



**Universidad Nacional Mayor de San Marcos**

**Universidad del Perú. Decana de América**

Dirección General de Estudios de Posgrado  
Facultad de Derecho y Ciencia Política  
Unidad de Posgrado

**La regulación democrática del financiamiento  
partidario en el Perú**

**TESIS**

Para optar el Grado Académico de Doctora en Derecho y Ciencia  
Política

**AUTOR**

Roxana Marlene MANRIQUE PRIALÉ

**ASESOR**

Dr. Raúl Roosevelt CHANAMÉ ORBE

Lima, Perú

2022



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

## Referencia bibliográfica

---

Manrique, R. (2022). *La regulación democrática del financiamiento partidario en el Perú*. [Tesis de doctorado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Unidad de Posgrado]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

---

## Metadatos complementarios

<b>Datos de autor</b>	
Nombres y apellidos	Roxana Marlene Manrique Prialé
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	43639619
URL de ORCID	
<b>Datos de asesor</b>	
Nombres y apellidos	Raúl Roosevelt Chanamé Orbe
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	06125866
URL de ORCID	0000-0002-8879-9544
<b>Datos del jurado</b>	
<b>Presidente del jurado</b>	
Nombres y apellidos	José Félix Palomino Manchego
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	06756703
<b>Miembro del jurado 1</b>	
Nombres y apellidos	Napoleón Cabrejo Ormachea
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	05416464
<b>Miembro del jurado 2</b>	
Nombres y apellidos	Marcial Eloy Paucar Chappa
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	41318295
<b>Miembro del jurado 3</b>	
Nombres y apellidos	Dante Martin Paiva Goyburu

Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	42746555
<b>Datos de investigación</b>	
Línea de investigación	E.1.3.4. Partidos Políticos
Grupo de investigación	No aplica
Agencia de financiamiento	Sin financiamiento
Ubicación geográfica de la investigación	Departamento: Lima Provincia: Lima Distrito: Jesús María Calle: Av. Horacio Urteaga Nro. 960, Int.: "F" Latitud: -12.0708072 Longitud: -77.0482115,17
Año o rango de años en que se realizó la investigación	Marzo 2020 - octubre 2020
URL de disciplinas OCDE	Derecho <a href="https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.05.01">https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.05.01</a>  Ciencia Política <a href="https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.06.01">https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.06.01</a>



**UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS**  
(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA  
**UNIDAD DE POST GRADO**

**ACTA DE EXAMEN DE GRADO DE DOCTOR EN DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA**

En la ciudad de Lima, a los diecinueve días del mes de mayo del año dos mil veintidós, siendo las diecisiete horas, bajo la Presidencia del Dr. José Félix Palomino Manchego, con la asistencia de los Profesores: Dr. Raúl Roosevelt Chanamé Orbe, Dr. Napoleón Cabrejo Ormachea, Dr. Dante Martín Paiva Goyburu, Dr. Marcial Eloy Paucar Chappa, y el postulante al Grado Académico de Doctora en Derecho y Ciencia Política, **Mg. Roxana Marlene MANRIQUE PRIALÉ**, procedió a hacer la exposición y defensa pública virtual de su tesis titulada: **“LA REGULACIÓN DEMOCRÁTICA DEL FINANCIAMIENTO PARTIDARIO EN EL PERÚ”**.

Concluida la exposición, se procedió a la evaluación correspondiente, habiendo obtenido la siguiente calificación:

**Aprobado con calificación de catorce (14)**


---

A continuación, el Presidente del Jurado recomienda a la Facultad de Derecho y Ciencia Política se le otorgue el Grado Académico de Doctora en Derecho y Ciencia Política a la **Mg. Roxana Marlene MANRIQUE PRIALÉ**.

Se extiende la presente Acta en dos originales y siendo las dieciocho horas treinta minutos, se dio por concluido el acto académico de sustentación virtual.




**Dr. José Félix PALOMINO MANCHEGO**  
Presidente y **Jurado Informante**  
Profesor Principal



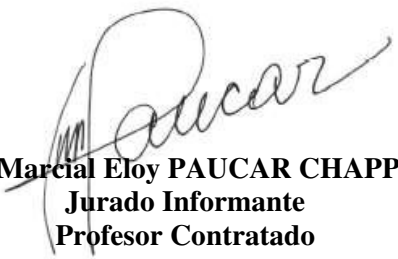
**Dr. Raul Roosevelt CHANAMÉ ORBE**  
Asesor  
Profesor Principal



**Dr. Napoleón CABREJO ORMACHEA**  
Jurado Miembro  
Profesor Auxiliar



**Dr. Dante Martín PAIVA GOYBURU**  
Miembro  
Profesor Auxiliar



**Dr. Marcial Eloy PAUCAR CHAPPA**  
Jurado Informante  
Profesor Contratado

## DEDICATORIA

*Esta investigación la dedico a mi madre, por su apoyo y consideración infinita.*

*A mi país, pues, espero haber aportado con algo y que este estudio, pueda cumplir en algún momento, con el cometido propuesto.*

## **AGRADECIMIENTO**

Quiero agradecer en primer lugar a Dios, por haberme brindado salud y sabiduría, para culminar con tan importante labor académica.

Al Santo de mi devoción cristiana, San Antonio de Padua, por haberme acompañado y guiado durante la elaboración de este estudio.

Mi sincero agradecimiento al Dr. Raúl Roosevelt Chanamé Orbe, asesor de esta investigación, por su confianza, paciencia y asesoría.

Al Dr. Francisco Carruitero Lecca, por sus valiosos aportes en la realización de esta investigación.

A la Unidad de Postgrado de la facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, por haberme acogido como una de sus estudiantes y por haber tenido el privilegio, de lograr uno de mis objetivos profesionales, en dicha casa superior de estudios.



## ÍNDICE

DEDICATORIA .....	I
AGRADECIMIENTO .....	II
LISTA DE CUADROS .....	VIII
RESUMEN.....	XI
ABSTRACT .....	XIV
INTRODUCCIÓN .....	1
<b>CAPÍTULO I.....</b>	<b>4</b>
<b>PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....</b>	<b>4</b>
1.1. PRESENTACIÓN DEL TEMA Y DEL PROBLEMA .....	4
1.2. FORMULACIÓN DE LOS PROBLEMAS DE INVESTIGACIÓN.....	7
1.2.1. Problema general .....	7
1.2.2. Problemas específicos .....	7
1.3. JUSTIFICACIONES DE LA INVESTIGACIÓN.....	7
1.3.1. Justificación teórica .....	7
1.3.2. Justificación práctica .....	8
1.4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN .....	9
1.4.1. Objetivo general .....	9
1.4.2. Objetivos específicos.....	9
<b>CAPÍTULO II.....</b>	<b>10</b>
<b>MARCO TEÓRICO Y NORMATIVO DEL FINANCIAMIENTO PARTIDARIO..</b>	<b>10</b>
2.1. MARCO FILOSÓFICO Y EPISTEMOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN ..	10
2.1.1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN .....	10
2.1.2. BASES TEÓRICAS .....	27
2.1.2.1. APROXIMACIONES TEÓRICAS SOBRE LA DEMOCRACIA .....	27
2.1.3. MARCO NORMATIVO .....	35
2.1.3.1. La concepción constitucional de las organizaciones políticas.....	35
2.1.3.2. La regulación del financiamiento partidario en el Estado peruano (Ley Nro. 28094, Ley de Organizaciones Políticas) .....	36
2.1.4. MARCO CONCEPTUAL.....	51
<b>CAPÍTULO III.....</b>	<b>57</b>

<b>METODOLOGÍA</b> .....	57
3.1.- TIPO Y DISEÑO DE INVESTIGACIÓN .....	57
3.2.- TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS .....	57
3.2.1. Técnicas empleadas .....	57
3.2.2. Instrumentos utilizados.....	58
3.3.- MÉTODO ESPECÍFICO PARA EL ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN.....	58
<b>CAPÍTULO IV</b> .....	59
<b>CONTEXTUALIZACIÓN JURÍDICA Y POLÍTICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS</b> .....	59
4.1. ¿CÓMO SURGEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS?.....	59
4.2. LAS DEFINICIONES SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS.....	68
4.3. ¿CÓMO ESTÁN CONSTITUIDOS LOS PARTIDOS POLÍTICOS? .....	72
4.4. LA CLASIFICACIÓN PARTIDARIA SEGÚN MAURICE DUVERGER .....	73
4.5. LAS TEORÍAS QUE EXPLICAN LA RAZÓN DE SER DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS .....	75
4.6. EL PROCESO DE CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS .....	79
4.7. LA RELACIÓN ENTRE PARTIDO POLÍTICO Y ESTADO .....	82
4.8. PARTIDOS POLÍTICOS Y DEMOCRACIA.....	83
4.8.1. Los partidos políticos como expresión del pluralismo democrático.....	88
<b>CAPÍTULO V</b> .....	94
<b>LA FINANCIACIÓN PARTIDARIA</b> .....	94
5.1. ORÍGENES DE LA FINANCIACIÓN PARTIDARIA.....	94
5.2. DINERO Y VOTOS .....	101
5.3. EL CLIENTELISMO Y LA CORRUPCIÓN POLÍTICA.....	105
5.3.1. El tráfico de influencias como medio de corrupción.....	107
5.3.2. Dinero y ética .....	108
5.3.3. El caso Odebrecht y la política peruana .....	112
5.4. LOS RIESGOS QUE PRESENTA UNA REGULACIÓN DEFICIENTE DEL FINANCIAMIENTO PARTIDARIO .....	127
5.5. ¿CÓMO AFRONTAR LOS RIESGOS DE UNA REGULACIÓN DEFICIENTE?.....	132

5.6. EL FINANCIAMIENTO PARTIDARIO EN LA LEGISLACIÓN PERUANA	157
5.6.1. El subsidio estatal directo	157
5.6.2. El subsidio estatal indirecto	164
5.6.3. Los ingresos privados	175
5.6.4. La Rendición de Cuentas en el Sistema Financiero	178
5.6.5. Desafíos y Retos en el Control y Verificación del Financiamiento Partidario	194
5.6.6. La Escala de Infracciones y Sanciones en la regulación financiera	204
<b>CAPÍTULO VI</b>	<b>211</b>
<b>EL FINANCIAMIENTO ILÍCITO Y LA POLÍTICA</b>	<b>211</b>
6.1. CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE EL FINANCIAMIENTO PROHIBIDO EN POLÍTICA	211
6.2. LAS REDES ILÍCITAS Y LA AMENAZA AL FUNCIONAMIENTO DEMOCRÁTICO DEL ESTADO	217
6.2.1. Las redes ilícitas y la influencia criminal	228
6.2.2. Las redes ilícitas y la influencia criminal en el estado peruano	238
6.3. EL NARCOTRÁFICO Y LA POLÍTICA PERUANA	249
6.3.1. La relación económica entre el narcotráfico y la política peruana	259
6.4. EL NARCOTRÁFICO Y LOS PROCESOS ELECTORALES	265
6.5. EL CASO “NARCOINDULTOS”	266
6.6. LOS DESAFÍOS QUE PRESENTA EL FINANCIAMIENTO PROVENIENTE DEL CRIMEN ORGANIZADO Y LAS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN..	268
<b>CAPÍTULO VII</b>	<b>274</b>
<b>FINANCIAMIENTO Y DEMOCRACIA</b>	<b>274</b>
7.1. REFLEXIONES SOBRE LAS IMPLICANCIAS DEL FINANCIAMIENTO PARTIDARIO EN LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA	274
7.2. CARACTERÍSTICAS FORMALES Y REALES DEL FINANCIAMIENTO PARTIDARIO EN EL SISTEMA DEMOCRÁTICO DE AMÉRICA LATINA	281
7.2.1. Características formales	281
7.2.2. Características reales	284
7.3. LAS REFORMAS DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN LA DEMOCRACIA COMPARADA	288
7.3.1. Argentina	288

7.3.2. Chile.....	291
7.3.3. Costa Rica.....	296
7.3.4. México.....	301
<b>7.4. CRITERIOS PARA CREAR UN AMBIENTE REGULATORIO APROPIADO DEL FINANCIAMIENTO PARTIDARIO .....</b>	<b>306</b>
7.4.1. Reducción de las oportunidades para combatir la corrupción política en los procesos electorales y el gobierno .....	307
7.4.2. Promoción e implementación de la transparencia y la publicidad de la información financiera partidaria .....	308
7.4.3. El cumplimiento efectivo de la norma .....	312
7.4.4. Enfoque para el financiamiento partidario.....	312
7.4.5. Los medios de información y la calidad de los reportajes .....	313
7.4.6. La participación de la sociedad civil.....	315
<b>7.5. REFLEXIONES SOBRE ALGUNAS CONSIDERACIONES EN LA REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PARTIDARIO .....</b>	<b>315</b>
7.5.1. Apoyo de donantes .....	316
7.5.2. Nivel de financiamiento partidario.....	316
7.5.3. Recursos públicos o recursos privados .....	317
7.5.4. Regulación y divulgación.....	318
7.5.5. Organismos de control y verificación .....	318
7.5.6. Voluntad política.....	319
7.5.7. Fortalecimiento de la capacidad de los partidos políticos .....	319
7.5.8. Marcos legales .....	320
7.5.9. Sociedad civil .....	322
7.5.10. Escándalos: oportunidades para reformar .....	323
<b>7.6. POSTURAS DOCTRINARIAS QUE DEFIENDEN EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO EN EL SISTEMA DEMOCRÁTICO .....</b>	<b>324</b>
<b>CAPÍTULO VIII .....</b>	<b>333</b>
<b>DOCTRINA LEGISLATIVA .....</b>	<b>333</b>
<b>8.1. LA APROBACIÓN DEL FINANCIAMIENTO MIXTO EN LA LEGISLACIÓN PERUANA (Ley No. 28094, Ley de Organizaciones Políticas - antes Ley de Partidos Políticos).....</b>	<b>334</b>

8.2. APROBACIÓN DE LA LEY Nro. 30414 – PUBLICADA EL 17 DE ENERO DE 2016 - (a través de la cual se dispone entre otros aspectos, la efectivización de la entrega del financiamiento público directo a partir del año 2017)....	396
8.3. POSTURA PERSONAL: LA PROYECCIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO EN EL ESTADO PERUANO .....	403
<b>CAPÍTULO IX</b> .....	410
<b>RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN</b> .....	410
9.1. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN .....	410
9.2. DESARROLLO Y RESULTADOS DE LOS PROBLEMAS DE INVESTIGACIÓN .....	410
9.2.1. En el problema general .....	410
9.2.2. En el primer problema específico .....	422
9.2.3. En el segundo problema específico.....	428
9.3. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS .....	437
9.3.1. En el problema general .....	437
9.3.2. En el primer problema específico .....	438
9.3.3. En el segundo problema específico.....	439
CONCLUSIONES .....	440
RECOMENDACIONES .....	447
BIBLIOGRAFÍA.....	450
ANEXOS .....	467

## LISTA DE CUADROS

**CUADRO Nro. 1:** año de introducción del subsidio público y periodo de financiamiento en américa latina.

**CUADRO Nro. 2:** criterios para la distribución del financiamiento público directo en américa latina.

**CUADRO Nro. 3:** criterios para determinar el porcentaje de la entrega del subsidio estatal directo en américa latina.

**CUADRO Nro. 4:** finalidad del financiamiento público directo en américa latina.

**CUADRO Nro. 5:** criterios para el acceso a medios de comunicación en américa latina.

**CUADRO Nro. 6:** otras formas de financiamiento público indirecto en américa latina.

**CUADRO Nro. 7:** relación de organizaciones políticas con representación en el congreso peruano (periodo legislativo 2016 – 2019).

**CUADRO Nro. 8:** distribución del financiamiento público directo a favor de las organizaciones políticas en el Estado peruano (correspondiente al año 2017).

**CUADRO Nro. 09:** presupuesto asignado para la franja electoral de las elecciones generales (correspondiente a los años 2006 y 2011).

**CUADRO Nro. 10:** presupuesto asignado para la franja electoral de las elecciones regionales y municipales (correspondiente al año 2014).

**CUADRO Nro. 11:** costo total de la franja electoral en la primera vuelta de las elecciones generales del año 2016.

**CUADRO Nro. 12:** costo total de la franja electoral en la segunda vuelta de las elecciones generales del año 2016.

**CUADRO Nro. 13:** costo de la franja electoral en televisión durante las elecciones generales del año 2016 (primera elección).

**CUADRO Nro. 14:** costo de la franja electoral en radio durante las elecciones generales del año 2016 (primera elección).

**CUADRO Nro. 15:** costo de la franja electoral en televisión durante las elecciones generales del año 2016 (segunda vuelta).

**CUADRO Nro. 16:** costo de la franja electoral en radio durante las elecciones generales del año 2016 (segunda vuelta).

**CUADRO Nro. 17:** organizaciones políticas que más gastos efectuaron durante la campaña electoral de las elecciones generales del año 2016.

**CUADRO Nro. 18:** total de personas jurídicas declaradas como aportantes en la campaña electoral del 2016.

**CUADRO Nro. 19:** total de personas naturales declaradas como aportantes en la campaña electoral del 2016.

**CUADRO Nro. 20:** relación de organizaciones políticas sancionadas por incumplir con la presentación de la información financiera anual (hasta antes del 2017).

**CUADRO Nro. 21:** agrupaciones políticas sancionadas por incumplir con la rendición de cuentas de la campaña electoral correspondiente a las ERM del 2018.

**CUADRO Nro. 22:** la primera rendición de cuentas sobre la ejecución del financiamiento público directo (de junio de 2017 a octubre de 2017).

**CUADRO Nro. 23:** presupuesto asignado y ejecutado del financiamiento público directo (según rubro de gasto).

**CUADRO Nro. 24:** agrupaciones políticas sancionadas con el retiro del subsidio público directo (periodo 2012 – 2015).

**CUADRO Nro. 25:** tabla de infracciones y sanciones en el manejo de los recursos financieros.

**CUADRO Nro. 26:** sanciones sobre el financiamiento partidario en el derecho comparado.



## RESUMEN

El presente estudio, plantea como objetivo principal, definir la relación que existe entre el financiamiento partidario y las organizaciones políticas en un Estado Democrático. Como primer objetivo específico, determinar la influencia del financiamiento de las organizaciones políticas, en la formación y manifestación de la voluntad popular y como segundo objetivo específico, identificar la forma en el que el financiamiento partidario condiciona la confianza y la participación política de la ciudadanía en los comicios electorales.

Para dar respuesta a tales planteamientos, hemos desarrollado una investigación de tipo dogmática – jurídica, en cuanto a la clasificación de su diseño, cabe mencionar que, por su propósito, es una investigación aplicada; por los medios para obtener los datos, es documental; por la naturaleza de los datos, es cualitativa; por el nivel o alcance de la investigación, es descriptiva – explicativa; por el tipo de inferencia, es deductiva, inductiva, analítica y sintética; y por la manipulación de las variables, es una investigación no experimental.

Como método específico para el análisis e interpretación de la información, consideramos la aplicación de los métodos dogmático y hermenéutico. La técnica empleada, fue la revisión documentaria y como instrumento de investigación, se utilizó el fichaje. En cuanto a los resultados obtenidos, podemos mencionar que, con relación al objetivo general, se ha determinado que un Estado democrático, son las condiciones democráticas que se hayan establecido en la regulación del financiamiento partidario, las que relacionan a las organizaciones políticas con el financiamiento partidario, pues, de ellas dependerá la legitimidad y buena reputación de tales asociaciones, como entidades necesarias, para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático.

Esto quiere decir que, la regulación de los mecanismos de control, verificación, límites a las donaciones o contribuciones, rendición de cuentas, acceso a la información financiera e incluso la regulación de las sanciones deben incluir criterios democráticos, en el sentido de que reflejen lo que se puede lograr y lo

que es estrictamente necesario para asegurar el propósito que se persigue con la regulación.

En cuanto al primer objetivo específico, se ha concluido que, son los medios de acceso y divulgación de la información financiera partidaria, los que influyen en la formación y manifestación de la voluntad popular; pues, de ello, depende que el elector en función a sus posibilidades y preferencias, pueda tomar conocimiento de la información financiera partidaria de su interés y así, en función a una valoración sobre la integridad de las organizaciones políticas y los procesos electorales, pueda emitir una decisión informada.

Sobre el segundo objetivo específico, se ha llegado a la conclusión de que, es la difusión o la divulgación de la información financiera partidaria, la que condiciona la confianza y la participación ciudadana en los comicios electorales, pues, de ello, depende que el elector se cerciore de la realización de elecciones íntegras y libres de cualquier compromiso, que pueda distorsionar su voluntad y la realización del Estado democrático.

Finalmente, proponemos dos proyectos de ley, el primero de ellos sugiere el reconocimiento del derecho de acceso directo a la información, que obra en poder de las organizaciones políticas, sobre todo la relacionada a su financiamiento, así como la obligatoriedad de difundir a través de su portal web, su información financiera e institucional. Con el segundo proyecto de ley, sugerimos la regulación de sanciones políticas, para los aspirantes a autoridades políticas, así como para las mismas asociaciones partidarias, en caso de que incurran en actos de corrupción, ya sea en la recolección de fondos o en la administración de los recursos económicos partidarios.

**PALABRAS CLAVES:** acceso directo a la información partidaria, comicios electorales, condicionamiento, corrupción, democracia, electorado, equidad, financiamiento ilegal, financiamiento partidario, formación y manifestación de la voluntad popular, franja electoral, gobernabilidad, integridad de las autoridades electas, Jurado Nacional de Elecciones (JNE), legislación electoral, legitimidad,

Ley Nro. 28094 (Ley de Organizaciones Políticas), medios de información, narcotráfico, Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), organizaciones políticas, participación ciudadana, publicación de la información financiera partidaria, rendición de cuentas, representatividad, sistema financiero, subsidio estatal directo e indirecto, transparencia y voluntad popular.

La autora.

## ABSTRACT

The main objective of this study is to define the relationship that exists between party financing and political organizations in a Democratic State. As a first specific objective, to determine the influence of the financing of political organizations, in the formation and manifestation of the popular will and as a second specific objective, to identify the way in which party financing conditions the trust and political participation of citizens in the electoral elections.

In order to respond to such proposals, we have developed a dogmatic-legal type research, regarding the classification of its design, it is worth mentioning that, due to its purpose, it is an applied research; by the means to obtain the data, it is documentary; by the nature of the data, it is qualitative; Due to the level or scope of the investigation, it is descriptive - explanatory; By the type of inference, it is deductive, inductive, analytical and synthetic; and due to the manipulation of the variables, it is a non-experimental investigation.

As a specific method for the analysis and interpretation of information, we consider the application of dogmatic and hermeneutical methods. The technique used was the documentary review and as a research instrument, the check-in was used. Regarding the results obtained, we can mention that, in relation to the general objective, it has been determined that a democratic State is the democratic conditions that have been established in the regulation of party financing, which relate political organizations to financing. Therefore, the legitimacy and good reputation of such associations will depend on them, as necessary entities for the political participation of citizens and the basis of the democratic system.

This means that the regulation of control mechanisms, verification, limits to donations or contributions, accountability, access to financial information and even the regulation of sanctions must include democratic criteria, in the sense that they reflect what can be achieved and what is strictly necessary to ensure the purpose of the regulation.

Regarding the first specific objective, it has been concluded that it is the means of access and disclosure of party financial information that influence the formation and manifestation of the popular will; therefore, it depends on this that the voter, according to his possibilities and preferences, can take cognizance of the financial information in favor of his interest and thus, based on an assessment of the integrity of political organizations and electoral processes, can issue an informed decision.

Regarding the second specific objective, it has been concluded that it is the dissemination or disclosure of party financial information, which conditions public trust and participation in electoral elections, since it depends on whether the voter make sure of holding elections that are complete and free from any compromise that may distort their will and the realization of the democratic State.

Finally, we propose two bills, the first of which suggests the recognition of the right of direct access to information, which is in the hands of political organizations, especially that related to its financing, as well as the obligation to disseminate through your web portal, your financial and institutional information. With the second bill, we suggest the regulation of political sanctions, for aspiring political authorities, as well as for the party associations themselves, in case they commit acts of corruption, either in the collection of funds or in the administration. of party economic resources.

**KEY WORDS:** direct access to party information, electoral elections, conditioning, corruption, democracy, electorate, equity, illegal financing, party financing, formation and manifestation of the popular will, electoral strip, governance, integrity of the elected authorities, National Jury of Elections (JNE), electoral legislation, legitimacy, Law No. 28094 (Law of Political Organizations), information media, drug trafficking, National Office of Electoral Processes (ONPE), political organizations, citizen participation, publication of party financial information, accountability, representativeness, financial system, direct and indirect state subsidy, transparency and popular will.

## PRESENTACIÓN

La tesista **ROXANA MARLENE MANRIQUE PRIALÉ**, luego de haber concluido sus estudios de doctorado en Derecho y Ciencias Políticas, en la Unidad de Postgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, pone a consideración del jurado examinador la tesis titulada: **LA REGULACIÓN DEMOCRÁTICA DEL FINANCIAMIENTO PARTIDARIO EN EL PERÚ.**

El financiamiento de las organizaciones políticas, es uno de los temas más críticos que, menor importancia y atención ha tenido en cuanto a su estudio y desarrollo legal. Esta situación, podría explicar el porqué de los números casos de corrupción en el gobierno y en la recolección de los aportes económicos, siendo el más reciente el de la constructora Odebrecht, una empresa que financió la campaña electoral de diversos candidatos a la presidencia del Perú, además de haber incurrido en diversos sobornos a autoridades ediles y funcionarios públicos con el propósito de adjudicarse los mega proyectos del Estado peruano.

Ante esta situación que ha generado repudio y deslegitimidad, hacía las organizaciones políticas, como instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático, el legislador en su afán de promover mecanismos de transparencia en el financiamiento partidario, ha visto por conveniente hacer efectivo el financiamiento público directo mediante Ley Nro. 30414, publicada el 17 de marzo de 2016. Esta subvención estatal ya estaba prevista desde el año 2003, pero se hizo efectiva recién en el año 2017.

Por otra parte, mediante ley Nro. 30689, publicada el 30 de noviembre de 2017, el legislador ha regulado entre otros aspectos la obligatoriedad de la presentación de los informes financieros sobre ingresos y gastos efectuados durante las campañas electorales, además de las sanciones pecuniarias que genera su incumplimiento. Asimismo, ha prohibido expresamente el financiamiento proveniente de personas involucradas en actividades delictivas entre ellas el narcotráfico.

El legislador, también ha regulado entre otros aspectos que, las asociaciones que persigan lucro sean estas peruanas o foráneas no puedan efectuar aportes, a excepto de las corporaciones extranjeras que no persigan dicho propósito siempre y cuando sus aportes estén destinados a la indagación, instrucción, capacitación, así como a la publicidad de la realización de estas actividades. Asimismo, se aceptan para este mismo fin las donaciones de los ciudadanos foráneos.

Con la última modificatoria del título VI sobre financiamiento partidario de la Ley Nro. 28094, Ley de Organizaciones Políticas – mediante Ley Nro. 31046, publicada el 26 de setiembre de 2020-, se han introducido algunas novedades, como por ejemplo, la sanción pecuniaria para aquellas instituciones privadas o públicas que no cooperen con brindar información a la Oficina Nacional de Procesos Electorales en el marco de su función supervisora del financiamiento partidario, así como para los medios de comunicación que difundan publicidad partidaria en periodo electoral que no haya sido contratada con el subsidio estatal indirecto.

Desde esa perspectiva, con la presente investigación se desarrolla y presenta un estudio detallado del financiamiento partidario, abordando diversos aspectos sobre su contextualización, entre los que podemos mencionar, sus antecedentes, su relación con el crimen organizado, la rendición de cuentas en el sistema nacional y extranjero, su implicancia en el sistema democrático, su regulación en la democracia comparada, entre otros temas. Finalmente, en función a ello, presentamos nuestra postura académica y la elaboración de dos proyectos de ley a fin de contribuir con el desarrollo legal de tan importante y complejo tema.

*La tesista.*

## INTRODUCCIÓN

Ante los diversos escándalos sobre corrupción política que se han originado en la recaudación de los fondos partidarios y de campaña electoral, el legislador ha mostrado un creciente interés por mejorar la regulación del financiamiento partidario, a fin de legitimar a las asociaciones partidarias como organismos indispensables para la intervención política del electorado y cimiento de la estructura democrática, ya que estas asociaciones están llamadas a asistir en la instrucción y expresión de la voluntad ciudadana.

Sin embargo, es precisamente la respuesta legislativa la que muchas veces no acierta en el funcionamiento democrático y transparente de estos grupos de poder. Sobre este aspecto, coincidimos con Quinto (2016) cuando sostiene que las normas jurídicas electorales concernientes a la democracia interna y al financiamiento partidario han sido desbordadas por la dinámica social, pues, para el autor, todavía no se ha logrado construir una epistemología sólida, vasta y organizada sobre las asociaciones políticas, que permita diseñar una normativa operativa e imparcial.

En ese sentido, si bien diversos autores advierten que no existe una regulación perfecta sobre la materia, tanto la doctrina nacional como extranjera en su afán de contribuir con el diseño de una regulación que coadyuve a fortalecer el sistema democrático de todo Estado, proponen a partir de la experiencia comparada algunas consideraciones, sugerencias y alternativas que podrían facilitar esta labor compleja. Pues, como bien lo dice Maldonado (2004) en el Proyecto de Cuentas Anticorrupción en las Américas, un sistema efectivo del financiamiento partidario en la consolidación democrática no es un fin en sí mismo, sino un medio para sustentar a los partidos políticos, garantizar elecciones libres y justas, así como para promover la confianza, transparencia y participación ciudadana.

Siendo ello así, con el desarrollo de esta investigación, se presenta un estudio amplio y detallado sobre la problemática del financiamiento partidario, su perspectiva regulatoria en el derecho nacional y extranjero, así como su impacto



en la legitimidad de los gobiernos. Así pues, el documento de trabajo en función a estas temáticas está organizado en nueve capítulos.

En el primer capítulo se describe la realidad problemática de esta investigación, así como el planteamiento de los problemas de investigación, la formulación de los objetivos y la justificación teórica y práctica. En el segundo capítulo presentamos el marco teórico, en el que se incluyen los antecedentes de esta investigación, citando para tal caso, tesis nacionales y extranjeras, así como algunos artículos académicos que han desarrollado aspectos relacionados a nuestro objetivo de estudio. Asimismo, se consideran algunas aproximaciones teóricas sobre el concepto “democracia”, luego se continúa con el marco normativo actual del financiamiento partidario en el Estado peruano y finalmente el marco conceptual sobre el tema a investigar.

El tercer capítulo contiene la metodología de la investigación, en el que se precisan los métodos empleados, el tipo de estudio y las técnicas e instrumentos de recolección de datos. En el capítulo cuarto comenzamos con el desarrollo del tema, realizando un estudio genérico sobre el surgimiento, características, clasificación, definiciones y demás alcances necesarios sobre las asociaciones partidarias. El siguiente quinto desarrolla el financiamiento partidario, desde sus antecedentes hasta su regulación en la legislación nacional y extranjera.

En el capítulo sexto se desarrolla ampliamente el financiamiento ilícito de las organizaciones políticas, abordando sobre todo el problema del narcotráfico en la política nacional y extranjera. El capítulo séptimo incluye información sobre el impacto que genera el financiamiento partidario en la consolidación de la democracia. Para tal propósito, se analizan entre otros temas, las reformas del financiamiento político en la democracia comparada; además, a la luz de la doctrina nacional y extranjera se presentan algunas posturas que coadyuvan con la creación y el desarrollo del marco regulatorio de las finanzas partidarias.

En el capítulo octavo se aborda la doctrina legislativa concerniente a la discusión y aprobación de las leyes Nro. 28094, Ley de Organizaciones Políticas

- publicada el 01 de noviembre de 2003 - y Nro. 30414 – publicada el 17 de enero de 2017-. Con el desarrollo doctrinario de ambas normas se da a conocer principalmente la justificación jurídica y política que dieron origen a la aprobación del financiamiento público directo en el año 2003 y su efectivización a partir del año 2017.

Finalmente, luego de un desarrollo extenso y un análisis minucioso de toda la información integrada en este trabajo, en el capítulo noveno se presentan los resultados de la investigación, dando respuesta con ello, a la formulación del problema general y los dos problemas específicos.

*La autora.*

## **CAPÍTULO I**

### **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

#### **1.1. PRESENTACIÓN DEL TEMA Y DEL PROBLEMA**

De acuerdo al Art. 35 de la Norma Fundamental, los ciudadanos pueden ejercitar sus derechos de manera individual o por medio de las asociaciones partidarias. Asimismo, el citado artículo dispone que, estos grupos de poder, además de concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular, se rigen por aspectos de transparencia y justificación de cuentas.

Adiciona que, por medio de ley, se instauran preceptos destinados a garantizar su desenvolvimiento democrático y transparente, en cuanto a la procedencia de su patrimonio financiero, además, se establecerán disposiciones orientadas a la inspección, comprobación y punidad. Por otra parte, el Art. 1° de la Ley Nro. 28094, Ley de Organizaciones Políticas, determina entre otros aspectos que, estos grupos de poder, además de expresar, la pluralidad democrática, se constituyen como entidades indispensables, para la participación política del electorado y el cimiento de la arquitectura democrática.

Con ello, nos queda claro que, al ser las organizaciones políticas, instituciones indispensables y necesarias, para la materialización del estado democrático, su funcionamiento transparente, sobre todo, en cuanto al manejo de sus finanzas,

es de interés incluso para el propio constituyente, ya que, la Carta Magna, insta a establecer disposiciones que, estén orientadas a su funcionamiento transparente, en cuanto al origen de sus recursos económicos; pues, es precisamente el financiamiento partidario, la confluencia crítica entre la política y la perversión, como bien lo dice Nieto (2002).

Para Zovatto (2003), la creciente importancia del financiamiento político, tiene como origen entre otros aspectos, la proliferación de escándalos que, han evidenciado procedimientos ilícitos de aportación y recolección, contrarios a los principios del cimiento democrático. Para el autor, esta situación y el narcofinanciamiento, han profundizado en los ciudadanos, un sentimiento de repudio hacía la política y los políticos, llegando incluso, a afectar en algunos países a la propia estabilidad y gobernabilidad política.

Un caso que, ejemplifica lo descrito por el jurista argentino, es el de la constructora Odebrecht, cuyo modus operandi, en el Estado peruano y en algunos países, de la región latinoamericana, fue el financiamiento de las campañas electorales, a fin de obtener la adjudicación de los megaproyectos más importantes de los Estados. Ante este panorama, el legislador y diversos estudios e investigaciones, proponen como alternativa de solución, el financiamiento público directo de las campañas electorales, así como, del financiamiento permanente de las organizaciones políticas, ya que, con ello, se garantizaría la transparencia en la recaudación de los recursos económicos.

Sin embargo, muchos trabajos académicos, evidencian lo contrario, pues, sostienen que, el financiamiento público en el contexto descrito, resulta ser pernicioso para las organizaciones políticas, toda vez que, las convierte en entidades ociosas y dependientes del Estado, incapaces, de autogenerar sus propios recursos; además, la distancia de la ciudadanía. Asimismo, algunos de estos estudios, ponen en evidencia que esta modalidad de subvención, no ha podido disuadir el financiamiento ilegal y las prácticas ilegales de recaudación.

Para un tercer grupo de la doctrina, el financiamiento público directo, es necesario, pero no al extremo, de considerarlo como la única fuente de salvación a todos los males que, se presentan con el financiamiento privado; pues, según algunos autores, como Ferreira (2005), por más, de que, se prohíba este último, siempre, se hallaran medios ilegales y oscuros para infiltrar el dinero oscuro o cuestionable, en la actividad partidaria, quedando a fuera, cualquier posibilidad de control y transparencia. Para la autora, la subvención estatal, además, de generar ciertos cuestionamientos, conlleva a ampliar, el presupuesto público que, en el caso de algunos países de la región Latinoamericana, resultar ser un poco difícil y controversial, toda vez que, en la mayoría de ellos, se aprecia una economía débil y demandas sociales desatendidas.

Para Casas (2005), también resulta útil la intervención del Estado, sin embargo, considera que, este subsidio, debe estar orientado, a proteger el valor de la equidad y la competitividad electoral, en vez de, custodiar al sistema político de las malas prácticas del financiamiento cuestionable. Desde este enfoque, Zovatto (2003), sostiene que, el financiamiento mixto, tampoco es la solución definitiva, a todos los inconvenientes que, se manifiestan con los aportes particulares, pues, de acuerdo a la forma, en la que ha sido materializado, ha evidenciado, solo en algunos estados, ser un medio idóneo, en cuanto a la reducción de la dependencia de las asociaciones partidarias, respecto a ciertos personajes inescrupulosos, así como de la práctica oficiosa de las comisiones.

De lo mencionado, no podemos negar que, la financiación partidaria, influye directamente en el prestigio, la buena reputación y en la legitimidad de las corporaciones políticas, pues, de ella, depende que, estas asociaciones, puedan ser consideradas como organismos primordiales, para la intervención del electorado y lograr su reconocimiento, como base de la construcción democrática. Entonces, ¿cómo es que se relaciona la financiación partidaria y las organizaciones políticas?, si, conforme se advierte, el prestigio, la buena reputación y la legitimidad de estas instancias, no depende precisamente, de la modalidad o del tipo del financiamiento que se haya acogido, pues, incluso el

financiamiento mixto, que parece ser el menos nocivo, para el sistema democrático – conforme se advierte -, solo, ha dado resultados eficaces, en algunos lugares, donde ha sido, estructurado, de acuerdo a ciertos criterios específicos.

## **1.2. FORMULACIÓN DE LOS PROBLEMAS DE INVESTIGACIÓN**

### **1.2.1. Problema general**

¿Qué relación existe entre el financiamiento partidario y las organizaciones políticas en un Estado democrático?

### **1.2.2. Problemas específicos**

¿Cómo Influye el financiamiento de las organizaciones políticas en la formación y manifestación de la voluntad popular?

¿De qué manera el financiamiento partidario condiciona la confianza y la participación política de la ciudadanía en los procesos electorales?

## **1.3. JUSTIFICACIONES DE LA INVESTIGACIÓN**

### **1.3.1. Justificación teórica**

El financiamiento partidario es uno de los puntos más álgidos y críticos de las organizaciones políticas, ya que de este aspecto depende no solo la legitimidad de tales asociaciones sino también la legitimidad de los propios gobiernos, pues como lo dice Nieto (2002), es la puerta por donde ingresa el dinero al escenario político, originando un nexo corrupto entre quienes detentan solidez financiera como aportantes y quienes aspiran el poder político como beneficiarios, al extremo que hoy en día, un político virtuoso es aquel que ha creado una peculiar destreza para generar aportes económicos.

Es por ello que, el legislador en su afán de transparentar la procedencia del patrimonio económico ha optado por regular el subsidio público directo tanto para subvencionar gastos ordinarios como para gastos de campaña electoral. Sin embargo, esta medida conforme lo evidencian muchos estudios no ha podido evitar las prácticas ilegales en la recaudación y contribución de los fondos partidarios, además de generar una dependencia excesiva por parte de las organizaciones políticas. Es así que, si bien algunos autores como Zovatto (2003) apuestan por un financiamiento mixto, también nos advierten que esta modalidad de subvención tampoco ha resultado ser perfecta. Pues, a decir del autor, esta forma de subsidio solo ha prosperado en algunos países, donde ha sido implementado de acuerdo a ciertos criterios o estrategias sociales y políticas.

Frente a este contexto y considerando la importancia que reviste el financiamiento partidario en la legitimidad de las organizaciones políticas, las autoridades electas, en los gobiernos de turno e incluso en el propio sistema democrático, con la realización de esta investigación se enriquece la doctrina jurídica en cuanto determina o precisa entre otros aspectos, la relación que existe entre las organizaciones políticas y su financiamiento, ya que ha quedado demostrado que la legitimidad de dichos grupos de poder no depende del tipo de financiamiento que se haya adoptado.

### **1.3.2. Justificación práctica**

Con los resultados obtenidos en esta investigación, a efectos de coadyuvar con la institucionalidad de las instancias partidarias y fortalecer su reconocimiento legal como asociaciones que expresan el pluralismo democrático y concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, formulamos dos proyectos de ley que coadyuvan con el desarrollo legal del financiamiento partidario, tal y como lo manda la Norma Fundamental.

El primero de ellos, propone el acceso directo a la información que, obra en poder de las organizaciones políticas, sobre todo, la relacionada a su financiamiento, así como, la obligatoriedad de la publicidad financiera e

institucional a través de su portal web. El segundo proyecto, tiene como finalidad incorporar a la Ley Nro. 28094, Ley de Organizaciones Políticas, como infracción muy grave, el financiamiento político condicionado y/o el incremento patrimonial o lucro personal, a través de los recursos del financiamiento partidario o de campaña electoral; así como, la incorporación de las sanciones políticas en este supuesto, o que hayan recibido aportes provenientes del crimen organizado.

## **1.4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN**

### **1.4.1. Objetivo general**

Definir la relación que existe entre el financiamiento partidario y las organizaciones políticas en un Estado Democrático.

### **1.4.2. Objetivos específicos**

Identificar cómo Influye el financiamiento de las organizaciones políticas en la formación y manifestación de la voluntad popular.

Analizar de qué forma el financiamiento político condiciona la confianza y la participación ciudadana en los procesos electorales.



## **CAPÍTULO II**

### **MARCO TEÓRICO Y NORMATIVO DEL FINANCIAMIENTO PARTIDARIO**

#### **2.1. MARCO FILOSÓFICO Y EPISTEMOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN**

##### **2.1.1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN**

A fin de poder identificar el estado arte de nuestra materia de estudio, consignamos en esta sección del capítulo II, algunos trabajos académicos como por ejemplo investigaciones que han abordado el financiamiento partidario tanto en el ámbito nacional como en la experiencia comparada. Por lo que, solo se han considerado aquellas producciones doctrinarias que tienen mayor afinidad con nuestro objeto de indagación, así, el inventario bibliográfico que desarrollamos contiene de manera precisa algunos datos relevantes, como por ejemplo el título de la obra consultada, el autor o autores de esta, el año de sustentación, los problemas de investigación, los objetivos propuestos en dicho estudio (en caso hayan sido consignados), así como las conclusiones o recomendaciones a las que se ha llegado.

