por una organización política difundida en el lapso señalado en el párrafo anterior, es considerada propaganda con fines electorales. Los medios de comunicación deberán tener en cuenta esta limitación para la suscripción de los contratos de publicidad con las organizaciones políticas”.

Artículo Tercero. - Poner en conocimiento del Jurado Nacional de Elecciones y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, la presente resolución.

Artículo Cuarto. - Disponer la publicación de la presente resolución en el diario oficial “El Peruano” y en el Portal Institucional, www.onpe.gob.pe.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

Anexo 3: Plan de Capacitación y Sensibilización

MATERIA: FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS
 FECHA DE REALIZACIÓN: TERCER AÑO DE EJECUCIÓN DEL PROYECTO
 INSTITUCIÓN RESPONSABLE: OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

Acciones de Capacitación Temática	Lugar	Cantidad Participantes	Expositor o facilitador del evento	Fecha
Presentación y difusión del Taller: "Modificaciones a la Ley de Organizaciones Políticas en materia de financiamiento partidario".	Auditorio ONPE – Lima	50 personas	Profesional invitado	Enero 2021
Realización de los Talleres "Modificaciones a la Ley de Organizaciones Políticas en materia de financiamiento partidario", en los 25 Gobiernos Regionales.	Local de ONPE en la cada Región / Gobierno Regional	50 personas por Taller	Profesionales invitados	Enero - Abril 2021
Presentación y difusión de la Charla "Responsabilidad de los actores políticos en el cumplimiento de las disposiciones en materia de financiamiento partidario".	Auditorio ONPE – Lima	50 personas	Profesional invitado	Mayo 2021
Realización de la Charla "Responsabilidad de los actores políticos en el cumplimiento de las disposiciones en materia de financiamiento partidario", en los 25 Gobiernos Regionales.	Local de ONPE en la cada Región / Gobierno Regional	50 personas por Charla	Profesionales invitados	Mayo - Agosto 2021
Presentación y difusión del Taller: "Implementación de los procedimientos de fiscalización a los partidos políticos en materia de financiamiento partidario".	Auditorio ONPE – Lima	50 personas	Profesional invitado	Setiembre 2021
Realización de los Talleres "Implementación de los procedimientos de fiscalización a los partidos políticos en materia de financiamiento partidario", en los 25 gobiernos regionales.	Local de ONPE en la cada Región / Gobierno Regional	50 personas por Taller	Profesionales invitados	Setiembre - Diciembre 2021

Anexo 4: Matriz de Consistencia

MATRIZ DE CONSISTENCIA PARA EL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN:

"MEJORA DE LA REGULACIÓN Y FISCALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN EL PERÚ"

Problemas		Objetivos		Productos	Conclusiones
Problemas del PP 0125	Problemas del TIA	Objetivo del PP 0125	Objetivo del TIA	TIA	
Insuficiente participación de la población en actividades democráticas	Falta de credibilidad de los partidos políticos ante la ciudadanía	Incrementar la participación de la población en actividades democráticas	Mejorar la regulación y fiscalización del financiamiento de los partidos políticos, para el fortalecimiento de la democracia en el Perú, en el marco del Programa Presupuestal 0125, Mejora de la eficiencia de los procesos electorales e incremento de la participación política de la ciudadanía, 2019-2021.		PRIMERA. Los partidos políticos en el Perú se encuentran entre las instituciones con el más bajo porcentaje de confianza, debido a los escándalos de corrupción vinculados al financiamiento de candidatos, afectando la democracia. SEGUNDA. El financiamiento a los partidos políticos es necesario para garantizar una competencia electoral. Por ello, para reducir la diferencia entre los altos costos de publicidad y la escasez de dinero de los partidos políticos, es indispensable acceder al uso del financiamiento público directo durante las campañas electorales de estas organizaciones.
Problema Específico 1 Desconfianza de la población en organizaciones políticas	Problema Específico 1 Utilización de recursos de fuentes de financiamiento prohibidas. Falta de financiamiento directo para	Objetivo Específico 1 Confianza de la población en organizaciones políticas	Objetivo Específico 1 Proponer una iniciativa legislativa para el uso del financiamiento público directo en las campañas electorales de los partidos políticos.	Producto 1 Proyecto de ley que mejora la Regulación, Transparencia y Fiscalización del Financiamiento de los Partidos Políticos	TERCERA. Los recientes cambios legislativos resultan insuficientes para desincentivar a los partidos políticos de recibir financiamiento ilegal, por ello para viabilizar la utilización del financiamiento público directo en las campañas electorales de estas organizaciones, se debe fortalecer la regulación y la fiscalización del financiamiento público directo a los partidos

Problemas		Objetivos		Productos	Conclusiones
Problema Específico 2	Problema Específico 2	Objetivo Específico 2	Objetivo Específico 2	Producto 2	<p>políticos en el marco del Programa Presupuestal 0125 "Mejora de la eficiencia de los procesos electorales e incremento de la participación política de la ciudadanía 2019-2021".</p> <p>CUARTA. La utilización del financiamiento público directo en las campañas electorales de los partidos políticos permitirá:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducir significativamente la necesidad de los partidos políticos de recurrir a otras fuentes de ingreso. • Limitar los intereses particulares. • Transparentar el origen y procedencia del dinero que se emplea. • Mejorar y facilitar el control y la supervisión de estos recursos. • Generar equidad y similares condiciones entre los candidatos. • Fortalecer el Sistema de partidos políticos sin generar mayor presupuesto <p>QUINTA. Para conseguir una mejor regulación, transparencia y fiscalización se requiere: reestructurar el uso del financiamiento público directo de los partidos políticos, otorgar una mayor capacidad de fiscalización al organismo electoral competente y establecer mayores responsabilidades a los candidatos y partidos políticos. Para ello, se tiene que modificar la Ley de Organizaciones Políticas, modificar el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios y llevar adelante un plan de capacitación a los partidos políticos.</p>
Organizaciones políticas con rendición de cuentas pocos transparentes	Falta de transparencia en el uso de los recursos económicos	Organizaciones políticas con rendición de cuentas transparentes	Incorporar nuevas modificaciones a la reglamentación de fiscalización al financiamiento de los partidos políticos.	Proyecto de modificación del Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios	
Problema Específico 3	Problema Específico 3	Objetivo Específico 3	Objetivo Específico 3	Producto 3	
Organizaciones políticas con insuficiente capacidad operativa	Falta de comunicación de los aportes recibidos	Incremento de la capacidad operativa de las Organizaciones políticas	Elaborar un plan de capacitación a los partidos políticos sobre las nuevas disposiciones legales que se aprueben sobre el financiamiento público directo a las campañas electorales.	Plan de Capacitación y Sensibilización en materia de financiamiento de partidos políticos	

Anexo 5: Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo elaborado por la Comisión de Alto Nivel de la Reforma Política y presentado al Congreso de la República

PROYECTO DE LEY 4189/2018-PE (10/04/2019)

LEY QUE MODIFICA E INCORPORA DIVERSOS ARTÍCULOS AL TÍTULO VI DE LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, Y DE LA LEY 30424, LEY QUE REGULA LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LAS PERSONAS JURÍDICAS POR EL DELITO DE COHECHO ACTIVO TRANSNACIONAL, E INCORPORA ARTÍCULOS EN EL CÓDIGO PENAL REFERIDOS AL FINANCIAMIENTO DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto modificar artículos de la Ley de Organizaciones Políticas, la Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas, y tipificar el delito de financiamiento indebido de las organizaciones políticas, incorporando y modificando el Código Penal.

Artículo 2. Modificación de diversos artículos de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas

Modifícanse los artículos 28, 29, 30, 30-B, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 36-A, 36-C, 39 y 42 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, en los siguientes términos:

"Artículo 28.- Financiamiento de las organizaciones políticas

Las organizaciones políticas reciben financiamiento público y privado, de acuerdo a la presente ley. Se rige por los criterios de transparencia y rendición de cuentas."

"Artículo 29.- Financiamiento público directo

Solo los partidos políticos y alianzas electorales que obtienen representación en el Congreso reciben del Estado financiamiento público directo.

Con tal fin, el Estado destinará el equivalente al 0.1 % de la Unidad Impositiva Tributaria por cada voto válido para elegir representantes al Congreso. Dichos fondos se otorgan con cargo al Presupuesto General de la República y son recibidos por los partidos políticos para ser utilizados, durante el quinquenio posterior a la elección, en la realización y difusión de actividades de formación, capacitación e investigación, en gastos de funcionamiento ordinario, la adquisición de inmuebles, así como en actividades del proceso electoral. La transferencia de los fondos a cada partido político se realiza a razón de un quinto por año, distribuyéndose un sesenta por ciento (60%) en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en el Congreso y un cuarenta por ciento (40%) en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido político en la elección de representantes al Congreso. La Oficina Nacional de Procesos Electorales se encarga de la fiscalización del cumplimiento de lo previsto en el presente artículo."

"Artículo 30. Financiamiento privado

Las organizaciones políticas pueden recibir aportes o ingresos procedentes de la financiación privada, mediante:

- a) Las cuotas y contribuciones en efectivo o en especie de cada aportante como persona natural o persona jurídica extranjera sin fines de lucro, incluido el uso de inmuebles, a título gratuito, que no superen las ciento veinte (120) Unidades Impositivas Tributarias al año, las mismas que deben constar en el recibo de aporte correspondiente.
- b) Los ingresos obtenidos por la realización de actividades proselitistas, provenientes de aportes en efectivo debidamente bancarizados o de contribuciones que permitan identificar a los aportantes y el monto del aporte con los comprobantes correspondientes, que, i) en época no electoral, no superen al año las cien (100) Unidades Impositivas Tributarias y que, ii) desde la convocatoria al proceso electoral hasta el día de la elección, no superen doscientos cincuenta (250) Unidades Impositivas Tributarias por el total de actividades en su conjunto.