Un último aspecto que debemos precisar sobre el particular, es que la información a la que hacemos mención, ha sido publicada y consultada a través de la web. Si en ello así, damos inicio a la descripción de los siguientes trabajos académicos:

**Tesis on line:**

1. Anduray, Hernández & Rodríguez (2017). Financiamiento privado de los partidos políticos en el San Salvador: análisis comparado. Tesis sustentada en la Escuela de Ciencias Jurídicas de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador, a efectos de obtener la licenciatura en ciencias jurídicas. Con la realización de esta investigación se concluye entre otros aspectos que, la regulación del financiamiento privado en dicho país carece de límites, auditorías, controles y sanciones adecuadas para el fortalecimiento del sistema electoral salvadoreño. Por otra parte, el incumplimiento de la publicidad en cuanto a la administración del dinero solo deriva en sanciones pecuniarias que son muy débiles. Esta situación, dista mucho del resto de países Latinoamericanos donde se advierte una regulación mucho más efectiva en cuanto a la imposición de sanciones, tanto de carácter económico como penal, además de la existencia de instituciones electorales, el uso exclusivo del financiamiento público, la existencia de mecanismos de acceso a la información, entre otras opciones, que podrían ser consideradas en una reforma electoral en El Salvador.
2. Ávila, Portocarrero & Sánchez (2019). Mejora de la regularización y fiscalización del financiamiento de los partidos políticos, para el fortalecimiento de la democracia en el Perú. Tesis sustentada en la Escuela de Posgrado de la Universidad Continental para optar el grado académico de Maestro en Gerencia Pública. Con este trabajo de investigación, se concluye que el financiamiento público también debería subvencionar los gastos de las campañas electorales, a fin de garantizar una competencia electoral

equitativa; la reducción de la injerencia privada; la divulgación respecto a quién financia; y que además garantice el perfeccionamiento de los mecanismos de verificación y sanción, así como la reducción de la posibilidad de obtener ingresos de fuentes cuestionables.

3. Benítez (2018). Calidad de la democracia y financiamiento electoral. Tesis sustentada en la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala para obtener la licenciatura en Ciencia Política y el título profesional en politología. Con este estudio, se concluye entre otras apreciaciones que, la calidad de la democracia no depende del tipo de financiamiento adoptado sino del contexto de cada sistema político. Se menciona además que el sistema de financiamiento partidario debe contribuir con la representación electoral legítima, a través de una modalidad que equilibre el subsidio estatal y los ingresos particulares; asimismo, debe considerar la presentación de los estados financieros y la presencia de un organismo de control que debe estar auxiliado por una amplia auditoría social.
4. Carranza (2011). La Necesidad de Establecer una Reforma Legal que Permita la Fiscalización del Financiamiento Privado de los Partidos Políticos. Tesis sustentada en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Ciencias Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala para obtener la Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, así como los títulos profesionales de Abogacía y Notariado. Con esta investigación se concluye que, al ser el financiamiento privado el que prevalece significativamente sobre el financiamiento público en dicho país, se han generado altos índices de corrupción en los gobiernos de turno, ya que las autoridades electas priorizan los intereses de los financistas. Por otra parte, se precisa que la regulación del financiamiento privado, es ineficiente, al no contar con normas de fiscalización y sanción, ha dado como resultado la captación exagerada de fondos particulares y el costo elevado de las campañas electorales.

5. del Ríó & Díaz (2016). Reforma y Ejecución de la Ley Nro. 28094 – Ley de Partidos Políticos del Perú. El Financiamiento Público Directo como Vía de Institucionalidad Electoral, y Medio de Reducción del Delito de Lavado de Activos en los Partidos Políticos. Tesis sustentada en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Trujillo – Perú, para obtener la licenciatura en Derecho y Ciencias Políticas. Planteamiento del problema: ¿Es necesaria la aplicación del financiamiento público directo hacía los partidos políticos para mejorar su institucionalidad electoral y suprimir posibles vínculos con el delito de lavado de activos?. Objetivo general: Determinar el impacto positivo que generaría el financiamiento público directo en la institucionalidad de los partidos políticos del Perú, así como en su práctica electoral y representativa. Con este estudio, se concluye que el subsidio estatal directo previsto en la legislación electoral peruana debe hacerse efectivo, a fin de evitar el ingreso del dinero de origen ilícito o que tenga por finalidad la compra de la democracia. Asimismo, se sostiene que debe existir una regulación orientada a fiscalizar el ingreso del dinero, la rendición de cuentas y el costo de las campañas electorales.
6. Díaz (2008). Origen, Desarrollo y Perspectivas del Financiamiento Público a los Partidos Políticos en el Estado de Hidalgo. Tesina sustentada en el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo - México, para obtener la licenciatura en derecho. Con el desarrollo de esta investigación se concluye que el financiamiento público otorgado a los partidos políticos es superior al monto que se destina para el funcionamiento de algunas instituciones públicas cuyas funciones son necesarias para enfrentar la problemática social que aqueja a la gran parte de la población mexicana. Ante esta situación, se señala la urgencia de una reforma electoral que, esté guiada por los principios de austeridad, equidad, protección del interés público, transparencia y prevención de la corrupción, a fin de lograr la consolidación del sistema

electoral tanto a nivel federal como local. Sobre este último punto, se precisa que, con la reforma electoral del mes de mayo del año 2007, lejos de propiciar tales principios, se ha incrementado considerablemente el financiamiento público tanto para los partidos pequeños como para los partidos políticos grandes.

7. Estrada (2017). *Hacia una nueva ley de partidos políticos para una mejor gobernabilidad*. Tesis sustentada en la Unidad de Postgrado de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, para alcanzar el grado académico de magister en Derecho Constitucional y Derechos Humanos. Entre las principales conclusiones que se presentan podemos advertir las siguientes: 1) Los cambios que se introduzcan a la Ley Nro. 28094, Ley de Organizaciones Políticas, deben fortalecer el sistema partidario, incentivar la institucionalización de las organizaciones políticas así como mejorar las relaciones internas y la rendición de cuentas; 2) los encuestados se muestran favor del financiamiento público directo; y 3) la colectividad desconoce los alcances regulatorios de la mencionada norma, sobre todo lo concerniente a las obligaciones y sanciones a las que están sujetas las organizaciones políticas en el Estado peruano.
  
8. Flores (2014). *Institucionalización y Financiamiento Público de los Partidos Políticos en México: periodo 1994-2012*. Tesis sustentada en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Académica de México (FLACSO – México), para obtener el grado académico de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos. Con esta investigación se concluye que si bien el financiamiento público es la principal fuente económica que sostiene a las organizaciones políticas en México, es también la principal fuente de inequidad electoral, ya que dicho subsidio es priorizado para la contienda electoral y es entregado en mayor cuantía a los partidos políticos con mayor presencia. No obstante, se sostiene que es precisamente a través de este tipo de subvención económica que se

puede establecer condiciones de mayor equidad, en cuanto se reduzca su distribución a favor de los partidos políticos grandes, de tal forma que los partidos menores no se encuentren en desventaja.

9. Maradiaga (2015). El Financiamiento Público de los Partidos Políticos y la Duración de las Democracias Pobres. Tesis sustentada en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), para obtener la licenciatura en Ciencia Política. Con esta investigación se concluye que el financiamiento público tiene un efecto positivo en cuanto a la duración de los regímenes en las democracias pobres, ya que contribuye con la vigencia de las organizaciones políticas que no se hallan en el poder. Además, puede operar como una estrategia del partido gobernante para lograr la cooperación y evitar la confrontación con el resto de partidos que no se encuentran en el poder. Según la autora, el desarrollo de este estudio no analiza la calidad de la gobernabilidad o la representación de los ciudadanos.
  
10. Martínez (2005). El financiamiento público a los partidos políticos. El caso de México: causas y consecuencias. Tesis sustentada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), para optar el grado de maestro en estudios políticos y sociales. Con el desarrollo de esta investigación se concluye entre otros aspectos que, los montos generosos del financiamiento público no han podido evitar el ingreso del dinero ilegal en las contiendas electorales siendo los partidos más competitivos una prueba de ello, tal y como lo demuestra, por ejemplo, los casos “Pemexgate”, “Amigos de Fox” y el del empresario “Carlos Ahumada”. Además, se menciona que este tipo de subsidio propicia la creación de partidos artificiales, cuyo interés principal ha sido el de usar el dinero del financiamiento público para fines privados, como es el caso del Partido de la Sociedad Nacionalista, cuya vigencia estuvo respaldada por la alianza que formó con los partidos principales, una vez

disuelto dicho acuerdo, la referida organización desapareció del escenario político sin haber devuelto la subvención otorgada.

11. Martínez (2013). El control de la corrupción política en el ámbito de la financiación de los partidos: actores, intereses y estrategias en España y Reino Unido. Tesis doctoral de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Nacional de Educación a Distancia – España (UNED). Con esta investigación, luego de la aprobación y reforma de la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos en España y de la Political Parties and Elections Act en Reino Unido; se da respuesta, por un lado, al porqué de la aprobación y reforma de dichas leyes, y por otro, se explica el porqué de su contenido en determinados términos sobre transparencia.

Siendo ello así, se concluye que la búsqueda de mayores recursos y el interés por obtener una mayor ventaja sobre el resto de partidos que también compiten por la captura del poder, ha dado como origen en un primer momento la ausencia de leyes de financiamiento (dilema del prisionero)<sup>1</sup>, ya que la estrategia dominante desde el gobierno o desde la oposición era la búsqueda de fondos sin límites, incluso los que provengan de fuentes corruptas, pues a cada partido más allá de lograr los mayores ingresos, le interesaba desequilibrar a su favor la contienda electoral. Ante esta situación, la única forma de romper con el dilema del prisionero es mediante la cooperación para aprobar la creación o la reforma de una norma sobre financiamiento partidario con criterios de transparencia. Pero para que esto suceda, deben concurrir simultáneamente al menos estos dos factores externos: 1) el balance económico actual de los partidos junto con sus expectativas de beneficio futuro, y 2) la necesidad de mantener una buena reputación ante el electorado. De no sumarse los partidos a esta acción cooperativa, al margen de los riesgos externos y de las

---

<sup>1</sup> El dilema del prisionero es un problema fundamental de la teoría de juegos que muestra que dos personas pueden no cooperar incluso si ello va en contra del interés de ambas. Fue propuesta inicialmente por Merrill M. Flood y Melvin Dresher mientras trabajaban en la corporación RAND en 1950 - un laboratorio estadounidense que forma a las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos de Norteamérica. Información disponible en: [https://es.wikipedia.org/wiki/Dilema\\_del\\_prisionero](https://es.wikipedia.org/wiki/Dilema_del_prisionero). Fecha de consulta 10 de julio de 2020.

restricciones económicas - que de por sí conlleva una iniciativa legal de esta naturaleza (prohibiciones, límites, medidas de divulgación, control, entre otras) -, también verían afectada su reputación al no apoyar una propuesta legislativa; entonces, resulta ser más beneficioso apoyarla, ya que los beneficios en términos de reputación y la posibilidad de minimizar los riesgos externos superan las restricciones del financiamiento y de los posibles costos derivados del proceso de decisión. No obstante, los partidos de oposición en el Reino Unido y España al momento de apoyar la promulgación o la reforma de una norma de financiamiento partidario optan como regla general de tal decisión, la necesidad de minimizar los riesgos externos.

En el caso de los partidos de gobierno la regla de decisión es la de mantener las condiciones de buena reputación (si es que decidiera la aprobación de una norma que lo beneficie) por motivos económicos (en ambos países se incrementó el financiamiento público, esto es posible de justificar públicamente en la medida de que el resto de partidos apoye tal decisión) y por la incertidumbre sobre la promulgación de normas de carácter similar por el siguiente partido de gobierno. En cuanto al diseño institucional de la norma a aprobarse o reformarse, la autora menciona que las medidas de transparencia que finalmente se incluyan en ella, favorecerán económicamente siempre al partido de gobierno; es por ello que, las disposiciones de transparencia que no hayan sido aprobadas suelen ser las debilidades más importantes de la nueva legislación. Por otra parte, el interés individual de los partidos políticos en el Reino Unido y España por obtener beneficios económicos a partir de la legislación es superior al interés por legislar medidas que no afecten su reputación e incluso prima sobre las preferencias ideológicas con relación al modelo de financiamiento que debe establecerse, una muestra de ello, es la partida del financiamiento público que en ambos países se otorga.



En ese sentido, la búsqueda individual de dicho interés económico se hace a costa de la efectividad del propio sistema de transparencia, es más, si el partido de gobierno no resulta beneficiado, algunas medidas de transparencia no son aprobadas aun a costa de dejar importantes vacíos sobre el control del financiamiento corrupto. Así, la introducción de la transparencia en el sistema de financiación política en los países de estudio no responde al interés de los partidos políticos por mostrarse más controlables ante los ciudadanos, tampoco por imponer un modelo de financiamiento acorde con una ideología, sino es el resultado de la conjugación de los intereses partidarios que por un lado persigue la defensa de sus propias fuentes de financiamiento y por otro, incluye señales de credibilidad que ayuden a mejorar su reputación ante el electorado, como por ejemplo, el sometimiento a cierto control, pero trataran siempre de minimizarlo para que el margen de su maniobra no quede reducida.

12. Melgar (2015). Fiscalización del Financiamiento y Ejecución del Presupuesto en Campaña Electoral entre los Partidos Políticos en Guatemala como Sistema de Control. Tesis sustentada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Istmo – Guatemala para optar la licenciatura en Derecho y los títulos profesionales de Abogacía y Notariado. Con esta investigación se concluye que, como resultado de la precariedad legislativa, en cuanto a la carencia de herramientas legales que, hagan eficiente la fiscalización, indagación y sanción, el financiamiento privado se ha configurado como una fórmula para la actuación irregular y sobrepasar los límites establecidos en las normas. Esta situación, además de promover condiciones desiguales en la competencia electoral, ha traído consigo, la debilidad institucional de las organizaciones políticas, ya que se proyectan como franquicias electorales.
13. Rivas (2017). El financiamiento irregular de los partidos políticos cuestiones fenomenológicas (especial referencia al caso boliviano). Tesis doctoral

sustentada en la Universidad de Salamanca – España. Con esta investigación se concluye que el problema no radica en el hecho de determinar si el Estado debe financiar o no a las organizaciones políticas sino cómo y a qué requerimientos debería estar condicionado, sobre todo cuando urge la regulación del financiamiento partidario como lo sucedido en España con el Plan de Regeneración Democrática de 2013, consolidado el 31 de marzo de 2015, por Ley Orgánica Nro. 3/2015, a través de la cual se reguló entre otros aspectos la prohibición de los aportes anónimos así como los de origen ilícito. Para el autor, una situación distinta se advierte en el caso de Bolivia, pues en este país existe una tendencia hacía la desregularización por efecto de la ley Nro. 3925, de fecha 21 de agosto de 2008, a través de la cual, se eliminó el financiamiento público, dejándose al financiamiento privado con un control mínimo a cargo del Tribunal Supremo Electoral. Asimismo, se hace mención a la necesidad de regular los delitos electorales relacionados al financiamiento privado que comprenda tanto a las organizaciones políticas como a quienes resulten responsables.

14. Santano (2013). El análisis constitucional del sistema de financiación pública de partidos políticos en España. Tesis doctoral sustentada en el Departamento de Derecho Público General de la Universidad de Salamanca - España. Con el desarrollo de esta investigación, se concluye entre otras consideraciones que, el financiamiento público, no ha contribuido con la igualdad de oportunidades ni con la reducción de los casos de corrupción, ya que, el encarecimiento de las campañas electorales ha hecho que mucho de los partidos recurran al financiamiento ilegal. Además, al margen de las críticas que ya, son conocidas contra este tipo de subsidio, se menciona que, en los sistemas con un claro desequilibrio a favor de las medidas de financiación pública, se da espacio, al surgimiento de los partidos cartelizados que, luego de estar posicionados en el espacio público terminan, comportándose como un cartel a fin de mantener sus propios beneficios, perpetuando así su posición dominante y generando

una barrera casi imposible de traspasar para los partidos extraparlamentarios.

15. Solís (2015). Análisis del Fideicomiso como Instrumento de financiamiento de partidos políticos en las elecciones presidenciales Costa Rica 2014. Tesis sustentada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica para obtener la licenciatura en Derecho. Esta investigación tiene como conclusión principal que, el subsidio económico que entrega directamente el Estado a favor de las asociaciones partidarias, propicia en dicho país la desigualdad electoral, ya que, al estar condicionado al porcentaje de votación obtenido en la contienda electoral anterior, las nuevas organizaciones políticas no pueden acceder a este subsidio, así como tampoco pueden acceder a los fideicomisos ya que, la mayoría de ellas carecen de “garantías líquidas suficientes”, condición necesaria para su participación electoral. En ese sentido, por lo general son los partidos políticos tradicionales o aquellos que lideran las encuestas los que resultan beneficiados con el subsidio público. Pese a ello, si bien a través de la designación de fideicomisos se puede garantizar la transparencia y la fiscalización de los montos girados, resulta necesario regular y mejorar algunos aspectos, como, por ejemplo, la determinación de la metodología o el criterio utilizado por las encuestadoras para determinar la preferencia electoral sobre un candidato, ya que esta información sirve como referencia para la entrega del fideicomiso por las entidades interesadas.

Asimismo, se debe unificar las disposiciones que contemplan los requisitos para el otorgamiento de los fideicomisos. Un último aspecto que debe ser considerado en la nueva regulación versa sobre la presentación de un presupuesto, cronograma y plan de inversión por parte de las organizaciones políticas a fin de determinar con mayor facilidad las fechas de los desembolsos; y así, propiciar que más entidades se involucren en financiar a las organizaciones políticas. También resulta útil regular que el fideicomiso no solo comprenda los gastos efectuados durante las

campañas electorales presidenciales sino que también alcance a la contienda electoral de carácter municipal e incluso para los gastos de organización y capacitación partidaria; además, se debe permitir a las organizaciones políticas que hagan uso de este subsidio antes de las elecciones presidenciales de hasta el 50% del monto que se determine como contribución estatal, y del quince 15% para las elecciones municipales.

### **Artículos u otros trabajos académicos on line**

1. Casar & Ugalde (2018). Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México. Este artículo presenta las siguientes conclusiones: 1) A pesar de ser generosos los montos del financiamiento público en México, no se ha podido evitar el ingreso de recursos ilegales en el financiamiento de las campañas electorales. 2) No existe un criterio uniforme para determinar el tope máximo de los gastos de las campañas electorales en el ámbito local; así, en el caso de los Estados donde son muy bajos los límites de los topes, se propicia el ocultamiento de la mayor parte de los recursos que provienen de fuentes ilegales; y, por otra parte, los topes muy altos promueven la inequidad, además, en el supuesto de detectarse gastos no reportados, el amplio margen de gasto reduce el riesgo de rebasar el tope. 3) Se debe romper la lógica del intercambio entre quien financia una campaña con la esperanza de recibir algo a futuro. 4) El hecho de que la mayoría de los delitos electorales no sean graves y que su sanción sea solo pecuniaria, además de lograr la libertad bajo caución genera desincentivos para evitar la comisión de conductas infractoras.
2. Fuentes & Herrera (2014). Financiamiento de la Política. Análisis comparado y propuestas de política. Este policy paper del instituto de investigación en Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales de Chile, recomienda entre otros aspectos que, una reforma del financiamiento partidario debe promover la transparencia del financiamiento de la política en general,

particularmente la del gasto electoral. Asimismo, debe promover una competencia equitativa a fin de que todas las alternativas políticas cuenten con condiciones similares para darse a conocer. Un factor también importante, es la promoción de un control efectivo democrático a fin de garantizar el cumplimiento efectivo de las normas electorales vigentes. En ese sentido, se propone para el sistema chileno las siguientes reformas: que el financiamiento privado sea solo subsidiario, que se permita las donaciones privadas de personas naturales en bajas cantidades, que la ciudadanía conozca las fuentes y los montos de donaciones a fin de emitir un voto informado, que los gastos de campaña estén sujetos a mecanismos de control y penalización para quienes infrinjan la norma. Finalmente, que se considere al financiamiento de la política como un continuo y no como electoral / no electoral –.

3. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social – FUSADES (2017). Aplicación de la regulación sobre el financiamiento de los partidos políticos en El Salvador. Este artículo presenta entre otras conclusiones, las siguientes: 1) La transparencia y la supervisión ayudan a modernizar y robustecer la confiabilidad en las asociaciones partidarias; 2) el conocimiento del elector en cuanto al origen y el destino de los fondos partidarios promueve la equidad en la competencia electoral<sup>2</sup>; y, 3) abogar por una adecuada regulación no significa respaldar una sobrerregulación de las finanzas partidarias.
4. Guzmán (2018). Lecciones sobre las formas del financiamiento público a los partidos político en el mundo. Dentro de las consideraciones que sustentan

---

<sup>2</sup> Según la autora con la expedición de la sentencia Nro. 43-2013 - publicada el 26 de agosto de 2014 -, por la Sala de lo Constitucional de El Salvador, se declaró entre otros dispositivos legales, la inconstitucionalidad de los literales “f” y “h” del Art. 24 de la Ley de Partidos Políticos, por no haberse garantizado un procedimiento para obtener la información pública relativa a los partidos políticos, así como por carecer de una institución que proteja dicho derecho. En el referido documento la instancia constitucional estableció entre otras consideraciones que “el carácter de derecho fundamental del acceso a la información propicia el afianzamiento de democracias transparentes y efectivas, facilita la rendición de cuentas y genera un debate público permanente, sólido e informado”. La referida sentencia dio origen al Decreto Legislativo Nro. 843- 2014, que contempló el derecho de acceso a la información y el principio de transparencia de los partidos políticos. Este paso decisivo que se dio con la intervención de la sociedad civil, si bien aún puede generar ciertas controversias respecto al incumplimiento total de la mencionada sentencia, su promulgación ha sido un avance respecto a la legislación anterior sobre el financiamiento partidario que privilegiaba el secretismo.

este artículo, destacan: 1) La transparencia en las distintas formas de financiamiento ayuda a castigar la influencia indebida sobre los políticos, protege el ingreso del dinero espurio en el escenario político y motiva a las instituciones partidarias a adherirse a las reglas de juego; 2) uno de los principales factores que, impiden que el proceso político en muchos países, logre ideales democráticos es tomar como herramienta al financiamiento público, para la compra de votos o influir en las decisiones políticas; 3) los flujos de dinero a través de la esfera política pueden amenazar valores democráticos clave, en consecuencia, los políticos se vuelven menos receptivos y la igualdad en la competencia política se distorsiona; y, 4) la organización de elecciones bien administradas no contribuye en nada a la democracia si el resultado lo decide el dinero en lugar de los votos en la boleta.

5. Lázaro (2015). El financiamiento de la política en la República Argentina. Con este artículo, se concluye entre otros aspectos que, el sostenimiento de la democracia y la gobernabilidad es el reto contemporáneo, y para ello, se debe promover la mejor calidad democrática y evitar las trampas del dinero; en ese sentido, como bien lo dijo Sartori, el dinero que esté destinado a financiar a los partidos políticos debe ser considerado como una inversión y no como un gasto. Asimismo, se señala que la relación entre el dinero y la política siempre será compleja, pues en el caso del financiamiento público hay que tener en cuenta que este proviene de los aportes de la sociedad civil; por lo tanto, su distribución es de suma sensibilidad.

Si por el contrario se trata de recursos privados, el desconocimiento sobre su origen puede dar lugar a prácticas ilícitas de recaudación, lo que genera, una gran desconfianza en la ciudadanía. Bajo ese contexto, la transparencia, la equidad en la asignación y el destino de los fondos, son los principios fundamentales, en los cuales, las normas de financiamiento partidario, deben abreviar. Por otra parte, se señala que, la democracia y

su vigencia, dependen de comportamientos democráticos, esto significa que, quienes intervienen en política, asuman el compromiso de aceptar las normas de transparencia, de no ser así, siempre habrá, zonas oscuras a las que no se podrá llegar.

6. Leiva, Tamez, Montalvo & Ganga (2017). *Financiamiento Público y supervivencia de partidos políticos minoritarios en México*. Entre las conclusiones principales mencionamos las siguientes: 1) en un sistema democrático, los partidos políticos minoritarios, son trascendentales, por ende, resulta necesario, fijar reglas electorales que no solo permitan su registro para una elección, sino que, además, puedan perdurar y representar a la ciudadanía. 2) El financiamiento público, coadyuva con la existencia de los partidos políticos, sin embargo, su distribución parece beneficiar a los partidarios tradicionales, ya que estos, perciben casi el 70% del total del subsidio, además de obtener otros beneficios que son distribuidos de manera similar. 3) De acuerdo a un trabajo de campo, los representantes de los partidos minoritarios, manifestaron la importancia que tiene el financiamiento público, en la supervivencia de tales grupos, a pesar de que la, fórmula de reparto no materializa los principios de equidad y justicia. Por otra parte, opinan que las condiciones legales aseguran una efectiva distribución. Estas percepciones contradictorias, además de dificultar la realización de un análisis efectivo, podría ser el resultado de la falta de experiencia en procesos electorales.
7. Piccio (2015). *Europa Septentrional, Occidental y Meridional*. Dentro de las recomendaciones que se elaboran para dicho continente - y que a nuestro criterio resultan aplicables a nuestro contexto -, se hace saber que una legislación del financiamiento partidario debe comprender: 1) un equilibrio entre el financiamiento público y privado (la provisión de fondos públicos favorece el pluralismo político e iguala las condiciones de la competencia electoral, el financiamiento privado favorece el contacto con los votantes); 2) el financiamiento público debe estar condicionado a los requisitos de

género (la legislación debería incluir medidas para la igualdad de facto entre hombres y mujeres, incluida la igualdad de condiciones para la selección de candidatos y la recaudación de fondos); 3) informes (la legislación debe exigir a los postulantes políticos y a las asociaciones partidarias la rendición de cuentas, sin embargo, estos requerimientos no deben ser tan estrictos como para suponer una carga administrativa que limite la libertad efectiva de dichas organizaciones); 4) autoridades en materia de supervisión (las autoridades encargadas del control y verificación de la información financiera deben permanecer lo más alejadas posibles del poder político, además de publicar la información sobre esta materia de forma oportuna y sencilla para los ciudadanos); y, 5) sanciones (deben ser proporcionales a la naturaleza de la infracción y al tamaño del partido, además debe tener un efecto disuasivo).

8. Tuesta (2011). El financiamiento de los partidos políticos en Perú. Con este estudio se concluye entre otras consideraciones que, uno de los aspectos fundamentales del financiamiento partidario en una Ley de Partidos Políticos es la regulación de disposiciones que abonen en la transparencia de la información, a efectos de que la ciudadanía pueda conocer todos los ingresos y gastos que percibe dichas asociaciones. Según el autor, es recomendable que los partidos políticos cuenten con el financiamiento público a fin de contribuir con el fortalecimiento de su institucionalidad y se disminuya la injerencia de intereses particulares; sin embargo, considera que el financiamiento público directo debe hacerse efectivo de acuerdo a su viabilidad y debe ser distribuido de acuerdo al nivel de representación alcanzado en las elecciones congresales y no en función al número de escaños conseguidos.

Por otra parte, la regulación de las formas de financiamiento público indirecto debe tomar en cuenta que se está utilizando recursos del Estado; por lo tanto, deben establecerse mecanismos que permitan la transparencia para el acceso a la información. En cuanto a la regulación



del financiamiento privado, se deben establecer topes a las aportaciones que provengan tanto de las personas naturales como jurídicas. Finalmente, es de suma importancia que el organismo supervisor del financiamiento partidario cuente con capacidad económica y humana para el cumplimiento efectivo de sus funciones, de lo contrario, se debilita el diseño del propio sistema electoral y la norma resulta inaplicable en la práctica.

9. Valdez & Huerta (2018). El Financiamiento de los Partidos Políticos y la Confianza Ciudadana en México. Con el desarrollo de este artículo, se concluye entre otros aspectos que, el subsidio estatal que perciben los partidos en México, está generando un álgido debate como resultado del gasto presupuestal que conlleva ello, además, de la percepción negativa de la ciudadanía, en cuanto a los pocos o nulos beneficios que, ofrece esta modalidad de subvención. Entre los cuestionamientos más visibles está, el uso abusivo de este recurso, por parte de los dirigentes partidarios; una situación que ha menoscabado la confianza y el prestigio en estos grupos de poder.

Otra de las observaciones, es la obstrucción de la creatividad y capacidad de las organizaciones políticas, para agenciarse de recursos propios, introduciéndolas en una dinámica de pereza institucional y dependencia ociosa del Estado, como si la democracia, sería, el producto de un mayor financiamiento, cuando en realidad, es el resultado de muchas circunstancias históricas, culturales y políticas. En ese sentido, debe pensarse en reducir el subsidio del financiamiento público directo y darle mayor importancia al financiamiento privado, ya que éste, obliga a los partidos políticos a rendir cuentas claras y oportunas a la sociedad, así como hacer uso eficiente de su gasto, además de obligarlos a crear redes de simpatizantes y reclutar nuevos miembros, a fin de lograr, un real acercamiento con la ciudadanía, difiriendo del actual distanciamiento.

10. Valles (2018). El financiamiento público de los partidos políticos en México: Tópicos controversiales y propuesta de alternativa tecnológica para su fiscalización. Entre las conclusiones principales de este artículo resaltan las siguientes: 1) el retiro total del financiamiento público directo en México – como lo propone el Partido Institucional Revolucionario (PRI) - no resulta conveniente, ya que este subsidio, estima elementos fundamentales que, garantizan la equidad electoral frente a un panorama, en el que la fiscalización de los recursos, tiene aún muchas áreas, de oportunidad que complementar. 2) Como alternativa tecnológica de fiscalización para los recursos económicos, se propone el uso de la tecnología blockchain<sup>3</sup> (cadena de bloques), por las bondades que ofrece, a fin de incrementar la confiabilidad, seguridad y celeridad en los procesos de fiscalización y auditoría.

## **2.1.2. BASES TEÓRICAS**

### **2.1.2.1. APROXIMACIONES TEÓRICAS SOBRE LA DEMOCRACIA**

#### **¿QUÉ ENTENDEMOS POR DEMOCRACIA?**

El italiano y autor de diversas publicaciones sobre ciencia política, entre ellas “Partidos y Sistema de Partidos”, Sartori (1988) menciona que, este término proviene de dos voces griegas: “demos” que significa pueblo y “Kratos” gobernar; por lo que, a decir del investigador, la democracia es una doctrina política, cuyo fundamento, sostiene que, la soberanía del poder la ejerce el pueblo.

Según Ossorio (2002), la democracia postula, un régimen democrático que tiene por fundamento, la participación de todos los ciudadanos en la organización y el ejercicio del poder público. Refiere además que, la concepción moderna del

---

<sup>3</sup> Es un registro único, consensuado y distribuido en varios nodos de una red. En el caso de las criptomonedas, podemos pensarlo como el libro contable donde se registra cada una de las transacciones. Información extraída de <https://www.welivesecurity.com/la-es/2018/09/04/blockchain-que-es-como-funciona-y-como-se-esta-usando-en-el-mercado/#:~:text=Qu%C3%A9%20es%20blockchain,cada%20una%20de%20las%20transacciones.>

referido término, concibe a la democracia como un sistema, a través del cual, el pueblo, ejerce soberanía y en facultad de ella, elige a sus representantes.

Para Rojas y Verdesoto (1997), la democracia es un mecanismo de participación, por medio del cual, todos los requerimientos del campo popular llegan a ser conocidos y por tanto atendidos. Es decir, se trata de un mecanismo que tiene por finalidad, garantizar la manifestación de lo diverso.

Según la Real Academia de la Lengua Española<sup>4</sup>, el término democracia comprende los siguientes significados: a) una forma de gobierno, en la que, el poder político, es ejercido por los ciudadanos; b) doctrina política, según la cual, la soberanía, reside en el pueblo, y este, la ejerce, de manera directa o por medio de representantes; c) forma de sociedad que, practica la igualdad de derechos individuales, con independencia de etnias, sexos, credos religiosos, etc.; y d) la participación de todos los miembros de un grupo o de una asociación, en la toma de decisiones.

## **FORMAS DE DEMOCRACIA**

Para el desarrollo de este tema y los sucesivos sobre esta materia, tendremos en cuenta la información disponible en la web<sup>5</sup>.

### **a) Democracia indirecta:**

Llamada también democracia representativa. Este tipo de democracia, está caracterizada por la designación de representantes, quienes propondrán, deliberaran y adoptaran las decisiones que consideren convenientes a nombre de sus representados.

### **b) Democracia Semidirecta:**

Conocida también como democracia participativa. Esta forma de democracia atenúa por decirlo de alguna manera a la democracia indirecta o representativa,

---

<sup>4</sup> Disponible en: <https://dle.rae.es/democracia?m=form>

<sup>5</sup> Para mayor alcance consultar la dirección electrónica: <https://es.wikipedia.org/wiki/Democracia>

ya que, es posible que, el pueblo, se exprese directamente en algunas circunstancias, principalmente, a través de los siguientes mecanismos:

- El Referéndum.- El pueblo elige por el “sí” o por el “no” sobre una propuesta.
- El Plebiscito.- El pueblo concede o no concede la aprobación final de una norma (constitución, ley o tratado).
- La Iniciativa ciudadana.- A través de este medio, la población está facultada a presentar iniciativas o proyectos legales, en la manera y forma que, el ordenamiento legal lo determine.
- La revocatoria. – Conocida también como destitución ciudadana o *recall*. Es un mecanismo, a través del cual, la ciudadanía, decide mediante consulta popular, la culminación o la continuación del mandato de una autoridad que ha sido designada mediante votación en un proceso electoral.

### **c) Democracia directa**

Dícese de aquel sistema de gobierno, en el que, la población interviene directamente, en la formulación de propuestas, deliberación, así como en la aprobación de los asuntos, concernientes a su organización política y jurídica. Esta modalidad de intervención, no requiere de representantes, como sucede en una democracia indirecta, solo se vale de la existencia de los llamados voceros, quienes transmiten o dan a conocer las decisiones asumidas. Como ejemplo de esta forma de organización, podemos citar al país de Suiza, considerado por la razón expuesta como un Estado puro.

Dentro de este tipo de democracia, encontramos a la democracia líquida, en la que los ciudadanos pueden votar por cada decisión del parlamento, así como realizar sus propuestas. Existe además la posibilidad de que, puedan facultar a otra persona, para que esta, en su representación pueda decidir a través del voto, sobre todo, en aquellos asuntos que requieran de ciertos conocimientos especializados.

## **PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS**

### **a) Principio de igualdad**

Este principio, permite y reconoce, la participación de todos los ciudadanos, en condiciones de equidad, en los asuntos públicos y políticos del país, en ese sentido, también garantiza, el derecho de oposición, ya que, es una forma de intervención ciudadana, en cuanto exterioriza la disconformidad o el descontento con ciertas propuestas o posturas, como resultado, innato de la diversidad de particularidades que rodean a cada individuo. Así, el desarrollo de la democracia, respecto a la igualdad, está relacionada, al reconocimiento de todos los derechos a favor de los individuos, de tal forma que, su intervención en los asuntos de su interés, esté garantizada en circunstancias de equidad.

### **b) Principio de la limitación del poder**

La limitación del poder en un Estado democrático, tiene por finalidad, evitar la concentración del poder en una sola persona o institución, como lo es, en los Estados autocráticos. Al restringirse el uso del poder, se garantizan las condiciones mínimas para la participación ciudadana, pues, se impone al poder público, límites en su ejercicio a fin de salvaguardar los intereses y derechos de los individuos, además de determinar las funciones del poder mismo.

De esta forma, el poder se halla desconcentrado en diversos entes (legislativo, judicial y ejecutivo) que, hacen posible su contrapeso y custodia, uno frente al otro, sin permitir que, ninguno de ellos, haga un uso excesivo de las facultades conferidas u otorgadas.

### **c) El principio de la esfera de lo indecible**

Este principio, consagra el conjunto de postulados superiores, de carácter jurídico y político que, no pueden ser reducidos por la actuación de las propias instituciones que, han sido constituidas, a la luz de la democracia, y tampoco, pueden ser olvidados, por las mayorías democráticas, aun cuando estas, lo hubieran determinado así, a través de los mecanismos establecidos en la

Constitución. Esto quiere decir que, tales postulados no pueden ser objeto de limitación alguna, ya que caracterizan al propio sistema jurídico - político de una comunidad, siendo su objetivo principal el de impedir el problema de la tiranía de las mayorías.

A partir de ello, es posible diferenciar, entre democracia formal y material, así, una decisión será formal, si está, ha sido adoptada conforme al procedimiento establecido, pero ello, no significa que, también sea materialmente válida, ya que, esta condición, dependerá de que su contenido sea acorde con los principios fundamentales que hayan sido adoptados en la Constitución, por la totalidad de los miembros de una sociedad.

#### **d) El principio del control del poder**

Referido al conjunto de instrumentos jurídicos que, garantizan la uniformidad y la concordancia, entre la actuación de las autoridades y la naturaleza del Estado. En se sentido, cabe mencionar que, la Constitución Política es la norma fundamental que contiene por excelencia el pacto político de una democracia, cuya firmeza inquebrantable invalida todos aquellos actos que transgredan su contenido; y para ello, resulta exigible los principios fundamentales que hayan sido adoptados por el Estado democrático.

### **CLASES DE DEMOCRACIA**

#### **a) La Democracia liberal**

Es una denominación que, suele utilizarse, para referirse a aquellos Estados que, emergieron de los procesos de emancipación o revoluciones (monarquías constitucionales o las repúblicas) y que producto de ello, se han establecido formas de gobierno, en los que se garantiza, por ejemplo, la existencia de una Constitución, la división de poderes, libertad de expresión, libertad de prensa, libertad de asociación, así como la vigencia de los derechos humanos y el derecho de elegir y ser elegido.

### **b) La democracia social**

Este tipo de democracia, surgió a finales del siglo XIX, a partir del movimiento socialista, como una propuesta alternativa, pacífica y más moderada, a la forma violenta de tomar el poder e imponer una dictadura de proletariado que sostenía una parte del referido movimiento, dando origen a un debate alrededor de los términos de “reforma” y “revolución”.

La democracia social es una versión de la democracia, en la que se recurre al patrocinio del Estado, para que, con el apoyo de este, se disponga de una regulación estatal, programas y organizaciones, cuyo objetivo, consiste principalmente, en mitigar las desigualdades sociales que, a decir de los defensores existiría en la economía libre y el capitalismo. Este tipo de democracia, tiene como sustento el sufragio universal, la justicia social y un tipo de Estado, denominado Estado de Bienestar.

### **c) La Democracia como sistema de relaciones horizontales**

Este tipo de democracia, postula la teoría de la democratización en la forma de convivencia y organización social (relaciones familiares, laborales, de la empresa, universidad, escuela, cultura, etc.), a fin de lograr mayor equidad entre los miembros de una comunidad, siendo necesario para ello, la intervención de algunos mecanismos de participación, como por ejemplo, las elecciones a través del voto popular, las asambleas, las propuestas de proyectos, entre otras iniciativas que, canalicen la voluntad de cambio o aprobaciones con participación directa de los grupos sociales.

### **d) Democracia en las monarquías constitucionales**

La democracia en las monarquías constitucionales, está referida, al poder limitado que ejerce el rey o la reina sobre el sistema de gobierno, el cual debe ser ejercido, conforme lo prevea la Constitución del Estado correspondiente. Esta restricción, recae sobre algunas facultades de gobierno y judiciales, por lo que, la participación de los monarcas, en algunos asuntos es excepcional y controlada por otros poderes del Estado.

### **e) Democracia soviética**

Este tipo de democracia, está basada en la experiencia de la comuna de París<sup>6</sup>, tiene como teoría, la instauración de un nuevo Estado, a partir de la insurrección de las masas, guiadas por un partido único o frente pluripartidista que, tiene por finalidad la eliminación de las instituciones del Estado burgués y la legalidad que, garantice el poder económico de la minoría. De esta manera, se instruye a la sociedad, en las formas de autogobierno y se insta, a la elección de delegados en los respectivos puestos de trabajo, comités de fábricas, granjas y talleres, mediante el cual, se aprenderá a transformar la economía y se dará lugar a una ciudadanía cotidiana con un poder permanente.

Con este modelo, se daría paso a la existencia de una sociedad enajenada al comunismo, ya que, con el avance en la socialización del poder político y del poder económico, se produciría la extinción del Estado, al convertirse solo en una estructura administrativa controlado por los ciudadanos, lo que, es considerado como la etapa final del socialismo: el comunismo.

### **f) Democracia en el socialismo “real”**

Dícese, del sistema de aquellos países, inspirados en el comunismo marxista, suele utilizarse la denominación de democracias populares, para referirse a este tipo de sistema político. Se caracteriza, sobre la base de un sistema de partido político único, íntimamente vinculado al Estado, en el que, tiene cabida toda la población y dentro del cual, debe organizarse la representación de las diferentes posiciones políticas. Sus defensores, sostienen que la democracia popular, es el único tipo de sistema que garantiza la igualdad económica, social y cultural de

---

<sup>6</sup> La comuna de París fue un breve movimiento insurreccional que gobernó la ciudad de París durante sesenta (60) días, del 18 de marzo al 28 de mayo de 1871, estaba conformada por obreros, pequeños comerciantes, profesionales (médicos y periodistas), así como políticos; comprendía todas las tendencias republicanas: reformistas, moderados, socialistas, anarquistas, entre otros. Instauró un proyecto político popular socialista autogestionario que, comprendía entre otros aspectos, la autogestión de las fábricas abandonadas por sus dueños, la creación de guarderías para los hijos de las obreras, la laicidad del Estado, la obligación de las iglesias de acoger las asambleas de vecinos y de sumarse a las labores sociales, la remisión de alquileres impagos así como la abolición de los intereses de las deudas. La mayoría de estas medidas, tenía por finalidad paliar la pobreza generalizada que, había causado la guerra franco – prusiana y que había culminado con la derrota de Francia.



los ciudadanos, pues los poderes económicos privados no pueden influir en el sistema de representación.