La organización política debe informar de las actividades a la Oficina Nacional de Procesos Electorales en un plazo no menor de siete (7) días hábiles, previos a la realización del evento para efectuar la supervisión respectiva. La organización política identifica a los participantes de las actividades proselitistas y remite la relación a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en el plazo que establezca dicha Oficina.

- c) Los rendimientos producto de su propio patrimonio y de los bienes que tienen en posesión, así como los ingresos por los servicios que brinda la organización política a la ciudadanía y por los cuales cobra una contraprestación.
- d) Los créditos financieros que concierten.
- e) Los legados.

Todo aporte privado en dinero, que supere diez por ciento (10%) de la Unidad Impositiva Tributaria, se realiza a través de entidades del sistema financiero. Los aportes privados en especie y los que no superen el diez por ciento (10%) de la Unidad Impositiva Tributaria, se efectúan mediante recibo de aportación, que contiene la valorización del aporte y las firmas del aportante y el tesorero o tesorero descentralizado de la organización política o el responsable de campaña, según corresponda. La entidad bancaria debe identificar a las personas que efectúen depósitos, retiros y transferencias en la cuenta de una organización política. Estas disposiciones son exigibles desde la etapa previa de la convocatoria al proceso electoral. Los ingresos de cualquiera de las fuentes establecidas en el presente artículo se registran en los libros contables de la organización política."

"Artículo 30-B.- Aporte inicial y actividad económico-financiera de las alianzas electorales

Las organizaciones políticas que integran una alianza electoral informan a la Oficina Nacional de Procesos Electorales sobre el monto inicial aportado a la alianza y la procedencia de los fondos, en el plazo que establezca la Oficina Nacional de Procesos Electorales. También informan la procedencia de los fondos. Las organizaciones políticas que integran alianzas electorales realizan su actividad económico-financiera a través de dichas alianzas y no por intermedio de las organizaciones políticas que la conforman. Para tal efecto, al momento de su inscripción, se debe nombrar a un tesorero de la alianza. Los aportes que reciben

las alianzas se encuentran sometidos a los límites establecidos en el artículo 30 de la presente ley."

"Artículo 31. Fuentes de financiamiento prohibidas

Las organizaciones políticas no pueden recibir aportes de ningún tipo provenientes de:

- a) Cualquier entidad de derecho público o empresa de propiedad del Estado o con participación de este.
- b) Confesiones religiosas de cualquier denominación.
- c) Personas jurídicas con fines de lucro, nacionales o extranjeras.
- d) Personas jurídicas nacionales sin fines de lucro.
- e) Personas naturales o jurídicas extranjeras sin fines de lucro, excepto cuando los aportes estén exclusivamente destinados a la formación, capacitación e investigación.
- f) Personas naturales condenadas con sentencia consentida o ejecutoriada, o con mandato de prisión preventiva vigente por delitos contra la administración pública, tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, tala ilegal, trata de personas, lavado de activos, terrorismo o crimen organizado. La prohibición se extiende hasta diez (10) años después de cumplida la condena. El Poder Judicial debe informar mediante un portal web de acceso partidario y de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, y bajo responsabilidad, las personas a las que se refiere este literal. Asimismo, el Poder Judicial debe remitir a las entidades del sistema financiero la relación de las personas comprendidas en este literal, quienes no deben admitir los depósitos y transferencias de tales personas a favor de organización política alguna. En caso de que la entidad financiera autorice dicha transferencia o depósito, se exonera de responsabilidad a la organización política que lo recibe. No es de responsabilidad de la organización política la recepción de aportes de personas naturales que no estén identificadas en dicho portal web.
- g) Fuente anónima o si se desconoce su origen.

Salvo prueba en contrario, los aportes no declarados por las organizaciones políticas se presumen de fuente prohibida.

Estas prohibiciones son permanentes e incluyen el periodo previo a la convocatoria al proceso electoral.

Los candidatos no pueden recibir donaciones directas de ningún tipo, sino con conocimiento de la organización política por la que postulan y según los límites y prohibiciones regulados en la presente ley.

"Artículo 32. Administración de los fondos de la organización política

La recepción y el gasto de los fondos partidarios son competencia y responsabilidad exclusiva de la tesorería. A tales efectos, las organizaciones políticas están obligadas a abrir una cuenta en el sistema financiero nacional, según las disposiciones que establezca la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Esta cuenta es supervisada por la Oficina Nacional de Procesos Electorales, para lo cual la organización política otorga autorización expresa para el acceso a esta información bancaria al momento de su inscripción.

El acceso a dichas cuentas está autorizado exclusivamente al Tesorero, quien es designado de acuerdo con el Estatuto, junto con un suplente. El Estatuto podrá establecer adicionalmente el requisito de más de una firma para el manejo de los recursos económicos."

"Artículo 33. Régimen tributario

El régimen tributario aplicable a las organizaciones políticas es el que la ley establece para las asociaciones. No obstante, ello, quedan exceptuados del pago de los impuestos directos."

"Artículo 34. Verificación y control

34.1. Las organizaciones políticas deben contar con un sistema de control interno que garantice la adecuada utilización y contabilización de todos los actos y documentos de los que deriven derechos y obligaciones de contenido económico, de acuerdo a lo previsto en la presente ley y a lo regulado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

34.2. La verificación y el control externos de la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas corresponden a la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

34.3. Las organizaciones políticas presentan ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en el plazo de seis (6) meses contados a partir del cierre del ejercicio anual, un informe de la actividad económico-financiera de los aportes, ingresos y gastos, en el que se identifique a los aportantes y el monto de sus aportes, de acuerdo a lo previsto en la presente ley. La Oficina Nacional de Procesos Electorales podrá requerir información adicional a las organizaciones políticas para que presenten una relación del detalle de aportes y demás información que considere pertinente. 34.4. La Oficina Nacional de Procesos Electorales, vencido el plazo de presentación de informes y dentro del plazo de seis (6) meses, se pronuncia, bajo responsabilidad, sobre el cumplimiento de las obligaciones financieras y contables dispuestas y, de ser el caso, dispone el inicio del procedimiento administrativo sancionador previsto en la presente ley.

34.5. Las organizaciones políticas presentan en dos (2) entregas obligatorias, la información financiera de los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral. La Oficina Nacional de Procesos Electorales establece los plazos de presentación, desde la convocatoria a elecciones, con al menos una (1) entrega durante la campaña electoral. En el caso de las elecciones internas, la organización política consolida los informes de los postulantes y los remite a la Oficina Nacional de Procesos Electorales en un plazo no mayor de sesenta (60) días desde la realización de las elecciones internas.

34.6. Solo se considera válida la información económico-financiera que las organizaciones políticas presenten ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales, suscrita por el representante legal y por el tesorero titular y/o suplente, respectivamente, con inscripción vigente en el Registro de Organizaciones Políticas.

34.7. En el caso de que la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) se encuentre realizando una investigación sobre una persona natural o jurídica, podrá solicitar información sobre su posible participación como aportante de alianzas u organizaciones políticas. En dicho supuesto, la organización política y la Oficina Nacional de Procesos Electorales deben entregar dicha información en un plazo máximo de treinta (30) días calendario una vez que se haya solicitado.

34.8. La Oficina Nacional de Procesos Electorales requiere información a entidades públicas y privadas, para la supervisión del financiamiento de las organizaciones políticas, las que deben entregarse bajo responsabilidad, salvo las excepciones establecidas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley de Protección de Datos Personales. La Oficina Nacional de Procesos Electorales publica la relación de las entidades que incumplan con remitir la información solicitada.

34.9. La Oficina Nacional de Procesos Electorales establece y regula mecanismos para el registro, uso y envío de la información financiera a través de sistemas informáticos basados en las tecnologías de información y comunicación.

34.10. En caso de que la Oficina Nacional de Procesos Electorales advierta indicios de la presunta comisión de delitos, pone en conocimiento del Ministerio Público para que proceda conforme a sus atribuciones.”

"Artículo 35. Publicidad de la contabilidad

Las organizaciones políticas llevan libros de contabilidad en la misma forma que se dispone para las asociaciones en los que se registra la información económico-financiera referente al financiamiento público directo, así como la referida al financiamiento privado, para ser reportados a la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

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

La Oficina Nacional de Procesos Electorales publica en su portal institucional la información financiera presentada por las organizaciones políticas, así como los informes técnicos que emite.”

"Artículo 36. Infracciones

Constituyen infracciones los incumplimientos por parte de las organizaciones políticas de las disposiciones de la presente ley.

Las infracciones pueden ser leves, graves y muy graves.

a) Constituyen infracciones leves:

1. No contar con una cuenta en el sistema financiero nacional.
2. Carecer de un Tesorero con poderes vigentes inscrito en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones.