Sin embargo, algunos marxistas, son de la opinión que, no son verdaderas democracias socialistas y que, por el contrario, han deformado los principios originales del marxismo. Así, por ejemplo, en el caso de China, refieren que ha desarrollado un modelo capitalista, pero se vale de la denominación “República Democrática Popular”, para poder contar con mano de obra barata, mediante la explotación de los trabajadores, hasta niveles de vida considerados como infrahumanos.

### **g) Democracia y derechos humanos**

Toda sociedad moderna, tiene como base, al conjunto de derechos civiles la libertad individual, expresión, ideología, religión, la propiedad, de cerrar contratos y a la justicia, afirmados en el siglo XVIII), políticos (derecho a la participación en el proceso político como miembro de un cuerpo al que se le otorga autoridad política, afirmado en el siglo XIX) y sociales (libertad sindical y derecho a un bienestar económico mínimo y a una vida digna, según los estándares prevalentes en la sociedad, en cada momento histórico, afirmados en el siglo XX).

Asimismo, se ha distinguido entre derechos de primera (políticos y civiles), segunda (sociolaborales), tercera (socioambientales) y cuarta generación (participativos).

### **h) Democracia, mecanismos de control / accountability horizontal**

Este tipo de democracia, pone en evidencia, la importancia de los mecanismos de control, denominados también accountability horizontal. En las democracias modernas, este control, comprende el conjunto de actuaciones, destinadas a la supervisión y control, por parte de las agencias del Estado, contra las acciones u omisiones ilícitas, realizadas por otros agentes del Estado.

Una de las manifestaciones de estos controles horizontales, es la figura del “impeachment”<sup>7</sup>o juicio político, al que pueden ser sometidos, tanto los presidentes como los jueces, por parte de los parlamentos, de acuerdo a ciertas Constituciones (por ejemplo: Brasil, Argentina y Estados Unidos). Entre las agencias más modernas, está el Defensor del Pueblo, la sindicatura de empresas públicas, los organismos de auditoría, las oficinas de ética pública, entre otras. Un defensor de estos mecanismos de control fue el politólogo argentino - hoy extinto - Guillermo O’Donnell, quien señaló que el Accountability Horizontal, es necesario en las democracias modernas, a las que prefirió denominar “poliarquías” (se refiere al gobierno de muchos).

A diferencia del control vertical democrático que, se realiza por medio de las elecciones periódicas, el control horizontal, visualiza una conformación del Estado, a través de la constitución de diversas agencias que actúan - como ya lo dijimos - contra las acciones u omisiones, en las que pueden incurrir otros agentes del Estado.

### **2.1.3. MARCO NORMATIVO**

#### **2.1.3.1. La concepción constitucional de las organizaciones políticas**

##### **Artículo 35<sup>o8</sup>.-**

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

---

<sup>7</sup> El Impeachment, es un término inglés que traducido al español equivale al juicio político, a través de este mecanismo de orden constitucional, se acusa o se impugna a un alto funcionario del Estado (que puede ser incluso el propio jefe de Estado) y suele ser, el inicio de un proceso de revocación de su mandato, que no siempre termina con su revocatoria.

<sup>8</sup> El actual tenor del Art. 35 de la Constitución Política, fue modificado mediante Ley Nro.30905, publicada en el Diario Oficial “El Peruano”, el día 9 de enero del año 2019. El tenor anterior establecía: Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos políticos, 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. La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general.

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 y penal respectiva.

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

### **2.1.3.2. La regulación del financiamiento partidario en el Estado peruano (Ley Nro. 28094, Ley de Organizaciones Políticas)**

#### **TÍTULO I**

#### **DEFINICIONES GENERALES**

##### **Artículo 1°. - Definición**

Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático. Concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y a los procesos

electorales. Son instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático<sup>9</sup>.

Los partidos políticos son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto es participar por medios lícitos, democráticamente, en los asuntos públicos del país dentro del marco de la Constitución Política del Estado y de la presente ley.

La denominación “partido” se reserva a los reconocidos como tales por el Registro de Organizaciones Políticas. Salvo disposición legal distinta, sólo éstos gozan de las prerrogativas y derechos establecidos en la presente ley.

## **Artículo 2°. - Fines y objetivos de los partidos políticos**

Son fines y objetivos de los partidos políticos, según corresponda:

- a) Asegurar la vigencia y defensa del sistema democrático.
- b) Contribuir a preservar la paz, la libertad y la vigencia de los derechos humanos, consagrados en la legislación peruana y los tratados internacionales, a los que está adherido el Estado peruano.
- c) Formular sus idearios, planes y programas que, reflejen sus propuestas para el desarrollo nacional, de acuerdo a su visión de país.
- d) Representar la voluntad de los ciudadanos y canalizar la opinión pública.
- e) Realizar actividades de educación, formación, capacitación, con el objeto de forjar una cultura cívica y democrática, que permita formar ciudadanos preparados para asumir funciones públicas. (Literal modificado por el artículo 2° de la Ley N° 30414, publicada el 17 de enero de 2016).
- f) Participar en procesos electorales.

---

<sup>9</sup> El texto de cada artículo es el vigente al momento de la finalización de la redacción del presente trabajo.

- g) Contribuir a la gobernabilidad del país.
- h) Realizar actividades de cooperación y proyección social.
- i) Las demás que sean compatibles con sus fines y que se encuentren, dentro del marco normativo establecido por la presente ley.

## **TÍTULO VI**

### **DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

#### **Artículo 28º. - Financiamiento de los partidos políticos**

Los partidos políticos reciben financiamiento público y privado, de acuerdo a la presente ley.

#### **Artículo 29º.- 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 gastos de funcionamiento ordinario, así como en la adquisición de inmuebles, mobiliario y otros bienes necesarios para atender actividades consustanciales al objeto de la organización política, así como para la contratación de personal y servicios diversos.

- b) No menos del 50% del financiamiento público directo recibido para ser utilizado en actividades de formación, capacitación, investigación y difusión de estas, bajo criterios de igualdad, paridad y no discriminación entre hombres y mujeres. Estas actividades pueden estar orientadas a los procesos electorales convocados e involucrar realización de encuestas, desarrollo de sistemas informáticos o herramientas digitales y procesamiento masivo de datos.

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 (ONPE) 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, hasta cien (100) unidades impositivas tributarias por actividad.

La organización política debe informar de las actividades que realicen sus órganos ejecutivos a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) en un plazo no menor de siete días calendario previos a la realización del evento para efectuar la supervisión respectiva. La organización política identifica a los aportantes de las actividades proselitistas y remite la relación a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

- 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 el veinticinco por ciento (25%) de una unidad impositiva tributaria (UIT), se realiza a través de entidades del sistema financiero. Los aportes privados en especie y los que no superen el veinticinco por ciento (25%) de una unidad impositiva tributaria (UIT) 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 adecuadamente a todo aquel que efectúe depósitos, aportes, retiros y transferencias de la cuenta de una organización política. Los ingresos de cualquiera de las fuentes

establecidas en el presente artículo se registran en los libros contables de la organización política.

### **Artículo 30-A.- Aportes para candidaturas distintas a la presidencial**

Cada aporte en efectivo o en especie que recibe el candidato para una campaña electoral, en el caso de elecciones congresales, regionales, municipales y para el Parlamento Andino, de cualquier fuente de financiamiento permitida, no debe exceder de las cincuenta (50) unidades impositivas tributarias (UIT) por aportante. De conformidad con el artículo 34 de la presente ley, los candidatos acreditan ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales a un responsable de campaña, quien tiene la obligación de entregar los informes de ingresos y gastos de sus respectivas campañas electorales.

Cuando el aporte supere el veinticinco por ciento (25%) de una unidad impositiva tributaria (UIT), este debe hacerse a través de una entidad financiera. En este caso, el responsable de campaña del candidato debe informar sobre el detalle del nombre de cada aportante, la entidad bancaria utilizada y la fecha de la transacción a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Cuando se trate de aportes en especie, estos deben realizarse de acuerdo al procedimiento previsto en el artículo 30 de la presente ley.

Los ingresos y gastos efectuados por el candidato deben ser informados a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) a través de los medios que esta disponga y en los plazos señalados en el párrafo 34.5 del artículo 34 de la presente ley. El incumplimiento de la entrega de información señalada en el párrafo anterior es de responsabilidad exclusiva del candidato y de su responsable de campaña.



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

Los partidos políticos que integran una alianza electoral, informan a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) sobre el monto inicial aportado a la alianza y la procedencia de los fondos, en el plazo que dicha oficina establezca.

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, bajo responsabilidad, debe poner a disposición de las organizaciones políticas, de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y de las entidades del sistema financiero, un portal digital oficial que contenga la información de las personas a las que se refiere este literal. Las entidades del sistema financiero 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 digital oficial.

g) Fuentes anónimas o de cuyo origen se desconozca.

Las organizaciones políticas no pueden recibir aportes anónimos de ningún tipo. Salvo prueba en contrario, los aportes no declarados por las organizaciones políticas se presumen de fuente prohibida.

### **Artículo 32º.- Administración de los fondos del partido**

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 las cuentas necesarias en el sistema financiero nacional. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) tiene acceso a las cuentas para que ejerza su función supervisora en el marco de sus competencias. 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 33º.- Régimen tributario**

El régimen tributario aplicable a las organizaciones políticas es el que la ley establece para las asociaciones. No obstante, 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 la presente ley y 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 (ONPE).

34.3. Las organizaciones políticas presentan ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), 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 y el reglamento respectivo que emita la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

34.4. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), dentro del plazo de seis (6) 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, dispone el inicio del procedimiento administrativo sancionador previsto en la presente

ley. Vencido dicho plazo, no procede la imposición de sanción alguna.

- 34.5. Las organizaciones políticas y los candidatos o sus responsables de campaña, según corresponda, 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 (ONPE) establece los plazos de presentación y publicación obligatoria, desde la convocatoria a elecciones, con al menos una (1) entrega durante la campaña electoral como control concurrente.
- 34.6. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) requiere información a entidades públicas y privadas, para la supervisión del financiamiento de las organizaciones políticas, la que debe entregarse bajo responsabilidad, salvo las excepciones establecidas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y en la Ley de Protección de Datos Personales.
- 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 Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) debe entregar dicha información en un plazo máximo de 30 días calendario.
- 34.8. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) debe poner al servicio de las organizaciones políticas un Portal Digital de Financiamiento (PDF) para el registro, uso y envío de la información financiera señalada en la presente ley y en el reglamento que para tal efecto apruebe dicha oficina.

### **Artículo 35°. - 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 económica-financiera referente al financiamiento privado y al financiamiento público directo en el caso que corresponda. Los libros y documentos que sustentan todas las transacciones son conservados durante diez (10) años después de realizadas estas.

### **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.
2. Carecer de un tesorero con poderes vigentes inscrito en el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del Jurado Nacional de Elecciones (JNE).
3. Llevar libros contables con un retraso mayor a noventa (90) días calendario.

#### 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 aportantes de las actividades proselitistas.

3. Recibir aportes en efectivo superiores al veinticinco por ciento (25%) de una unidad impositiva tributaria (UIT) fuera del sistema financiero.
4. Recibir aportes mayores a los permitidos en la presente ley.
5. No llevar libros de contabilidad.
6. No subsanar las conductas que generaron sanciones por infracciones leves en el plazo otorgado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

c) Constituyen infracciones muy graves:

1. Recibir aportes o efectuar gastos a través de una persona distinta al tesorero titular o suplente o de los tesoreros descentralizados 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 (ONPE).
3. En el caso de una alianza electoral, no informar a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) sobre el aporte inicial de las organizaciones políticas que la constituyen.
4. Incumplir con presentar la información financiera anual en el plazo previsto en la presente ley.
5. Recibir aportes de fuente prohibida, conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de la presente ley.
6. Contratar, en forma directa o indirecta, propaganda electoral en radio o televisión.
7. Utilizar el financiamiento público directo para fines diferentes a los señalados en la presente ley.
8. No subsanar las conductas que generaron sanciones por infracciones graves en el plazo otorgado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

### **Artículo 36-A.- Sanciones**

El jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), 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 cinco (5) ni mayor de quince (15) unidades impositivas tributarias (UIT).
- b) Por la comisión de infracciones graves, una multa no menor de dieciséis (16) ni mayor de treinta (30) unidades impositivas tributarias (UIT). En el caso de las infracciones previstas en el artículo 36, inciso b) numerales 3 y 4, la multa es el monto equivalente al exceso sobre el tope legal o el íntegro del aporte recibido indebidamente, según corresponda.
- c) Por la comisión de infracciones muy graves, una multa no menor de treinta y uno (31) ni mayor de cien (100) 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 (JNE) 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 (JNE) no procede recurso alguno.

Las resoluciones que emita la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), 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 y a las personas jurídicas por las infracciones a las normas sobre financiamiento son cobradas coactivamente por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y constituyen recursos del tesoro público que deben ser utilizados para el financiamiento público directo o indirecto otorgado a las organizaciones políticas, de acuerdo a ley.

### **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 36-C.- Efecto de las sanciones**

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 la reincidencia en incumplimientos que constituyen infracciones muy graves, o la imposibilidad de cobrar las multas por insolvencia económica, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) notifica la pérdida del financiamiento público directo e indirecto correspondiente a las siguientes elecciones generales a la organización política y le otorga un plazo de doce (12) meses para subsanarlas.

Vencido el plazo sin que haya realizado la subsanación correspondiente, el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del Jurado Nacional de



Elecciones (JNE) suspende la inscripción de la organización política hasta que las observaciones sean levantadas.

### **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 (ONPE) de conformidad con el artículo 34 de la presente ley, incurre en infracción grave.

### **Artículo 37.- Financiamiento público indirecto**

1. Desde los sesenta (60) días hasta los dos (2) días previos a la realización de elecciones generales, los partidos políticos y alianzas con candidatos inscritos, 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, canales nacionales de cable de alcance nacional, estaciones de radio, públicos o privados y a contratar publicidad diaria en redes sociales.

2. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) recibe como asignación presupuestaria, conjuntamente con el presupuesto para el proceso electoral, el monto que irroque el acceso a radio, televisión y al pago de la publicidad en redes sociales en cada elección. Los precios

convenidos con los medios de comunicación deben ser los considerados para una tarifa social.

3. 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, responsables de campaña, autoridades, candidatos o por intermedio de terceros.
4. En la utilización de la franja electoral, los partidos políticos y alianzas electorales y la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) deben asegurar que se realice bajo criterios de igualdad, paridad y no discriminación entre hombres y mujeres.

#### **2.1.4. MARCO CONCEPTUAL**

##### **ACCESO A LA INFORMACIÓN**

Es el derecho que tiene todo ciudadano de acceder a la información que obra en poder de las organizaciones del Estado, a efectos de formarse una opinión pública, libre e informada sobre el manejo de la administración pública.

##### **ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN**

Es uno de los objetivos que persigue el financiamiento público directo, cuyo propósito es la realización de un conjunto de actividades pedagógicas que estén destinadas a ampliar los conocimientos, habilidades, aptitudes y demás aspectos necesarios en la formación política de los ciudadanos.

##### **ACTIVIDADES DE FORMACIÓN**

Es otro de los objetivos del financiamiento público directo que otorga el Estado peruano a las organizaciones políticas, a fin de que se invierta en el desarrollo y en la preparación política de aquellos ciudadanos que aspiren a ocupar cargos de gobierno o asumir funciones públicas.

## **ACTIVIDADES DE INVESTIGACIÓN**

Es el tercer objetivo que persigue el financiamiento público directo, a fin de que las organizaciones políticas a partir del estudio, la revisión documentaria y el análisis de la problemática social, puedan presentar, proyectos o propuestas de solución.

## **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Se refiere al conjunto de organismos del Estado, cuya organización está desarrollada en función a las atribuciones y competencias que tiene cada uno de los entes que la conforman.

## **APORTACIÓN O DONACIÓN**

Es la entrega económica o en especie que se hace de forma voluntaria y que no está condicionada a la obtención de algún reconocimiento o retribución.

## **CONTROL INTERNO**

Es el conjunto de procedimientos y mecanismos que se adoptan en el ámbito interno de una organización política y que, están orientados a prevenir, detectar y corregir determinadas situaciones que pueden poner en riesgo el correcto funcionamiento de la actividad económica - financiera.

## **CRIMEN ORGANIZADO**

Es un grupo estructurado de personas que proceden concertadamente en la comisión de delitos, a fin de obtener ciertos beneficios económicos, políticos o de cualquier otro tipo, ya sea en beneficio propio o para terceros.

## **DEMOCRACIA**

Entiéndase no solo como el sistema político cuya soberanía emana del pueblo a través de la participación de ciertos mecanismos consensuales que otorgan legitimidad a los representantes, sino que también comprende a cualquier tipo de

organización política y social, cuya estructura y fundamento es el resultado de un acuerdo o pacto.

### **ESTADO**

Es la nación organizada jurídica y políticamente que ejerce soberanía sobre un determinado territorio.

### **FINANCIAMIENTO**

Es la aportación económica o en especie que se hace, a fin de subvencionar gastos u otros requerimientos que ayudan a concretar determinados propósitos.

### **FINANCIAMIENTO ILÍCITO**

Es aquel financiamiento que proviene de una fuente que por disposición legal no está legitimado para realizarlo, ya sea porque proviene de la comisión de ciertas actividades delictivas o porque la actividad del donante no es compatible con el propósito que persiguen las organizaciones políticas.

### **FINANCIAMIENTO MIXTO**

Es la coexistencia del financiamiento público y privado en un mismo sistema de financiamiento, la normatividad de la materia específica y desarrolla los alcances necesarios sobre cada uno de ellos.

### **FINANCIAMIENTO PRIVADO**

A diferencia de la subvención pública, este tipo de financiamiento comprende todos los ingresos particulares que pueden tener como origen los aportes de los afiliados, los ingresos propios de la organización política, así como de otras fuentes ajenas al Estado, siempre y cuando, estén toleradas o permitidas por ley.

## **FINANCIAMIENTO PÚBLICO**

Es la subvención económica o en especie que otorga el Estado a favor de las organizaciones políticas, y que está destinado a cumplir ciertos propósitos específicos de acuerdo a los parámetros legales establecidos.

## **FRANJA ELECTORAL**

De acuerdo a la legislación peruana es el acceso gratuito de las asociaciones partidarias al espacio televisivo, radial y a las redes sociales (este último solo en elecciones generales) durante el periodo electoral. Su costo está subvencionado exclusivamente por el Estado peruano a través del financiamiento público indirecto. Actualmente, solo es posible la difusión de propaganda electoral en dichos medios a través del referido financiamiento.

## **GOBIERNO**

Es el principal pilar en la estructura jerárquica del Estado, ya que tiene a su cargo la conducción de la política general del país, así como el ejercicio del poder para adoptar y asumir decisiones en beneficio del bien común.

## **NARCOTRÁFICO**

Es una de las actividades delictivas relacionada a la producción y al comercio de sustancias tóxicas dañinas para la salud (conocidas comúnmente como drogas). En la mayoría de las legislaciones está prohibida y sancionada, incluso en algunos países se ha previsto como sanción la pena de muerte.

## **ORGANISMOS ELECTORALES**

Son entidades de la administración pública que por mandato constitucional y legal conforman el sistema electoral y cooperan de acuerdo a sus atribuciones en la realización de los comicios electorales. De acuerdo a la legislación peruana, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) administra justicia en materia electoral, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) es la encargada de organizar y ejecutar los comicios electorales y el Registro Nacional de

Identificación y Estado Civil (RENIEC) es el organismo responsable de expedir el Documento Nacional de Identidad a través del cual los ciudadanos pueden ejercer el derecho a voto<sup>10</sup>.

## **ORGANIZACIONES POLÍTICAS**

Son agrupaciones de ciudadanos que de acuerdo a ley se constituyen como personas jurídicas de derecho privado, y que a partir de una ideología e interés proponen una alternativa de gobierno a través de la postulación de determinados candidatos que tendrán que competir con los propuestos por el resto de asociaciones adversarias.

## **PODER POLÍTICO**

Es el conjunto de facultades o potestades que solo corresponden ser ejercidas a quienes ostentan determinados cargos de gobierno.

## **POLÍTICA**

Es la estrategia de organizar, planificar y ejecutar las decisiones relacionadas a la estructura y al funcionamiento del Estado.

## **PROCESO DE VERIFICACIÓN Y CONTROL**

Conjunto de actividades y procedimientos destinados a fiscalizar y verificar el cumplimiento efectivo de las disposiciones legales, a fin de evaluar el desempeño de las organizaciones políticas y adoptar las medidas correctivas en caso fuese necesario.

---

Ley Nro. 26859, Ley Orgánica de Elecciones

<sup>10</sup> Art.7°

El voto es personal, libre, igual y secreto. El derecho al voto se ejerce solo con el Documento Nacional de Identidad, otorgado por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

## **PUBLICIDAD**

Es la divulgación o difusión de la información que no se encuentre sujeta a reserva legal. Esta comunicación, será posible siempre y cuando existan medios disponibles y adecuados conforme a ley.

## **REFORMA ELECTORAL**

Es el conjunto de cambios o modificaciones legales que recaen sobre las normas de carácter electoral a fin de reemplazar o superar el contenido de algunas disposiciones.

## **TRANSPARENCIA**

Es un término que se emplea para referirse a la veracidad o la autenticidad de aquello que por mandato legal debe hacerse de conocimiento público.

## **CAPÍTULO III**

### **METODOLOGÍA**

#### **3.1.- TIPO Y DISEÑO DE INVESTIGACIÓN**

El tipo de investigación que desarrollaremos es dogmática – jurídica y de acuerdo a la clasificación que realizan, Hernández, Fernández y Baptista (2017), el diseño de nuestro estudio, por su propósito, es una investigación aplicada; por los medios para obtener los datos, es documental; por la naturaleza de los datos, es cualitativa; por el nivel o alcance de la investigación, es descriptiva – explicativa; por el tipo de inferencia, es deductiva, inductiva, analítica y sintética; y por la manipulación de las variables, es no experimental.

#### **3.2.- TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS**

##### **3.2.1. Técnicas empleadas**

En el presente trabajo, se ha empleado como técnica de investigación la revisión, el análisis y estudio documental de diversos libros, revistas, artículos, periódicos, así como trabajos de investigación relacionados al financiamiento partidario.



### **3.2.2. Instrumentos utilizados**

El instrumento empleado ha sido el fichaje, a través del cual se ha podido seleccionar, recoger, organizar y sistematizar de manera ordenada la información necesaria y relevante para la elaboración de esta investigación.

### **3.3.- MÉTODO ESPECÍFICO PARA EL ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN**

A efectos de poder cumplir con los objetivos propuestos en este estudio, se ha considerado en la presente investigación, la aplicación de los métodos dogmático y hermenéutico, ya que, a través de ellos, es posible el análisis e interpretación de la información desarrollada en cada uno de los capítulos de esta investigación.

## **CAPÍTULO IV**

### **CONTEXTUALIZACIÓN JURÍDICA Y POLÍTICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Antes de dar inicio con el desarrollo central de nuestro tema de investigación, consideramos necesario por la naturaleza del tema a tratar, realizar en este capítulo una breve introducción sobre el origen, definición, clasificación y demás alcances necesarios sobre los partidos políticos; a fin de poder contextualizar desde el punto de vista jurídico y político la razón de ser de estos grupos de poder.

#### **4.1. ¿CÓMO SURGEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS?**

Comenzaremos señalando que en la actualidad ya no es posible hablar solo de partidos políticos, pues existen movimientos regionales, locales e incluso están las alianzas electorales que se conforman entre dos o más de estas asociaciones de acuerdo a la ley, y con miras a participar en los comicios electorales como una única organización política; es por ello que, la actual Ley Nro. 28094, ha dejado de ser Ley de Partidos Políticos y actualmente recibe la

denominación de Ley de Organizaciones Políticas<sup>11</sup>. Sin embargo, no podemos negar que son los partidos políticos las primeras organizaciones que hicieron su aparición en el escenario político, pero ¿cómo han surgido estas asociaciones<sup>12</sup>?, ¿será posible que podamos identificar sus más remotos orígenes?

La literatura sobre el estudio y análisis de los partidos políticos es abundante, empero, con relación a su origen, la información no es muy amplia, solo se hace referencia a algunos antecedentes históricos y políticos que de alguna manera explican el nacimiento de estos grupos de poder; uno de los autores que recoge con bastante precisión este último aspecto es Ramírez (2008) quien sostiene:

Los partidos en general, son antiguos como la sociedad misma. La diversidad de opiniones, las discrepancias, una concepción sobre la vida común, diferente de la del resto del grupo, fueron suficiente para dar origen a un partido. No importa la organización política ni el nombre que se le ha dado: facciones, grupos, tendencias, güelfos y gibelinos<sup>13</sup>, jacobinos<sup>14</sup>, girondinos<sup>15</sup> y montañeses. Fueron así, partidos los que formaron los que acompañaron a Clístenes, Pericles o Demóstenes, en la polis ateniense; a Espartaco, Mario y Sila en la civitas romana. Pero

---

<sup>11</sup> Mediante Ley Nro. 30414, publicada el 17 de enero de 2017, en el diario oficial "El Peruano", se dispuso entre otras consideraciones el cambio de denominación de la ley Nro. 28094 Ley de Partidos Políticos, por el de Ley de Organizaciones Políticas.

<sup>12</sup> En el diario de debates de la Ley Nro. 28094, Ley de Partidos Políticos, podemos advertir que el entonces congresista Santos Jaime Serkovic (del partido político "Perú Posible") refiriéndose al origen de los partidos políticos mencionó: "La historia de los partidos políticos se inició cuando el rey entregó el poder a algunos grupos cercanos a él, los que se convirtieron en los partidos del rey. Durante la Revolución Francesa nacieron las agrupaciones que trataban de representar al pueblo. Andando el tiempo se deviene en tipificar a estas agrupaciones en facciones o en partidos políticos" (p. 267).

<sup>13</sup> Los güelfos y gibelinos proceden de los términos italianos guelfi y ghibellini respectivamente. Eran dos facciones que desde el siglo XII, en el caso de los güelfos apoyaron en el Sacro Imperio Romano Germánico a la casa de Baviera, mientras que los gibelinos apoyaron a la casa de los Hohenstaufen de Suabia. El conflicto secular entre estas dos contiendas fue el Pontificado. Dichas fuerzas se consideraban universales, pues se disputaban el "Dominium mundi". Para mayor información ver: [https://es.wikipedia.org/wiki/G%C3%BCelfos\\_y\\_gibelinos](https://es.wikipedia.org/wiki/G%C3%BCelfos_y_gibelinos).

<sup>14</sup> Los Jacobinos eran miembros del grupo político de la Revolución Francesa, llamado club de los jacobinos. Propugnaron el sufragio universal siendo defensores de la república popular. Defendieron un Estado fuerte y descentralizado. A partir de 1792, pasaron a ser denominados los montañeses por ocupar los lugares en la parte más alta de la cámara, y componían la izquierda de la Asamblea, entre sus representantes podemos mencionar a Robespierre, Marat, Danton y Desmoullins. Ver: <https://es.wikipedia.org/wiki/Jacobinos>.

<sup>15</sup> Los Girondinos, es la denominación otorgada a un grupo político moderado y federalista de la Asamblea Legislativa y de la Convención Nacional Francesa. Su violento enfrentamiento con el grupo de los jacobinos o montañeses dominó los primeros meses de la Convención Nacional (fue la institución principal de la Primera República Francesa que concentró los poderes ejecutivo y legislativo en Francia, desde el 19 de septiembre de 1792 al 30 de octubre de 1795, uno de sus primeros cometidos fue la redacción de una constitución que sustituyera a la de 1791. Esta constitución, aunque nunca estuvo vigente por presión de algunos países europeos antirrevolucionarios, es considerada como una de las más adelantadas que han existido, pues incluía por ejemplo el sufragio universal, el derecho a la educación, al trabajo y a la protección de los más humildes con el dinero público). En su mayoría eran miembros intelectuales de la rica burguesía del mundo de los negocios. Ver: <https://es.wikipedia.org/wiki/Girondino>.

partidos políticos en tanto, grupos como una estructura y función directamente relacionada con el poder, recién se formaron en el siglo XIX. Son formaciones estrictamente modernas. Antes de 1850, sólo existían en los Estados Unidos. (pp. 75 -76).

Complementamos la idea de Ramírez, sosteniendo que, desde la aparición del hombre, las discrepancias sobre cualquier aspecto de la vida y la realidad han sido y será siempre parte de su quehacer cotidiano, ya que es la forma de exteriorizar su propia naturaleza al tener una percepción distinta sobre las cosas y los hechos que lo rodean. Así, en un primer momento hace uso de la fuerza e incluso de la violencia para imponer el logro de sus objetivos, con el transcurso del tiempo, desarrolla su razonamiento e inteligencia y crea ciertos mecanismos de comunicación y diálogo, siendo uno de estos, la afinidad de ideales con el propósito de fortalecer sus propuestas y lograr el convencimiento de estas.

Haciendo un paréntesis breve sobre este aspecto, no menos importante es que estas discrepancias y desavenencias también han dado lugar a las grandes conquistas históricas e ideológicas, como, por ejemplo, en el siglo XVIII la independencia de los Estados Unidos de Norteamérica (el 04 de julio de 1776), la Revolución Francesa (el 14 de julio de 1789) y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (el 26 de agosto de 1789). Todos estos acontecimientos, tuvieron como origen la disconformidad o el descontento con ciertas políticas públicas, que al no haber sido atendidas oportunamente han dado como resultado dichos actos.

Un caso incluso anterior al mencionado es la aprobación de la Carta Magna de Runnymede en Inglaterra por el rey Juan Sin Tierra, acontecido en el siglo XIII, cuando los condes y los varones ingleses lo obligaron a firmar el referido documento en el año 1215, con el propósito de que se reconozca constitucionalmente los derechos fundamentales de los hombres, el disfrute de las libertades y la no recaudación de impuestos sin aprobación del Consejo, así como el reconocimiento de los derechos inmemoriales de los ingleses.

Otro ejemplo, es la aprobación de la Carta de Westminster, a través de la cual, los lores y los comunes en representación del pueblo inglés otorgaron plenos poderes al parlamento para que este sea el único órgano que pueda aprobar y dispensar las leyes tanto para la aplicación de tributos como para su propia constitución, garantizándose así la libertad e independencia de este colegiado. Además, se determinó que la convocatoria de sus integrantes sería permanente, debiéndose optar por la elección de jurados en el terreno judicial, además se reconoció que los súbditos protestantes puedan tener armas para su defensa.

No cabe duda que todas estas manifestaciones han tenido como punto de origen la existencia de fuerzas opositoras, sin embargo, cabe advertir que en ellas no se aprecia una intención propia de apoderamiento del poder, por el contrario, fueron acontecimientos que tuvieron por finalidad el bienestar común buscando en la medida posible la equidad y la justicia. He aquí, según muchos autores las primeras manifestaciones embrionarias de los partidos políticos.

Dicho ello, podemos entender que, con el transcurso del tiempo, estas desavenencias han sido concentradas en grupos humanos de carácter permanente con una ideología y una estructura orgánica definida, dando origen a los partidos políticos, cuyo objetivo primordial está orientado a la captura del poder gubernamental y al acceso de los cargos de gobierno más importantes. Este entendimiento actual, tiene como origen el Parlamento de Gran Bretaña, en el siglo XIX, con los tories (el partido conservador) y los whigs (partido liberal)<sup>16</sup>.

Estas asociaciones que a la fecha han logrado su reconocimiento constitucional y legal, en el sentido actual del término – como señalan muchos autores - sólo eran conocidas como tales en los Estados Unidos de Norteamérica, a partir del siglo XIX; aunque en aquel entonces, su naturaleza no haya estado estrictamente asociada a la toma del poder a cualquier precio, pues como sostiene Tocqueville citado por Ramírez (2008) refiriéndose a la independencia de los Estados Unidos:

---

<sup>16</sup> Para mayor información ver: [https://es.wikipedia.org/wiki/Partido\\_pol%C3%ADtico](https://es.wikipedia.org/wiki/Partido_pol%C3%ADtico).

Cuando la guerra de la independencia y se trataba de establecer las bases del nuevo gobierno, la nación se encontró dividida entre dos opiniones. Esas opiniones eran tan antiguas como el mundo, y se las encuentra bajo diferentes formas y revestidas de nombres diversos en todas las sociedades libres. Una quisiera restringir el poder popular, la otra extenderlo indefinidamente. La lucha entre esas dos opiniones no encontró nunca entre los norteamericanos el carácter de violencia que ha caracterizado a menudo en otras partes. En los Estados Unidos, los partidos estaban de acuerdo sobre los puntos más esenciales. Ninguno de los dos para vencer, tenía que destruir un orden antiguo, ni que desquiciar todo un estado social. (p. 28).

Esta percepción de los partidos políticos dista sustancialmente de su valoración actual, peor aún, en algunos casos como en el nuestro, la distorsión de estos grupos ha sido evidenciada incluso desde el mismo momento en el que empezaron a gestarse, tal y como lo sostiene Ramírez (2008) cuando menciona:

Los atisbos de partidos políticos se manifiestan vagamente desde fines del coloniaje, en circunstancias que se enarbolan polarizaciones monárquicas y republicanas, a las que se suceden retirados San Martín y Bolívar, gobiernos surgidos de guerras civiles intestinas por ambiciones personales, que engendran la aparición de los llamados caudillos que poseen armas y ciertos contingentes de beligerantes que van recolectando de la población como adherentes o partidarios.

Hasta que, en 1871, surge el primer Partido, el Civil, encabezado por Manuel Pardo<sup>17</sup>, su creador, seguido de los partidos constitucional de

---

<sup>17</sup> Manuel Justo Pardo y Lavalle asumió la presidencia del Perú el 02 de agosto de 1872, consagrándose como el primer presidente civil del Perú, elegido constitucionalmente por la voluntad popular. Anterior a esa fecha, Manuel Méndez, Justo Figuerola y Domingo Elías ya habían antecedido a Pardo como presidentes civiles, con la gran diferencia de que estos no habían sido elegidos mediante votación popular, sino designados por circunstancias particulares, asumiendo la presidencia de manera provisional o interina. Asimismo, es de recordar que fue Domingo Elías el primer civil en postular a la presidencia a través del primer intento de partido político que él mismo creó, llamado el "Club Progresista", fundado durante el proceso electoral de 1851, cuyos secretarios fueron Pedro Gálvez y José Sevilla, habiendo obtenido en aquel entonces la victoria el general Echenique. Pardo quien había sido elegido en 1869 como alcalde de Lima por la "Junta de los Cien", fundó en un primer momento la "Sociedad Independencia Electoral", adoptando poco después el nombre de Partido Civil, como respuesta al predominio militar en la política peruana y con el que llegó a ser elegido como máxima autoridad del Estado peruano. El referido partido agrupaba a acaudalados comerciantes y representantes de la naciente

Cáceres, héroe de la Batalla de la Breña, el Demócrata de Piérola, el Nacional de Gonzales Prada, el extraordinario escritor y combatiente político, el Independiente de Ricardo de la Riva Agüero, el Nacional Democrático de Amadeo de Piérola, José Gálvez y otros.

Es después de la Primera Guerra Mundial, que nacen los partidos modernos con ideologías, programas y organización, tales como los Partidos Socialistas de José Carlos Mariátegui, el Aprista de Haya de la Torre, el Comunista, la Unión Revolucionaria de Sánchez Cerro y Flores, y el Socialista de Luciano Castillo. Mas tarde Acción Popular de Fernando Belaunde, sucesivamente la Democracia Cristiana, el Popular Cristiano y otros pequeños movimientos con miras simplemente electorales inmediatas y de burocracia.

Los gobiernos elegidos, y con ello, la incipiente democracia sufre quebrantes continuos. Los gobiernos legítimamente son primaverales, hasta que, con la elección de Bustamante y Rivero, renace la ilusión, que el sistema moderno democrático, por ende, seguirá presidiendo los destinos del futuro Perú, con Libertad y Justicia Social; pero todo fue espejismo, pues el mal de la imposición por la fuerza de las armas persiste, de cuya tragedia aún no hemos podido sacudirnos, casi siempre incentivado por intereses de los mismos civiles, miopes, por cierto. (pp. 21 - 22).

---

burguesía nacional, adhiriéndose después a este, numerosos intelectuales, así como maestros y estudiantes de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Para llegar a la presidencia, Pardo tuvo como contrincantes al general José Rufino Echenique y al Fiscal Supremo Manuel Toribio Ureta (quien postulaba como líder de los liberales). Una vez obtenida la victoria y tras la fallida rebelión de los hermanos Gutiérrez - quienes en su condición de militares y estando temerosos de que bajo un gobierno civil, puedan perder ciertos privilegios, apresaron al entonces presidente Balta, en tanto uno de ellos, Tomás Gutiérrez, quien era hasta ese momento Ministro de Guerra se autoproclama Jefe Supremo de la República – que culminó con el deceso del presidente Balta, Pardo y Lavalle, asume por fin la presidencia el 02 de agosto de 1872. La historia recoge algunos datos peculiares del primer presidente civil elegido mediante sufragio, se dice por ejemplo que, fue un mandatario que nunca habitó en Palacio de Gobierno y que en su residencia familiar recibía a cualquier ciudadano sin importar su condición social. Este ilustre personaje falleció a una temprana edad - precisamente en el quehacer político - a los 44 años el 16 de noviembre de 1878, cuando ejercía la presidencia del Senado tras recibir un disparo por la espalda que le atravesó el pecho, ejecutado por Melchor Montoya, uno de los integrantes del batallón Pichincha que minutos antes le había presentado armas, el victimario exclamó mientras disparaba "viva el pueblo". Posteriormente, su hijo José Pardo y Barreda llegaría a ser dos veces presidente del Perú (1904-1908 y 1915-1919). Para mayor información ver: [https://es.wikipedia.org/wiki/Manuel\\_Pardo\\_y\\_Lavalle](https://es.wikipedia.org/wiki/Manuel_Pardo_y_Lavalle).

Quinto (2016) distingue tres etapas en el desarrollo institucional de los partidos políticos en el Perú, menciona que la primera etapa surge con el Partido Civil y el Partido Demócrata y Constitucional, como respuesta a la preponderancia militar que se había instaurado con gran fuerza en el poder gubernamental hasta finales del siglo XIX. Con la extinción de estos partidos, surge una segunda etapa, constituida por los partidos de masa, a través de los cuales se ven representados los conglomerados excluidos que eran afines a las corrientes ideológicas que postulaba el marxismo, fascismo, nazismo entre otras. Dentro de estos partidos de masa, destaca el Partido Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) y los Partidos de Acción Popular y el Popular Cristiano que surgen a mediados de los años 60.

Con la caída del Marxismo en los Estados, a inicios de los años 80 surge una tercera etapa con los partidos políticos más longevos como el Partido Aprista Peruano y el Partido Acción Popular, que luego de haber soportado una época de dictadura militar desatan una crisis política y económica de grandes magnitudes, que incluso afectó la permanencia del Estado peruano en la comunidad internacional. Durante este periodo, también cabe mencionar que se produjeron hechos subversivos que atentaron contra la seguridad y el bienestar democrático de la nación.

Desde la aparición del Partido Civil hasta la actualidad han existido numerosos partidos políticos, que a lo largo de la historia muchas de ellos han desaparecido del escenario político, en tanto, otros han permanecido hasta la fecha, como es el caso del Partido Aprista Peruano (APRA) y el de Acción Popular. Sobre este aspecto, Quinto (Op. Cit.) nos ilustra al mencionar la secuencia cronológica de los primeros partidos políticos que surgieron en el Estado peruano desde finales del siglo XIX, así tenemos<sup>18</sup>:

---

<sup>18</sup> A efectos de poder conocer cuantas organizaciones políticas existen o están vigentes a la fecha en el Estado peruano, así como para saber quiénes son sus directivos, afiliados, además de conocer los alcances de sus estatutos u otros datos de importancia, ver el enlace: [https://aplicaciones007.jne.gob.pe/srop\\_publico/Consulta/Afiliado](https://aplicaciones007.jne.gob.pe/srop_publico/Consulta/Afiliado).



1. "Partido Civil" fundado en 1871, por Manuel Pardo y Lavalle, a un inicio recibió la denominación de "Sociedad Independencia Electoral".
2. "Partido Nacional" (1882), fundado por Nicolás de Piérola Villena.
3. "Partido Constitucional" (1882), surge de la fusión de los partidos civil y liberal. Esta nueva organización auspició la candidatura de Andrés Avelino Cáceres.
4. "Partido Demócrata" (1884), fundado por Nicolás de Piérola Villena.
5. "Unión Nacional" (1891), fue llamado también Partido Radical, fundado por Manuel Gonzales Prada.
6. "Partido Unión Cívica" (1892), fundado por Mariano Nicolás Valcárcel.
7. "Partido Liberal" (1901), fundado por Augusto Durand Maldonado.
8. "Partido Civil Independiente" (1911), fundado por Enrique Barreda y Osma.
9. "Partido Nacional Democrático" (1915), fundado por José De La Riva Agüero.
10. "Partido Democrático Reformista" (1920), fundado por Augusto Bernardino Leguía Salcedo.
11. "Partido Obrero" (1924), fundado en Huaraz por Fernando Ortega y Elías Rivas.
12. "Partido Aprista Peruano" (1924), fundado por Víctor Raúl Haya De La Torre.
13. "Partido Laboralista del Perú" (1925), fundado por José Manuel Rodríguez.
14. "Partido Comunista Peruano" (1928), fundado por José Carlos Mariátegui con el nombre de Partido Socialista del Perú. En 1930 cambió de nombre a Partido Comunista Peruano.
15. "Partido Socialista Peruano" (1930), fundado por José Carlos Mariátegui y Julio Portocarrero, Avelino Navarro, César Hinojosa, Fernando Borja, Ricardo Martínez La Torre y Bernardo Regman.
16. "Partido Nacional Agrario" (1930), fundado por Pedro Beltrán Espantoso, Gerardo Klinge y Manuel Gonzales Olaechea.