3. No tener libros contables actualizados. Se consideran que no están actualizados si el retraso es mayor a tres (3) meses.

b) Constituyen infracciones graves:

1. No expedir el recibo de aportaciones recibidas en efectivo o en especie conforme a lo previsto en el artículo 30 de la presente ley.
2. No informar sobre la relación de los participantes de las actividades proselitistas.
3. Recibir aportes en efectivo superiores al diez por ciento (10%) de una Unidad Impositiva Tributaria fuera del sistema financiero.
4. No llevar libros de contabilidad.
5. No subsanar las conductas que generaron sanciones por infracciones leves en el plazo otorgado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

c) Constituyen infracciones muy graves:

1. Recibir aportes o efectuar gastos a través de una persona distinta al tesorero titular o suplente o tesorero descentralizado de la organización política.
2. No presentar los informes sobre los aportes e ingresos recibidos, así como los gastos efectuados durante la campaña, en el plazo establecido por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.
3. En el caso de una alianza electoral, no informar a la Oficina Nacional de Procesos Electorales sobre el aporte inicial de las organizaciones políticas que la constituyen.
4. Recibir las organizaciones políticas aportes mayores a los permitidos por la presente ley.
5. Incumplir con presentar la información financiera anual en el plazo previsto en la presente ley.
6. Recibir aportes de fuente prohibida, conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de la presente ley.
7. Contratar, en forma directa o por terceras personas, propaganda electoral de cualquier modalidad en radio o televisión.
8. Utilizar el financiamiento público directo para fines diferentes a los señalados en la presente ley.
9. No subsanar las conductas que generaron sanciones por infracciones graves en el plazo otorgado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales."

"Artículo 36-A. Sanciones

El Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, previo informe de su Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, impone las sanciones siguientes:

a. Por la comisión de infracciones leves, una multa no menor de diez (10) ni mayor de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).

b. Por la comisión de infracciones graves, una multa no menor de treinta y uno (31) ni mayor de sesenta (60) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). En el caso de la infracción prevista en el artículo 36, inciso b, numeral 2, la multa es del monto equivalente al íntegro del aporte recibido indebidamente.

c. Por la comisión de infracciones muy graves, una multa no menor de sesenta y uno (61) ni mayor de doscientos cincuenta (250) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y la pérdida del financiamiento público directo.

En caso de disolución de la alianza, la sanción se extiende a las organizaciones políticas que la integran. Las resoluciones de sanción pueden ser impugnadas ante el Jurado Nacional de Elecciones en el plazo de quince (15) días hábiles contados desde el día siguiente de su notificación. Contra lo resuelto por el Jurado Nacional de Elecciones no procede recurso alguno. Las resoluciones que emita la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en aplicación de la facultad sancionadora prevista en el presente artículo, deben estar debidamente motivadas, identificar la conducta infractora y ser notificadas al tesorero, tesorero descentralizado o responsable de campaña, según corresponda, y al personero de la organización política. Asimismo, deben otorgar plazos razonables para la regularización de la infracción cometida, de ser el caso.

Las multas impuestas a las organizaciones políticas por las infracciones a las normas sobre financiamiento son cobradas coactivamente por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Las multas impuestas constituyen recursos directamente recaudados de la Oficina Nacional de Procesos Electorales."

"Artículo 36-C. Sanciones políticas

Para que una organización política conforme una alianza electoral, cambie de denominación o realice cualquier acto que modifique su ficha de inscripción, debe acreditar previamente el cumplimiento de las sanciones impuestas.

De verificarse el incumplimiento del pago de la multa por infracciones graves y muy graves por un periodo mayor a seis meses, el Registro de Organizaciones Políticas suspende la inscripción de la organización política; si cumplido un año, persiste el incumplimiento, el Registro de Organizaciones Políticas cancela la inscripción de la organización política.

En caso emplee el financiamiento público directo para finalidades distintas a las previstas en el artículo 29 de la presente ley, pierde el financiamiento público directo correspondiente al año siguiente.

Si una organización política contrata directa o indirectamente propaganda electoral en radio y televisión, pierde el derecho a la franja electoral una vez que se verifique la infracción y, en caso se detecte en fecha posterior a la elección, pierde el financiamiento público directo correspondiente al año siguiente."

"Artículo 39. Propaganda electoral en medios distintos a radio y televisión

La propaganda electoral en medios distintos a la radio y televisión debe hacerse en igualdad de condiciones para todas las organizaciones políticas. Los precios no pueden ser superiores a las tarifas efectivamente cobradas por la difusión de publicidad comercial.

El medio debe informar los precios a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, dentro de los treinta (30) días calendario después de la convocatoria a elecciones. Remite también, a pedido de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, información sobre los servicios contratados por las organizaciones políticas en periodo electoral."

"Artículo 42. Conducta prohibida en la propaganda política

Los candidatos en el marco de un proceso electoral están prohibidos de efectuar entrega de dinero y regalos como materiales de construcción, enseres del hogar, víveres, u otros bienes, de manera directa, o a través de terceros por mandato del candidato y con recursos del candidato o de la organización política.

La limitación establecida en el párrafo anterior no es de aplicación en caso de que:

- a. Con ocasión del desarrollo de un evento proselitista gratuito, se haga entrega de bienes para consumo individual e inmediato.
- b. Se trate de artículos publicitarios, como propaganda electoral.

En ambos supuestos no deben exceder del 0.3% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) por cada bien entregado.