17. "Partido Nacionalista" (1930), fundado por Elías Lozada Benavente.
18. "Unión Revolucionaria" (1931), fundado por Luis Miguel Sánchez Cerro.

Basadre, citado por Ramírez (2008) sostiene respecto al origen de los partidos políticos en el Estado peruano lo siguiente:

El primer partido con nombre de tal, con acción enérgica de gravitación popular, caracteriza en su iniciación por un beligerante proselitismo opositor, fue el partido civil, fundado por Manuel Pardo, durante el proceso electoral de 1870 y 1872...y si bien entre 1872 y 1881 se habló de un partido 'nacional' y de un partido 'constitucional' (que no hay que confundir con el de Cáceres) no tuvieron ellos organización definida. El partido demócrata fue organizado en 1884 por Nicolás de Piérola; antes en 1882, había echado Piérola las bases de un partido 'nacional'. Posteriormente en el siglo XIX aparecen el partido liberal de Augusto Durand, la Unión Nacional y el Partido Constitucional fundado por Andrés A. Cáceres. (p. 257).

Távora citado por Ramírez (Op. Cit.) refiere que con la llegada de San Martín se dio origen al partido liberal y al de los gobiernos fuertes a base de los parlamentarios, cuyas ideas enarbolaban la participación del pueblo y la libertad o de quienes demandaban autoridad y obediencia. Interpretando la idea de Távora, Basadre - citado por Ramírez - sostiene que, de ser así, el origen de los partidos políticos debe remontarse al momento en que se origina el primer esbozo o ensayo del sistema representativo por ser el único medio a través del cual las organizaciones políticas podían actuar legalmente.

A decir del citado autor, ese primer esbozo tuvo lugar en las Cortes convocadas por España como consecuencia de la prisión del rey Fernando VII, pues en ellas, se otorgó representación a las Colonias de América, habiéndose reunido dichas Cortes por primera vez, en la Isla de León, el 24 de setiembre de 1810; siendo la Constitución de Cádiz, una de sus obras más resaltantes y recordadas hasta la actualidad, promulgada el 19 de marzo de 1812 (fecha de la

festividad de San José, por ello, la referida Constitución fue bautizada como “La Pepa”, ya que a los que llevan el nombre de José, se les dice cariñosamente “Pepe”).

El Conde de Loreno en su historia de levantamiento, guerra y revolución de España, citado por Ramírez (Op. Cit.) señala al respecto:

(...) manifestáronse abiertamente los partidos que encerraban las Cortes los cuales, como en todo cuerpo deliberativo, principalmente, se dividían en amigos de las reformas y en los que les eran opuestos (...). El público insensiblemente distinguió con el apellido de liberales a los que pertenecían al primero de los partidos, quizá porque empleaban a menudo en sus discursos la frase de principios o ideas liberales y de las cosas según acontece, pasó el nombre a las personas. Tardó más tiempo el partido contrario en recibir especial epíteto, hasta que al fin un autor de despejado ingenio, calificó con el de servil. (p. 258).

Según Ramírez (Op. Cit.) en aquel entonces, los partidos de las cortes eran tres: los liberales, reaccionarios y americanos. Estos últimos de una conducta vacilante, pues mostraban su apoyo al lado donde se inclinaba la balanza, así, en los casos referentes a ultramar y cuando se aspiraba a otorgar mayor validez al gobierno peninsular, se mostraban unidos a los liberales, y en otros asuntos, del lado de los reaccionarios.

## **4.2. LAS DEFINICIONES SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS**

Existe una serie de definiciones sobre los partidos políticos, en esta ocasión solo citaremos algunas de ellas, valiéndonos de la colaboración del maestro Ramírez y del extinto periodista Rojas Samanez, quienes han recogido en sus obras respectivas algunas posturas al respecto.

Max Weber, filósofo, economista, jurista, historiador, politólogo y sociólogo alemán; considerado uno de los fundadores del estudio moderno de la sociología y la administración pública citado por Ramírez (2008), refiere:

Llamamos partidos a las formas de 'socialización', que descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades, ideales o materiales, para la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas.

Pueden ser formas de 'socialización' efímeras o de cierta duración, y aparecer como asociaciones de toda clase y forma: séquitos, carismáticos, servidumbres tradicionales y adeptos racionales (nacionales con arreglo a fines, nacionales con arreglo a valores 'según una concepción del mundo'). El acento de su orientación puede inclinarse más hacia intereses personales o más hacia fines objetivos. Prácticamente pueden dirigirse, oficialmente o hecho, de un modo exclusivo al logro del poder para el jefe y la ocupación de los puestos administrativos en beneficio de sus propios cuadros (partidos de patronazgo), o pueden estar dirigidos predominantemente y de modo consciente por intereses de estamentos o clases (partidos estamentales o clasistas), por fines objetivos concretos o por principios abstractos (partidos ideológicos y concepciones del mundo).

La conquista de los puestos administrativos en favor de sus miembros suele ser lo menos un fin accesorio y los 'Programas' objetivos no es raro que solo sean medios de reclutamiento para los que están afuera. Lógicamente, los partidos sólo son posibles dentro de una asociación, la dirección, de la cual pretenden conquistar o influir, los partidos pueden emplear toda clase de medios para el logro del poder. (pp. 51 - 52).

Manuel Fraga Iribarne citado por Ramírez (Op. Cit.) expresa:

Partido político es una pieza esencial del Estado constitucional moderno. El es quien entiende directamente con el Pueblo en el plano electoral. La voluntad parlamentaria se forma tanto por mayoría de grupos como de

votos; el mandato imperativo que reciben, y ministros no es la práctica del electorado, sino del partido; son las únicas agencias que proporcionan candidatos o líderes a la Nación; el parlamento se ha reducido a una simple caja de compensación entre los partidos, y en momentos de crisis, el partido recibe directamente el encargo de formar gobierno o participar en él. (p. 52).

Carlos F. Fait citado por Ramírez (Op.Cit.), comenta:

Son grupos sociales que tienen por finalidad alcanzar el poder, para realizar sus programas. Es decir, gobernar a la sociedad a través del Estado. Se organiza en base a la solidaridad de intereses, ideales y materiales. Existen respondiendo a los móviles políticos de la actividad humana. En su conjunto reflejan la estructura social, coexistiendo como fuerzas de cooperación y de lucha, participando en la elaboración de las normas jurídicas y las institucionales. (p. 53).

El padre del liberalismo conservador británico<sup>19</sup> Edmund Burke, citado por Rojas (2002) sostiene: “Un partido es un grupo de hombres unidos con el fin de promover, mediante sus esfuerzos conjuntos, el interés nacional, sobre la base de algún principio particular en el que todos ellos coincidan”. (p.127).

El revolucionario, teórico político y comunista ruso, Lenin, citado por Rojas (Op.Cit.) dijo: “un partido político, en general, y el partido de vanguardia, en particular, no tendría derecho a la existencia, no sería más que un pobre cero a la izquierda si renunciara al poder, teniendo posibilidad de conseguirlo”. (p.127).

El politólogo estadounidense Elmer Eric Schattschneider, citado por Rojas (Op. Cit.), mencionó: “un partido es, ante todo, un intento organizado de alcanzar el poder, entendiendo por tal el control del aparato estatal”. (p.127).

---

<sup>19</sup> El liberalismo conservador británico - conocido también como la derecha de la ideología liberal - representa una postura contraria al liberalismo clásico que surgió en los siglos XVII y VIII, cuyo objetivo pretendía erradicar el poder absoluto o la intervención del monarca. La ideología liberal, era llamada por Burke “Old Whigs” (en español viejos liberales) en antagonismo a los “News Whings” (en español nuevos liberales), estos últimos partícipes de la Revolución Francesa de la que Edmund Burke fue un enemigo.

Georges Bourdeau citado por Rojas (Op.Cit.) define:

Un partido político es toda agrupación de individuos que, pretendiendo los mismos objetivos, se esfuerzan por alcanzarlos, intentando, a la vez, conseguir la adhesión del mayor número posible de ciudadanos y conquistar el poder o, por lo menos, influir en sus decisiones. (p.128).

El diplomático alemán y profesor de derecho internacional Wilhem Grewe, citado por Rojas (Op. Cit.) sostuvo:

Partidos, en el sentido sociológico del término, son grupos cuyos miembros están dispuestos a actuar de común acuerdo en la competencia por el poder, pero partidos según el derecho constitucional son sólo aquellos grupos de poder concurrentes que obtienen adeptos apelando a un determinado plan para la realización del bien común. En este sentido conserva toda su validez la clásica definición de Burke. (p. 128).

El politólogo y sociólogo alemán Sigmund Neumann citado por Rojas (Op.Cit.) propuso la siguiente definición:

El partido político, por su naturaleza, es el gran intermediario que une a las fuerzas e ideologías de la sociedad con las instituciones oficiales del gobierno, poniéndolas en relación con una acción política en el seno de la totalidad de la comunidad política. (p. 128).

El investigador italiano en el campo de la ciencia política, Giovanni Sartori, citado por Rojas (Op. Cit.) mencionó:

Los partidos son conductos de expresión: “son un instrumento para representar al pueblo al expresar sus exigencias. Los partidos no se desarrollan para comunicar al pueblo los deseos de las autoridades, sino para comunicar a las autoridades los deseos del pueblo”. (p.128).

El jurista y politólogo francés Maurice Duverger, citado por Rojas (Op. Cit) dijo: “un partido político no es una comunidad, sino un conjunto de comunidades, una reunión de pequeños grupos diseminados a través del país (secciones, comités, asociaciones locales) ligados por instituciones coordinadoras”. (p. 128).

### **4.3. ¿CÓMO ESTÁN CONSTITUIDOS LOS PARTIDOS POLÍTICOS?**

El maestro Ramírez (2008) a quien tenemos de referencia para el desarrollo de este capítulo, nos dice que los partidos políticos presentan los siguientes rasgos comunes:

- a) Estructura, volumen partidario y electoral: la estructura la conforman los partidarios, adherentes y adeptos de la organización. El volumen partidario depende del total de afiliados y el volumen electoral, está supeditado al número de electores que votan a favor de la agrupación partidaria. En estos grupos de poder, podemos distinguir estos tres elementos: a) el núcleo dirigente; b) los militantes, y c) los adherentes.
- b) Estructura orgánica: se refiere a la forma de organización partidaria en cuanto a los órganos de dirección, autoridades partidarias y unidades de base, asimismo, comprende a la normatividad interna, como, por ejemplo, los estatutos y reglamentos que regulan su funcionamiento.
- c) Temario: es el postulado ideológico, filosófico e incluso espiritual de la asociación partidaria.
- d) Funciones: a) ELECTORALES: 1.- organiza, direcciona y encauza la opinión y la expresión ciudadana; 2.- instruye políticamente al ciudadano, asimismo, se constituye como un enlace entre el gobierno y la población; b) GUBERNAMENTALES: 1.- designar a las personas que estarán a cargo del liderazgo o desarrollo de las actividades del Estado; 2.- Planear la forma de organización política.
- e) Se presentan: 1.- como instituciones o asociaciones idóneas para intervenir en el desarrollo de los comicios electorales y lograr el mando a

través del voto. 2.- Como herramientas de gobierno que, viabilizan y garantizan la realización democrática.

#### **4.4. LA CLASIFICACIÓN PARTIDARIA SEGÚN MAURICE DUVERGER**

Según Jellink, las asociaciones partidarias, se clasifican en reaccionarios, conservadores y progresistas. George Burdean los clasifica en dos grupos: partidos de opinión y partidos de masa; sin embargo, una de las clasificaciones con mayor aceptación por la doctrina es la que nos presenta el extinto jurista y politólogo francés Maurice Duverger - citado por Ramírez (Op. Cit.)-, para quien estas organizaciones se clasifican según su origen, estructura y bases. A continuación, veamos el desarrollo de esta última:

a) Según su origen:

1. De creación parlamentaria. Es el tránsito de lo inorgánico a lo orgánico, del grupo parlamentario al grupo ideológico, con centros electorales. Hasta 1900 todos los partidos reconocían este origen.
2. De creación externa al círculo parlamentario. Proviene de asociaciones, grupos o instituciones externos al parlamento:
  - a) Sindicatos, como el partido Socialista Alemán o el Partido Laboralista Británico.
  - b) Cooperativas agrarias, como ocurrió en Suiza, Australia y Canadá.
  - c) La iglesia, como el partido Conservador Católico Belga y los demócratas cristianos.
  - d) La masonería, como el partido radical francés.

b) Por su estructura



1. De estructura directa o indirecta: según que la adhesión se halla directamente al partido o a través de sindicatos, asociaciones o instituciones adheridas.
2. De enlaces verticales y de enlaces horizontales: según el modo o grado de subordinación a los distintos órganos partidarios, de la cima o la base.
3. De articulación débil y articulación fuerte: según tengan o no una rigurosa reglamentación.
4. Partidos centralizados y descentralizados: según la existencia o no de un núcleo directivo unitario que concentre las facultades de decisión en última instancia.
5. Partidos de cuadros y masas: los primeros tratan de reunir notables, oponiendo la calidad a la cantidad; poseen séquitos o clientelas personales; los segundos están vinculados a la infraestructura económica, tratan de captar al proletariado. Sus programas y objetivos ideológicos, tienen por sustancia reivindicaciones sociales. Típicamente son los partidos socialistas y comunistas.
6. Partidos burgueses o partidos proletarios: según la posición que adopten respecto del mantenimiento de la propiedad privada; la intervención estatal en la economía y la existencia o no de la división clásica de la sociedad.

c) De acuerdo a sus elementos de base:

1. Comité: grupo cerrado, no trata de aumentar el número de miembros sino en oportunidades prefijadas y viven generalmente en torno a un notable o influyente. Constituye la base de los partidos tradicionales de tipo liberal y conservador.
2. Secciones o centros: grupo abierto; de capacitación de afiliados; con actividad permanente; de constante actividad interna y externa; vinculan a los miembros entre sí, creando una estructura

comunitaria. Corresponden a divisiones territoriales y locales del partido. Constituyen la base de los partidos socialistas.

3. La célula no tiene base territorial, sino profesional: de número reducido, no inferior a 3 ni mayor de 100, son invento del Partido Comunista de la URSS, cuyo III Internacional impuso su adopción a todos los partidos comunistas del mundo, como centro de gravedad del trabajo político.
4. Las milicias: constituyen la base de los partidos fascistas, erigido en verdadero ejército privado. Operan como organizaciones similares a las del tipo militar, como uniformes, saludos y disciplina parecida. (pp. 78 – 79).

#### **4.5. LAS TEORÍAS QUE EXPLICAN LA RAZÓN DE SER DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Cada una de las definiciones que se desarrolla sobre los partidos políticos recoge sin lugar a duda una concepción sobre estas instituciones, que no es otra cosa que la forma o la manera de entender su propia naturaleza. Este proceso preliminar que antecede en realidad a la elaboración de cualquier definición, para el jurista Ramírez (Op. Cit.) en el caso de los partidos políticos se proyecta de la siguiente manera:

- a) La interpretación sociológica (Weber y Neuman). - según esta concepción, las organizaciones políticas son el resultado de la vehemencia popular y de la disputa de las clases sociales, así como de la adhesión de los sectores excluidos, orientados hacia el dominio político y al control de este.

Max Weber, sostenía dentro de esta concepción que el financiamiento de los partidos políticos determina la dirección material de la conducta del partido y cómo se reparte su influencia, afirmando que la regla general consiste en elegir

entre el gobierno de los más ricos o el sometimiento de las asociaciones partidarias y de los aspirantes que postula a los grupos de poder económico.

Por otra parte, Neuman considera a los partidos políticos como:

La organización articulada de los agentes activos de la sociedad, interesada en el control del gobierno, que compite por el apoyo popular con otros grupos que mantienen criterios distintos, siendo el gran intermediario entre las fuerzas sociales y las instituciones del gobierno y encauza estas fuerzas hacia la acción política dentro de la colectividad. (p. 81).

Asimismo, distingue entre partido de representación individual (partido de opinión), de notables o de cuadros (propio del sector pudiente) y de integración social (asociaciones partidarias de masas).

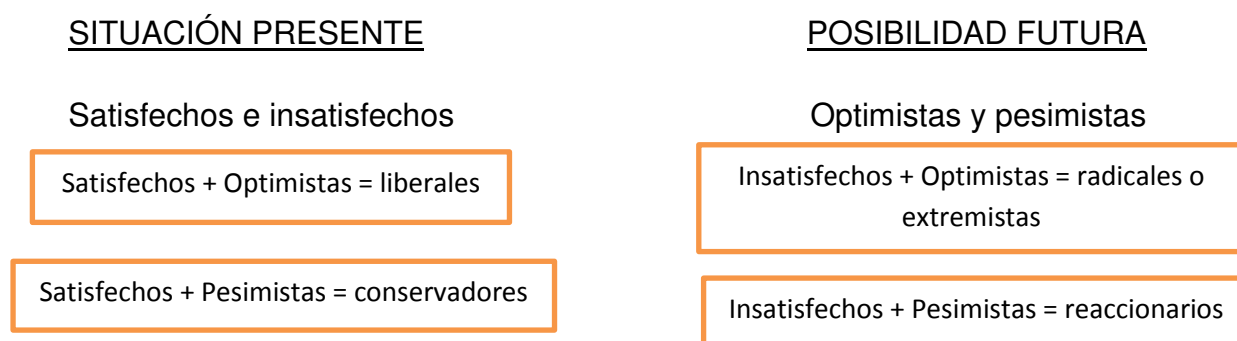
b) La interpretación psicológica. - De acuerdo a esta interpretación, las asociaciones partidarias resultan del ímpetu y de la forma en la que se interactúan las relaciones humanas. Pues los sentimientos, las pasiones e intereses son el substractum de la propia naturaleza humana y de la orientación a obtener el dominio.

Entre los representantes más notables de esta teoría, podemos mencionar a Rohmer, Lowell, Michels y Hatschek. El primero de ellos Rohmer sostenía: “si pudiéramos penetrar en la envoltura humana y reconocer la oculta individualidad, podríamos indicar con certeza el partido al que cada cual pertenece por su naturaleza individual. La causa última de los partidos radica en la diversidad de naturalezas individuales”. (p.82).

Cuando Rohmer habla de la diversidad de naturalezas individuales, se refiere a la edad psicológica de cada individuo y no a la edad biológica. Así, vincula a la infancia con la rigurosidad, al mocerío con el liberalismo, a la adultez con el conservadurismo y a la vejez con los retrógradas. Bajo este criterio, Rohmer quería que el gobierno correspondiera a los liberales y moderados a fin de que los

primeros guíen el radicalismo o extremismo, en tanto los segundos moderen a los reaccionarios.

Por otra parte, Lowell, uno de los máximos exponentes de la interpretación psicológica, nos dice que, los partidos políticos, resultan de ciertas actitudes mentales del ser humano. En el siguiente gráfico, explicamos esta afirmación del autor.



Con ello, a decir de Lowell, se explica el origen de los gobiernos estables, inestables y progresistas o no.

La ley de Michels y la ley de Haltschek complementan la interpretación psicológica, la primera de ellas hace referencia a la petrificación de la dirigencia al identificar que en todos los partidos políticos el grupo dirigente ostenta un carácter oligárquico; en tanto, la ley de Haltschek, alude al desgate y a la desintegración del partido una vez este haya accedido al poder.

- c) La interpretación política. - Bajo esta teoría, los partidos políticos son agrupaciones orientadas a obtener el control del gobierno, a fin de realizar sus fines ideales y materiales, valiéndose de la postulación de candidatos y de la formulación de doctrinas, así como de programas políticos.

Por otra parte, partiendo de la noción de la conquista del poder como uno de los objetivos que persiguen los partidos políticos, Carl J. Fiedrich citado por Ramírez (Op. Cit.) los define de la siguiente forma:

Un grupo de seres humanos que tiene una organización estable con el objetivo de conseguir para sus líderes el control del gobierno y con el objetivo ulterior de dar a los miembros del partido, por intermedio de tal control, beneficios y ventajas materiales e ideales. (p. 83).

Ramírez (Op. Cit.) considera que el razonamiento de Fiedrich hace ver que los líderes partidarios se disputan la presa del control del gobierno a través de las luchas o contiendas electorales que no es otra cosa que un recuento de voluntades.

d) La interpretación Jurídica. - Considera a las asociaciones partidarias como instituciones u organismos públicos, indispensables en un gobierno representativo. Su constitución procrea nexos y consecuencias jurídicas entre los integrantes de la misma asociación, entre estos y la asociación en su contacto con el electorado, así como con el propio Estado.

Ramírez (Op. Cit.) resalta respecto a la interpretación jurídica de los partidos políticos, lo siguiente:

(...) ellos hacen posible que el Estado moderno sea jurídicamente, la organización política de la comunidad nacional. (...) Debemos tener presente que la ciencia política nos los considera órganos del Estado, sino instrumentos de gobierno, es decir, entes auxiliares del Estado, cuya naturaleza jurídica deriva de su carácter de asociaciones jurídicas de una pluralidad de personas que se proponen fines políticos existiendo una relación jurídico – institucional entre sus miembros (...). (p. 84).

Explica además que, el carácter jurídico de las asociaciones partidarias se concretiza en cuanto el propio ordenamiento jurídico las reconozca como tales. Dicho reconocimiento guarda relación con el tipo de Estado, así, por ejemplo, en un Estado liberal, estos grupos de poder se encuentran fuera del alcance estatal, siendo advertida su existencia por medio de los grupos parlamentarios; en cambio, en los Estados pluripartidarios, estos se encuentran jurídicamente

reconocidos, y en los Estados de partido único, el partido político es confundido con el propio Estado, ya que forma parte del propio régimen.

#### **4.6. EL PROCESO DE CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

¿Desde cuándo los partidos políticos tienen una dimensión constitucional?. Los partidos políticos no siempre han sido reconocidos constitucionalmente, en realidad si revisamos muchos de los textos de ciencia política, podemos advertir que con posterioridad a la segunda guerra mundial (1945) se da recién este proceso que surge como respuesta a una necesidad democrática en diversos países. Sin embargo, como muchos estudiosos en la materia coinciden, desde el año 1918 - al término de la primera guerra mundial - había comenzado ya a reflejarse la inquietud de algunos juristas por constitucionalizar a estos grupos de poder, y es entonces cuando se dieron algunos pasos con este propósito.

El constitucionalista argentino Segundo Linares citado por Ramírez (Op. Cit.), nos dice en su estudio sobre “Constitucionalismo y Libertad”, que las primeras tentativas para encuadrar explícitamente a los partidos políticos en las constituciones, coincidieron con el apogeo de la tendencia a la constitucionalización de los Estados que se produjo luego de la guerra europea de 1914, y de firmada una paz que en aquel entonces parecía ser duradera.

Asimismo, señala que hasta antes de 1960 pese a la opinión unánime de los constitucionalistas en señalar que los partidos políticos eran elementos esenciales para la democracia representativa, estas organizaciones se habían desenvuelto al margen de la Constitución, e incluso de la propia ley, es decir, no gozaban de un reconocimiento formal, manteniéndose al respecto un silencio absoluto.

El extinto constitucionalista y profesor universitario de origen italiano Paolo Biscaretti di Ruffia citado por Ramírez (Op. Cit.), menciona que los partidos políticos carecen a menudo de personalidad jurídica, sin embargo, refiere que en

algunos países se les ha reconocido una personalidad propia, siendo por lo general de carácter privado, aunque a veces pública; produciéndose así, ordenamientos jurídicos más o menos perfectos en su estructura, ya que cabe la posibilidad de que al surgir problemas relacionados a su escisión interna, no resulte fácil decidir el carácter privado o público que debe considerarse para los fines patrimoniales.

En ese contexto, puntualiza que el proceso de constitucionalización de estas instituciones por parte del ordenamiento estatal, hace notar que luego de una primera fase de rígida oposición a los mismos y después de otra fase de absoluto agnosticismo, se ha pasado a la fase de una disciplina juspublicista (principalmente en las naciones autoritarias y marxistas) que comprende su inclusión legal y por tanto su reconocimiento como entidades jurídicas públicas de cobertura constitucional; señala además que:

Para comprender mejor las cualidades de la mencionada fase constitucional hoy desarrollada en casi todos los Estados de democracia clásica, conviene considerar sucesivamente a los partidos en orden: A) sus relaciones con las Cámaras y con otros órganos representativos; B) a las operaciones electorales, y; C) a la regulación legislativa de su democraticidad en forma de organizaciones activas dentro del pueblo (según el esquema cronológico de su progresivo desarrollo y del consiguiente y creciente interés de la legislación estatal por ellos). (p. 111).

Duverger - a quien ya citamos anteriormente -, resaltando la importancia de la participación de los partidos políticos refiere que, estos desempeñan un doble papel en la representación política porque encuadran tanto al elector como al "elegido"; resultando ser así, una especie de mediadores entre elegidos y electorales. Esta mediación, pese a ser cuestionada y criticada en las democracias occidentales es indispensable, pues sin partidos políticos el funcionamiento de la representación política es imposible.

El jurista y filósofo austriaco Hans Kelsen citado por Ramírez (Op. Cit.), destaca que, si los partidos políticos se institucionalizan como entes cruciales en la expresión popular, entonces resulta necesario que el ordenamiento legal los incorpore en la regulación, a fin de promover en ellos el cumplimiento del principio de control democrático y se eviten las conductas dictatoriales.

Asimismo, Kelsen en su producción escrita “Teoría General del Derecho y del Estado”, hace notar la necesidad de que los líderes de los partidos políticos sean democratizados dentro de conceptos que la misma constitución debe establecer a fin de evitar el despotismo de estos. Indica que la Constitución puede sentenciar, sujetar la actividad y la formación de los partidos políticos al control gubernamental; así, en vista de que los partidos desarrollan una función decisiva en la elección de los órganos legislativos y ejecutivos, sería justificable que estos se conviertan en órganos del Estado mediante la reglamentación constitucional de los mismos.

El jurista y politólogo alemán, Hermann Heller citado por Ramírez (Op. Cit.), quien en su corta vida participó en diversos debates con Hans Kelsen, Carl Schmitt y Max Adler, sostuvo respecto a la estructura del Estado en su obra “Teoría del Estado” lo siguiente:

Constituye singularmente una realidad política de máxima importancia práctica el que la organización democrática del Estado de Derecho, con su división de poderes y garantía de los derechos fundamentales, limite eficazmente el poder político de los dirigentes mediante preceptos constitucionales, asegurando a todos los miembros del pueblo del Estado sin excepción una suma muy variable, ciertamente en la realidad de ‘libertades’, es decir, de poder social y político. (p.112).

Para el constitucionalista Verdú (1979), la legalización de las asociaciones partidarias comprende el siguiente proceso: 1.- hostilidad (estuvo prohibida su existencia), 2.- indiferencia (ignorados por el ordenamiento jurídico), 3.-



regulación (se establecen leyes y reglamentos), por último, se logra 4.- su constitucionalización.

#### **4.7. LA RELACIÓN ENTRE PARTIDO POLÍTICO Y ESTADO**

Queda claro que cuando hablamos de una relación entre Estado y partido, ésta se desprende necesariamente del reconocimiento legal de los partidos políticos por parte del Estado. Para el jurista Ramírez (Op. Cit.), el encuadramiento o status legal de estas organizaciones tiende a surgir de estas cuatro fuentes:

1. Las Constituciones: En la mayoría de las recientes Constituciones, los partidos políticos se encuentran reconocidos. Pero en general los partidos tienen vida extraconstitucional, tal es el caso de la Constitución Federal de los Estados Unidos y de Argentina de origen liberal.
2. Las Constituciones estatales o provinciales: en la mayoría de estas constituciones se encuentran artículos que se aplican directamente a los partidos. Así ocurre en el caso de América de Norte y en las provincias como las de Entre Ríos, Córdoba, Santiago de Estero y La Rioja en Argentina.
3. Leyes del Congreso: Este tipo de regulación jurídica de los partidos se ha convertido en la forma más común de reconocimiento de su carácter institucional. Podemos citar como ejemplos la ley de Hatch en los Estados Unidos; la Ley de Lemas en el Uruguay; y la ley orgánica de los partidos políticos en Argentina.
4. Leyes provinciales o estatales: la vía legislativa ha reglamentado la existencia o funcionamiento de los partidos en todos los Estados norteamericanos, pudiendo mencionarse como ejemplos la legislación directa en Caroline, Nuevo México, y el estado de Nueva York. (p. 85).

Siendo el reconocimiento legal de los partidos políticos el medio por el cual estas organizaciones se vinculan con el Estado, Barba (1990) nos dice que a

criterio de los grandes tratadistas la regulación estatal respecto a los partidos políticos debe versar fundamentalmente en estos cuatro aspectos: a) formación y reconocimiento; b) organización, funcionamiento y régimen patrimonial; c) establecer un sistema que garantice la democracia interna en los partidos políticos; y, d) sobre la caducidad y extensión de los partidos. (p.28).

#### **4.8. PARTIDOS POLÍTICOS Y DEMOCRACIA**

Los partidos políticos son necesarios para la democratización de un Estado, ya que no solo nos permiten elegir y ser elegidos, sino que además representan un avance en la organización de ideas y posturas referente a la vida política de un país. En ese sentido, Barba (1990) expresa:

Es un dicho ya común que los partidos organizan el caos de la voluntad popular y evitan su dispersión contribuyendo así a hacer realidad la más importante de sus misiones que no es otra que la formulación de políticas. Con ello se reduce la fragmentación de la opinión pública, se armonizan diversos intereses parciales y se ofrecen campos de visión más amplios a las opiniones de los ciudadanos, insertándolos en planes coherentes de acción general. (p.26).

La constitución de estos grupos es parte de un proceso natural que resulta de la propia naturaleza del ser humano en ese afán de que querer lograr una mayor presencia y fortaleza en cuanto a la manifestación y defensa de sus intereses. Esta forma de organización para Bobbio (1986) se denomina “grupocracia” en la cual los individuos más protegidos son aquellos que pertenecen a los grupos mejor organizados ya que cuentan con mayores recursos y medios para influir en las decisiones del Estado o incluso para asumir el control de este.

Coincidiendo con este último criterio, el profesor Luque (2008) refiere:

(...) En efecto, si admitimos que además de los individuos los grupos toman decisiones que van a afectar a la sociedad, ya no mediante el voto, que sigue siendo un derecho de los ciudadanos individualmente, pero sí

mediante otros mecanismos incluso más efectivos y permanentes, entonces tenemos que demandar que esos grupos ajusten su funcionamiento a principios democráticos. De no hacerlo estaríamos admitiendo que la Democracia no es un sistema de consenso sino la imposición de las decisiones de un número reducido de individuos que dirigen esos grupos y que no están legitimados socialmente para gobernar, aunque hay quienes dirían que básicamente esa ha sido la realidad hasta ahora. (p. 392).

Para Rubio (1997) “es muy importante que el partido tenga estructura y reglas de funcionamiento democráticas, si de lo que se trata es que colabore a la construcción, y el manejo del poder, en un contexto de democracia y participación”. (p. 298).

Como se puede advertir, cuando hablamos de partidos y democracia es inevitable solo referirse a estos grupos de poder como los artífices de la creación y manifestación de la voluntad popular en la construcción de un gobierno democrático – representativo, pues a ellos, también les alcanza el cumplimiento de ciertas reglas democráticas que son necesarias para su institucionalización como entes fundamentales para la participación política de los ciudadanos y base del sistema democrático. Con justa razón Luque (Op. Cit.) hace notar que no es posible construir una democracia a partir de la sumatoria de entidades no democráticas.

Esta concepción de los partidos políticos con relación a su adhesión a una estructura democrática fue contradecida en el siglo XX, cuando Duverger (2002) sostuvo:

La organización de los partidos políticos no está ciertamente de acuerdo con la ortodoxia democrática. Su estructura interior es esencialmente autocrática y oligárquica: los jefes no son realmente designados por los miembros, a pesar de las apariencias, sino cooptados o nombrados por

el centro; tienden a formar una clase dirigente, aislada de los militantes, una casta más o menos cerrada sobre sí misma. (p. 448).

El referido autor sostenía esta afirmación, porque consideraba que se vivía con una noción totalmente irreal de la democracia, forjada por algunos juristas, seguidores de los filósofos del siglo XVIII, quienes se referían a este sistema como “el gobierno del pueblo por el pueblo”, cuando en realidad jamás se ha visto y se verá a un pueblo gobernarse por sí mismo. El profesor Luque (2008), discrepa con esta postura cuando sostiene que esa visión propia de aquella época no puede ser compartida, pues, además de ser moralmente inaceptable - como lo sostenía previamente - no se puede construir una democracia a partir de la sumatoria de entidades no democráticas.

Para nosotros, el simple hecho de que estos grupos de poder, presenten para toda la sociedad a partir de una ideología o interés, una propuesta o alternativa de gobierno que subordina incluso a aquellos que no le dieron su confianza, es más que suficiente, para exigirles que adhieran a su funcionamiento principios democráticos, entre ellos el de ser transparentes en cuanto a su organización y con la información que poseen.

Rojas (2002) no siendo ajeno al contexto expuesto, refiere que los partidos políticos no solo sirven para aglutinar voluntades y construir una alternativa de gobierno, sino también para fiscalizar al poder y a quienes lo ejercen. Siendo ese el criterio, menciona que una organización que ejerce tales atribuciones y funciones debe someter sus relaciones internas a un proceso permanente de severo control jurídico y público.

Destaca además que, la reglamentación de la organización interna de los partidos políticos ayuda a garantizar la igualdad y la libertad de participación de todos los afiliados. Del mismo modo, evita que grupos oligárquicos manejen a su antojo la estructura partidaria.

Complementando las ideas anteriores, Barba (1990) desarrolla ampliamente el concepto de partido democrático, y nos dice que, tal denominación implica que

en todo nivel se desarrollen elecciones para la designación de los dirigentes así como su renovación frecuente, pues, un partido democrático que aspira gobernar conforme a la Carta Magna y al ordenamiento jurídico no podrá hacerlo si en su frente interno tolera la indisciplina, la corrupción, el fraude, los círculos oligárquicos y el espíritu totalitario.

Para el jurista no siempre las organizaciones políticas cumplen con las reglas de democracia interna, ya que cada partido político tiene un centro de mando que siempre persigue incrementar la autoridad y el poder, por ello, si se les permitiese, todos los dirigentes internos serían elegidos por dichos centros de mando, pero como esto no es tolerado por las disposiciones electorales, tienen que aceptar el mecanismo de elección propuesto por la norma, no sin antes haber recibido una cuota “facista”.

Y es así, como burlan los métodos democráticos, siendo una de las formas la técnica de la designación, que consiste en la elección de un determinado porcentaje de representantes por parte de los centros de mando de la organización política, en tanto, el porcentaje restante es designado por las bases o los adherentes del partido. Para el autor, a través de este mecanismo, en el supuesto de que los elegidos por las bases sean hostiles, los designados por los centros de mando pueden balancear la situación con su intervención, fortaleciendo así, la influencia de la élite y al final para tergiversar la voluntad de los afiliados; sin embargo, en el caso de que el porcentaje de los designados por los centros de mando sea mínima, cabe la posibilidad de asegurar la calidad y la presencia de determinados especialistas, que de no hacer su ingreso por este medio, carecerían de oportunidad para llegar a los centros de decisión del partido<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> De acuerdo al artículo 24-B de la Ley de Organizaciones Políticas, el órgano correspondiente de la Organización Política, puede designar directamente hasta en un 20% a los candidatos al Congreso y a los consejos municipales. Artículo modificado por la Ley Nro. 31272, de fecha 15 de julio de 2021.

Un segundo mecanismo, se da a través del sufragio indirecto<sup>21</sup> que surge como alternativa a las elecciones directas, secretas y universales por parte de todos los inscritos en un partido (por ejemplo, cuando se elige a los miembros del comité ejecutivo nacional). A decir del autor, este medio resulta peligroso por escapar al control de los dirigentes, es por ello que, muchos de los partidos en el mundo han optado por el sufragio indirecto como una forma de prescindir de la democracia fingiendo aplicarla.

Una tercera forma es el procedimiento de un solo candidato o una sola lista, esta práctica es común en los partidos comunistas a través de la cual la mesa directiva propone a los candidatos únicos ante el pleno de un congreso, el que los acepta por unanimidad como los nuevos integrantes. Esta elección no es más que una formalidad desprovista de todo significado.

Además de las formas expuestas, refiere que existen otros tipos de manipulación para desvirtuar la voluntad de los afiliados, como por ejemplo la compra de conciencias, el voto a mano alzada, la presión para devolver votos, y los favores recibidos. En el caso de las elecciones en los parlamentos, a decir del autor, las formas de distorsionar la voluntad se pueden presentar a través de la conspiración en los pasillos, el sabotaje a los grupos adversarios, la convocatoria imprevista, la existencia de delegados fantasmas, la fijación de reuniones a horas difíciles, intrigar en la sombra, la elección de los oradores que alagaran o criticaran, entre otras prácticas cuestionables que representan lo que significa la democracia en los grandes partidos políticos.

Según refiere el autor, frente a este panorama desalentador, los partidos políticos en todo el mundo han tomado medidas para disminuir el poder de sus oligarquías internas, incrementar el poder de sus militantes y democratizar sus estructuras internas. Agrega además que, en la medida de que se entienda que partido y democracia son dos ideas inseparables, y que existe un deber moral de

---

<sup>21</sup> Un ejemplo de sistema político con sufragio indirecto, son los Estados Unidos de Norteamérica, en este país los ciudadanos no eligen directamente al presidente y vicepresidente de la República, lo hacen a través de los compromisarios quienes conforman el Colegio Electoral a efectos de elegir al próximo presidente y al vicepresidente de dicha nación.

estas asociaciones en poner en práctica lo que predicán para la población, será posible que tales grupos logren afianzarse como verdaderos instrumentos de poder, lucha y civilización.

#### **4.8.1. Los partidos políticos como expresión del pluralismo democrático**

Barba (Op. Cit.) señala que las asociaciones partidarias resultan de la premura de asociación o agrupación que tiene el ser humano, en su afán de sostener sus ideas para luego influir o intervenir en el manejo del Estado y el gobierno. Sin embargo, los partidos políticos como todo acto de la naturaleza y el hombre tienen un lado positivo y un lado negativo. Sobre este último aspecto, refiere que estas organizaciones a lo largo de la historia han sido cuestionadas por muchos personajes, desde Jeane-Jacques Rousseau hasta académicos contemporáneos, al considerarlos como una forma de regresión en el desarrollo de la civilización, pues, constituyen fines en sí mismos y no medios que canalicen las demandas o necesidades de la población.

En algunos países como por ejemplo en Estados Unidos, se ha sostenido incluso que los partidos políticos son empresas destinadas a la explotación del poder, mientras que en Rusia y China son entendidos como disfraces que justifican la tiranía y la explotación. Otros personajes como Ostrogorski si bien han sido menos drásticos, no han dudado en señalar que estas organizaciones son artificiales e irrazonables en el sentido de no haberse adaptado a los tiempos actuales, además de carecer de un compromiso de servicio e incentivar la idolatría de determinados personajes.

Estas organizaciones también son acusadas de encumbrar a puestos de responsabilidad a personas que carecen de solvencia moral y técnica, sin importarles la eficiencia del aparato administrativo, menos les interesa en no incurrir en actitudes reprochables para adueñarse a cualquier precio del poder. En ese sentido, con justa razón hay quienes señalan que existe una legitimidad y certeza en haber concebido a los partidos políticos como una nueva forma de dominación antidemocrática.

Entre sus cualidades positivas, podemos destacar que esta forma de asociación contribuye con la organización de la pluralidad de la expresión popular, ya que evita el caos y la dispersión de la voluntad ciudadana, contribuyendo así con la formulación de políticas. Otro de los aspectos rescatables de estas organizaciones, es la reorientación de la opinión pública, que en un primer momento es vaga y gelatinosa al encontrarse en su estado natural. Es por esta razón que se sostiene que los partidos políticos no canalizan la opinión pública, ya que son estos los que la crean y la expresan.

Otra de sus funciones esenciales, es su proyección como instrumentos de cohesión e instrucción, así como de contacto y cordialidad entre el gobierno y la población. Además, no se puede negar que, a través de ellas, ha sido posible la identificación de ciudadanos virtuosos que de no haber sido por este medio tal vez se habrían perdido irremediablemente.

Por otra parte, su evolución del populismo hacía el compromiso serio y responsable en la actuación política, ha reducido la confrontación y en caso de haberse suscitado han procurado pacificarlo; no menos importante es su naturaleza correctiva contra el ejercicio abusivo del dominio, además al haberse constituido como ejes de organización, planificación y trabajo, ayudan a consolidar el sistema político en el que se desenvuelven.

Asimismo, en los países donde los canales de comunicación no son óptimos entre las entidades del Estado o de lo contrario en las naciones agredidas por sentimientos regionales o escisiones autóctonas, estas organizaciones forjan mecanismos de comunicación, armonía y colaboración en la unificación del país. Queda claro entonces, que pese a los aspectos negativos que existen en contra de estos grupos de poder, existen también razones sólidas e importantes para considerarlos como uno de los medios extraordinarios para materializar la participación política de la ciudadanía y expresar el pluralismo democrático a través de la formación y manifestación de la voluntad popular.



Para Barba (Op. Cit.) el carácter particular de estas organizaciones justifica su regulación jurídica, pues estas gigantescas estructuras además de canalizar a las sociedades a través de ellas, al llegar al poder, son las que elaboran las leyes, determinan la estructura del Estado e incluso deciden sobre lo que es justo o injusto para una sociedad. Según el autor, en el caso peruano, no se ha establecido constitucionalmente un control ideológico ni programático que limite el surgimiento de estas asociaciones como sí lo han hecho otros países. A decir del jurista, esta omisión está justificada en la consagración del principio constitucional de libertad de asociación<sup>22</sup> política, que ha sido regulado sin cortapisas ni restricción alguna que pueda limitar la participación política de estos grupos de poder<sup>23</sup>.