El Jurado Electoral Especial correspondiente impone una multa de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) al candidato infractor, la misma que el Jurado Nacional de Elecciones cobra coactivamente. En caso de que el bien entregado supere las dos (2) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), el Jurado Electoral Especial correspondiente dispone la exclusión del candidato infractor. En caso de que el candidato cometa nuevamente la infracción con posterioridad a que la sanción de multa adquiera la condición de firme o consentida, el Jurado Electoral Especial dispone su exclusión.

El Jurado Nacional de Elecciones garantiza el derecho de defensa y al debido proceso, en el procedimiento correspondiente.

La propaganda electoral de las organizaciones políticas o los candidatos a cualquier cargo público debe respetar los siguientes principios:

- a) Principio de legalidad, por el cual los contenidos de la propaganda electoral deben respetar las normas constitucionales y legales.
- b) Principio de veracidad, por el cual no se puede inducir a los electores a tomar una decisión sobre la base de propaganda electoral falsa o engañosa.
- c) Principio de autenticidad, por el cual la propaganda electoral contratada debe revelar su verdadera naturaleza y no ser difundida bajo la apariencia de noticias, opiniones periodísticas, material educativo o cultural."

Artículo 3. Incorporación de diversos artículos de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

Incorpórase los artículos 29-A, 29-B y 36-D de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, en los siguientes términos:

"Artículo 29-A.- Financiamiento público indirecto

Desde los cuarenta y cinco (45) 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 de señal abierta, así como a canales nacionales de cable de alcance nacional.

En cada estación de radio y televisión el acceso es difundido entre las seis (6:00) y las veintitrés (23:00) horas.

La Oficina Nacional de Procesos Electorales recibe como asignación presupuestaria, conjuntamente con el presupuesto para el proceso electoral, el monto que irrogue el acceso a radio y televisión en cada elección.”

"Artículo 29-B.- Duración y frecuencia del financiamiento público indirecto

La duración y frecuencia del financiamiento público indirecto es de la siguiente manera:

29-B.1 En las Elecciones Generales, en cada estación de radio y televisión la franja electoral es difundida, con una duración de:

- a) Veinte minutos diarios entre los cuarenta y cinco (45) y quince (15) días anteriores al acto electoral.
- b) Treinta minutos diarios entre los catorce (14) días y seis (6) días anteriores al acto electoral.
- c) Cuarenta minutos diarios entre los cinco (5) y dos (2) días anteriores al acto electoral.

El setenta por ciento (70%) del tiempo total disponible se distribuye equitativamente entre todas las organizaciones políticas con candidatos inscritos en el proceso electoral. El otro treinta por ciento (30%) se distribuye proporcionalmente a la representación con la que cuenta cada partido político en el Congreso de la República. Le corresponde a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la determinación del tiempo disponible para cada partido político, así como la reglamentación respectiva.

Las organizaciones políticas y alianzas electorales que participen por primera vez en una elección disponen de un tiempo equivalente al del partido que tenga la menor adjudicación.

29-B.2. En las Elecciones Regionales y Municipales, los espacios en los canales de televisión de señal abierta y en las estaciones de radio de cobertura nacional y regional, públicos y privados se ponen a disposición de las organizaciones políticas participantes en el proceso electoral gratuitamente. La Oficina Nacional de Procesos Electorales distribuye en forma igualitaria el tiempo total del acceso a radio y televisión entre las organizaciones políticas participantes, con candidatos inscritos en el proceso electoral.

29-B.3. La Oficina Nacional de Procesos Electorales determina el tiempo disponible para el acceso a radio y televisión de cada una de las organizaciones políticas

participantes en las elecciones generales, regionales y municipales y dicta las disposiciones necesarias para la implementación y ejecución del acceso a radio y televisión en periodo electoral.

29-B.4. Los medios de comunicación de radio y televisión están prohibidos de contratar propaganda electoral para las organizaciones políticas y sus candidatos, sea a través de sus tesoreros, gerentes de campaña, autoridades, candidatos o por intermedio de terceros.

29-B.5. Los espacios de tiempo no utilizados por las organizaciones políticas en el financiamiento público indirecto serán destinados a la difusión de educación electoral, según lo determine la Oficina Nacional de Procesos Electorales."

"Artículo 36-D.- Sanciones a personas jurídicas diferentes a las organizaciones políticas

36-D.1. Si una persona jurídica incumpliendo el artículo 31 de la presente ley aporta, de manera directa o indirecta, a una organización política, incurre en infracción grave.

36-D.2. Si un medio de comunicación de radio o televisión difunde propaganda electoral distinta a la contratada como financiamiento público indirecto incurre en infracción grave.

36-D.3 Si una entidad pública o privada no entrega la información solicitada por la Oficina Nacional de Procesos Electorales de conformidad con el artículo 34 de la presente ley, incurre en infracción grave."