Comentando un poco sobre el tema, nos dice por ejemplo que, en el caso de la Constitución alemana, este control ideológico y programático tiene como objetivo evitar el reconocimiento de los partidos fascistas y comunistas que atenten contra el propio sistema democrático, pues, para los teóricos de dicho

---

<sup>22</sup> Art. 2 de la Constitución Política del Estado peruano

Toda persona tiene derecho a:

13) asociarse y a constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro, sin autorización previa y con arreglo a ley. No pueden ser disueltas por resolución administrativa.

<sup>23</sup> A propósito de lo señalado por Barba, viene al caso comentar el intento frustrado de inscripción del Movimiento para la Amnistía y Derechos Fundamentales (MOVADef) hasta en dos oportunidades. Esta organización con la intención de participar en las elecciones generales del año 2016, intentó su inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones en el año 2012, sin embargo, esta fue rechazada al haberse advertido algunas omisiones de carácter formal, y no precisamente por sostener estrechos vínculos con la agrupación de Sendero Luminoso (fue un movimiento terrorista de tendencia ideológica marxista, leninista y maoísta que durante los años 80 y 90 del siglo pasado, ocasionó un conflicto armado interno en el Estado peruano). De acuerdo a la Comisión de la Verdad y Reconciliación (fue un grupo de trabajo del Estado peruano que tuvo a su cargo la investigación y la elaboración de un informe sobre el terrorismo vivido en el Perú durante el periodo entre los años 1980 y 2000), este movimiento avalaba el uso sistemático del asesinato como medio o forma de eliminar a aquellos personajes que consideraba representantes del antiguo Estado, además de buscar reemplazar el sistema democrático por un sistema totalitario y de lograr la amnistía para los miembros de Sendero Luminoso que se encontrasen en prisión. Posteriormente, esta misma organización en el año 2014, con la denominación "Frente de Unidad de Defensa" (FUDEPP) una vez más no logró su inscripción con miras a las Elecciones Regionales y Municipales del año 2018, ya que, si bien se advirtió su relación con el MOVADef y Sendero Luminoso, su solicitud fue rechazada por no haber alcanzado el número mínimo de firmas de adherentes que establece la norma electoral para su reconocimiento como organización política. Con el rechazo de ambas solicitudes de inscripción, queda claro que la libertad de asociación de dichas organizaciones, quedó restringida no por la aplicación de un control ideológico y programático al que se refiere Barba, sino por aspectos formales. Sin embargo, este antecedente, dio como resultado la expedición de la Ley Nro. 30414, publicada en el Diario Oficial "El Peruano", el 17 de enero de 2016, a través de la cual se modificó el Art. 5° de la Ley Nro. 28094, Ley de Organizaciones Políticas, cuyo tenor actual prescribe en el último párrafo: "(...) *No podrán ser objeto de inscripción las organizaciones políticas cuyo contenido ideológico, doctrinario o programático promueva la destrucción del Estado constitucional de derecho; o intenten menoscabar las libertades y los derechos fundamentales consagrados en la Constitución*". Esta disposición era mucho más precisa que la actual, pues mediante Ley Nro. 30995, publicada el 21 de agosto de 2019, se ha dispuesto en el literal a) del artículo 17 de la citada ley, respeto a los requisitos de inscripción de los movimientos regionales, lo siguiente: "(...) *No pueden ser objeto de inscripción las organizaciones políticas cuyo contenido ideológico, doctrinario o programático promueva la destrucción del Estado constitucional de derecho o que intenten menoscabar las libertades y los derechos fundamentales consagrados en la Constitución*".

país, la plena protección de las minorías no debe extenderse a aquellos que transgreden la ley, especialmente a los que incitan a otros a destruir violentamente el sistema democrático, ya que este, ofrece entre otros aspectos, un espacio de batalla para cualquier reforma razonable, que permite efectuar modificaciones sin violencia.

De igual forma, nos dice que la regulación constitucional de Argentina no reconoce como organizaciones políticas a aquellos grupos que por su doctrina o actuación llevan a la práctica o en su vida interna, la negación de los derechos humanos, el empleo ilegal y sistemático de la fuerza, la concentración personal del poder; y, la sustitución del sistema democrático.

Refiriéndose a la importancia del resguardo de la democracia, el jurista sostiene que, no resulta lógico sostener que esta pueda definirse cabalmente como el gobierno de la mayoría, pues, muchos gobiernos que han sido producto de las mayorías han gobernado tiránicamente. Para él, la característica esencial de toda democracia es la conservación de aquellas instituciones que garanticen la posibilidad de un cambio pacífico cuando sea necesario, y sin necesidad de acudir al uso de la fuerza o la violencia, más que al uso de la razón en la ideación de nuevas instituciones y en el reajuste de las anteriores. Nos dice además que, la democracia no asegura que la política adoptada ha de ser mejor que la adoptada por un gobierno dictador; simplemente, suministra el marco institucional para la reforma de las instituciones políticas, no siendo capaz de dotar de hombres adecuados para su manejo. Por ello, sobre nosotros recae la enorme responsabilidad de exigir a los partidos políticos a que sean capaces de seleccionar a los postulantes más idóneos, a fin de que quien resulte electo pueda guiar eficazmente las actividades del Estado.

En ese sentido, menciona que somos nosotros los ciudadanos, los partidos políticos y los políticos, los verdaderos responsables de la deficiencia política. Pensar que la democracia progresa de por sí sola, es un gran error, pues depende de nosotros defender y fortalecer los organismos democráticos, a fin de poder garantizar, nuestra libertad y prosperidad como sociedad. La democracia

al igual que toda convención o artificio humano demanda de esfuerzos, imaginación y cuidado.

La democracia también conlleva el reconocimiento de que no todos los ciudadanos tienen aptitudes para desenvolverse en el campo político, es por ello que, como lo sostiene el autor siempre existirá un grupo oligárquico que tome el dominio sobre este escenario; sin embargo, bajo una nueva contextualización de lo que es democracia, siempre será posible la renovación de estas oligarquías, dejando atrás la concepción tradicional de que el concepto “democracia” se agota en el acto electoral mismo, sino que también trasciende a la protección de aquellas instituciones democráticas que han sido forjadas precisamente para protegernos de los malos gobernantes y la tiranía.

Una de estas instituciones que nos ofrece dicha garantía en un sistema democrático, son los propios partidos políticos, ya que a través de estas organizaciones podemos formar y manifestar nuestra voluntad popular; y, a partir de ahí, trabajar para lograr un cambio pacífico en bienestar de la colectividad. No resulta legítimo pensar en una democracia sostenible sin la presencia de estas asociaciones, por ello, es sumamente importante que estos grupos se constituyan como los impulsores del espíritu humano, de dignidad, cohesión y libertad, con suficiente autoridad moral y técnica para posicionarse como base del sistema democrático.

Siendo partícipe de este criterio, Hurtado (2005) señala que, al igual que no puede haber salud pública sin hospitales, médicos y enfermeras; así como tampoco puede haber guerras sin militares; no puede haber política sin partidos; y, democracia sin partidos y sin políticos. Refiere que al igual que en la iglesia católica, las fuerzas armadas y en los medios de comunicación, estas asociaciones, también incorporan malos elementos y tienen momentos difíciles, pero no por ello, debemos pensar en erradicarlos, sino en castigar a los miembros deshonestos.

No cabe duda que la presencia de estas asociaciones es sumamente importante para la vitalidad de la democracia, sin embargo, la recuperación de su buena reputación y prestigio es todavía una tarea pendiente. Es por ello que, algunos autores como Rojas (2002) han mostrado su preocupación por lograr esa reivindicación, y con tal propósito, plantean algunas consideraciones que pueden ayudar a reorientar la finalidad que deben perseguir estas asociaciones.

Para el sociólogo, estas organizaciones debido a su deslegitimidad y distanciamiento con el electorado, requieren de una redefinición de su rol a fin de que puedan servir como:

- a) Fuerzas representativas que actúan con intenciones y esquemas similares, a pesar de ofrecer vías distintas.
- b) Centros organizadores de la vida política que vinculen a los elementos de base (afiliados, electores, etc.) con los de dirección (representantes, dirigentes, etc.), disminuyendo su acción concentradora de poder, reduciendo al máximo su rol intermediario y reconociendo que comparten dicha labor con otras instancias asociadas a intereses gremiales o sectoriales.
- c) Propiciadores de compartir el poder y la coalición entre la sociedad y el Estado, aportando cuadros y equipos capaces de sustentar una parte del manejo administrativo del gobierno.
- d) Entidades constructivas capaces de disminuir la naturaleza contestataria y de oposición permanente.

## **CAPÍTULO V**

### **LA FINANCIACIÓN PARTIDARIA**

#### **5.1. ORÍGENES DE LA FINANCIACIÓN PARTIDARIA**

Las organizaciones políticas al igual que cualquier otra asociación que persigue un propósito, demanda de un presupuesto económico para realizarlo. En el caso de estos grupos de poder, su financiamiento económico resulta ser un tema álgido, pues, para nadie es un secreto los serios cuestionamientos que versan sobre la materia. Las costosas campañas electorales que no son debidamente justificadas, además de ser financiadas ilegalmente en algunos casos; y con ello, el sometimiento de algunos partidos y candidatos a la devolución de favores como gesto de agradecimiento por encima de los intereses nacionales, son algunas de las aristas más visibles y repudiables del financiamiento partidario.

Revisando el trabajo de Tupayachi (2008), Blanco Valdez nos dice:

Podemos señalar que las primeras iniciativas para limitar los gastos de las campañas, el exigir una rendición de cuentas a los partidos, se remontan a la Gran Bretaña de finales del siglo XIX (1883)<sup>24</sup>. En la

---

<sup>24</sup>Para Navarro, C. (2006) esta imposición tuvo un doble propósito, pues por una parte se pretendía palear los problemas de corrupción electoral que en aquel entonces ya se habían suscitado a través de la compra y coacción del voto; asimismo, se pretendía generar cierta igualdad económica en el perfil de las campañas electorales.

primera mitad del siglo XX, este tipo de regulaciones se fue expandiendo de manera gradual y se concentró sobre todo en algunas de las democracias más desarrolladas. Posteriormente, a partir de la Segunda Guerra Mundial, el tema cobró mayor relevancia al producirse un cambio importante de énfasis cuando se introdujo el financiamiento público de los partidos y de candidatos.

Pero en contradicción a lo expuesto anteriormente y según lo señalado por Von Beyme, el hecho de que la financiación pública de las organizaciones se produjera por primera vez en Puerto Rico, en 1957, no parecía jugar como factor en pro de su aceptación, serán muchos y muy significativos los Estados que optarán por el modelo de la financiación pública “directa” en los años sucesivos: Alemania (1959), Suecia (1965), Finlandia (1967), Dinamarca (1969), Noruega (1970), Israel (1973), Italia, Canadá y Estados Unidos (1974), Austria y Japón (1975), España (1977) y finalmente Francia (1988).

Es importante subrayar aquí la diferencia entre los que han sido denominados “modelo norteamericano” y “modelo europeo”, pues uno y otro han acabado por marcar distintas vías para hacer frente a la necesidad de garantizar a los actores básicos del proceso político-electoral las fuentes financieras necesarias destinadas a que aquellos para que puedan cumplir las importantes misiones que tienen asignadas en los sistemas democráticos – representativos.

Por lo que se refiere al “modelo europeo” que consiste en financiar a los candidatos será Francia el primer país que, en fecha tan temprana como 1946, establezca el principio de reembolso de determinado gasto de campaña a los candidatos a la Asamblea Nacional que hubieran obtenido al menos 5% de los votos expresados en la correspondiente circunscripción.

En 1971, el Congreso norteamericano aprueba la Federal Election Companing Act (FECA), que supuso la primera legislación de naturaleza global en materia de financiación electoral aprobada desde la Corrupt Practices Act de 1925. Esta norma, modificada posteriormente en ciertos aspectos en 1974 como consecuencia del escándalo Watergate, que dio lugar a que pueda denominarse “modelo norteamericano” de financiación directa, consistente esencialmente en que los contribuyentes tienen la posibilidad de destinar una determinada cantidad de sus impuestos a la constitución de un fondo destinado a la formación de las campañas presidenciales, fondo que tiene la finalidad de financiar tanto los gastos de campaña de los candidatos en las elecciones generales, como los de los partidos en sus respectivas convenciones destinadas a la designación de sus candidatos a la presidencia de la Unión. (pp.146,147 y 148).

De acuerdo a Ferreira (2005), luego de que se descubrieran casos de corrupción en la mayoría de países durante la segunda mitad del siglo XX, una tendencia de opinión hizo notar los riesgos que se generaban al dejar que la política se financie con recursos privados, ya que se propiciaba a que los funcionarios públicos dependiesen del poder económico. Es Posterior a la segunda guerra mundial y luego de que muchos países reconocieran constitucionalmente a los partidos como corporaciones indispensables para su realización democrática, que los gobiernos consideraron que existía cierta obligatoriedad en financiar a estos grupos de poder, surgiendo con ello el financiamiento mixto.

En el caso latinoamericano, según Hurtado (2005), hasta antes más o menos de mediados del siglo XX, esta región era considerada como una sociedad rural, pues la mayoría de sus habitantes radicaban en los campos y estaban dedicados a las labores agrícolas. Esta condición geográfica, los ponía en una situación de desventaja frente a las grandes ciudades, ya que, por las mismas condiciones de la naturaleza, los medios de comunicación eran deficientes en aquellos lugares. Como consecuencia de ello, se produjo una tasa alta de analfabetismo, niveles

bajo de educación, así como un nivel muy precario en la participación política, expresada en la cantidad reducida de electores y en una limitada intervención de los ciudadanos en la vida política.

Además, un porcentaje de estos ciudadanos que tenían acceso a la participación política no lo ejercían directamente, sino a través de intermediarios, conocidos como patronos o caciques<sup>25</sup>, los que a su vez controlaban la clientela electoral y los conducían a sufragar el día de los comicios electorales. A decir de Domínguez y Escobar (2018) en aquel entonces solo los ciudadanos con patrimonio podían elegir libremente y directamente a sus autoridades, asimismo señalan que, los partidos políticos de aquel entonces tenían el formato de “agrupaciones de notables”.

Sobre este último aspecto, Hurtado (2005), ampliando un poco este panorama, nos dice que la existencia de las primeras organizaciones políticas en ciertos países de América Latina, tuvo una existencia nominal, pues, su estructura no estaba extendida geográficamente por todo el territorio, ya que solo eran representaciones de dirigentes que sostenían reuniones eventuales con la participación de algunos afiliados de quienes por cierto ni siquiera existía registro alguno. Además, los dirigentes se perpetuaban en el poder por muchos años, en tanto controlaban a los pequeños grupos que los respaldaban.

Bajo estas consideraciones, refiere que el sostenimiento de estas agrupaciones en aquel entonces no era costoso, ya que por sus mismas características y al estar comandados por personas pudientes, eran los mismos dirigentes los que financiaban a estas organizaciones. Sin embargo, a mediados del siglo XX, la sociedad aislada, marginada y no participativa comienza a experimentar un nuevo cambio en su vida política – social, pues muchas de las personas comenzaron a migrar a las grandes ciudades, mientras que el resto de

---

<sup>25</sup> Por una instrucción real de la corona española, del 26 de febrero de 1538, el uso de este término hacía alusión a cualquier autoridad indígena, independientemente del tipo de liderazgo que ejerciera, estando comprendidos incluso, los reyes y nobles de los extintos imperios prehispánicos. Se dice que, cuando se produjo la restauración borbónica en España (1875 -1931), el término cacique, fue empleado para referirse a los notables locales que, gracias a sus redes clientelares, controlaban las elecciones de un distrito, principalmente los sectores rurales que, en aquel entonces eran mayoría.



la población que opta por permanecer en el área rural alcanza a beneficiarse con el desarrollo notable de algunos medios de comunicación (camino, radio transistor, teléfonos y televisores), además de los procesos de reforma agraria.

A este conjunto de cambios económicos, sociales y políticos, no solo se adhiere el derecho de sufragio de los iletrados, así como la reducción de la tasa del analfabetismo, sino que también se logra que las nuevas generaciones aprendan a leer y escribir; destacándose con ello, la asistencia masiva de las mujeres a las escuelas, colegios y universidades. Es en este contexto, que el número de electores se incrementa considerablemente y son los candidatos los que tienen que llevar su mensaje a toda esta población naciente.

Asimismo, con el transcurso del tiempo se incrementa el número de elecciones, como, por ejemplo, las elecciones de segunda vuelta y la elección de los alcaldes que en un primer momento - como sucedió en Colombia - eran designados directamente por el presidente de la república. Todos estos cambios, trae consigo la necesidad de disponer de mayores recursos económicos, sin los cuales, no sería posible realizar el conjunto de actividades electorales que demandaba la nueva comunidad de votantes.

Por otro lado, la propia institucionalización de los partidos políticos, que comprende su condición permanente con una estructura que se extiende al interior del país, así como la responsabilidad de asumir la capacitación y formación de los afiliados, el reclutamiento de los jóvenes, la formación de fracciones femeninas y la búsqueda de nuevos adherentes; también evidencia la necesidad de contar con mayores recursos económicos.

Par el autor, esta posición moderna de los partidos pone a la vista que la política en Latinoamérica se vuelva más onerosa, los dirigentes políticos que a un inicio eran los que solventaban todos los gastos del partido, ya no pudieron seguir haciéndolo, es entonces, cuando se hicieron necesarias las contribuciones económicas de terceros que en algunos casos pueden ser otorgadas con un sentido de patriotismo, civismo e incluso de responsabilidad ciudadana, y que

son aceptados por los candidatos y dirigentes sin ningún compromiso; No obstante, existe también otro grupo que financia con la intención de buscar protección o para acceder a ciertos privilegios, dando lugar con ello, a los actos de corrupción y al conflicto ético entre dinero y política.

Aguilar (2002) nos advierte que, en el caso peruano, no solamente los partidos políticos en sus inicios fueron constituidos y sostenidos por personas pudientes, sino que también, se valoraba esta condición para calificar la idoneidad de un candidato a ocupar un cargo público. Un ejemplo de ello, fue la conformación de las Juntas Electorales<sup>26</sup>, encargadas de organizar los comicios electorales desde 1823 hasta 1896; según el autor, para la constitución de estas instancias, se consideraba el poder económico de los posibles miembros a integrar, es así que, se recoge el dato de que en una oportunidad, el senador Villanueva durante su intervención en el debate de la aprobación de la ley electoral Nro.1896, durante el gobierno de Nicolás de Piérola, señaló que se daba prioridad a los mayores contribuyentes del país (dato que se obtenía a través del Ministerio de Hacienda), porque cumplían con una obligación necesaria para el sostenimiento del Estado.

El cumplimiento de pago de los tributos en aquel entonces, reflejaba la condición de buen ciudadano, por lo tanto, evidenciaba una mayor competencia para sumir ciertos cargos, ya que con ello se demostraba laboriosidad, prudencia, buen juicio y honradez. Estas características, para el senador Villanueva eran condiciones necesarias para el ejercicio de funciones públicas, pues no era buena idea aplicar una estricta democracia que ponga en juego los intereses

---

<sup>26</sup> Aguilar menciona que, antes de la creación de las juntas electorales, operaron los colegios electorales que, fueron instaurados por primera vez en la Constitución de 1823, como organismos encargados de organizar los comicios electorales, cuya vigencia comprendió los años desde 1823 hasta 1896, con excepción del período de 1855-1861. Refiere que estos organismos, estuvieron divididos en colegios electorales de parroquia y colegios electorales de provincia, los primeros, estaban constituidos por todos los ciudadanos residentes en la parroquia con derecho al sufragio, debiendo elegirse entre ellos a los electores, esta elección estaba presidida por el Alcalde o regidor, además de los secretarios y escrutadores que, eran nombrados por el colegio entre los concurrentes; a un inicio, se nombraba un elector por cada 200 individuos de parroquia con derecho a voto, posteriormente, fue por cada 500 individuos un elector. Los colegios de provincia, estaban constituidos por los electores de parroquia que habían sido elegidos y eran estos, los que tenían la responsabilidad de elegir a las autoridades de aquel entonces. Posteriormente, con la reforma electoral que, tuvo lugar en noviembre de 1896, el voto fue directo y, además, se estableció la Junta Electoral Nacional, como órgano centralizado de los procesos electorales que, con el apoyo de los organismos electorales inferiores (Departamental, Juntas de Registro Provincial, Juntas Escrutadoras de Provincia y Comisiones Receptoras de Sufragio) organizaba los procesos electorales de la República peruana.

nacionales, al dejar tales cargos en manos de quienes carezcan de escasa educación cívica y sean indiferentes con los asuntos públicos.

Los cambios sociales, políticos y económicos a los que hicimos mención, no solo obligaron a los partidos existentes a buscar más recursos para financiar la política, sino que también, dio origen a las primeras organizaciones políticas denominadas “partidos de masas”<sup>27</sup>, siendo representados por aquellos ciudadanos que no necesariamente eran de solvencia económica. Este surgimiento que, no fue ajeno en el resto del mundo, trae consigo una forma de hacer política y es así, como surge un nuevo modelo de financiamiento y participación, que Weber (1919) bautiza como “la máquina plebiscitaria” que emerge en un primer momento en el sistema anglosajón, principalmente en los Estados Unidos de Norteamérica.

Este nuevo escenario que, surge a finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, se caracteriza por la profesionalización del equipo de campaña electoral, cuyo propósito, consistía en obtener una eficiente provisión y administración de los recursos económicos, destacando en este quehacer la figura del “boss” o “jefe”, que, en palabras del autor, viene hacer un empresario capitalista. Este personaje, tenía como tarea, asegurar tanto el control de votos, como el ingreso de recursos financieros al partido. Según Weber, es en este accionar donde se identifican las nuevas reglas de juego, siendo estas: el pago de comisiones a los partidos por parte de los candidatos que acceden a cargos, la instrumentalización del dinero como mecanismo de captación de votos, así como el uso de testaferros por parte de los grandes magnates – lo que hoy en día serían las personas jurídicas – que buscaban desde entonces su imperceptibilidad.

Es así que, con la aparición de los partidos de masa, se empieza a prestar especial atención, como tema de estudio, a la relación que existe entre el

---

<sup>27</sup> La doctrina de Vladimir Ilich Lenin sobre el denominado partido de vanguardia propuesto en su libro ¿Qué hacer? del año 1902, puede ser considerada como una variante en el surgimiento moderno de los partidos de masa. Lenin en aquel entonces perfila la filosofía del Partido Obrero Social Demócrata Ruso como una organización furtiva, integrada por profesionales, cuya coordinación tenía como eje la base de un programa, una dirección centralizada, así como de organismos que los doten de recursos económicos. Este partido, dio origen a los partidos comunistas y a la internacional comunista como organización global y jerarquizada en 1921, ello luego de que accedieran al poder en el año 1917.

financiamiento y la participación política - electoral; pues, era necesario saber o conocer, cómo se sostenían estas nuevas asociaciones que, a un inicio habían surgido como expresión de la prosperidad económica de un sector de la población, para luego ser lideradas, por aquel sector de la población que, incluso estuvo excluido del sufragio.

A inicios del siglo XXI, es recién que el estudio del financiamiento político trasciende con mayor importancia. Según algunos autores como Huntington (1994), este interés tiene como origen, el retorno de la democracia en varios países de la región Latinoamericana, luego de que, estuvieran sometidos durante largos años, a una dictadura que se prolongó hasta casi finales del siglo XX. Esta restitución a decir del autor, trae consigo el restablecimiento de las garantías constitucionales, los procesos electorales y la competencia entre partidos políticos, bajo un renovado marco institucional democrático. Asimismo, se advierte ya, el impacto de la financiación partidaria en el desarrollo de los comicios electorales.

Gutiérrez y Zovatto (2011) refiriéndose a este panorama señalan:

Es válido resaltar que mientras que en el pasado (décadas de los 80 y 90 del siglo anterior), como resultado de las transiciones democráticas, la preocupación de los órganos electorales y la comunidad internacional estaba en las condiciones para el día de la elección [...], en la actualidad, la preocupación está en el proceso que antecede a la elección: equidad en la competencia electoral. (p. 03).

## **5.2. DINERO Y VOTOS**

Domínguez y Escobar (2018) sostienen que, si bien la regulación del financiamiento partidario en el Estado peruano, recién se produce a inicios del siglo XXI, precisamente en el año 2003, con la aprobación de la Ley Nro. 28094, Ley de Organizaciones Políticas - anteriormente Ley de Partidos Políticos -; la relación entre dinero y política, en realidad se remonta a la misma aparición de

los primeros partidos políticos. En efecto, como hemos visto estos grupos de poder a un inicio estuvieron dirigidos por personas de gran poder adquisitivo, siendo las únicas que solventaban todos los gastos partidarios a un inicio.

Empero, con el transcurso del tiempo, surge la impostergable necesidad de obtener mayores recursos económicos, por lo que, resulta inevitable agenciarse del financiamiento proveniente de fuentes ajenas a los dirigentes, afiliados y simpatizantes. James Kerrpollack citado por Zovatto (2014), refiriéndose a esta nueva relación que surge, sostiene: *“la relación entre el dinero y la política se ha convertido en uno de los grandes problemas del gobierno democrático”*. Con esta frase, el politólogo norteamericano, pone en evidencia los riesgos que se presentan para la democracia con el financiamiento partidario. Es así que, frente a la preocupación, por establecer las reglas de juego de esta unión indisoluble, surge la necesidad de regular la relación del dinero con la política.

Zovatto<sup>28</sup> (Op. Cit.) aludiendo a la importancia de la regulación sobre esta materia nos dice: “Una vida política saludable no es posible en tanto el uso del dinero permanezca sin controles” (p.21). Otros estudiosos como Fuentes (2016) no solo destacan la necesidad de una regulación, sino que además, prestan especial atención e interés, a la forma en la que se ha dado esta regulación, que por cierto, a decir del autor, comprende principalmente aspectos relacionados a las campañas electorales, cuando en términos globales, el vínculo entre dinero y política, también abarca otras aristas, como por ejemplo, los procesos de lobby (formal /informal), conflictos de intereses, procedimientos de transparencia en las

---

<sup>28</sup> Daniel Zovatto es un politólogo y jurista argentino. Experto en democratización, elecciones y gobernabilidad. Es el actual Director Regional de IDEA Internacional, para América Latina y el Caribe, cargo que ocupa desde el año 1997. Colabora constantemente en diversas actividades académicas, ya sea como ponente o conferencista, es, además, columnista en algunos periódicos y escribe, para algunas revistas especializadas en análisis político. Es autor y coautor de diversos libros sobre derechos humanos, elecciones y democracia en América Latina.

IDEA Internacional, es el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral, su sede principal se encuentra en Estocolmo – Suecia. Esta, es una organización intergubernamental que, cuenta con oficinas regionales en Europa, América Latina, Asia y el Pacífico, así como en África y Asia Occidental; apoya y fortalece las instituciones y los procesos democráticos en todo el mundo, asimismo, desarrolla democracias sostenibles, eficaces y legítimas. Fue fundada durante la Conferencia Internacional que, tuvo lugar el 27 y 28 de febrero del año 1995, por iniciativa de Suecia y 13 países más (Australia, Barbados, Bélgica, Chile, Costa Rica, Dinamarca, Finlandia, India, Holanda, Noruega, Portugal, Sudáfrica, España), como respuesta a los diversos acontecimientos suscitados durante los primeros años de la década de 1990, relacionados al desafío de la democracia que afrontaban diversos países en el mundo (como por ejemplo, la represión violenta en la plaza de Tiananmen en China y el proceso de democratización de los países de Chile, Brasil y Uruguay luego de haber sufrido golpes y dictaduras militares, entre otros acontecimientos).

decisiones, así como las acciones del Estado y del sector privado, además de las declaraciones de patrimonio, financiamiento permanente, entre otros aspectos.

Para el autor, la literatura también es escasa en cuanto al desarrollo de estos temas, pues, su prioridad ha sido el financiamiento de las campañas electorales, siendo uno de sus sub temas más trabajados la relación que existe entre el dinero y los votos obtenidos. Sobre este punto, menciona que, si bien las campañas electorales, involucran toda una estructura compleja con el propósito de obtener un resultado favorable, el “factor dinero” resulta ser el recurso determinante para todo ello, ya que de este medio depende la cantidad y el tipo de recursos que se emplearan para poder llegar al mayor número posible de electores<sup>29</sup>. Sin embargo, advierte que no siempre, existe una correlación entre el dinero invertido y los votos obtenidos, o lo que se conoce como inputs (aporte de dinero público/privado) y outputs (votos obtenidos/resultado electoral).

Para explicar esta heterogeneidad, sostiene que en los casos donde se evidencia que, el dinero invertido no influye en los votos ganados, se aprecia la concurrencia de diversos factores institucionales y coyunturales dentro de los cuales resalta por ejemplo el nivel de preparación de los aspirantes, la cantidad de veces que ha participado en las contiendas electorales, es decir su condición de incumbente o desafiante<sup>30</sup>, asimismo, influye la disponibilidad financiera con la que cuenta e incluso las peculiaridades de la estructura electoral.

Señala además que, en algunos estudios recientes a diferencia de otros trabajos realizados en la década de 1980 - sobre el caso de los Estados Unidos en particular -, se ha demostrado que el gasto efectuado en las campañas electorales resulta ser relevante no solo para los desafiantes como solía serlo, sino también para los incumbentes; pues si bien, un incumbente ya no necesita darse a conocer como ocurre con un desafiante, sí resulta necesario que

---

<sup>29</sup> Se dice que Andrew Jackson, séptimo presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, habría ganado la presidencia en 1928, gracias a la cantidad de fondos que logró recaudar para su campaña electoral a través del equipo de campaña que organizó en aquel entonces.

<sup>30</sup> Los incumbentes son aquellos que gozan de alguna experiencia política y en mérito a ella pretende la reelección o aspiran a otros cargos políticos. Los desafiante a diferencia de los anteriores, son aquellos que carecen de experiencia política y no son conocidos en el medio.

mantenga cierto nivel de gasto electoral, a fin de fidelizar votos, mantener o profundizar redes de clientelismo y responder las amenazas de eventuales desafiantes<sup>31</sup>.

Morales y Piñeiro (2010) complementan la idea anterior señalando que para los desafiantes es importante la recaudación de fondos en la medida que incrementan su visibilidad, en cambio para los incumbentes resulta útil en el sentido de que obtengan una restitución de lo invertido (conocido en inglés como *credit claiming*), es decir, esperan una mayor devolución de recursos desde el Estado como respuesta a la obtención mayoritaria de votos. Según ambos autores, los incumbentes que obtuvieron una mayor ventaja en las elecciones anteriores suelen gastar más en la nueva elección a diferencia de aquellos que tienen competencias más parejas y así obtener la mayor cantidad de votos.

Agostini citado por Fuentes (2016) destaca la trascendencia que tienen los límites que se imponen al gasto electoral, a las donaciones, así como al financiamiento público de las campañas electorales; ya que, reducen la ventaja y la mayor probabilidad que tienen los incumbentes de resultar reelectos, como resultado de su visibilidad frente al electorado, de sus redes en el distrito, así como de la posibilidad de que hagan uso de los recursos públicos en caso ostenten algún cargo remunerado por el Estado. Estos límites, también resultan ser útiles, en la medida de que reducen las posibilidades de financiamiento de los grupos de interés económico, pues en la mayoría de veces optan por apoyar a un incumbente conocido en vez de a un desafiante desconocido.

Dentro de esta misma postura Tuesta (2016) señala textualmente: “Sabemos que existe una correlación entre el dinero gastado y los votos obtenidos, por lo que el dinero sí tiene un impacto en los resultados políticos”. (p.342). No obstante, a ello, citando a Susan Scarrow, el autor reconoce que esta correlación no tiene

---

<sup>31</sup> A propósito de lo comentado, recordamos un caso curioso citado por Gerasi (2012), cuando refiriéndose a esa relación tirana que puede surgir entre el dinero y la participación electoral, mencionó que el ex presidente norteamericano George Washington – primer mandatario de los Estados Unidos de Norteamérica - habría comprado votos a cambio de alcohol, con el propósito de acceder a la cámara de burgueses de Virginia en el año 1757, cuando todavía las trece colonias norteamericanas formaban parte del imperio británico.

un carácter absoluto, ya que resulta necesario ver cada contexto electoral y la influencia del dinero en este.

A lo expuesto, podemos sumar también otros criterios que influyen en el éxito de una contienda electoral, como, por ejemplo, la popularidad del candidato, las estrategias políticas que se empleen en la campaña electoral, la regulación jurídica del propio sistema electoral e incluso el carisma del candidato, entre otros factores<sup>32</sup>.

### **5.3. EL CLIENTELISMO Y LA CORRUPCIÓN POLÍTICA**

Las organizaciones políticas, al igual que las empresas van generando una cartera de clientes, pero a diferencia de estas asociaciones, en el contexto político, “el clientelismo”, tiene una connotación distinta, ya que, el uso del término, suele emplearse para referirse a aquellos intercambios de voluntades o favores a partir de un vínculo o relación personal de confianza, que permite obtener algún tipo de beneficio personal o para un tercero, sobrepasando los límites de la legalidad; que de no ser por este nexo, sería casi imposible de lograrlo. Por lo general, este tipo de vínculo, suele derivar en actos de corrupción, que muchas veces se materializan en el tráfico de influencias, lavado de activos, peculado, entre otros delitos.

---

<sup>32</sup> Al respecto, podemos citar el caso del ex candidato a la Municipalidad Metropolitana de Lima, Renzo Andrés Reggiardo Barreto, quien postuló por el partido político “Perú Patria Segura (PPS)” el año 2018. Reggiardo, se perfilaba en aquel entonces como favorito para ocupar el sillón municipal, incluso desde el momento en el que se supo de su participación, la mayoría de electores se habían pronunciado a favor del aspirante. La conducción del programa televisivo “Alto al Crimen” (a través del cual se emitían reportajes sobre los operativos policiales, contra la delincuencia, drogas y terrorismo) que surge como parte de una motivación personal del ex parlamentario, luego de que su esposa e hija de nueve años sufrieran un atentado en el año 2011, hizo que ganase presencia y aceptación en la opinión pública. Sin embargo, tras algunos desaciertos durante su campaña electoral, siendo decisivo su inasistencia al debate electoral – por considerar que se vulneró el pacto electoral, al sostener que varios candidatos lo habían difamado - programado para el día 23 de setiembre del año 2018, por el Jurado Nacional de Elecciones, el referido postulante quien lideraba los sondeos quedó en tercer lugar en las elecciones del día 07 de octubre de 2018. Esta actitud, que fue vista por muchos ciudadanos como una falta de respeto y de propuestas, resto puntos a Reggiardo; y es así, como suelen suceder diversas circunstancias que pueden favorecer o desacreditar a un candidato, no siendo siempre determinante el factor económico el que determine la victoria en una contienda electoral.



Esta forma de operar, ha traído consigo la deslegitimidad de las organizaciones políticas, frente a la ciudadanía y a los afiliados, como bien, lo dice Toranzo (2006), refiriéndose al caso boliviano, que las conductas de los partidos políticos, caracterizadas por la aceptación de coimas y la devolución de favores por el financiamiento recibido, cuando estuvieron en el poder, ha sido, una de las causas fundamentales, para su descredito, frente al electorado.

Corzo (2002), desarrollando un poco la relación que, existe entre el clientelismo y la corrupción política, nos dice que, esta última, es un término que más se asocia al clientelismo político y que si bien, puede existir confusión entre ambos términos, en realidad son dos conceptos distintos. Para el autor, la corrupción política, comprende la permuta de acuerdos que, persiguen la obtención de beneficios particulares (en términos jurídicos concretados a través del soborno y la extorsión), siendo necesario para ello, la participación de personajes con capacidad financiera. Por el contrario, en el clientelismo, prima un vínculo de cercanía o una relación de confianza que, deriva de una relación de desigualdad funcional que, no influye en la realización de la operación ejecutada.

Para Caciagli (1996), en esta relación de desigualdad funcional, cada uno de los intervinientes, está enfocado en la búsqueda de un asociado superior o inferior (relación diádica o lineal). Esta forma de operar, según Calderón y Gamarra (2003), se remonta a las democracias pactadas, donde existía un alto grado, de favorecimiento político, ya que, a través de este medio, se aseguraban las distribuciones de los empleos, en las diversas instancias del Estado.

Para Rehren (2000) el clientelismo político, está asociado a las comunidades estratificadas, en las que se advierte, una configuración dispar y asimétrica del poder, además de fidelidades interpersonales con ciertos actores. Desde el punto de vista de Bealey (2003), esta relación con beneficio para ambas partes, recompensa al patrón con el acceso al poder político y al cliente, con espacios laborales, convenios, autorizaciones y demás preeminencias.

Desde esta perspectiva, para Bobbio (2001), el clientelismo en la política desde el enfoque sociológico, se relaciona con las colectividades de formación tradicional, sobre todo, con la sociedad romana, lugar de donde proviene dicho término. Para Corzo (2002), este concepto, es considerado como un componente anómalo, en la constitución del propio sistema democrático, ya que, cuando se transfiere el poder, este opera como un medio, para integrar a determinadas personalidades en la custodia del gobierno.

Dicho ello, nos queda claro que, los actos de corrupción no siempre derivan de relaciones clientelares, ya que estos, pueden resultar del accionar de dos o más personas que, no tienen ningún vínculo de cercanía o relación de confianza, como lo hace saber Corzo cuando define al clientelismo.

### **5.3.1. El tráfico de influencias como medio de corrupción**

Zovatto (2005) sostiene que, el financiamiento político y las campañas electorales, han adquirido relevancia principalmente, por los escándalos de corrupción política y el tráfico de influencias<sup>33</sup> que, se han dado en dichos espacios. Para el jurista argentino, la corrupción política, es el uso inadecuado o tiránico de las facultades, concedidas por las normas del derecho. En cuanto al tráfico de influencias, menciona que, este es un aspecto central del clientelismo político, pues a través de esta figura, se concretiza no solo, el trato de quienes tranzan, sino también, comprende la comunicación con otros clientes que, pueden intervenir en dicha relación.

Para Bealey (2003), el tráfico de influencias, comprende el control de acceso a ciertas preeminencias, valiéndose muchas veces, del margen de discrecionalidad que existe en las normas. Señala que, a través de este mecanismo quienes disfrutan de la sensación de poder, deciden ascensos,

---

<sup>33</sup> El Código Penal peruano, recoge el delito de tráfico de influencias bajo el siguiente tenor:  
Art. 400.- tráfico de influencias

El que, invocando o teniendo influencias reales o simuladas, recibe, hace dar o promete, para sí o para un tercero, donativo o promesa, o cualquier otra ventaja, o beneficio con el ofrecimiento de interceder ante un funcionario o servidor público que ha de conocer, esté conociendo o haya conocido un caso judicial o administrativo, será reprimido con pena privativa de libertad, no menor de cuatro ni mayor de seis años y con 180 a 365 días-multa. Si se trata de un funcionario, la multa será de 365 a 730, además de la pena privativa de libertad que, oscila entre cuatro y ocho años y la inhabilitación conforme a lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del artículo 36° del Código Penal.

instalan servicios especiales y distribuyen ciertos privilegios, luego de haberse prestado a sobornos, así como al intercambio de favores.

Sobre el particular, Malem (2002) refiere que, quien admite una contribución a nombre de la asociación partidaria, se obliga a adoptar una decisión o a interceder, para que otros beneficien a alguien. Rezzoagli (2005) manifiesta que, estos compromisos, no son otra cosa que, los contratos públicos de obras, servicios y suministros. Fabián (2003) complementando dichas ideas, señala que, el tráfico de influencias, también comprende aquellos casos, donde los actores externos privados, sobornan a los agentes públicos, con la intención de lograr entre otros beneficios, la adjudicación de contratos por parte del Estado, la concesión de licencias o la deficiente fiscalización tributaria.

Asimismo, refiere que, el tráfico de influencias, produce otros atentados contra la administración pública, entre los que se encuentra, por ejemplo, los nexos del órgano policial y aduanero con actividades ilícitas, entre las que resalta el narcotráfico. Refiriéndose al contexto propio en el que, se presentan estas prácticas antidemocráticas, Rehren (2000) nos dice que, la corrupción es el resultado de un economía precaria, deficiente y débil, de la que se valen algunos actores, para crear ciertas categorías estructurales que, conducen rentseeking (búsqueda de beneficios) y profit - seeking (aprovechamiento de los beneficios).

Sobre este aspecto Romero (2005) señala: “el fenómeno de la corrupción y las interferencias entre la instrumentalización del poder político y la corrupción son típicos” (p.111). Otra de las variantes no menos visible, es la participación de los servidores estatales que, se valen de fondos públicos, para financiar a las organizaciones políticas donde militan. Andrade (2008) sostiene que, este tipo de inversión, suele estar destinada a promover la imagen política, de quien financia o de lo contrario, la de un superior jerárquico e incluso la de un tercero.

### **5.3.2. Dinero y ética**

El filósofo, político, abogado y escritor inglés, Francis Bacon, sostenía: “es muy difícil hacer compatibles la política y la moral”. Esta frase célebre del padre del

empirismo filosófico y científico, resume con toda claridad la situación actual, por la que atraviesa la credibilidad de la política, un espacio donde al parecer la ética no tiene un lugar propio; pues, cuantas veces no hemos odio justificar diversas actitudes contrarias a la ética, señalando que lo que se hizo no está sancionado ni prohibido por ley.

Si bien es cierto que, el numeral 24) del Art.2° de la Constitución Política del Estado peruano, establece que nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe; debemos considerar que, una interpretación literal en el sentido más estricto de esta disposición, deja de lado aquello que, por consideraciones de ética, estamos obligados a observar y a cumplir, así la norma no lo mande o lo prohíba.