Artículo 4. Incorporación de artículos al Código Penal

Incorpóranse los artículos 359-A, 359-B y 359-C al Código Penal, en los siguientes términos:

"Artículo 359-A.- Delito de financiamiento indebido de organizaciones políticas

El que, de manera directa o indirecta, o por interpuesta persona, solicita, acepta, recibe o hace prometer a favor de una organización política o alianza electoral aportes, donaciones o cualquier otro tipo de beneficio proveniente de fuente de financiamiento indebida, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de cinco años, inhabilitación conforme a los incisos 1, 2, 3 y 4 del artículo 36 del Código Penal y con sesenta a ciento ochenta días-multa.

Tendrá la misma pena, el que, bajo cualquier modalidad, de manera directa o indirecta, o por interpuesta persona, ofrece, entrega, promete o de cualquier forma facilita aportes, donaciones o cualquier otro tipo de beneficios de fuente indebida, a favor de una organización política o alianza electoral.

El tesorero, responsable de campaña, representante legal, o quien administre, de hecho o de derecho, los recursos de una organización política que, conociendo o debiendo conocer la fuente de financiamiento indebida de los aportes, donaciones o beneficios, que haga uso de ellos en la actividad de la organización política o alianza electoral, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de seis años, inhabilitación conforme a los incisos 1, 2, 3 y 4 del artículo 36 del Código Penal y con cien a ciento ochenta días-multa.

La pena privativa de libertad será no menor de cuatro ni mayor de ocho años, inhabilitación conforme a los incisos 1, 2, 3 y 4 del artículo 36 del Código Penal y con doscientos a trescientos cincuenta días-multa, cuando:

1. El agente comete el delito en calidad de integrante de una organización criminal, como persona vinculada o actúe por encargo de ella.
2. El valor del aporte, donación o beneficio es superior a veinte (20) unidades impositivas tributarias (UIT).
3. El delito es cometido por el candidato de la organización política."

"Artículo 359-B.- Falseamiento de la información sobre aportaciones, ingresos y gastos de organizaciones políticas

El tesorero, representante legal, el candidato o quien administre de hecho o derecho los recursos de una organización política que proporcione información falsa en los informes sobre aportaciones o ingresos recibidos y en aquellos referidos a los gastos efectivos durante la campaña electoral o en la información financiera anual será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de seis años e inhabilitación conforme al artículo 36, incisos 1, 2, 3 y 4, del Código Penal."

"Artículo 359-C.- Fuentes de financiamiento indebidas

Son fuentes de financiamiento indebidas a las que hace referencia este capítulo las que provengan de:

1. Cualquier entidad de derecho público o empresa de propiedad del Estado o con participación de este, distinto al financiamiento público directo e indirecto.

2. Personas naturales que hayan sido condenadas por delito contra la administración pública contemplados en los artículos 382 al 401 del Código Penal, tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, tala ilegal, trata de personas, lavado de activos, terrorismo, o crimen organizado.
3. Personas jurídicas nacionales o extranjeras sancionadas penalmente o administrativamente en el extranjero por la comisión de un delito o que se les haya sancionado conforme a lo señalado en la Ley N° 30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas, o se le haya aplicado alguna consecuencia accesoria en el Perú o en el extranjero, por la comisión de algún delito.
4. Aportes anónimos.
5. Las contribuciones o donaciones de personas titulares del derecho real, personal, aparente o presunto, de dominio, respecto de bienes sobre los cuales se hubiere aplicado medidas cautelares o sentenciado en un proceso de extinción de dominio."

Artículo 5. Modificación del Código Penal

Modifícase el artículo 360 del Código Penal, en los siguientes términos:

"Artículo 360.- Inhabilitación

El funcionario o servidor público o miembro de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional que incurra en uno de los delitos previstos en los artículos 354 al 359 sufrirá, además, inhabilitación de uno a tres años conforme al artículo 36, incisos 1 y 2".

Artículo 6. Modificación a la Ley N° 30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas

Modifícase el artículo 1 de la Ley N° 30424, Ley que regula a la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas, modificado por el Decreto Legislativo 1352 y la Ley 30835, con el siguiente texto:

"Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por los delitos previstos en los artículos 359-A, 359-8, 384, 397, 397-A, 398 y 400 del Código Penal, en los artículos 1, 2, 3 y 4 del Decreto Legislativo 1106, Decreto Legislativo de lucha eficaz contra el Lavado de Activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y el crimen organizado, y en el artículo 4-A del Decreto Ley

25475, Decreto Ley que establece la penalidad para los delitos de terrorismo y los procedimientos para la investigación, la instrucción y el juicio."

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS DEROGATORIAS

PRIMERA. Derogación de artículos de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas

Deróganse los artículos 30-A, 36-8, 37, 38 y 40 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

SEGUNDA. Derogación de la Cuarta disposición transitoria y complementaria de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales

Derógase la Cuarta disposición transitoria y complementaria de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Las organizaciones políticas deben implementar obligatoriamente un modelo de cumplimiento normativo o modelo de prevención, que de acuerdo a su gestión de riesgos le sea aplicable, conforme a su tamaño, naturaleza, características y complejidad, con el fin de identificar, evaluar y mitigar los riesgos de la posible comisión de infracciones administrativas o la comisión de los delitos tipificados en los artículos 359-A, 359-B, los delitos de lavados de activos contemplados en el Decreto Legislativo N° 1106, así como otros que puedan ser cometidos al interior de la organización.

Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.

**Anexo 6: Autógrafa de Ley remitida al Poder Ejecutivo aprobada por el
Congreso de la República el 06/08/2019**

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL E INCORPORA EL DELITO DE
FINANCIAMIENTO PROHIBIDO DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS**

Artículo 1. Modificación del Capítulo Único, "Delitos contra el derecho de sufragio", del Título XVII, "Delitos contra la voluntad popular", del Libro Segundo, "Parte Especial", del Código Penal, Decreto Legislativo 635

Modifícase la mención del Capítulo Único del Título XVII del Libro Segundo del Código Penal por Capítulo 1.

Artículo 2. Incorporación del Capítulo II en el Título XVII, "Delitos contra la voluntad popular", del Libro Segundo del Código Penal, Decreto Legislativo 635

Incorpórase el Capítulo II en el Título XVII del Código Penal, "Delitos contra la participación democrática", conteniendo los artículos 359-A, 359-B y 359-C, al Código Penal, en los siguientes términos:

"Título XVII

Delitos contra la voluntad popular

Capítulo II

Delitos contra la participación democrática

"Artículo 359-A.- Financiamiento prohibido de organizaciones políticas

El que, de manera directa o indirecta, solicita, acepta, entrega o recibe aportes, donaciones, contribuciones o cualquier otro tipo de beneficio proveniente de fuente de financiamiento legalmente prohibida, conociendo o debiendo conocer su origen, en beneficio de una organización política o alianza electoral, registrada o en proceso de registro, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de cinco años y con sesenta a ciento ochenta días multa, e inhabilitación conforme al artículo 36, incisos 1, 2, 3 y 4 del Código Penal.

La pena privativa de libertad será no menor de cuatro ni mayor de seis años y con cien a trescientos días multa, e inhabilitación conforme al artículo 36, incisos 1, 2, 3 y 4 del Código Penal, si el delito es cometido por el candidato, tesorero, responsable de campaña, o administrador de hecho o derecho de los recursos de una organización política, siempre que conozca o deba conocer la fuente de financiamiento legalmente prohibida.

La pena privativa de libertad será no menor de cinco ni mayor de ocho años y con ciento veinte a trescientos cincuenta días multa, e inhabilitación conforme al artículo 36, incisos 1, 2, 3 y 4 del Código Penal, si:

- a) El valor del aporte, donación o financiamiento involucrado es superior a cincuenta (50) unidades impositivas tributarias (UIT).
- b) El agente comete el delito como integrante de una organización criminal o persona vinculada a ella o actúe por encargo de la misma."

"Artículo 359-B.- Falseamiento de la información sobre aportaciones, ingresos y gastos de organizaciones políticas

El tesorero, el responsable de campaña, el representante legal, el administrador de hecho o derecho, o el miembro de la organización política que, con pleno conocimiento, proporciona información falsa en los informes sobre aportaciones e ingresos recibidos o en aquellos referidos a los gastos efectivos de campaña electoral o en la información financiera anual que se entrega a la entidad supervisora será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de seis años e inhabilitación conforme al artículo 36, incisos 1, 2, 3 y 4, del Código Penal."

"Artículo 359-C.- Fuentes de financiamiento legalmente prohibidas

Son fuentes de financiamiento legalmente prohibidas aquellas que provengan de:

1. Cualquier entidad de derecho público o empresa de propiedad del Estado o con participación de este, distintas del financiamiento público directo o indirecto a las organizaciones políticas.
2. Los aportes anónimos dinerarios superiores a dos (2) unidades impositivas tributarias.

3. Personas naturales condenadas con sentencia consentida o ejecutoriada, o con mandato de prisión preventiva vigente por delitos contra la administración pública, tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, tala ilegal, trata de personas, lavado de activos o terrorismo, según información obtenida a través del procedimiento de la ley sobre la Ventanilla Única de Antecedentes para Uso Electoral, en lo que resulte aplicable. La prohibición se extiende hasta diez (10) años después de cumplida la condena.
4. Los que provengan de personas jurídicas nacionales o extranjeras sancionadas penalmente o administrativamente en el país o en el extranjero por la comisión de un delito, o que se les haya sancionado conforme a lo señalado en la Ley N° 30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas, o se les haya aplicado las consecuencias accesorias previstas en el presente código.”

Comuníquese al Señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los cinco días del mes de agosto de dos mil diecinueve.

Pedro C. Olaechea Álvarez Calderón

Presidente del Congreso de la República

Karina Beteta Rubín

Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

Al Señor Presidente de la República.