La ética, más allá de cualquier regulación que, prohíba o establezca la realización de determinadas conductas, es la disciplina filosófica, que orienta la conducta humana, en función a ciertos principios morales que, prevalecen en una determinada comunidad. En el caso del financiamiento partidario, podríamos decir que su inobservancia, se traduce en aquellas conductas o prácticas contrarias a la honradez y lealtad, en el manejo de los recursos económicos, por parte de quienes hacen política.

Siendo ello así, diversos autores han sido los que, han tratado de explicar el porqué de la deshonesto relación entre los políticos y los recursos económicos que manejan. Uno de ellos es de Andrea (2002), quien menciona que los candidatos a elección popular, llevan consigo respecto a la política, un conjunto de actitudes que, dista mucho de la percepción de la población que se nombra como seguidora.

Esta conducta, desde la concepción de Schmidt (1995), puede ser entendida a través del estudio de la “conciencia voluntariamente ciega”, pues una persona que no pone en práctica los valores morales, difícilmente analiza su comportamiento, a sabiendas que puede afectar con ello, la toma de decisiones políticas o empresariales; siendo lo único que le interesa, la obtención de

beneficios económicos. Así, concluye: “no es fácil superar esta deformación de la conciencia moral, porque es consecuencia de una actitud moral fundamental y una escala de valores personales que no son sanos”. (p.156).

Para Bonete (1998), el comportamiento del político comprende la coexistencia de los principios de la política y la moral misma. Sostiene que lo que distingue a un político, es por lo general su destreza en el arte de hacer política, dejando de lado la ética por la oportunidad y el poder. Esto, lo conduce a adoptar determinaciones opuestas a lo establecido por el ordenamiento jurídico y los fundamentos morales, siendo en ese sentido, la ética el elemento más soluble de dicha relación.

La carencia de valores en el mundo de la política, adquiere una notoriedad significativa, en la medida que, se pone al descubierto la magnitud de los actos de corrupción a nivel mundial; una muestra de ello, es el informe global de la corrupción del año 2019<sup>34</sup>, realizado por Transparency International<sup>35</sup>, a través del cual, se pone en evidencia que de las 13 evaluaciones, realizadas por los especialistas a 180 países, así como de las encuestas realizadas en dichos lugares a algunos hombres de negocios, en las que se les indicó que cero (0) correspondía a una percepción elevada de corrupción en el sector público y cien (100) sin corrupción; más de los dos tercios de las naciones evaluadas, obtuvieron puntuaciones menores a 50, obteniendo un promedio final de solo 43 puntos.

El referido informe señala entre otras consideraciones que, del total de los países evaluados, 22 empeoraron significativamente, entre ellos, Australia, Canadá y Nicaragua. En comparación con el año 2012, solo 22 países mejoraron su puntuación, entre ellos destaca Estonia, Grecia y el país sudamericano de

---

<sup>34</sup> Para mayor información ver: [https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2020/01/CPI2019\\_Report\\_ES-WEB.pdf](https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2020/01/CPI2019_Report_ES-WEB.pdf)

<sup>35</sup> Es una organización no gubernamental que, fomenta medidas contra crímenes corporativos y corrupción política, en el ámbito internacional. Opera en más de 70 países, su sede se encuentra en Berlín – Alemania. Publica anualmente el Índice de Percepción de Corrupción, que es la medida más utilizada para evaluar la corrupción en los países en estudio. Transparency International, está presente en algunos países de América Latina, siendo estos: Chile, Nicaragua, Argentina, México y Colombia.

Guyana. Asimismo, cuatro países del G7<sup>36</sup>redujeron sus puntuaciones con respecto al año pasado, siendo estos: Canadá (- 4), Francia (-3), Reunido Unido (-3) y Estados Unidos (-2). En cuanto a Alemania y Japón no experimentaron mejora alguna, mientras que Italia aumentó un punto.

El mencionado documento indica entre otros aspectos que, aquellos países que han tenido un buen desempeño en la referida evaluación, son aquellos que han cumplido con la regulación sobre financiación de campañas electorales, y cuentan con procesos de consulta muy participativos. Tales países, además, son los que han optado, por regulaciones exhaustivas en cuanto al financiamiento de campañas, lo que les ha permitido obtener una puntuación media de 70 en el Índice de Percepción de la Corrupción –IPC -. Una situación distinta se aprecia en aquellas naciones, donde no existe regulación alguna o se cumplen de forma deficiente la que existe. En este caso, los países solo alcanzaron en la evaluación del IPC una puntuación de 34 y 35 puntos respectivamente.

El citado informe precisa además que, el 60 % de los países que mejoraron considerablemente sus puntuaciones desde el año 2012, son aquellos que han fortalecido sus regulaciones sobre donaciones a las campañas políticas. Es así que, de acuerdo a este ranking global, los países menos corruptos y que lideran la lista superan la puntuación de 80 sobre 100, estos países, son las monarquías parlamentarias de Nueva Zelanda y Dinamarca con 87 puntos sobre 100. Siguen a estas naciones, Finlandia con 86 puntos y en tercer lugar con 85 puntos se encuentran los países de Suecia, Suiza y Singapur. El lado opuesto, lo lidera Somalia con 9 puntos sobre 100, Sudán del Sur con 12, Siria con 13, Yemen con 15 y lamentablemente el país sudamericano de Venezuela con 16 puntos.

En América Latina, los mejores puntajes que superaron los 50 sobre 100, los obtuvieron Uruguay con 71 puntos, Chile con 67 y Costa Rica con 56. Perú solo alcanzó una calificación de 36 puntos sobre 100, aún estamos considerados

---

<sup>36</sup>Esta sigla es usada para referirse a un grupo de países con un posicionamiento estructural similar, sobre todo en el aspecto político, económico y militar que los hace trascender a escala global. Está conformado por los países de Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido.

como uno de los países donde existe mayor corrupción a nivel global. Delia Ferreira Rubio, presidenta de Transparencia Internacional, ha señalado en el citado documento lo siguiente: “los gobiernos deben afrontar urgentemente el rol corruptor de los grandes capitales en la financiación de los partidos políticos y la influencia indebida que se ejerce en nuestros sistemas políticos”. (p.7).

La directora ejecutiva de dicha organización, Patricia Moreira adicionó:

Es fundamental que los grandes flujos de dinero se mantengan alejados de la política, para así reducir las oportunidades de corrupción y garantizar que los procesos de toma de decisiones sirvan al interés público. Para tener alguna posibilidad de reducir la corrupción y mejorar la vida de la gente, debemos acabar con la relación entre la política y los grandes flujos de dinero. Toda la ciudadanía debe estar representada en los procesos de toma de decisiones. (p.9).

Entre las recomendaciones formuladas por dicha instancia, se aprecia entre otras consideraciones, el fortalecimiento de la integridad electoral, a través de la cual, se insta a las naciones a asegurar comicios electorales independientes e imparciales, así como prever y castigar las campañas engañosas y la compra de votos; todo ello, a fin de que se pueda construir una democracia efectiva contra la corrupción y se pueda recobrar la confiabilidad en las autoridades políticas. Asimismo, los electores están llamados a hacer uso del voto para castigar a los malos elementos de la política.

### **5.3.3. El caso Odebrecht<sup>37</sup> y la política peruana**

A través del financiamiento de diversas campañas electorales, así como del pago de sobornos, para obtener la licitación de las obras públicas más

---

<sup>37</sup> Odebrecht es una compañía brasileña que fue instituida en el año 1944, por el ingeniero Norberto Odebrecht en Salvador de Bahía, hasta el año 2015 la compañía fue dirigida por su nieto Marcelo Odebrecht. Su campo de acción principal es la ingeniería y la construcción, también participa en la manufactura de productos químicos y petroquímicos. Esta compañía estuvo presente en varios continentes, a mediados del año 2019, al haber sido involucrada en actos de corrupción que vinculó a diversos personajes de la política en la mayoría de los países Latinoamericanos, se declaró en bancarrota en Brasil y en los Estados Unidos, a fin de reestructurar una deuda de \$25.000 0000 millones de dólares. Para mayor información ver el enlace: <https://es.wikipedia.org/wiki/Odebrecht>.

importantes de cada país, la constructora brasileña Odebrecht ha operado en muchas naciones del continente africano y en la región latinoamericana, siendo una de ellas en esta última, el Estado peruano, donde lamentablemente han resultado involucrados cinco ex mandatarios así como gobernadores regionales, alcaldes, funcionarios y políticos.

Sobre este caso, algunos hombres de prensa hicieron sentir su voz de manera muy enérgica, manifestando expresiones como la siguiente:

Por la magnitud, las características y periodo de tiempo que comprende, el nefasto carnaval de sobornos pagados por la empresa brasileña Odebrecht contribuirá a agrandar la enorme fisura que ya existe en la relación entre la ciudadanía y la clase política peruana. (...) Odebrecht y las otras compañías brasileñas involucradas en el caso Lava Jato nos han fregado a todos porque suman más desconfianza en un país de desconfiados. Han mentido a todos los que gobernaron el país en el siglo XXI en un mismo saco del que no podrán salir al menos hasta que las investigaciones avancen, cuando se empiecen a conocer los nombres de los involucrados. (...) Odebrecht también nos ha fregado porque, en vez de hacer que los partidos se unan en un gran frente anticorrupción, como ocurrió en el 2000, ha logrado que vuelva a relucir el doble estándar que caracteriza a algunos. Magnificar los vínculos con el caso de los políticos de la acera opuesta parece ser una consigna usada para desviar la atención sobre la posible participación de los personajes amigos (...). (Villalobos, El Comercio, 2017).

A la fecha, las investigaciones por lavado de activos, tráfico de influencias, colusión, asociación ilícita para delinquir, entre otros delitos, están en curso; en tanto, la mayoría de los investigados, tienen arresto domiciliario y uno de ellos, con proceso de extradición, solo a la fecha, en un caso, se ha emitido sentencia como veremos a continuación.



### **a) Caso Álvarez Aguilar**

César Joaquín Álvarez, fue el primer sentenciado, por el caso Odebrecht. El 13 de marzo de 2020, la Sala de Apelaciones de la Corte Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios, confirmó la sentencia de ocho (8) años y tres (3) meses de cárcel, contra César Álvarez, por el delito de colusión agravada, respecto a la ejecución contractual, de la obra Mejoramiento y Construcción de la Carretera Callejón de Huaylas – Chacas – San Luis, que involucra a la constructora Odebrecht y fue financiada por el Gobierno Regional de Áncash, por un monto inicial de S/. 404 000 000 millones de soles.

Sobre Álvarez Aguilar, recaen además otras dos condenas, por delitos de corrupción, acumulando un total de 14 años y tres meses de prisión. A la fecha, se encuentra recluido en el penal de Challapalca en Tacna, una cárcel de alta seguridad. (Gestión a, 2020).



### **b) Caso Acurio Tito**

Jorge Isaacs Acurio Tito, ex presidente regional del Cusco, en el año 2017, fue involucrado con el caso Odebrecht, luego de que se supiera que habría recibido una coima de \$ 3 000 000 millones de dólares, por parte de la empresa Odebrecht, a fin de adjudicarle la obra de la Vía de Evitamiento de Cuzco. En noviembre del año 2018, luego de haber cumplido por este caso, 18 meses de prisión preventiva en el Penal Piedras Gordas I de Lima, esta medida fue ampliada por 10 meses más.

Luego de vencerse este segundo plazo, en noviembre de 2019, el magistrado que conocía del referido proceso, desestimó el pedido del Ministerio Público, sobre un pedido de ampliación de 90 días adicionales a dicha medida, disponiendo que, Jorge Acurio Tito cumpla arresto domiciliario por un año<sup>38</sup>.



### c) Caso García Pérez

El 17 de abril del año 2019, todos los peruanos iniciamos el día, con una trágica noticia, el hasta entonces dos veces ex mandatario de la República peruana (1985-1990 y 2006-2011), Alan Gabriel Ludwig García Pérez, había dejado de existir, tras tomar una fatal decisión, en momentos que se intervenía su domicilio por una orden judicial. Esta medida, comprendía el allanamiento, descerraje y la detención preliminar del ex presidente. A García, se le acusaba de haber beneficiado presuntamente, durante su segundo mandato (2006 - 2011), a la empresa Odebrecht con los siguientes proyectos:

La adjudicación de la buena pro de la Línea 1 del Metro de Lima (proyecto del tren eléctrico tramos 1 y 2), a través de la modificación del marco legal, previsto para la ejecución de proyectos de infraestructura por parte del Estado; así como, con la construcción del Corredor Vial de la Interoceánica Sur (proyecto de Integración e Infraestructura Regional Sudamericana – IIRSA Sur, tramos 2 y 3) a cargo del consorcio CONIRSA, conformado por la empresa Odebrecht.

Según las investigaciones fiscales, García habría contado con el apoyo del ex ministro de Transportes y Comunicaciones, Enrique Cornejo; así como con el apoyo de Luis Nava Guibert - su entonces secretario de la presidencia - y de Oswaldo Plascencia - ex jefe de la Autoridad Autónoma del Tren Eléctrico -

---

<sup>38</sup> Para mayor información ver el enlace: [https://es.wikipedia.org/wiki/Jorge\\_Acurio\\_Tito](https://es.wikipedia.org/wiki/Jorge_Acurio_Tito)

(AATE). Asimismo, se incluyó a Jorge Menacho Pérez, ex secretario general del Ministerio de Transporte y Comunicaciones y a Raúl Torres Trujillo, ex Director Ejecutivo de Provías, del referido ministerio. De acuerdo a la información del Ministerio Público, la empresa constructora “Odebrecht”, a través de Luis Alva Castro, ex Ministro del Interior y Presidente del Consejo de Ministros -, habría financiado la campaña electoral de García, en el año 2006, con un importe de US\$ 200,000 mil dólares. (Gestión b, 2020).



Alan García en una de sus últimas entrevistas televisivas, en momentos que se retiraba de su domicilio. El ex mandatario, al responder una de las preguntas, sobre la supuesta recepción de 12 millones de dólares, por parte de la constructora “Odebrecht”, para la construcción del Metro 1 de Lima (tren eléctrico de Lima), manifestó - dirigiéndose a sus adversarios políticos y en tono desafiante -: “demuéstrenlo pues, imbéciles”.

#### **d) Caso Toledo Manrique**

Al ex presidente, Alejandro Celestino Toledo Manrique, se le acusa de haber recibido una coima<sup>39</sup>de 20 millones de dólares, por parte de la empresa “Odebrecht”, a fin de que, se le adjudique la licitación de los tramos 2 y 3 de la Carretera Interoceánica Sur – eje de conexión vial entre el Perú y Brasil-, en el año 2005. Los pagos habrían comenzado a finales del Gobierno de Toledo y ocurrieron hasta mediados de 2008, cuando Alan García, ya había asumido la presidencia del Estado Peruano.

A Toledo se le imputan los delitos de tráfico de influencias y lavado de activos (este último delito bajo la modalidad de conversión y transferencia o actos de ocultamiento o tenencia). Asimismo, según las investigaciones de la Fiscalía, Odebrecht le habría entregado 600 mil dólares, para costear su campaña con miras a la presidencia del año 2011; monto que habría sido entregado a través

<sup>39</sup> Término que se emplea para referirse a la entrega de dinero o algún objeto de valor, a cambio de obtener ciertos beneficios o privilegios que, de no ser por este medio, no se tendría la certeza de acceder a ellos.

de Avraham Avin Dan On (ex jefe de seguridad de palacio durante el periodo 2001-2006).

En atención al primer pedido de extradición, por parte de la justicia peruana, el 16 de julio de 2019, Toledo fue detenido preliminarmente en los Estados Unidos, por los delitos de tráfico de influencias, colusión y lavado de activos. Actualmente, se encuentra en la correccional Maguire, en el condado californiano de San Mateo, donde el sistema de visitas es más flexible. (BBC News Mundo, 2019).



#### **e) Caso Humala Heredia**

En el caso del ex mandatario Ollanta Moisés Humala Tasso y la ex primera dama de la nación, Nadine Heredia Alarcón, se ha sostenido de acuerdo a las investigaciones realizadas por el Ministerio Público, que ambos habrían recibido de la empresa “Odebrecht” por intermedio de Barata (ex superintendente de la empresa Odebrecht en el Perú), el importe de US\$ 3 millones de dólares para financiar la campaña presidencial de Humala Tasso en el año 2011. Dicho monto, habría sido entregado en un inmueble de la ex pareja presidencial, ubicada en el distrito de Miraflores y en varias cuotas de US\$ 300 mil y US\$ 400 mil dólares, habiéndose entregado de manera directa a la ex primera dama de la nación, el importe de US\$ 2 millones de dólares en efectivo.

Además, se ha sostenido que, para el financiamiento de la campaña electoral del año 2006, habrían recibido dinero proveniente del gobierno venezolano, monto que se habría lavado mediante contratos simulados con el diario “The Daily Journal”, por un total de US\$ 215,000 mil dólares. Heredia tiene la condición de coautora por la conversión del dinero de las campañas electorales de los años

2006 y 2011, así como del ocultamiento de activos ilícitos a través de la compra de inmuebles u otros actos.

Humala Tasso, también tiene la misma condición por los hechos descritos. Contra ambos se dictó prisión preventiva de 18 meses, habiendo cumplido solo 9 meses de dicha medida, por un fallo del Tribunal Constitucional que, revocó la prisión preventiva de ambos, luego de que la ex pareja presidencial interpusiera una demanda constitucional de Hábeas Corpus. (RPP noticias a, 2017).



Ollanta y Heredia, son trasladados de la carceleta del poder judicial a los establecimientos penitenciarios de Barbadillo y Santa Mónica respectivamente.

#### **f) Caso Fujimori Higuchi**

Según las investigaciones realizadas por los representantes del Ministerio Público, Keiko Sofía Fujimori Higuchi, hija del ex mandatario peruano Alberto Fujimori, habría recibido un importe económico de US\$1'200,000 un millón doscientos mil dólares, para financiar su campaña electoral del año 2011. La entrega del dinero, se habría realizado en dos armadas, la primera de ellas, a través de Jaime Yoshiyama Tanaka - ex secretario del partido político: "Fuerza Popular"- y por intermedio de Bedoya Cámere Augusto, ex ministro de Transporte y Comunicaciones (durante el gobierno de su padre).

El 31 de octubre de 2018, se le dictó prisión preventiva por un periodo de 36 meses, siendo liberada el 29 de noviembre de 2019, luego de que el Tribunal Constitucional estime la demanda de Hábeas Corpus, presentada por la familia de la lideresa de "Fuerza Popular". Sin embargo, ante un nuevo pedido de prisión preventiva por parte del Ministerio Público, el 29 de enero de 2020, Keiko Fujimori reingresa al penal de Santa Mónica, afrontando a la fecha el proceso judicial por lavado de activos, falsedad genérica, fraude procesal, asociación ilícita para delinquir, entre otros. (Diario "El Comercio", 2020).



Keiko Fujimori, es conducida por primera vez a la carceleta del palacio de justicia, luego de escuchar el fallo del magistrado Richard Concepción Carhuacho.

### **g) Caso Kuczynski Godard**

Al ex mandatario Pedro Pablo Kuczynski Godard, se le acusa de haber recibido de “Odebrecht”, por intermedio de Susana de la Puente Wiese (ex embajadora del Perú en el Reino Unido – desde julio de 2017 hasta junio de 2018 - y Representante Permanente del Perú, ante la Organización Marítima Internacional, desde octubre de 2017 hasta junio de 2018) la suma de US\$ 300,000 mil dólares para la campaña electoral del año 2011.

Asimismo, el Ministerio Público ha sostenido que, cuando Kuczynski fue Ministro de Economía y Finanzas, durante el gobierno de Alejandro Toledo, a través de una adecuación del marco normativo, habría favorecido a la constructora brasileña Odebrecht, con la adjudicación del proyecto vial Carretera Interoceánica Sur (IIRSA Sur- tramos 2 y 3), así como, con el proyecto de Irrigación e Hidroenergético de Olmos, trasvase e irrigación; a la vez, dicha empresa, habría sido asesorada financieramente en aquel entonces, por las empresas Westfield Capital Ltd, First Capital Inversiones y Asesorías Ltda – de propiedad de Kuczynski -, habiendo realizado pagos por dicho servicio de hasta \$ 4.8 millones de dólares, entre los años 2004 y 2014.

Esta irregularidad, se habría producido con la anuencia de Toledo Manrique, a quien, Barata habría ofrecido US\$ 35 millones de dólares como soborno, llegando a entregar finalmente, sólo US\$ 27 millones de dólares. De acuerdo a las investigaciones realizadas por el Ministerio Público, Westfield Capital Ltd. habría recibido transferencias de las empresas concesionarias de los proyectos IIRSA SUR y Trasvase Olmos, la suma de \$ 1'218,347.66 dólares. Posteriormente, este monto habría sido transferido a la empresa Dorado Asset

Management Ltd y luego a Gloria Kisic Wagner, secretaria personal del ex mandatario.

A fines del mes de abril de 2019, la Primera Sala Penal de Apelaciones Nacional Permanente Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios, revocó la decisión del juez de primera instancia y reformándola, dispuso en lugar de la prisión preventiva, la detención domiciliaria de Kuczynski Godard, por el delito de lavado de activos con la agravante de pertenecer a una organización criminal, por un periodo de 36 meses. (Agencia Peruana de Noticias “Andina”, 2019).



#### **h) Caso Villarán de la Puente**

Susana María del Carmen Villarán de la Puente, ex alcaldesa de Lima Metropolitana, es acusada de haber favorecido a las empresas constructoras “Odebrecht” y “OAS”<sup>40</sup>, con la adjudicación de la obra pública: Vías Nuevas de Lima, así como con la firma de una adenda, para la ampliación de la concesión del proyecto de Línea Amarilla respectivamente. Según investigaciones del Ministerio Público, la ex autoridad edil, habría recibido un financiamiento económico de US\$ 3 millones de dólares por parte de Odebrecht y US\$ 7 millones de dólares de OAS, para financiar su campaña de reelección en el año 2014, así como para hacer frente a la campaña de revocatoria en su contra en el año 2013.

Dicho monto habría sido solicitado por la misma Villarán, a través del Ex Gerente General de la referida comuna, José Miguel Castro Gutiérrez. En un primer momento, la justicia peruana determinó en su contra, 18 meses de prisión

---

<sup>40</sup> La empresa constructora “OAS” forma parte del grupo “OAS”, un conjunto empresarial de origen brasileño, fundado en Salvador de Bahía en el mes de diciembre del año 1976, por César Mata Pires, su sede principal se encuentra en Sao Paulo - Brasil. Integran también este grupo, OAS emprendimientos, abocado al segmento del mercado inmobiliario, y OAS inversiones, responsable de inversiones en infraestructura y concesiones de servicios públicos y privados.

preventiva, posteriormente la Primera Sala de Apelaciones Anticorrupción de Lima, amplió dicha medida a 24 meses, al tratarse de un caso complejo. La misma suerte corrió José Miguel Castro Gutiérrez. En mayo de 2020, se varió la prisión preventiva por el arresto domiciliario a favor de Villarán y Castro. (Cabral, Ojo Público, 2019).



Villarán es conducida a la carreta del Ministerio Público, luego de que el magistrado Jorge Chávez Tamariz, aceptara el requerimiento de prisión preventiva solicitado por el Ministerio Público.

### **i) Caso Castañeda Lossio**

Óscar Luis Castañeda Lossio, ex burgomaestre de Lima Metropolitana por el Partido político “Solidaridad Nacional” (2003-2010 / 2014-2018), también habría recibido una cuantiosa suma, por parte de la empresa constructora “OAS”, que ascendería a un total de US\$ 220,000 mil dólares, monto que habría sido destinado a financiar la campaña electoral del año 2014, contienda en la que Castañeda se perfilaba como candidato favorito para ocupar el sillón municipal.

Según investigaciones del Ministerio Público, la empresa “OAS” habría tenido la intención de establecer vínculos con Castañeda, a fin de que, continúe vigente la adenda que había firmado con su antecesora Villarán de la Puente, quien ya había ampliado la concesión de los peajes del proyecto Línea Amarilla (Vía Parque Rímac) por un periodo de 30 a 40 años. Se menciona que el nexo entre Castañeda y Leo Pinheiro (ex ejecutivo de OAS), habría sido Giselle Zegarra Flores, ex gerente de inversión privada de la Municipalidad de Lima, durante la gestión de Castañeda Lossio, habiéndose gestionado la entrega del dinero con Martín Bustamante Castro, hombre de confianza de Castañeda.

El viernes 14 de febrero de 2020, se dictó prisión preventiva contra la ex autoridad edil, por un periodo de 24 meses, medida que deberá ser cumplida en



el penal Castro Castro. El 05 de marzo de 2020, la sala Penal Anticorrupción de Lima, resolvió variar dicha medida a prisión domiciliaria, confirmándose la comparecencia restringida de José Luna – jefe de campaña de la ex autoridad edil - y Giselle Zegarra. (Diario “El Comercio”, 2019).

### **j) Caso Club de la Construcción**

Otro de los casos, relacionado a las mencionadas empresas brasileñas, es el del Club de la Construcción, denominado así, porque estaba conformado por un grupo de empresas constructoras - nacionales y extranjeras –, funcionarios del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, así como por personas naturales, cuyo modus operandi, consistía en la repartición de los mega proyectos del Estado peruano entre sí. Para ello, se valían de los sobrecostos y las coimas.

Según estimaciones del Ministerio Público, durante el gobierno del Ex Presidente Ollanta Humala Tasso (2011 - 2015), se habrían ejecutado 37 obras bajo esta modalidad; sin embargo, se ha mencionado que esta práctica, habría estado vigente desde años anteriores, para ser más precisos, desde el año 1996. Entre las empresas extranjeras del llamado “club de la construcción”, se encuentra “Odebrecht” y “OAS”; según información proporcionada, por los ex directivos de esta última empresa constructora, se habrían otorgado pagos ilegales, por una suma superior a US\$ 25 millones de dólares, por las obras que ganaron con Provías, siendo una de ellas las carreteras Lima – Canta y Camaná – Quilca. (Castañeda, El Comercio, 2020).



Sede principal del Ministerio de Transportes y Comunicaciones en Perú

### **k) Caso Fujimori Inomoto**

Alberto Kenya Fujimori Inomoto, presidente del Perú durante el periodo 1990 – 2000, a la fecha se encuentra recluido en el penal “Barbadillo”, cumpliendo prisión efectiva desde el año 2007<sup>41</sup>. El 03 de octubre del año 2018, se dispuso su retorno, al referido establecimiento penitenciario, luego de que se anulará el indulto concedido por el Ex Presidente Pedro Pablo Kuczynski, el 24 de diciembre de 2017. Durante el gobierno de Fujimori, muchas de las obras otorgadas a Odebrecht habrían sido sobrecosteadas, entre ellas, figura el tramo VI de la carretera Ilo – Desaguadero; la carretera que une Pisco y Ayacucho en el tramo San Clemente – Puente Pacra; el canal de irrigación Talambo – Zaña, así como la Presa Cuchoquesera.

El proyecto de agricultura e irrigación de Chavimochic (uno de los más ambiciosos en aquel entonces) y el proyecto de Marcapomacocha, también habrían sido sobrevalorados. Se ha sostenido que, por el transcurso del tiempo, los documentos relacionados a la ejecución de dichas obras, entre otras, habrían desaparecido o sufrido algún deterioro, por lo que, resulta difícil determinar responsabilidades. (La Mula, 2019).



### **l) Caso Moreno Caballero**

El Ex Gobernador de la Provincia Constitucional del Callao, Félix Manuel Moreno Caballero, también forma parte del mega escándalo de corrupción del caso “Odebrecht”, al ex burgomaestre se le acusa de haber recibido US\$ 2.4

---

<sup>41</sup> La justicia peruana sentenció a Alberto Fujimori Inomoto, además de otros casos, por su autoría mediata en los delitos de homicidio calificado, lesiones graves y secuestro en los casos de “La Cantuta” y “Barrios Altos”, así como por disponer el pago de 15 millones de dólares, por concepto de Compensación por Tiempo de Servicios, a favor de su Ex Asesor Vladimiro Montesinos. Actualmente, está recluido en el penal de Barbadillo.

millones de dólares de la referida constructora, a fin de favorecerla con el proyecto Costa Verde – Tramo Callao; una obra que, tenía por finalidad la reducción del tiempo de viaje entre los distritos de Chorrillos y La Punta – Callao.

Según declaraciones de Igor Braga Vasconcelos - ex apoderado de "Odebrecht"-, el monto total que se habría entregado por dicha obra, sería de US\$ 4 millones de dólares, de los cuales no solo Moreno resultó beneficiado, sino también, el publicista brasileño Luis Favre - asesor de campaña de la ex autoridad edil, en el año 2014 - y el empresario Gil Shavit – enlace entre Odebrecht y Moreno –.

La Primera Sala Penal de Apelaciones, dispuso que Moreno, solo cumpla tres meses de prisión preventiva, de un total de dieciocho meses que había determinado el Tercer Juzgado de Investigación Preparatoria del Callao. Ante un nuevo pedido de prisión preventiva por parte del Ministerio Público, el 31 de enero de 2019, la segunda instancia acepta dicha solicitud, disponiendo 18 meses de prisión preventiva contra Félix Moreno.

El 14 de noviembre de 2019, el ex gobernador del Callao luego de permanecer casi un año prófugo de la justicia peruana, fue capturado y recluido en el penal Ancón I, donde se encuentra cumpliendo prisión efectiva por la comisión del delito de colusión en dos procesos judiciales instaurados en su contra; el primero de ellos, por el caso Corpac<sup>42</sup> y el otro por el caso Oquendo, ambos cometidos durante su gestión edil<sup>43</sup>. La instancia judicial determinó en cada caso cinco años de prisión efectiva. (Ojo Público, 2017).

---

<sup>42</sup> Es la sigla de la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial S.A (CORPAC). Es una empresa controlada por el Estado peruano, a través del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAVE). El caso se denominó así, porque no se llegó a concluir el proyecto de construcción de la nueva sede de la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial. De acuerdo a las investigaciones judiciales, Moreno en colusión con los directivos de CORPAC, evitó convocar a concurso público dicho proyecto, otorgando dicha obra a la empresa municipal Finver (Fondo Municipal de Inversiones) que carecía de experiencia en el rubro de la construcción; logrando así, que el Estado peruano desembolsará más de S/. 21 millones de soles, para dicho proyecto que, no fue concluido.

<sup>43</sup> El caso Oquendo, se refiere a la venta que, hizo la ex autoridad regional de un terreno del Estado, de 70 mil metros cuadrados, ubicado en el fundo "Oquendo", a la empresa inmobiliaria "Estefanía S.A.C", en un monto subvaluado al valor real de dicho inmueble. Generando con ello, un perjuicio económico de S/.10 millones de soles. Este predio, estaba destinado para la Construcción de un mercado y un centro de acopio de alimentos.



Félix Moreno, afrontando uno de sus procesos judiciales ante la justicia peruana.

Desde mediados del siglo XX, en los Estados Unidos de Norteamérica, se conformaban equipos de campaña electoral, a fin de recaudar la mayor cantidad posible de fondos, para luego emplearlo estratégicamente en la obtención mayoritaria de votos. Hoy en día, esta forma de recaudar fondos privados ha variado, ya que las donaciones o las contribuciones son ofrecidas directamente, sin embargo, este desprendimiento no siempre es el resultado de un compromiso cívico y libre de cualquier condicionamiento, pues con los casos expuestos, hemos visto que toda donación generosa siempre persigue una finalidad secundaria.

A diferencia de las primeras contribuciones que, solo habrían sido destinadas a financiar las campañas electorales, en la actualidad el propósito que se persigue con ellas, también comprende como destino el incremento del patrimonio personal de los candidatos. Muchas de las personas ven en la política una forma rápida y segura de hacer dinero, dejando de lado cualquier cuestionamiento legal o ético. Un caso que podemos mencionar al respecto, es el del ex presidente Ollanta Humala, de quien se sabe - por declaraciones de su propio padre - que, durante su niñez junto a sus seis hermanos habrían recibido lecciones de culto y amor a la madre patria tahuantinsuyana, así como de identificación con los valores de la cultura andina<sup>44</sup>. (Vásquez, 2005).

A pesar de esta formación ideológica que tuvo el ex mandatario, además de su preparación militar en la Escuela de Chorrillos, era al parecer la mejor carta de presentación del entonces candidato a la presidencia del Perú; sin embargo, el personaje cuyo nombre fue extraído de la obra literaria “Apu Ollantay” (que significa: el guerrero que todo lo ve) -, traicionó toda formación impartida, al

<sup>44</sup> Ver más en: <https://www.voltairenet.org/article132477.html>

extremo que su propio progenitor le sugiriera el suicidio, cuando sostuviera durante una entrevista:

Suscribo lo escrito por mi hijo [Antauro], no le quedaría otra cosa que suicidarse [a Ollanta]. Cuando quebraban los gerentes, se suicidaban. Si lo condenan, va a acompañar a Fujimori a Toledo, en cierta forma está acompañando a Morales Bermúdez. Son tres presidentes, entonces va a la cárcel y más digno sería suicidarse, dijo Humala en la radio Capital. (La República, 2017).

Según Hurtado (2005) la deshonesta relación que existe entre el dinero y la política, independientemente de otros factores, obedece principalmente a la carencia de un orden cultural, pues en un país donde no se respeta el imperio de la ley, a las instituciones en su quehacer y además carece de ciudadanos que asuman una actitud de responsabilidad y compromiso; por más de que los mecanismos legales y las instituciones de control o prevención sean las mejores, jamás se lograrán los resultados deseados.

Desde nuestra perspectiva, no solo carecemos de un orden cultural, sino también de mecanismos legales e institucionales que sean realmente eficaces, un ejemplo de ello, es que, hasta antes del año 2017, no era obligatoria la rendición de cuentas de las campañas electorales, asimismo, frente al incumplimiento de la presentación de los informes financieros anuales, se aplicaba como sanción el retiro del financiamiento público directo, cuando este ni siquiera era ejecutado.

Si bien con la expedición de la Ley Nro. 30689 - publicada en el diario oficial "El Peruano" el 30 de noviembre de 2017 -, se han corregido algunos aspectos, como por ejemplo, la obligatoriedad de la presentación de los informes financieros sobre las campañas electorales, aun quedaron pendientes muchos aspectos que tampoco fueron considerados en la última reforma legal mediante Ley Nro. 31046, publicada el 26 de septiembre de 2020, como veremos más

adelante. En ese sentido, refiriéndose a la importancia de la regulación del dinero en política, Zovatto (2014) menciona:

Según la percepción de los ciudadanos, si el uso del dinero no se somete a una regulación o es mal regulado, amenaza la legitimidad de los procesos y las prácticas democráticas; esto, a su vez, implica que los gobiernos así surgidos sólo reflejan parcialmente las demandas e intereses del electorado. (p. 23).

#### **5.4. LOS RIESGOS QUE PRESENTA UNA REGULACIÓN DEFICIENTE DEL FINANCIAMIENTO PARTIDARIO**

Alguna vez hemos oído decir: “hecha la ley hecha la trampa”. Esta frase paremiológica, suele ser empleada para referirse, a aquellas formas de evadir una norma, luego de que esta, haya sido promulgada o modificada. En este aspecto, si bien la regulación del financiamiento partidario, tiene por finalidad regular la relación del dinero y las organizaciones políticas, esta, no siempre ha dado los resultados deseados, una muestra de ello, es la desconfianza y el descontento de la población que, se ha traducido en la deslegitimidad de estas organizaciones como base del sistema democrático.

Consciente de esta realidad, Quinto (2016) refiere:

Las normas jurídicas electorales en especial las relativas a la democracia interna y al financiamiento de los partidos se han visto desbordadas por la dinámica social, porque no se ha confeccionado todavía un cuerpo de conocimientos teóricos generales lo suficientemente profundo, extenso y sistematizado sobre los partidos políticos, como para poder estructurar una normatividad efectiva, además de justa. (p.26).

Lo dicho por Quinto, nos lleva a reflexionar, sobre aquellas propuestas y cambios legislativos que, más allá del ser el resultado de un desconocimiento sobre la materia a regular, también traducen la falta de voluntad y consenso

político, en el logro de un cambio auténtico. Zovatto (2014) a partir de su estudio, identifica en América Latina las siguientes cinco modalidades de riesgo recurrente que se presentan en la regulación del financiamiento político:

### **1.- La utilización del financiamiento espurio o ilegal**

El financiamiento privado es un recurso legítimo como necesario para los partidos políticos, ya que permite a las organizaciones políticas afinar los puentes de contacto con la sociedad. Empero, este tipo de reclutamiento abre un espacio de riesgos para la democracia, siendo uno de ellos la utilización del dinero espurio o ilegal. En el caso de los países de América Latina, se ha identificado que el mayor riesgo que proviene del crimen organizado, es el financiamiento de las campañas electorales por parte del narcotráfico a fin de conseguir impunidad.

Asimismo, los procesos de descentralización política emprendidos en casi toda la región Latinoamericana, facilitan la captura de las instituciones por parte del crimen organizado habida cuenta del costo generalmente limitado de las campañas locales. De igual forma, el sistema electoral de voto preferente que aumenta el gasto de las campañas e incrementa la personalización de la política, también ha dado lugar a la dificultad del control sobre los gastos electorales al interior del país.

Otro de los peligros, es el financiamiento que proviene de las organizaciones paramilitares como sucedió en Colombia, durante la década de los 90'. Por otro lado, están aquellos financiamientos que, si bien no tienen propiamente un origen ilegal, provienen de ciertas fuentes que pone en discusión la finalidad o el propósito que se persigue con las donaciones. Al respecto, podemos citar el financiamiento del expresidente brasileño Fernando Collor de Mello – conocido con el Indiana Jones de América Latina, por el ex presidente norteamericano George W. Bush, en alusión a su apariencia elegante, atlética y de espíritu joven -, por parte de los medios de comunicación, especialmente de TV Globo.

Asimismo, no menos importante es la desviación ilegal de fondos de la empresa mexicana petrolera estatal “Pemex” a la campaña del Partido

Revolucionario Institucional (PRI) en el año 2000; y, como no recordar el envío secreto de una maleta con US\$ 800,000 mil dólares, proveniente de Venezuela que habría tenido como destino financiar la campaña electoral de la ex Presidenta argentina Cristina Fernández de Kirchner en el año 2011. Estos últimos aportes si bien no provienen de fuente ilegales, son cuestionables y riesgosos, ya que pueden comprometer el interés público, peor aún, privatizar la toma de decisiones de aquellos funcionarios públicos que hayan resultado beneficiados con dichas entregas.

## **2.- La compra de influencias y los conflictos de interés**

Considerando el contexto descrito previamente, el conflicto de intereses y la compra de influencias, dependerán entre otros factores, de la cuantía de las contribuciones, de la transparencia de las entregas efectuadas, así como del carácter reservado con el que proceden los intervinientes. En este extremo, viene al caso recordar lo expuesto en la sentencia norteamericana *Buckley vs Valeo*<sup>45</sup>, a través de la cual, se señaló que las contribuciones privadas no solo afectan los procesos democráticos por los intercambios corruptos sino también por la apariencia de corrupción que con frecuencia generan.

Un caso que adquiere aun mayor trascendencia es el relacionado a los medios de comunicación privados, que a través de las tarifas diferenciadas o incluso en forma gratuita se han constituido en donantes en especie, sobre todo durante los periodos de campaña electoral. Como ejemplo podemos citar los casos de Uruguay, Costa Rica, Guatemala y México, donde se ha demostrado situaciones de potencial colusión entre los propietarios de los medios y los funcionarios responsables de regular las frecuencias del espectro electromagnético.

---

<sup>45</sup> Esta sentencia emblemática del año 1976, determinó entre otros aspectos que, el límite impuesto a las aportaciones particulares con la reforma de la Ley Federal de Elecciones de 1974, resultaba necesario a fin de garantizar la participación homogénea de todas las organizaciones políticas (sean estas pequeñas o grandes), sobre todo durante los periodos electorales. Asimismo, se hizo mención al peligro inminente que podían ocasionar las grandes contribuciones económicas que por lo general buscan asegurar un *quid pro quo* político (es una locución latina que significa algo por algo), de los potenciales servidores públicos.



### **3.- Las inequidades electorales graves**

Si bien la disponibilidad de recursos económicos no es una circunstancia determinante para obtener la victoria en una contienda electoral, no podemos negar que es un factor indispensable para el propio sostenimiento de las organizaciones políticas. De ahí que, su carencia o insuficiencia, puede crear algunas barreras para la participación política equitativa, del mismo modo, una entrega desigual puede influir en la integridad de los comicios electorales.

Un caso aún más serio, es la inequidad económica que al concurrir con otros factores distorsionantes, puede dar lugar por ejemplo, al uso de recursos del Estado para favorecer a una organización política o a un candidato oficial, que puede ir desde lo más sutil y difícilmente detectable (la asignación de publicidad estatal en medios de comunicación a fin de presionar el comportamiento periodístico) hasta formas mucho más obvias y generalmente prohibidas por la ley en los sistemas democráticos.

Pese a ello, en algunos casos de la región latinoamericana se ha podido advertir que las disparidades no impiden el triunfo de las fuerzas políticas que compiten en situación de clara desventaja. Por otra parte, debe quedar claro que, si bien la distribución de los recursos económicos está asociada al costo de las campañas electorales, ambas figuras son distintas. Para delimitar mejor el tema, podemos citar como ejemplo la reforma electoral producida en México en el año 1997, por medio de la cual se dispuso que los partidos políticos de oposición tengan acceso a un subsidio estatal excepcionalmente generoso.

La experiencia mexicana a decir de Zovatto (Op. Cit.) no solo advierte de que una distribución más equitativa de los recursos electorales puede influir considerablemente en la calidad de la competencia democrática, sino también, demuestra que la alternancia puede depender de la capacidad de la oposición para el gasto del dinero.

#### **4.- La desarticulación de los partidos y del sistema de partidos**

Una democracia funcional en un régimen presidencial demanda sobre todo de un sistema de partidos políticos estable, que no sea muy fragmentado ni polarizado, que se caracterice por dinámicas centrípetas y no centrífugas; asimismo, resulta necesario que los partidos políticos sean sólidos y capaces de alimentar continuamente el proceso político.

Si bien es cierto que el financiamiento partidario, no es un factor que determine la volatilidad y el formato o la polarización del sistema de partidos, su regulación sí es capaz de crear incentivos que marginalmente afectan su institucionalización, ya que incide en su democracia interna, niveles de transparencia, comportamiento, y sobre todo en las reglas de su financiamiento – en cuanto al monto y al método de desembolso para los subsidios estatales –; ya que estas, no deben crear barreras excesivas para la participación electoral, además deben contribuir con la consolidación de los partidos y del sistema de partidos.

#### **5.- La pérdida de credibilidad en la regulación del financiamiento político**

Una regulación deficiente del financiamiento político puede ser tan desastrosa como la ausencia de cualquier norma sobre la materia. Pues, debemos considerar que todo esfuerzo regulador genera expectativas sobre las nuevas normas que se proyectan como solución a las deficiencias advertidas; no obstante, cuando no se logran los efectos esperados, se deja un sentimiento de desilusión y cinismo que muchas veces se convierte en una barrera para hacer nuevos intentos de regulación.

Sobre el particular, el ex presidente ecuatoriano Hurtado (2005) reflexiona al respecto y nos dice que, los latinoamericanos solemos abastecernos de leyes, de tal manera que ninguna de ellas se concretiza, a esto se suma la dependencia de los tribunales de justicia que están direccionados por los partidos políticos, siendo este un impedimento para la administración idónea de tan importante labor; pues, no se puede pedir a alguien que se administre justicia a sí mismo o

peor aún si la persona que integra un tribunal recibe órdenes de los líderes de los partidos que lograron su nombramiento o designación en el cargo<sup>46</sup>.

Bajo este esquema, el referido político adiciona que las leyes y las instituciones solo funcionan para una sociedad determinada, cuando lo ideal debería ser que estas instancias sean órganos independientes de la política, dirigidas por personas que hayan alcanzado por mérito propio los cargos que desempeñan; de lo contrario, por más de que existan las mejores leyes, éstas no serán siempre aplicadas. No menos importante en este sentido es el empoderamiento de estas instancias, a través de una estructura profesional, con capacidad para hacer un seguimiento a la actividad electoral y política, direccionada a la determinación de infracciones y a la ejecución de las sanciones correspondientes.

Incide en que una legislación apropiada sobre el financiamiento partidario, es aquella que no impone necesariamente limitaciones extremas, como lo sucedido por ejemplo en el Ecuador, cuando se dispuso que para realizar una campaña electoral a favor de la candidatura de un alcalde, los costos no deberían superar los \$ 40,000 mil dólares (un anuncio televisivo en aquel entonces costaba alrededor de \$ 4,000 dólares en un espacio triple), esto, luego de que se supiera que un candidato había recibido más de tres \$ 3.000 000 millones de dólares para la realización de su campaña electoral.

## **5.5. ¿CÓMO AFRONTAR LOS RIESGOS DE UNA REGULACIÓN DEFICIENTE?**

Esta es una de las interrogantes más difíciles de responder que surgen al momento de pensar en un rediseño del contenido de una nueva regulación. Atendiendo a esta necesidad, Hurtado (Op. Cit.) nos propone algunas

---

<sup>46</sup> A propósito del comentario de Hurtado, viene al caso recordar la polémica liberación del ex presidente peruano Ollanta Humala Tasso y su esposa Nadie Heredia Alarcón - quienes se encontraban cumpliendo prisión preventiva -, luego de que el Tribunal Constitucional fallara a favor de ambos y declarase nulas las resoluciones que ordenaron y confirmaron el mandato de prisión preventiva contra la ex pareja presidencial. Esta decisión del Intérprete de la Constitución, fue muy cuestionada en su momento, uno de los argumentos sostenía que al ser dicha instancia un órgano eminentemente político (de acuerdo a la Carta Magna, los miembros del parlamento son quienes designan a los integrantes de dicho órgano) habría procedido en función a ciertos intereses de carácter político, para favorecer a los investigados con esta decisión.

sugerencias que podrían ayudar a transparentar la relación que existe entre el dinero y la política:

1. La reducción del tiempo para la realización de campañas electorales, ya que existe una estrecha relación entre la duración de estas y su costo.
2. La limitación de los montos donados, toda vez que, nadie dona una suma generosa, solo por motivos cívicos o patrióticos, sino por razones utilitarias.
3. Las contribuciones nominativas y no en efectivo, ya que estas últimas, dificultan la determinación de la identidad del contribuyente y se acude a la práctica de hacer constar como donantes a cualquier integrante del partido político.
4. La creación de incentivos a fin de que el ciudadano común, pueda contribuir al financiamiento político con pequeñas sumas de dinero, siendo luego deducibles al pago de impuestos.

Zovatto (2014) sobre el tema expuesto nos propone dos criterios reflexivos, que podrían ayudar en el desarrollo de esta labor ardua.

### **1.- Instrumentos de regulación y experiencia comparada**

La relación entre dinero y política puede ser regulado a través de un amplio repertorio de mecanismos jurídicos, que dan origen al denominado Sistema de Financiamiento Político (SFP); definido como el conjunto de disposiciones legales que determinan el uso de los recursos financieros partidarios - entre los que destaca las aportaciones dinerarias de personas naturales y jurídicas -, así como los mecanismos de supervisión y control.

Sin embargo, la diversidad de instrumentos disponibles y las combinaciones posibles, generan serias dificultades tanto para los reformadores de justicia como para los estudiosos en esta materia, ya que, bajo estas condiciones, la posibilidad de distinguir con claridad los resultados regulatorios y proponer posibles alternativas de solución a las deficiencias advertidas, resulta ser una tarea titánica.

Por otra parte, si bien los esfuerzos regulatorios no pudieron haber sido del todo fructíferos, no podemos negar que con ellos se ha adquirido cierta experiencia; por consiguiente, debemos detenernos en el examen de esa diversidad de instrumentos reguladores y en algunas de las principales lecciones derivadas de su aplicación en los diversos contextos. Esto, podría ayudar en alguna medida a superar las regulaciones deficientes de la materia, sobre todo en lo referente a los instrumentos de inspección y punidad.

## **2.- Instrumentos de regulación del financiamiento político**

Los instrumentos regulatorios del financiamiento político pueden ser clasificados en las siguientes categorías: 1) regulaciones sobre las fuentes de financiamiento privado, 2) sobre el financiamiento estatal o público, 3) sobre el gasto electoral, 4) sobre la transparencia y rendición de cuentas, y, 5) sobre los órganos de control y el régimen de sanciones. Desarrollando las dos primeras categorías, el autor sostiene:

### **2.1. La regulación de las fuentes de financiamiento privado**

La regulación del origen del dinero cobra mayor trascendencia cuando se trata del financiamiento privado, es por ello que, una forma de regular el flujo de recursos económicos que tiene como destino las actividades políticas, es a través del control o prohibición de ciertas fuentes de financiamiento, y es así como surgen las regulaciones “negativas” o “pasivas”; y, si por el contrario, promueven determinadas fuentes de financiamiento, entonces, se tratan de regulaciones “positivas” o “activas”.

Desde ese enfoque, en muchas de las democracias modernas se ha optado por restringir absolutamente el uso de ciertas fuentes de financiamiento, con niveles de intensidad muy dispares, a diferencia de otros sistemas que solo imponen un límite a los montos de las contribuciones. Las prohibiciones son generalmente las relacionadas a las donaciones foráneas (prohibidas en más de treinta países) y sobre ciertos tipos de donaciones corporativas, como las

provenientes de empresas estatales o de firmas beneficiarias de contratos o licencias otorgadas por el Estado.

La situación descrita comprende a la mayoría de países latinoamericanos, pues una parte de ellos han prohibido el financiamiento de ciertas fuentes, como por ejemplo los que provengan de gobiernos, personas jurídicas, instituciones o individuos extranjeros, así como de aquellos cuyo origen se desconozca. Otro grupo de países ha optado por imponer límites a las contribuciones, de tal forma que no existan aportes exorbitantes que puedan en riesgo la funcionalidad del sistema democrático. Ambas formas de restricción, tienen por finalidad evitar el financiamiento espurio o ilegal, así como la compra de influencias y los conflictos de intereses. Sin embargo, estas medidas suponen problemas significativos en su aplicación, ya que ello demanda como mínimo un extendido sistema de reporte o auditoria de los recursos utilizados por los partidos y candidatos, un requisito que ha probado ser difícil de satisfacer aun para las democracias más desarrolladas.

Asimismo, se debe considerar que cuando los límites de contribución son muy bajos, este puede conducir a resultados macabros. Un ejemplo de ello, fueron las medidas draconianas que se adoptaron en el siglo pasado, cuando se prohibieron completamente las contribuciones privadas, como lo sucedido en Francia en 1988 o en la India durante el periodo 1969 -1985, lugares donde se pudo advertir el surgimiento de un financiamiento opaco. Es por ello que, en Europa Occidental se muestra una actitud reacia sobre la adopción de este tipo de medidas, siendo mucho más efectivo, el empleo de mecanismos menos drásticos; por ejemplo, el financiamiento público, campañas electorales cortas, restricciones severas sobre publicidad electoral y altos niveles de transparencia.

## **2.2. Sobre el financiamiento estatal o público**

El financiamiento público según el autor comprende estas tres categorías básicas de subvención:

1. Subsidios directos.- son fondos públicos que se desembolsan directamente a los partidos políticos, de acuerdo al procedimiento y formalidades previstas en la norma de la materia.
2. Subsidios indirectos.- Son subvenciones en especie. Un ejemplo de ello son las franjas electorales.<sup>47</sup>
3. Subsidios específicos.- Son los fondos que se otorgan a las organizaciones relacionadas con los partidos o controladas por estos, como por ejemplo, las fracciones legislativas o la que se destina a sus institutos de investigación.

Uno de los países pioneros en América Latina en adoptar el financiamiento público fue Uruguay en 1928, según el autor, actualmente el 88% de los países de la región Latinoamericana cuentan con este tipo de subvención bajo alguna de las categorías citadas. Dentro de este contexto, cabe mencionar que, en el Estado peruano existe el subsidio indirecto (cubre el costo de la franja electoral durante las elecciones presidenciales y regionales, así como del acceso a los medios televisivos y radiales de propiedad del Estado en periodos no electorales, por parte de aquellas asociaciones políticas que han logrado la representación parlamentaria) y directo (entrega efectiva de dinero, con cargo al presupuesto general de la república), condicionado a la representación parlamentaria y efectivo desde el año 2017, habiendo estado regulado desde el año 2003, fecha en la que se aprobó la Ley Nro. 28094, “Ley de Organizaciones Políticas” – en aquel entonces “Ley de Partidos Políticos”.

En el resto de países latinoamericanos, el financiamiento público se materializa bajo diversas modalidades, y en algunos casos, opera tanto en periodos electorales como no electorales. Actualmente, Bolivia y Venezuela son los únicos países que no otorgan esta subvención bajo ninguna de las categorías mencionadas. Zovatto citado por Domínguez & Escobar (2018), da a conocer la

---

<sup>47</sup> Hurtado (2005) nos dice que la mejor forma de intervención estatal a favor de los partidos políticos, es la de garantizarles el acceso a los espacios de comunicación, particularmente en la televisión y en momentos de alta audiencia; a fin de que estas organizaciones nos presenten algo más que propaganda electoral, ya que la política que se resuelve en la propaganda de televisión, no ayuda a los ciudadanos a escoger a sus candidatos, muchos menos a tomar una decisión.

relación de los países Latinoamericanos que cuentan o contaron con este tipo de financiación, así como el periodo de su vigencia. (Ver cuadro Nro.1 en la siguiente página).



**CUADRO Nro. 1****AÑO DE INTRODUCCIÓN DEL SUBSIDIO PÚBLICO Y PERIODO DE FINANCIAMIENTO EN AMÉRICA LATINA**

<b>País</b>	<b>Año</b>	<b>Periodo</b>
Argentina	1957 (indirecto) y 1961 (directo)	Ambos periodos
Bolivia	Incorporado en 1997 y suprimido en 2008	----
Brasil	1971	En periodo no electoral
Colombia	1985	Ambos periodos
Costa Rica	1956	Ambos periodos
Chile	1988 (indirecto) y 2003 (directo)	Ambos periodos
Ecuador	1978	Ambos periodos
El Salvador	1983	En periodo electoral
Guatemala	1985	En periodo no electoral
Honduras	1981	En periodo electoral
México	1973 (indirecto) y 1987 (directo)	Ambos periodos
Nicaragua	1974	En periodo electoral
Panamá	1997	Ambos periodos
Paraguay	1990	Ambos periodos
Perú	1966 (indirecto) y aparece en 2003 En la ley Nro. 28094 (directo) otorgado a partir de 2017	En periodo no electoral
República dominicana	1997	En periodo no electoral
Uruguay	1928	-----
Venezuela	Incorporado en 1973 y eliminado en 1999	Ambos periodos

*Fuente.* Datos tomados de Domínguez & Escobar (2018).

Según Domínguez & Escobar (2018), el financiamiento público se destaca por las siguientes razones: 1) limita la incidencia de los intereses particulares, 2) transparenta el origen y gasto del dinero, 3) promueve igualdad en las elecciones, y 4) permite la supervisión y vigilancia. No obstante, también existen críticas, entre las que se menciona, por ejemplo, la dependencia de las organizaciones políticas y el distanciamiento del electorado, así como la disminución de afiliaciones.

Para otros, este subsidio es cuestionable porque conlleva un incremento en el pago de impuestos, además de considerarlo como un mecanismo ineficiente para evitar la compra de influencias entre los actores políticos. Zovatto (2014) conocedor de estos aspectos negativos, así como de los positivos, refiere que el tema del financiamiento público todavía no está concluido, sobre todo en lo que concierne al subsidio directo, ya que, al ser un mecanismo excepcionalmente variado, no resulta fácil determinar su impacto.

Empero, señala que más allá de ello, al momento de pensar en una posible aprobación de esta forma de subvención, previamente se defina al menos las siguientes consideraciones: ¿qué actores políticos deben recibir dicha subvención?, ¿con qué frecuencia debe ser entregado?, ¿qué condiciones se deben cumplir para su otorgamiento? y ¿Quién debe definir su entrega y cómo debe realizarlo?.

Respondiendo las interrogantes planteadas desde la experiencia comparada, el autor nos dice con relación a la primera interrogante que, la receptora por excelencia de los subsidios directos en la mayoría de los países, es la estructura central de las organizaciones políticas, con algunas excepciones, como es el caso de Bélgica, Taiwán y Estado Unidos. En otros países como Australia, Canadá, Austria y Suecia, son los órganos subnacionales de los partidos los que resultan beneficiados a veces y con excepcional generosidad. Por otra parte, el apoyo directo a los candidatos presidenciales si bien es menos común, se da en países como Francia, Uruguay y Estados Unidos.

En lo que concierne a la segunda pregunta sobre la periodicidad del desembolso, sostiene que este puede ser entregado de manera permanente o solo en periodos electorales, en algunos casos ambas formas coexisten. Así, en algunos países, la entrega del financiamiento es permanente y se da en forma anual a fin de contribuir con la realización de actividades no electorales, por ejemplo, en la expansión y mantenimiento de la estructura partidaria. Esta forma de distribución, existe en casi todos los países de Europa occidental, a diferencia de América del Norte y América Latina, donde prevalece la entrega electoral.

La prioridad de esta entrega, conlleva a entender de forma distinta la naturaleza y las funciones de los partidos políticos en el sistema democrático, así, en los Estados Unidos, al ser esta entrega durante los periodos electorales, se entiende claramente que estas asociaciones son más importantes para las disputas electorales y menos cruciales que los aspirantes políticos que postula. Una situación distinta se observa en Europa, donde se prioriza el financiamiento permanente, ya que los partidos políticos son concebidos como instancias necesarias e indispensables para el sostenimiento del gobierno democrático.

Sobre el momento del desembolso del financiamiento público en periodo electoral, cabe precisar que las subvenciones exclusivamente postelectorales, como en Australia, pueden significar en algunos casos un obstáculo importante para los partidos nacientes, ya que por lo general cuentan con menores recursos económicos y capacidad crediticia. En algunos países, como en Estados Unidos, esta entrega se hace con anterioridad a los comicios electorales. España es uno de los países donde se hace una entrega pre y post electoral.

En el caso de América Latina, no hay un patrón homogéneo sobre esta transferencia, ya que en algunos países se ha contemplado su entrega postelectoral, como es el caso de Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y Paraguay. Otros países como Argentina han optado por la entrega preelectoral; también hay países donde opera ambas formas de distribución.

En cuanto a las barreras de acceso y las reglas de asignación del financiamiento directo, el autor sostiene que estas restricciones tienen por finalidad evitar la proliferación de partidos y candidatos que puedan beneficiarse con esta entrega. Este filtro incluye diversos criterios que comprende, por ejemplo: la representación parlamentaria en la elección previa (Finlandia), el número absoluto de votos (Dinamarca o Portugal), el porcentaje de votos obtenidos (Alemania o Nicaragua) o por la combinación de escaños y votos (Suecia o Costa Rica). La carencia de restricciones es menos usual y por lo general está asociada a la existencia de algunos subsidios puntuales.

En lo que respecta a América Latina, cabe destacar que buena parte de las naciones de esta región, que han incorporado el financiamiento público directo, también han regulado algún condicionamiento para su otorgamiento. Estas restricciones oscilan desde niveles de votación muy bajos (10.000 votos para Honduras y del 0.04% de la votación para Ecuador) hasta relativamente altos (5% de los votos en las elecciones anteriores Brasil).

En países como Bélgica, Grecia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Uruguay, la distribución del financiamiento directo se realiza proporcionalmente de acuerdo al porcentaje de votos obtenidos; en el caso de Finlandia, Suecia, o Paraguay, se realiza en función a los escaños obtenidos. Otros sistemas, variando un poco esta forma de reparto han optado por entregar parte de este subsidio en proporciones iguales entre todos los beneficiarios y el porcentaje restante en función a los escaños o votos obtenidos; tal es el caso de Israel, Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú<sup>48</sup> y República Dominicana. (Ver cuadro Nro. 02 en la siguiente página).

---

<sup>48</sup> De acuerdo a la legislación electoral, este criterio proporcional funciona de la siguiente manera: Art. 29 de la Ley Nro. 20894, Ley de Organizaciones Políticas.- b) (...) 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.

**CUADRO Nro. 2****CRITERIOS PARA DETERMINAR LA ENTREGA DEL SUBSIDIO ESTATAL DIRECTO EN AMÉRICA LATINA**

<b>Criterio</b>	<b>Países</b>
Representación en el Congreso	Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay
Participación en la elección	Argentina, Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, Panamá, República Dominicana
Inscripción como partido político	Chile, El Salvador, México, Panamá, Paraguay
Cuota de votos en las elecciones anteriores	Bolivia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, República Dominicana
Cuota de votos en las próximas elecciones	Colombia, Costa Rica, México, Nicaragua, Panamá
Cuota de escaños en las elecciones Anteriores	Brasil, Ecuador
Cuota de escaños en las próximas Elecciones	Colombia
Cumplir con los requisitos legales de la organización	Chile
Presentación de informes después de las elecciones y declaración clara del porcentaje de contribución asignado a la formación y organización política.	Costa Rica

*Fuente.* Datos tomados de Domínguez & Escobar (2018).

En el caso de Canadá y Francia se ha establecido un monto fijo de reembolso para los gastos electorales que separa la distribución del subsidio que corresponda por los resultados en las urnas. Otros países han reemplazado la asignación proporcional o cuasi proporcional por otras alternativas (matching grants) como el desembolso de los fondos estatales en función a la capacidad de los partidos (Alemania) o candidatos presidenciales (Estados Unidos), a fin de atraer pequeñas contribuciones privadas.

Con respecto a la última pregunta sobre quién debe definir el monto de la subvención y cómo debe realizarse, el autor menciona que tal responsabilidad corresponde exclusivamente a los parlamentarios, y por eso que, en diversos países, se ha regulado a través de una norma específica entre otros aspectos, la

forma de su cálculo, a fin de prevenir alguna maniobra política. Siendo ello así, señala que en algunos países como Italia y Honduras se ha fijado como una de las reglas de ese cálculo, el monto que debe pagarse por escaño o voto, a diferencia de otros países como México e Israel, donde se ha determinado que un ente apolítico sea el que determine el monto a entregar.

Al igual que la heterogeneidad de los métodos para definir los montos de entrega del financiamiento público directo, las sumas que los países asignan para este tipo de subsidio resultan ser aún más diversas. Este aspecto resulta ser trascendental, porque más allá del objetivo propuesto con este subsidio, debe considerarse que el monto entregado sea realmente significativo para atender las demandas políticas, y deben alcanzar una cierta “masa crítica” como resultado visible, de lo contrario deviene en un instrumento inocuo.

Los criterios de cálculo de la asignación del financiamiento público directo, también siguen un patrón distinto en cada país de la región, así, en algunos casos se considera la cantidad de votos o escaños obtenidos<sup>49</sup>, mientras que, en otros, parte de este monto es distribuido en forma equitativa entre los partidos beneficiarios, y el porcentaje restante es entregado en función a los votos o escaños alcanzados. (Ver cuadro Nro. 3 en la siguiente página).

---

<sup>49</sup> De acuerdo a la norma electoral, las asociaciones partidarias que obtengan representación parlamentaria reciben el subsidio estatal directo, para tal fin, el Estado designa el equivalente al 0.1 % de la Unidad Impositiva Tributaria (es el valor en soles establecido por el Estado para determinar impuestos, infracciones, multas y otros aspectos tributarios) por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso (...). (Art. 29 de la Ley Nro. 28094, Ley de Organizaciones Políticas).

**CUADRO Nro. 3****CRITERIOS PARA DETERMINAR EL PORCENTAJE DE LA ENTREGA DEL  
SUBSIDIO ESTATAL DIRECTO EN AMÉRICA LATINA**

<b>Criterio</b>	<b>Países</b>
Proporcional a los votos recibidos	Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana
Igual Panamá,	Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú, República Dominicana
Mismo monto por votos recibidos	Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Uruguay
Proporcional a los escaños recibidos	Colombia, Honduras Paraguay

*Fuente.* Datos tomados de Domínguez & Escobar (2018).

En cuanto a la finalidad que persigue el financiamiento público directo en periodo no electoral, en la mayoría de los países de la región Latinoamericana, es destino para el fortalecimiento y el desarrollo institucional de los partidos políticos, a través de la realización de actividades de capacitación, formación de cuadros políticos e investigación. (Ver cuadro Nro. 4 en la siguiente página).

**CUADRO Nro. 4****FINALIDAD DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO  
DIRECTO EN AMÉRICA LATINA**

<b>Criterio</b>	<b>Países</b>
Actividades para el funcionamiento partidario	Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú
Gastos de campaña	Argentina, Brasil, Ecuador, México, Panamá, Paraguay
Institución intrapartidaria	Brasil, Chile, Colombia, México
Educación cívica, política y capacitación de mujeres	Panamá

*Fuente.* Datos tomados de Domínguez & Escobar (2018).

Si bien Panamá destina parte del financiamiento público directo de los partidos políticos para la educación cívica, política y capacitación de mujeres, algunos países como Chile, Colombia, Brasil, Costa Rica, México y Panamá persiguen una finalidad similar a través de una partida presupuestal que el Estado desembolsa directamente para tal fin. En nuestro caso, de acuerdo a la normativa electoral la difusión de la publicidad política y la realización de actividades de formación, capacitación, investigación y difusión de estas, se desarrollarán considerando la igualdad, paridad y no discriminación entre hombres y mujeres.

Como ya sabemos, el financiamiento público también se da a través de las subvenciones indirectas y específicas que complementan en forma más modesta a la subvención directa. En ese sentido, independientemente de la práctica casi generalizada del apoyo institucional a los miembros del poder legislativo, se pueden distinguir estas tres formas de subvención indirecta: 1.- el uso privilegiado o gratuito de los servicios públicos, 2.- las exenciones impositivas para las donaciones políticas y su transparencia (un ejemplo de ello, son los países de Canadá, Francia, Alemania, Holanda, Taiwán, Chile y México), 3.- la emisión gratuita de publicidad en los medios de comunicación estatal (una



práctica muy extendida en Europa occidental que aumenta en otras regiones) y 4.- el uso gratuito del correo para efectos de contactar a los votantes, esta es una práctica muy común a nivel internacional, principalmente en los países de Australia, Finlandia, Francia, Italia, Japón y el Reino Unido.

En América Latina, la modalidad de subsidio indirecto más importante, es el acceso gratuito a los medios de comunicación, ya sean estatales o privados, esto, como reconocimiento a la enorme importancia que tienen los medios de comunicación, sobre todo la televisión durante las luchas electorales. Esta modalidad en algunos países de la región solamente rige durante los periodos electorales, en otros casos la legislación específica que el acceso a este derecho es de carácter permanente. En el caso de las campañas electorales, algunas legislaciones toleran tanto el acceso a la franja gratuita como la compra de espacios por parte de las propias organizaciones políticas, ya sea en la televisión o en la radio; otras legislaciones prohíben esta coexistencia.

En la región, Costa Rica y Honduras son los únicos países que no han previsto el acceso gratuito a los medios de comunicación, en el resto de países que se ha previsto esta modalidad del financiamiento público indirecto, se ha regulado algunos criterios para su concesión. (Ver cuadro Nro. 5 en la siguiente página).

**CUADRO Nro. 5****CRITERIOS PARA EL ACCESO A MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN AMÉRICA LATINA**

<b>Criterio</b>	<b>Países</b>
Igual	Argentina, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay
Cuota de escaños	Brasil, Colombia, Perú <sup>50</sup>
Número de candidatos	República Dominicana
Cuota de votos en elección anterior	Argentina, Chile, México
Otros	Brasil, El Salvador

*Fuente.* Datos tomados de Domínguez & Escobar (2018).

En el caso peruano, de acuerdo al artículo 35 de la Carta Magna, solo es posible la contratación de publicidad electoral en los canales televisivos y radiales a través del subsidio indirecto, para el caso de los procesos electorales.

Para Zovatto (Op. Cit.), en el contexto latinoamericano la utilidad de los subsidios indirectos resulta ser limitada, pues la recaudación tributaria es deficiente, asimismo, refiere que el acceso a los medios de información de propiedad del Estado, sobre todo el de la televisión, no tiene mucha efectividad ya que las señales de audiencia de los medios estatales son muy bajas en la región.

Además de esta modalidad, el financiamiento público indirecto en el sistema electoral latinoamericano también comprende otras formas de intervención que va desde la reducción de impuestos hasta el transporte subvencionado. (Ver cuadro Nro. 6 en la siguiente página).

<sup>50</sup> De acuerdo a nuestra legislación electoral, las asociaciones políticas con representación congresal, podrán acceder durante los cinco años posteriores a los comicios generales a los canales televisivos y radiales de dominio estatal, por un espacio de cinco minutos mensuales.

**CUADRO Nro. 6****OTRAS FORMAS DE FINANCIAMIENTO  
PÚBLICO INDIRECTO EN AMÉRICA LATINA**

<b>Tipo</b>	<b>Países</b>
Reducción de impuestos	Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay
Gastos de Envío gratuitos o subvencionados	Colombia, Guatemala, México, Panamá
Locales para reuniones de campañas	Brasil, Guatemala
Espacio para materiales de campaña	Guatemala
Transporte gratuito o subvencionado	Colombia

*Fuente.* Datos tomados de Domínguez & Escobar (2018).

Para el jurista argentino, si bien la pluralidad de los instrumentos de subvención estatal, así como su imbricación con el diseño institucional que los rodea, no permite identificar con claridad las consecuencias que se han logrado con su aplicación, sí hace posible evidenciar estas tres consideraciones a tomar en cuenta:

1. La experiencia de Canadá y gran parte de Europa Occidental ha demostrado que las subvenciones públicas tienden a minimizar la importancia de las aportaciones particulares, sin embargo, ello no resulta de la misma financiación pública, sino de la presencia de un conjunto de factores institucionales que concurren; como, por ejemplo, las campañas cortas, las restricciones a la emisión de publicidad electoral, los incentivos fiscales para las donaciones pequeñas, entre otros. Las subvenciones estatales por más generosas que sean, no impiden la ausencia de irregularidades en el financiamiento político, una muestra de ello han sido los casos que se han presentado en los países de Alemania, Austria, España, Francia, Israel e Italia.
2. No existe evidencia alguna – como lo sostiene algunos críticos – de que el financiamiento público osifique el sistema de partidos, por el contrario,

este tipo de subvención tiende a favorecer a los partidos pequeños y en algunos casos son decisivos para prescindir de los sectores empresariales, además de equilibrar la competencia electoral y distanciar a los candidatos y partidos de los sectores empresariales. En América Latina este tipo de financiamiento suele ser casi la única forma de equilibrar el desproporcionado peso de pequeños círculos empresariales en las finanzas partidarias.

3. Cuando los subsidios son entregados a los partidos y sobre todo cuando los desembolsos son anuales, los fondos estatales pueden producir un efecto en el crecimiento y robustecimiento de las estructuras partidarias; no obstante a ello, en algunos contextos puede ser interpretado como un signo de debilitamiento del poder por parte de los miembros del partido sobre la dirigencia partidaria; pese a ello, para el autor el fortalecimiento de las estructuras partidarias es una necesidad en América Latina.

Estas tres consideraciones a decir de Zovatto (Op. Cit.), son tendencias cuya aplicación tiene un carácter contingente, ya que los efectos del financiamiento público dependen del propio diseño del sistema de subsidio, de su relevancia económica, de su relación con el sistema electoral, y en general del marco institucional en el que se lleva a cabo la competencia democrática.

Así, por ejemplo, Colombia y México son dos de los países donde se puede advertir que el referido financiamiento ha favorecido a la equidad electoral, así como a la creación de nuevas fuerzas y al mantenimiento de voces independientes en el ámbito de la política. Del mismo modo, la entrega anticipada de este subsidio ha significado en algunos casos mejores condiciones para la irrupción de nuevos protagonistas, ha contribuido además a que los partidos políticos o movimientos contestatarios puedan mantenerse en caso no cuenten con apoyo privado.

Desde el planteamiento del autor (Op. Cit.), la elección de un sistema de financiamiento político se cimienta sobre estas cuatro decisiones estratégicas:

1. La primera, consiste en determinar el modelo de financiamiento que se vaya a poner en práctica, para lo cual, resulta útil tener una visión global de los cuatro modelos que se exponen a continuación. Esta decisión, determina en gran medida el desarrollo de las siguientes decisiones:

a) El modelo nórdico. - esta opción tiene como cimiento la autonomía de los partidos políticos (autorregulación) y la confianza en la madurez de los votantes. Los partidos políticos son concebidos como asociaciones, que de manera voluntaria desarrollan sus funciones, realizan sus transacciones y se organizan dentro de un marco de privacidad. Del mismo modo, cada votante es considerado libre para la toma de decisiones, ni el dinero ni la publicidad podrán impedir el ejercicio racional de su albedrío.

Las presiones tanto de los partidos como de los votantes suelen equilibrarse, de tal manera que se salvaguarde el espacio idóneo para la adopción de decisiones. Suecia es un ejemplo de ello, en este país varios intentos de regulación estatal han fracasado, mientras que los acuerdos voluntarios entre los partidos políticos para buscar transparencia en el origen y el manejo de los recursos económicos han tenido éxito.

b) El modelo alemán. - esta opción está basada en la transparencia, pues si existe algún indicio o riesgo de que la financiación privada pueda estar atada a la toma de decisiones, esta situación se corrige si el ciudadano conoce a cabalidad las fuentes de financiamiento. En este país, a partir de 1984, los partidos políticos están obligados a rendir informes públicos, incluyendo un balance de ingresos y gastos.

c) El modelo activista. - A través de esta opción, ciertas agencias públicas se dinamizan argumentando de que ninguna de las dos opciones anteriores es perfecta. Dentro de este modelo, resalta

como ejemplo la aprobación de la Ley Federal de Elecciones y Campañas (1974) y la creación de la Comisión Federal de Elecciones para implementar normas específicas sobre campañas, así como para supervisar y verificar la actuación de los beneficiarios de las donaciones. Todo ello, como resultado del escándalo de Watergate<sup>51</sup> que tuvo lugar a inicios de la década de 1970, en los Estados Unidos de Norteamérica.

d) El modelo de regulación diversificada. - Este modelo propicia una visión más amplia en el campo regulador, pero con expectativas más modestas. A partir de ello, en el año 1974, en Canadá se expidió la ley canadiense de elecciones. Este dispositivo legal, incluye la limitación de costos en las campañas electorales, la limitación en el espacio televisivo, la financiación estatal por reposición parcial, los descuentos tributarios a pequeños donantes, la obligatoriedad de presentar informes sobre los ingresos y egresos siempre y cuando se haya superado un monto determinado, así como la creación de una agencia para supervisar la aplicación de la ley.

2. La segunda decisión estratégica está relacionada a determinar si se desea o no el financiamiento público. El comportamiento del sistema de partidos y la capacidad de moldear las prácticas de financiamiento dependen de muchísimos factores, empezando por la propia configuración del sistema de subsidio que puede ser extremadamente variada.

---

<sup>51</sup> Este escándalo político, que involucró al ex presidente Richard Milhous Nixon, y que trajo consigo su dimisión como mandatario, aconteció en la década de 1970, en los Estados Unidos de Norteamérica. Tuvo como origen el robo de documentos del Comité Nacional del Partido Demócrata de dicho país, cuyas oficinas se encontraban en el complejo de Watergate de Washington D.C, así como el posterior intento de encubrimiento a los responsables del robo, por parte de la administración de Nixon, quienes habrían estado vinculados al Comité para la Reección del entonces mandatario en 1972, por el Partido Republicano. Sobre los implicados, también recaía la responsabilidad de haber manejado fondos de manera directa (aceptaban y aprobaban cheques en nombre del comité) para la campaña política de Nixon, sin que se respetase la designación de un solo responsable para dicho propósito, además de haber incurrido en otras irregulares sobre el manejo de fondos.

3. La tercera decisión consiste en determinar el monto del financiamiento público con relación al financiamiento privado. Esta decisión va depender directamente de cada país, así, en algunos casos se optará por darle mayor peso al primero de ellos, mientras que en otros será priorizado el financiamiento privado.

Sobre este aspecto, señala que un financiamiento exclusivamente público además de convertir a los partidos políticos en oficinas públicas dependientes del Estado, genera el denominado “aprendizaje patológico”, ya que cada vez se debilita con mayor intensidad las actividades destinadas a recaudar las donaciones, con una posible secuela en el debilitamiento de la participación. Por otra parte, una financiación exclusivamente privada elimina o reduce las ventajas que ofrece la financiación pública traducida en términos de transparencia, equidad y autonomía.

Sobre la preferencia de uno u otro sistema de financiamiento partidario, el autor se muestra a favor del financiamiento mixto (tendencia en América Latina) con una preponderancia del financiamiento público sobre el privado, complementado con el mecanismo de subvención compartida (matching grant), desgravaciones fiscales para las donaciones con montos de hasta US\$ 10,000 dólares, así como una absoluta transparencia.

Precisa además que, el financiamiento público debe comprender un monto generoso, de tal manera que pueda ser considerado como un sustitutivo y no un aditivo, y así pueda cumplir al menos con estos tres de sus objetivos principales: 1) evitar que los partidos políticos ante la necesidad de contar con grandes sumas de dinero, sean tentados por grupos económicos de interés o peor aún del crimen organizado; 2) propiciar condiciones de equidad electoral; y, 3) fomentar la institucionalización, el fortalecimiento, la capacitación, la

democratización interna así como la equidad de género tanto intra como inter partidos.

- 4.- La cuarta decisión estratégica pasa por definir en qué modalidad debe concretarse el financiamiento público (directo, indirecto y específico). Sobre esta elección, el autor se inclina a favor de la combinación del financiamiento público directo, con la introducción de franjas electorales gratuitas, seguidas de la prohibición de compra de propaganda política electoral por parte de los partidos políticos.

Destaca además la importancia de que por mandato legal se disponga que entre el 20% y 30% del monto total de la subvención estatal, sea priorizado en labores de capacitación e indagación, a fin de contribuir con el fortalecimiento de estas organizaciones y sean concebidas como usinas de ideología, generadoras de propuestas de cambio y preparación de cuadros políticos. Asimismo, debe ser obligatorio de que parte de este subsidio esté destinado a mejorar las condiciones de equidad de género.

Por último, no menos importante para el jurista es el fortalecimiento de las atribuciones, competencias y recursos (humanos, económicos, etc.) del órgano encargado del monitoreo, control y vigilancia del financiamiento partidario, que junto a un régimen gradual, variado y efectivo de sanciones evite la impunidad en caso de incumplimiento. En ese sentido, a decir de Zovatto (2014) debemos considerar que “la ley no es una herramienta única. Hay factores culturales y pedagógicos que deben ser tenidos en cuenta. El papel de la sociedad civil es importante”. (p.44).

Fuentes (2016), complementando las ideas anteriores, no dice que, si bien la regulación de los mecanismos de control ayuda frente a los casos de corrupción, estos, no siempre son capaces de reducir los niveles de corrupción. Menciona a modo de ejemplo que, en el caso chileno, tras los escándalos de financiamiento irregular en el año 2003, se realizaron algunos refuerzos regulatorios, siendo uno



de ellos, la posibilidad de que las personas jurídicas con fines de lucro puedan realizar aportes a las campañas electorales a cambio de ciertas exoneraciones tributarias.

Sin embargo, estos ajustes legales no fueron fructíferos del todo, ya que el nivel de corrupción era un mal perenne por el bajo control externo de las campañas, las sanciones débiles (que por cierto solo eran pecuniarias), y por la baja transparencia en el manejo del dinero (incentivos débiles para la entrega de información detallada y verídica).

Otra de las debilidades advertidas fue la fragilidad del Servicio Electoral, al no existir la posibilidad de verificar los gastos declarados, mucho menos era posible la exigencia del detalle de los egresos realizados; de esta manera, los candidatos podían justificar grandes cantidades de dinero como gastos menores. No menos visible, fue el consentimiento de la norma en cuanto a las donaciones anónimas que solo eran conocidas por el administrador electoral de cada campaña electoral. Este tipo de aporte era similar a las donaciones reservadas, que eran canalizadas a través del Servicio Electoral y en montos fraccionados para cada candidato.

Desde esa perspectiva, para el autor existen tres principios básicos en el marco regulatorio del financiamiento político, siendo estos: la justicia, equidad y probidad. El primero de ellos, garantiza a través de la libertad de opinión, la intervención ciudadana, en tanto no busque promover políticas de odio; la equidad, porque todos tengan las mismas condiciones de expresar sus ideas, sin que se produzcan diferencias; y la probidad porque las formas que ordenan esta carrera, sean lícitas y transparentes.

Según el autor, el logro de un sistema político con competencia justa, equitativa y proba demanda de la independización de la política de los intereses económicos. Si la acción política se mantiene independiente del financiamiento privado, menor será la expresión de los intereses particulares en las políticas públicas. Es por ello que, la determinación de un marco legal, conlleva a

identificar el grado de restricción del financiamiento privado, así, la propuesta de un primer modelo restringe dicho financiamiento para evitar el conflicto de intereses, a diferencia de un segundo modelo que permite el acceso del financiamiento privado, pero lo limita con la intervención del Estado a través del financiamiento público directo.

Desde esa lógica, Fuentes (Op. Cit.) desarrolla las siguientes consideraciones que deben ser observadas al momento de diseñar un marco regulatorio sobre el financiamiento partidario:

### **1.- Prohibir donaciones privadas directas**

En vista de que los recursos privados no son accesibles para todas las organizaciones políticas, y que además compra intenciones, la solución no pasa por el simple hecho de prohibir las donaciones privadas directas, ya que ello, cuestiona la visión liberal y tradicional del dinero, respecto a su libre disposición por quien sea su dueño. Por consiguiente, se podría sugerir un sistema de incentivos para el sector privado que haga donaciones - por ejemplo, la reducción de impuestos –, que, por cierto, deberían estar destinadas a un fondo común para actividades electorales y permanentes de los partidos políticos.

### **2- Financiación partidaria como ciclo íntegro**

Debemos obviar el dualismo al referirnos al financiamiento partidario como financiamiento electoral y financiamiento permanente, pues en realidad, los partidos políticos siempre están en campaña; por consiguiente, lo importante es la existencia de una normativa íntegra que aborde el conjunto de recursos que se allegan a los partidos.

### **3.- Financiamiento público para partidos en actividades específicas**

Si bien puede resultar ser una medida impopular, es necesario para la subsistencia del sistema democrático, que el Estado financie las operaciones básicas de los partidos políticos (local partidario, luz, agua, etc.), así como los

gastos de capacitación, formación de militantes y de apoyo legislativo a los partidos.

#### **4.- Establecer/fortalecer mecanismos de control**

Una de las reformas urgentes que demanda el sistema electoral, es la regulación o el fortalecimiento de los mecanismos de control respecto a los ingresos y egresos de los recursos económicos. Estos controles, deben darse ex ante, durante (por ser este el momento donde se registran los mayores ingresos) y ex post a los procesos electorales. Uno de estos mecanismos, podría ser las auditorías in situ, a efectos de que se pueda mitigar o minimizar la comisión de actos irregulares en la recepción y administración de los fondos partidarios.

#### **5.- Transparencia en la política**

Una política de Transparencia no solo demanda de la publicidad de los gastos efectuados por parte de los partidos y los candidatos, sino que, además, está relacionado al fácil acceso - a través de diversos medios y antes de un proceso electoral-, al lenguaje simple y claro, a la verificación de la información suministrada, así como a la divulgación de la metodología aplicada en la elaboración de dicha información.

#### **6.- Acceso equitativo a medios de comunicación**

Los actores políticos que estén llamados a participar en el debate político, deben tener acceso equitativo a los medios de comunicación (tv, radio, prensa e internet), independientemente del peso electoral con el que gocen, para tal efecto, se debe garantizar que, durante los comicios electorales, se asignen los tiempos correspondientes a cada partido político.

#### **7.- Control de actividades aledañas**

También resulta necesario regular otras actividades de la acción política, tal es el caso de las encuestas de opinión pública, a fin de obligarlas legalmente a

definir su fuente de financiamiento, la metodología empleada en la obtención de resultados, así como la necesidad de que establezcan un timing para la presentación de los resultados. Un último aspecto que no puede pasar inadvertido, es la regulación de las campañas promovidas por los particulares o por las ONGs, durante los periodos electorales, ya que puede tratarse de asociaciones partidarias que disfrazan actividades en grupos de interés particular.

## **5.6. EL FINANCIAMIENTO PARTIDARIO EN LA LEGISLACIÓN PERUANA**

A continuación, desarrollaremos algunos alcances legales sobre la financiación partidaria en el Estado peruano, para tal efecto, tendremos en cuenta lo señalado por la legislación electoral y particularmente lo dispuesto en el Reglamento de Financiamiento y Supervisión Partidaria.

### **5.6.1. El subsidio estatal directo**

De acuerdo a la legislación electoral, las asociaciones partidarias que obtengan representatividad parlamentaria podrán recibir este subsidio, debiendo destinar un 50% en gastos de operatividad usual y en la compra de bienes, siempre y cuando estos, estén destinados para la realización de las actividades propias del partido. Con el resto del porcentaje se ejecutarán actividades de capacitación, formación e investigación.

Para este fin, de acuerdo a la norma de la materia, se destinará el equivalente al 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso. El Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios<sup>52</sup>, aprobado a través de la Resolución Jefatural Nro. 000436-2020-JN/ONPE y publicado el domingo 29 de noviembre de 2020, precisa sobre

---

<sup>52</sup> El primer Reglamento sobre Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, data del 16 de marzo del año 2005, aprobado mediante Resolución Jefatural Nro. 060-2005-J/ONPE.

este aspecto que, el monto total de este subsidio se obtiene de la multiplicación de la totalidad de los votos emitidos (válidos, blancos y nulos) por la suma equivalente al referido valor de la UIT correspondiente al año en el que se realiza las elecciones generales.

Una vez efectuada esta operación, de acuerdo a la norma electoral, la transferencia de los fondos se realizará a razón de un quinto por año, distribuyéndose un 40% en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación parlamentaria y el 60% en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido político en la elección respectiva. Vale recordar que el financiamiento público directo estuvo previsto en la legislación peruana desde el año 2003, fecha en la que se aprobó la Ley Nro. 28094, Ley de Organizaciones Políticas – antes Ley de Partidos Políticos -; sin embargo, este subsidio recién se está haciendo efectivo a partir del año 2017, conforme se advierte de la Tercera Disposición Transitoria de la Ley Nro. 30414, publicada el 17 de enero de 2016.

De acuerdo a la última modificatoria del título VI de la Ley de Organizaciones Políticas, mediante Ley Nro. 31046, publicada en el diario oficial “El Peruano”, el 26 de setiembre de 2020 -, se dispone en el Art. 29 de la referida norma, que el financiamiento público directo que reciban los partidos políticos con representación parlamentaria, deberá ser utilizado durante el quinquenio posterior a la elección correspondiente.

El citado Reglamento define a este subsidio en los siguientes términos:

El financiamiento público directo es el otorgamiento de fondos, con cargo al Presupuesto General de la República, a los partidos políticos y alianzas electorales con representación en el Congreso de la República, para ser utilizados durante el quinquenio posterior a las elecciones generales en las que fueron electos, de acuerdo con la LOP y bajo la reglamentación de la ONPE. De conformidad con el artículo 29 de la LOP, el financiamiento público directo no debe ser utilizado con fines de lucro, ni

con fines distintos a los establecidos en la LOP y en el presente reglamento (...). (Art. 6).

El Reglamento actual a diferencia del anterior, dispone que la entrega de este subsidio ya no se realice de forma mensual sino semestralmente, es decir dos veces durante el año. Para llevar a cabo esta entrega, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (en adelante la ONPE), elaborará y publicará las fechas de su entrega, debiendo depositarlas en las cuentas que se hayan aperturado a solicitud de las asociaciones partidarias en cualquier entidad de crédito. Esta cuenta no podrá ser utilizada para la recepción de otro tipo de ingresos económicos, siendo de observancia obligatoria del tesorero y representante legal de la agrupación partidaria.

Para poder percibir este subsidio, estas instancias en el caso de haber logrado la tan anhelada representación congresal, deberán presentar ante el referido organismo electoral y antes del inicio del año fiscal, una solicitud de requerimiento, debidamente firmada por el tesorero y representante legal, y a la cual deberán adjuntar los siguientes anexos:

1. El documento que acredite la designación del representante legal y del tesorero.
2. La especificación del número de cuenta bancaria, la que deberá tener como titular a la organización política.
3. Una Declaración Jurada que haga constar la existencia de un sistema de control interno.
4. El formulario de solicitud de creación de la casilla electrónica (Art. 11 del Reglamento).

En el caso de que no se haya presentado dicho requerimiento y solo por motivos debidamente justificados - a consideración de la autoridad electoral -, las instancias partidarias podrán recepcionar los montos no requeridos en el año correspondiente.

Como ya habíamos mencionado, es recién a partir del año 2017, que la entrega del subsidio estatal directo se viene haciendo afectivo, pese haber estado regulado desde el año 2003, año en el que se aprobó la Ley de Partidos Políticos (hoy Ley de Organizaciones Políticas). Sobre el particular, cabe mencionar que, en el año 2017, fueron seis organizaciones políticas las que resultaron beneficiadas con esta entrega, luego de que alcanzaran la representación parlamentaria en las elecciones generales del año 2016. Dos de estas organizaciones políticas fueron las alianzas electorales: “Alianza para el Progreso del Perú” (conformada por los partidos políticos “Alianza para el Progreso del Perú”, “Somos Perú” y “Restauración Nacional”); y, “Alianza Popular” (conformada por los partidos “Popular Cristiano”, “Vamos Perú” y el partido “Aprista Peruano”). Las otras organizaciones políticas que obtuvieron representación parlamentaria fueron los partidos políticos: “Fuerza Popular”, “Peruanos por el Cambio”, “Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad” y “Acción Popular”. (Ver cuadro Nro. 7 en la siguiente hoja).

**CUADRO Nro. 7**

**RELACIÓN DE ORGANIZACIONES  
POLÍTICAS CON REPRESENTANTES EN EL  
CONGRESO PERUANO (periodo legislativo  
2016 – 2019)<sup>53</sup>**

<b>Organización política</b>	<b>Votos válidos</b>	<b>Cantidad de escaños obtenidos</b>
Fuerza Popular	4 431 077	73
Peruanos por el Cambio	2 007 710	18
El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	1 700 052	20
Alianza para el Progreso del Perú	1 125 682	9
Alianza Popular	1 013 735	5
Acción Popular	877 734	5
<b>Total</b>	<b>11 155 990</b>	<b>130</b>

*Fuente.* Datos tomados de Domínguez & Escobar (2018).

Si bien la entrega mensual de este subsidio debió efectuarse a partir de enero del año 2017, por algunas consideraciones administrativas se retrasó hasta junio del referido año, fecha en la que se procedió a entregar todos los montos pendientes, incluido el monto que correspondía a dicho mes. En los meses posteriores, la entrega económica se efectuó el tercer día hábil de cada mes. (Ver cuadro Nro. 8 en la siguiente página).

<sup>53</sup> De acuerdo al Art. 90 de la Constitución Política del Estado peruano, un periodo legislativo comprende cinco años, pero al haber sido disuelto el Congreso de la República conformado en las elecciones generales del 2016, conforme se advierte del Decreto Supremo Nro. 165-2019-PCM, de fecha 30 de setiembre de 2019 (ver Art. 134 de la Carta Magna); dicho periodo legislativo, se interrumpió en la referida fecha, y se reanudó con la conformación de los nuevos integrantes del Parlamento, elegidos el día 26 de enero de 2020, a efectos de que completen el periodo legislativo hasta julio del 2021.



**CUADRO Nro. 8**  
**DISTRIBUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO A FAVOR DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS en el Estado peruano (correspondiente al año 2017)**

Nro.	Organizaciones Políticas beneficiarias	Monto del Financiamiento Público año 2017 -anual	Montos mensuales						
			Enero - Junio	julio	agosto	septiembre	octubre	noviembre	diciembre
1	Fuerza Popular	4 517 854.04	2 258 927.02	376 487.84	376 487.84	376 487.84	376 487.84	376 487.84	376 487.84
2	Peruanos por el Cambio	2 587 131.07	1 293 565.54	215 594.26	215 594.26	215 594.26	215 594.26	215 594.26	215 594.26
3	Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	2 342 016.58	1 171 008.29	195 168.05	195 168.05	195 168.05	195 168.05	195 168.05	195 168.05
4	Alianza para el progreso	942 204.86	471 102.43	78 517.07	78 517.07	78 517.07	78 517.07	78 517.07	78 517.07
5	Partido Democrático Somos Perú	471 102.43	235 551.22	39 258.54	39 258.54	39 258.54	39 258.54	39 258.54	39 258.54
6	Restauración Nacional	471 102.43	235 551.22	39 258.54	39 258.54	39 258.54	39 258.54	39 258.54	39 258.54
7	Partido Aprista Peruano								
8	Alianza Popular Partido Popular	1 795 220.32	897 610.16	149 601.69	149 601.69	149 601.69	149 601.69	149 601.69	149 601.69
9	Partido Político Vamos Perú								
10	Acción Popular	1 686 866.84	843 433.42	140 572.24	140 572.24	140 572.24	140 572.24	140 572.24	140 572.24
	<b>Total</b>	<b>14 813 498.57</b>	<b>7 406 749.3</b>	<b>1 234 458.23</b>	<b>1 234 458.23</b>	<b>1 234 458.23</b>	<b>1 234 458.23</b>	<b>1 234 458.23</b>	<b>1 234 458.23</b>

*Fuente.* Datos tomados de Domínguez & Escobar (2018).

En el cuadro mostrado, se ha considerado de manera independiente a los partidos políticos: “Alianza para el Progreso”, “Somos Perú” y “Restauración Nacional”, que formaron la organización política “Alianza para el Progreso del Perú”; ya que por un acuerdo en común, decidieron acceder de manera independiente al financiamiento público directo, conforme al siguiente detalle: 50 % para el partido político “Alianza para el Progreso”, 25% para el partido Democrático “Somos Perú” y el 25% restante para el partido político “Restauración Nacional”.

Sobre este punto, el actual Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, prescribe que el subsidio directo estará destinado a las alianzas electorales en tanto estas se mantengan como tales, en el caso de que queden disueltas, la entrega se efectuará a las asociaciones partidarias que la integraron, conforme a lo acordado en el acta de constitución. Para tal efecto, una vez registrada la inscripción de tales instancias ante el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones (en adelante el ROP), la Oficina Nacional de Procesos Electorales, solicita las respectivas actas, a fin de considerarlas en caso alguna de ellas logre representatividad congresal.

Cabe precisar que, de acuerdo al artículo 17 del mencionado Reglamento, el representante legal y el tesorero de la asociación partidaria beneficiada con el subsidio estatal directo, están obligados a cumplir con los propósitos legales que persigue dicha entrega; de no ser así, el organismo electoral adoptará las medidas correspondientes. Por otra parte, habiéndose variado la transferencia mensual de dicho subsidio por una entrega semestral, la norma en mención determina que, las organizaciones políticas deberán también rendir cuentas de forma semestral.

La presentación de cuentas, deberá estar sustentada con la documentación correspondiente y deberá ser presentada dentro del plazo y a través de los formatos establecidos por el ente electoral (principio de periodicidad). De acuerdo al Art. 15 del Reglamento en caso de que se incumpla con la presentación del

informe semestral, se suspende automáticamente la entrega de la siguiente remesa<sup>54</sup>. Sin embargo, una vez superada la irregularidad, los montos retenidos son transferidos, siempre y cuando todavía no haya finalizado el año en el que corresponda su entrega; de no ser así, se restituyen al fisco.

Hasta antes de la última modificatoria del título VI de la Ley de Organizaciones Políticas, mediante Ley Nro. 31046, publicada el 20 de setiembre de 2020, el uso del subsidio directo en propósitos distintos a los establecidos en la norma electoral, solo era considerado por el Reglamento de la materia como un incumplimiento a la ley. No se había regulado el tipo de infracción que podría constituir esta situación, mucho menos se había previsto sanción alguna. Con la actual modificación, se ha determinado que, este hecho configura una infracción muy grave, que conlleva a la imposición de una multa pecuniaria entre 31 y 100 UIT, además del retiro del aludido subsidio, siempre y cuando la asociación partidaria lo esté percibiendo.

### **5.6.2. El subsidio estatal indirecto**

De acuerdo a la última modificatoria del título VI de la Ley de Organizaciones Políticas introducida por la ley Nro. 31046 – publicada el 26 de setiembre de 2020 -, esta modalidad de subvención no solo asume el costo del acceso a los medios radiales y televisivos de alcance nacional, ya sean de propiedad nacional o privada durante los periodos lectorales (franja electoral<sup>55</sup>), sino que también comprende el acceso diario y gratuito a las redes sociales, hasta en tres de ellas, (este último solo durante las elecciones generales). La franja electoral en las elecciones generales opera desde los sesenta (60) días hasta los dos (2) días

---

<sup>54</sup> Vale mencionar que, el martes 30 de noviembre de 2021, se publicó el último Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, aprobado mediante Resolución Jefatural Nro.001669-2021-JN/ONPE; a través del aludido documento, la referida disposición no ha sido considerada. Esto quiere decir que, las organizaciones políticas que incumplan con la presentación del informe financiero semestral, continuaran percibiendo las siguientes entregas del financiamiento público directo. Asimismo, se advierte que, en la actualidad, a diferencia del anterior reglamento, la reducción de las multas impuestas, opera ante la comisión de cualquier infracción. Al margen de ello, cabe precisar que, no se han dado cambios significativos, que puedan alterar la esencia del trabajo desarrollado, es por ello que, se ha optado, por no realizar, ninguna modificación al respecto.

<sup>55</sup> El artículo anterior establecía:

Art.37.- Franja electoral

(...) La ONPE recibe conjuntamente con el monto que implique el costo de las elecciones, el presupuesto correspondiente para la publicidad de la franja electoral. Los precios ofertados deben son los considerados para una tarifa social (...).

previos a los comicios y desde los quince (15) días hasta los dos (2) días previos en el caso de las elecciones regionales y municipales.

Asimismo, determina que, el acceso a los medios de información en periodo electoral, obliga a las asociaciones partidarias y a la ONPE, a observar los aspectos de equidad, paridad y no segregación entre mujeres y varones durante las transmisiones publicitarias. Se precisa además que, los costos ofertados por los medios de información deben ser similares a los de una tarifa social; para tal efecto, la ONPE que es el organismo encargado de suscribir los contratos, recibirá conjuntamente con el presupuesto para el desarrollo de los comicios electorales, el monto correspondiente para subvencionar dicho gasto.

El actual tenor del Art. 37 de la Ley de Organizaciones Políticas, a diferencia del anterior, puntualiza que los medios radiales y televisivos en general, no pueden efectuar contratos distintos a los contraigan con la ONPE, a través del subsidio indirecto, para la difusión de la publicidad política con fines electorales. Sobre el particular, recordemos que hasta antes de la modificatoria del Art. 35 de la Constitución Política (publicada en el diario oficial “El Peruano” 04 de octubre de 2018 y ratificada mediante Referéndum el 09 de diciembre de 2018), las organizaciones políticas podían contratar por cuenta propia en periodos electorales, la difusión de propaganda electoral tanto en los medios radiales como televisivos ya sea de propiedad privada o estatal; ahora, solo lo puede realizar el mencionado organismo electoral.

Según Domínguez & Escobar (2018) la franja electoral cumple los siguientes objetivos principales:

- a) Difundir las propuestas de las organizaciones políticas.
- b) Buscar la equidad en la competencia electoral.
- c) Garantizar la transparencia en el manejo de recursos.
- d) Buscar que los electores cuenten con elementos de juicio que les permitan tomar una decisión informada el día de las elecciones.

- e) Propiciar el desarrollo y fortalecimiento de los partidos políticos, como actores responsables de una democracia sostenible y efectiva.

La legislación electoral, también dispone que las asociaciones partidarias que hayan alcanzado representación congresal, cuenten con un tiempo mensual de cinco minutos en los medios televisivos y radiales de propiedad estatal, a fin de dar a conocer sus planteamientos y objetivos partidarios. Conforme lo prevé la norma, este espacio no se difunde desde la convocatoria a elecciones generales o regionales hasta la publicación de la resolución que declara por concluido el proceso correspondiente.

El actual tenor del Art. 38 de la LOP, dispone que, en las elecciones generales, cada estación de radio y televisión difunde la franja electoral entre las seis (06:00) y las veintitrés (23:00) horas. La norma establece que el 50% del tiempo total se distribuye igualitariamente entre todas las agrupaciones políticas contendoras. El porcentaje restante es otorgado de manera proporcional a la representación congresal.

Los grupos partidarios que sean primerizos en una contienda electoral obtendrán un tiempo equitativo al de la asociación partidaria que logró la menor adjudicación. Durante las elecciones generales, será posible contratar hasta en tres redes sociales diarias la publicidad electoral, en este caso el tiempo será distribuido de manera igualitaria entre todas las organizaciones partidarias inscritas.

El referido artículo señala además que, a través del Portal Digital de Financiamiento, se pondrá a disposición de las asociaciones partidarias la relación de los espacios y tiempos de los medios de información que hayan logrado constituirse como proveedores para la difusión de la franja electoral, así, los grupos partidarios de acuerdo al tiempo y presupuesto asignado, podrán elegir a los medios de información de su preferencia. El rating, alcance o sintonía de los proveedores no determina su inscripción como proveedores. Los espacios de tiempo no usados podrán ser dispuestos por el mencionado ente electoral.

Uno de los artículos introducidos por la Ley Nro. 31046 - publicada el 26 de setiembre de 2020 -, es el artículo 36 – D, cuyo numeral 2), considera como una infracción grave que los medios de información televisivos o radiales difundan publicidad electoral que se haya sido convenida con un tipo de financiamiento diferente al subsidio indirecto.

A continuación, damos a conocer los presupuestos asignados a la franja electoral durante las elecciones 2006, 2011, 2014 y 2016. (Ver cuadros Nro. 09, 10, 11 y 12). Tengamos en cuenta que en dichos periodos todavía no estaba prohibido que las organizaciones políticas contraten por cuenta propia con los medios de radio y televisión.

### **CUADRO Nro. 09**

#### **PRESUPUESTO ASIGNADO PARA LA FRANJA ELECTORAL DE LAS ELECCIONES GENERALES (correspondiente a los años 2006 y 2011)**

	<b>EG 2006</b>	<b>EG 2011</b>
Primera elección	S/. 16 730 150.00	S/. 21 615 288.00
Segunda elección	S/. 2 755 317.00	S/. 2 427 745.00
<b>Total</b>	<b>S/. 19 485 467.00</b>	<b>S/. 24 043 033.00</b>

*Fuente.* Datos tomados de Domínguez & Escobar (2018).

Haciendo un breve paréntesis, cabe precisar que, hasta antes de la expedición de la sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el expediente Nro. 0002-2011-PCC/TC<sup>56</sup>, de fecha 27 de setiembre de 2011, el Jurado Nacional de Elecciones, era el organismo encargado de la implementación, supervisión y ejecución de la franja electoral a nivel regional; luego de este pronunciamiento,

<sup>56</sup> El 11 de febrero de 2011, la Oficina Nacional de Procesos Electorales interpuso demanda de conflicto competencial contra el Jurado Nacional de Elecciones, a fin de que se reconozca a su favor, la competencia para regular íntegramente todo aquello que esté relacionado a la franja electoral, así como la competencia exclusiva para supervisar los fondos y recursos de las organizaciones políticas. Esta demanda fue declarada fundada en parte, ya que la segunda petición respecto a la competencia sobre la supervisión de los fondos partidarios fue desestimada.

se reconocieron dichas facultades a favor de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

**CUADRO Nro. 10**

**PRESUPUESTO ASIGNADO PARA LA FRANJA ELECTORAL DE LAS ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES (correspondiente al año 2014)**

<b>ERM 2014</b>	
Primera elección	S/. 27 999 798.58
Segunda elección	S/. 4 702 664.77
<b>Total</b>	<b>S/. 32 702 463.35</b>

*Fuente.* Datos tomados de Domínguez & Escobar (2018).

**CUADRO Nro. 11**

**COSTO TOTAL DE LA FRANJA ELECTORAL EN LA PRIMERA VUELTA DE LAS ELECCIONES GENERALES DEL AÑO 2016**

<b>Medio</b>	<b>Inversión</b>	<b>%</b>
Televisión	22 443 459.56	77,40
Radio	6 554 729.41	22,60
<b>Total</b>	<b>29 000 000.00</b>	<b>100</b>

*Fuente.* Datos tomados de Domínguez & Escobar (2018).

**CUADRO Nro. 12****COSTO TOTAL DE LA FRANJA ELECTORAL EN LA SEGUNDA VUELTA  
DE LAS ELECCIONES GENERALES DEL AÑO 2016**

<b>Medio</b>	<b>Inversión</b>	<b>%</b>
Televisión	1 757 014.10	88,10
Radio	237 845.52	11,90
<b>Total</b>	<b>1 994 859.62</b>	<b>100</b>

*Fuente.* Datos tomados de Domínguez & Escobar (2018).

A modo de ilustración, consideramos necesario presentar el detalle de los montos invertidos en televisión y radio, a través de la franja electoral, correspondiente a los comicios electorales del año 2016 – primera y segunda elección. (Ver cuadros Nro. 13, 14, 15 y 16 en las siguientes páginas).



**CUADRO Nro. 13****COSTO DE LA FRANJA ELECTORAL EN TELEVISIÓN DURANTE LAS ELECCIONES GENERALES DEL AÑO 2016 (primera elección)**

<b>Razón social</b>	<b>Canales</b>	<b>Inversión (incluye IGV)</b>	<b>%</b>
Compañía Peruana de Radiodifusión S.A	América TV	8 634 991.73	38,47
Latina Media SAC	Latina	5 046 820.51	22,49
Andina de Radiodifusión SAC	ATV	4 217 726.61	18,79
Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú	TV Perú	2 062 409.45	9,19
Latina Media SAC	Panamericana	1 676 598.80	7,47
Empresa Radiodifusora 1160 SAC	Global TV	804 612.46	3,59
<b>Total televisión</b>		<b>22 443 459.56</b>	<b>100</b>

*Fuente.* Datos tomados de Domínguez & Escobar (2018).

**CUADRO Nro. 14****COSTO DE LA FRANJA ELECTORAL EN RADIO DURANTE LAS ELECCIONES GENERALES DEL AÑO 2016 (primera elección)**

<b>Razón social</b>	<b>Emisoras</b>	<b>Inversión (incluye IGV)</b>	<b>%</b>
Grupo RPP SAC	RPP Noticias	2 326 344.63	35,49
CPR Medios y entretenimiento SAC	Ritmo Romántica	670 848.59	10,23
Grupo Panamericana de Radios SA	Panamericana	574 224.31	8,76
CPR Medios y entrenamiento SAC	La Inolvidable	573 374.86	8,75
CPR Medios y Entretenimiento SAC	Moda	545 060.05	8,32
Radio La Karibeña SAC	La Karibeña	504 711.45	7,70
Grupo RPP SAC	La Zona	436 225.01	6,66
Radio La Karibena SAC	Exitosa	407 733.24	6,22
Grupo RPP SAC	Felicidad	371 631.86	5,67
Instituto Nacional de Radio y Televisión	Nacional	144 575.41	2,21
<b>Total radio</b>		<b>6 554 729.41</b>	<b>100</b>

*Fuente.* Datos tomados de Domínguez & Escobar (2018).

**CUADRO Nro.15****COSTO DE LA FRANJA ELECTORAL EN TELEVISIÓN DURANTE LAS ELECCIONES GENERALES DEL AÑO 2016 (segunda vuelta)**

<b>Razón social</b>	<b>Canales</b>	<b>Inversión (incluye IGV)</b>	<b>%</b>
Latina Media SAC	Latina	586 224.00	33,36
Compañía Peruana de Radiodifusión S.A	América TV	549 785.60	31,29
Andina de Radiodifusión SAC	ATV	377 364.00	21,48
Latina Media SAC	Panamericana	124 932.50	7,11
Empresa Radiodifusora 1160 SAC	Global TV	73 160.00	4,16
Instituto Nacional de Radio y Televisión	TV Perú	45 584.00	2,59
<b>Total televisión</b>		<b>1 757 014.10</b>	<b>100</b>

*Fuente.* Datos tomados de Domínguez & Escobar (2018).

**CUADRO Nro. 16****COSTO DE LA FRANJA ELECTORAL EN RADIO DURANTE LAS ELECCIONES GENERALES DEL AÑO 2016 (SEGUNDA VUELTA)**

<b>Razón social</b>	<b>Emisoras</b>	<b>Inversión (incluye IGV)</b>	<b>%</b>
Grupo RPP SAC	RPP Noticias	72 711.60	30,57
CPR Medios y entretenimiento SAC	Ritmo Romántica	24 850.80	10,44
CPR Medios y entretenimiento SAC	Moda	24 780.00	10,42
CPR Medios y entrenamiento SAC	La Inolvidable	23 895.00	10,05
Grupo Panamericana de Radios SA	Panamericana	22 089.60	9,29
Radio La Karibeña SAC	La Karibeña	21 948.00	9,23
Radio La Karibeña SAC	Exitosa	16 992.00	7,14
Grupo RPP SAC	La Zona	15 045.00	6,33
Grupo RPP SAC	Felicidad	12 390.00	5,21
Instituto Nacional de Radio y Televisión	Nacional	3 143.52	1,32
<b>Total radio</b>		<b>237 845.52</b>	<b>100</b>

*Fuente.* Datos tomados de Domínguez & Escobar (2018).

De acuerdo a Domínguez y Escobar (2018), la elección de las empresas radiales y televisoras fue el resultado de un plan de medios (aprobado mediante Resolución Jefatural Nro. 120-2016/ONPE), elaborado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales y ejecutado para las elecciones generales del año 2016, por la Empresa Consorcio The Media Edge S.A – IBOPE Media Perú S.A. Para este proceso, se tuvo en cuenta las variables de cobertura, audiencia y rentabilidad de dichos medios de comunicación. Durante las elecciones

presidenciales del año 2016, el Estado peruano gastó en la denominada franja electoral, un total de S/. 30 994,859.62 millones de soles.

Por otra parte, no menos importante es el pronunciamiento del Tribunal Constitucional recaído en el expediente Nro. 0003-2006-PI/TC, publicado el 19 de setiembre de 2006, a través del cual confirmó la constitucionalidad del Art. 37<sup>57</sup> de la Ley Nro. 28094, Ley de Organizaciones Políticas – modificado por la Ley Nro. 31046, publicada el 26 de setiembre de 2020 -, luego de que un grupo de cinco mil ciudadanos promoviera un proceso de inconstitucional contra el referido artículo.

En aquella oportunidad, el Supremo Interprete de la Constitución, desestimó el recurso constitucional por considerar entre otros aspectos, que el artículo 37 de la referida norma no regula ningún aspecto reservado a una ley orgánica, conforme lo prescribe el Art. 66 de la Constitución Política (referente a las condiciones de utilización y otorgamiento de los recursos naturales); por el contrario, siendo el Estado el que ejerce soberanía y dominio sobre los recursos naturales, en el presente caso, interviene como mediador, compensando proporcionalmente a los medios de comunicación con la reducción del canon, por el uso del espectro radioeléctrico o electromagnético por parte de las organizaciones políticas a través de la franja electoral.

En la misma sentencia, el Tribunal Constitucional resaltó la trascendencia de la franja electoral, al sostener que es un mecanismo que optimiza el contenido constitucionalmente protegido de las libertades de información y expresión, ya que permite al electorado, conocer, valorar y divulgar las propuestas e ideas de

---

<sup>57</sup> El artículo 37 de aquel entonces prescribía:

Desde los 30 días hasta los dos días previos a la realización de elecciones generales, los partidos políticos tienen acceso gratuito, de acuerdo a lo establecido en esta ley, a los medios de radiodifusión y televisión, de propiedad privada o del Estado, en una franja electoral. El Estado compensa a los medios de comunicación a través de la reducción proporcional en el pago del canon por el uso del espectro radioeléctrico o electromagnético. El Estado pone a disposición de los partidos su infraestructura de radio y televisión para la producción de los espacios que son difundidos a través de la franja electoral.

El artículo 66 prescribe: "Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal".

las distintas organizaciones políticas, con miras a fortalecer una cultura democrática y responsable en el ejercicio del derecho de voto.

Señala además que, la franja electoral es un mecanismo imprescindible en los medios de comunicación de señal abierta, ya que permite la expresión y divulgación de las propuestas partidarias en vía de un pluralismo informativo, a fin de que permita el ejercicio de un derecho informado, razonado y sobre todo responsable por parte del electorado. De ahí que la franja electoral, sirva como instrumento para armonizar las desigualdades “naturales” con las que se presenta cada organización política en la contienda electoral.

### **5.6.3. Los ingresos privados**

De la lectura del actual tenor del Art. 35 de la Constitución Política, podemos apreciar que la norma constitucional, define claramente el objetivo que se persigue con el subsidio estatal, cuando declara que con esta modalidad se propicia la intervención y el robustecimiento de las agrupaciones políticas, considerando aspectos de equidad y proporcionalidad; sin embargo, respecto a los propósitos que persigue con el financiamiento privado, no mencionada nada claro, solo señala que este se efectúa por medio del sistema financiero, con las restricciones y límites pertinentes.

De acuerdo al actual artículo 30 de la Ley Nro. 28094, Ley de Organizaciones Políticas, el financiamiento privado comprende los siguientes ingresos:

- 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, hasta cien (100) unidades impositivas tributarias por actividad<sup>58</sup>.

- c) Las utilidades de su caudal y los ingresos por los servicios que ofrece.
- d) Los préstamos contraídos.
- e) Las donaciones.

La norma electoral determina que todos estos ingresos y gastos estén debidamente registrados en los libros contables. Los aportes en efectivo, que superen el 25% de una UIT, se realizarán a través de una entidad financiera<sup>59</sup>. De ser en un porcentaje inferior al mencionado o de tratarse de contribuciones en especie<sup>60</sup>, se harán constar a través de los llamados recibos de aportaciones. Este documento deberá contener entre otros datos, la valorización del aporte, la firma del aportante, del tesorero o del responsable de campaña, según corresponda.

Este criterio también rige para las aportaciones a las candidaturas distintas a la presidencial, en este caso, en el recibo de aporte, se hará constar todos los datos posibles del aportante, como por ejemplo su identificación completa, así como el monto de su contribución. Durante los comicios electorales, no será necesario detallar en el recibo de aportación la finalidad de las contribuciones que provengan de las personas naturales y jurídicas extranjeras sin fines de lucro (formación, capacitación o investigación), ya que estas podrán ser destinadas a cubrir los gastos que demanda una campaña política.

De acuerdo a la norma electoral, las entidades financieras tienen la obligación de reconocer idóneamente a toda persona que realice movimientos bancarios a nombre de las asociaciones partidarias. Un aspecto importante que debemos

---

<sup>58</sup> La organización política debe informar de las actividades que realicen sus órganos ejecutivos a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) en un plazo no menor de siete días calendario previos a la realización del evento para efectuar la supervisión respectiva. La organización política identifica a los aportantes de las actividades proselitistas y remite la relación a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

<sup>59</sup> De acuerdo al Art. 30 - A de la Ley de Organizaciones Políticas, en este caso, el responsable de campaña del candidato debe informar sobre el detalle del nombre de cada aportante, la entidad bancaria utilizada y la fecha de la transacción a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

<sup>60</sup> De acuerdo al Reglamento de la materia, los aportes en especie son todos aquellos que transfieran a las organizaciones políticas, bienes, derechos o servicios, a título de liberalidad.

precisar en este extremo, es que la norma de la materia ha determinado que en el ámbito nacional solo las personas naturales pueden realizar contribuciones tanto en beneficio de los candidatos y grupos partidarios. En el primer caso, su aporte no podrá exceder las 50 UIT durante la campaña - anteriormente la norma establecía un tope de sesenta 60 UIT-. En el segundo caso, su contribución no deberá superar las 120 UIT por aportante y por año.

La normativa electoral prohíbe también los aportes anónimos y señala que, las contribuciones no reportadas se presumen de origen ilícito, salvo prueba en contrario. Por otra parte, resulta importante tener presente que el artículo 31 de la citada ley, ha regulado las siguientes fuentes de financiamiento prohibidas:

- a) Las entidades de derecho público o que tengan alguna intervención del Estado.
- b) Las confesiones religiosas.
- c) Las asociaciones jurídicas nacionales o extranjeras que persigan algún lucro.
- d) Las asociaciones jurídicas nacionales o extranjeras sin fines de lucro, en este último caso podrán efectuar aportes sólo cuando estén destinados a la realización de actividades de indagación, instrucción y capacitación.
- e) Las personas sentenciadas con resolución firme o que hayan cumplido una condena o de lo contrario que estén con mandato de prisión preventiva vigente por la comisión de los delitos contra la administración pública, tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, tala ilegal, trata de personas, lavado de activos, terrorismo o crimen organizado. Esta prohibición se extiende hasta los diez (10) años posteriores al cumplimiento de la condena.

Para este último caso, la norma ha previsto que el Poder Judicial, bajo responsabilidad, ponga a disposición de las organizaciones políticas, de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y de las entidades del sistema financiero, un portal digital oficial que contenga la información de las personas a las que se refiere el literal "f". En mérito a esta información, las entidades



financieras no podrán aceptar ningún movimiento financiero que provenga de tales personas.

En el caso de haberse autorizado alguna operación financiera por parte de una persona comprendida bajo dicho alcance o de lo contrario se hayan consentido contribuciones de aquellos ciudadanos que no hayan estado debidamente individualizados en el referido medio, las organizaciones políticas beneficiarias quedan excluidas de cualquier responsabilidad.

f) Las aportaciones que provengan de origen desconocido

El mencionado Reglamento, ha regulado en el artículo 74 que, para las aportaciones en efectivo o su equivalente en moneda extranjera - previamente convertida al tipo de moneda nacional, de acuerdo a lo decretado por la Superintendencia de Banca y Seguro (SBS) -, que supere el 25% de una UIT, se efectuarán por medio de alguna entidad bancaria nacional y considerando alguna de las siguientes formas de entrega:

- a) Depósitos en cuenta.
- b) Cheque con la cláusula de “intransferible”, “no negociable” o “no a la orden”, de acuerdo a lo señalado por la normatividad de títulos valores.
- c) Transferencias, remesas, giros u órdenes de pago.
- d) Tarjeta de débito o crédito emitida en el territorio nacional.

#### **5.6.4. La Rendición de Cuentas en el Sistema Financiero**

De acuerdo a la normatividad electoral, las asociaciones partidarias presentarán un informe financiero ante el organismo electoral de la ONPE, en un periodo máximo de seis meses, computados desde el cierre del ejercicio anual. En este documento, se deben detallar todos los ingresos, aportes y gastos que se realizaron durante dicho periodo, además se deberá identificar a los colaboradores y precisar la cuantía de sus contribuciones, conforme a lo determinado por las normas electorales.

La Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE – en adelante la Gerencia –, en un periodo máximo de seis 6 meses computados desde la presentación de los informes, emitirá un pronunciamiento al respecto.

En cuanto a la rendición de cuentas sobre los ingresos y egresos de las campañas electorales, recordemos que hasta antes de la promulgación de la Ley Nro. 30689 – publicada el 30 de noviembre de 2017 -, las organizaciones políticas no estaban obligadas a informar sobre los ingresos y egresos de su campaña electoral, mucho menos existían sanciones ante su incumplimiento. El actual tenor del numeral 34.5 del Art. 34 de la Ley de Organizaciones Políticas – introducido por ley Nro. 31046 -, establece para los actores políticos, la obligatoriedad de la entrega de dos reportes financieros sobre la realización de las campañas electorales.

La primera entrega se efectuará hasta treinta días antes de la fecha convocada para los comicios electorales y la segunda presentación se deberá realizar dentro de los quince días posteriores a la publicación de la resolución que declara la conclusión del proceso electoral correspondiente. Uno de los artículos introducidos por la Ley Nro. 30689 – publicada el 30 de noviembre de 2017 –, fue la incorporación del artículo 36 – B a la LOP, a través de la cual se dispone que los candidatos que no informen a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE, sobre sus ingresos y egresos efectuados durante el periodo de campaña electoral, serán sancionados con la imposición de una multa que oscila entre 10 y 30 UIT. De haberse aceptado contribuciones de procedencia ilegal, la multa es el íntegro de dicho aporte.

A efectos de que la ONPE pueda cumplir con su rol de fiscalización y control del financiamiento partidario, el tenor actual del numeral 34.6 del Art. 34 de la LOP la faculta a solicitar información tanto a las entidades públicas como privadas, bajo responsabilidad de las entidades recurridas, a excepción de las restricciones reguladas en la Ley Nro. 27806, Ley de Transparencia y Acceso a

la Información Pública y en la Ley Nro. 29733, Ley de Protección de Datos Personales.

De no expedirse la información requerida, la entidad renuente incurre en la comisión de una infracción grave, que trae consigo la imposición de una multa que oscila entre 16 y 30 UIT. Una vez concluido el proceso de control y verificación de la información financiera, la ONPE en atención al principio de transparencia procede a publicar en el portal digital de financiamiento los informes técnicos que resulten de dicho proceso, para conocimiento público. A través del aludido medio, el electorado también puede visualizar la presentación del balance financiero de las asociaciones partidarias.

De acuerdo a lo dispuesto por la norma de la materia, además de la presentación de los informes financieros semestrales, anuales y de campaña electoral, las organizaciones políticas que logren su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones, tienen 15 días a partir de dicho acto para la presentación ante el organismo electoral de su balance financiero inicial. Asimismo, en el marco de un proceso de elecciones generales, y con una antelación de seis (6) meses a la fecha de la elección correspondiente, deberán rendir cuentas a fin de dar a conocer su estado financiero actual y real.

El artículo 30 – B de la Ley de Organizaciones Políticas, dispone que las asociaciones partidarias que conforman alianzas electorales, son las responsables de informar ante el organismo electoral, la cantidad aportada y el origen de esta. Cabe precisar que, las organizaciones políticas que integran dichas alianzas, realizan su actividad económico-financiera a través de las alianzas conformadas y no de manera individual. 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 Ley de Organizaciones Políticas.

Por último, debemos mencionar que, la rendición de cuentas de la consulta popular de revocatoria también está regulada por la normatividad electoral, en este caso, el promotor, la autoridad, el representante de la organización o los tesoreros, se encuentran obligados a informar a la respectiva Gerencia de la ONPE, sobre los ingresos y egresos efectuados durante dicha consulta. Todos los demás aspectos concernientes a la materia en desarrollo, están detallados en la normatividad electoral.

Dicho ello, en la última elección general del año 2016, fecha en la que todavía no estaba regulada la presentación de los informes financieros de las campañas electorales, el órgano electoral competente, advirtió que las agrupaciones partidarias “Fuerza Popular” y “Peruanos por el Kambio”, fueron dos de los partidos políticos que más gastos efectuaron durante dicha contienda electoral, incluso la organización política “Fuerza Popular”, realizó un gasto mayor respecto a los ingresos obtenidos. (Ver cuadro Nro. 17).

### **CUADRO Nro. 17**

#### **ORGANIZACIONES POLÍTICAS QUE MÁS GASTOS EFECTUARON DURANTE LA CAMPAÑA ELECTORAL DE LAS ELECCIONES GENERALES DEL AÑO 2016**

<b>Partido político</b>	<b>Total campaña</b> <b>(14 de noviembre 2015 al 10 de junio de 2016)</b>	
	<b>Aporte / ingresos</b>	<b>Gastos</b>
Fuerza Popular	14 679 846.16	15 266 998.44
Peruanos por el Kambio	12 037 410.60	10 964 404. 26
<b>Total</b>	<b>S/. 26 717 256.76</b>	<b>S/. 26 231 402. 70</b>

*Fuente.* Datos tomados de Domínguez & Escobar (2018).

Recordemos que hasta antes de la entrara en vigencia la Ley Nro. 30689, todavía no estaba prohibido que las personas jurídicas puedan realizar aportaciones económicas a las organizaciones políticas, mucho menos a las campañas electorales, es así que, durante las elecciones generales del año 2016, los partidos políticos: “Fuerza Popular” y “Peruanos por el Kambio”, registraron durante la 1era. y 2da. elección, un total de 83 aportaciones provenientes de personas jurídicas. (Ver cuadro Nro. 18).

**CUADRO Nro. 18**

**TOTAL DE PERSONAS JURÍDICAS DECLARADAS COMO APORTANTES  
EN LA CAMPAÑA ELECTORAL DEL 2016**

<b>Organización Política</b>	<b>Primera Elección</b>	<b>Segunda Elección</b>	<b>Total</b>
Fuerza Popular	47	23	70
Peruanos por el Kambio	11	2	13

*Fuente.* Datos tomados de Domínguez & Escobar (2018).

Asimismo, ambas organizaciones políticas declararon un total de 1098 aportes provenientes de personas naturales, 834 de “Fuerza Popular” y 264 de “Peruanos por el Kambio”. (Ver cuadro Nro. 19 en la siguiente página).

**CUADRO Nro. 19****TOTAL DE PERSONAS NATURALES DECLARADAS COMO APORTANTES  
EN LA CAMPAÑA ELECTORAL DEL 2016**

<b>Organización Política</b>	<b>Primera Elección</b>	<b>Segunda Elección</b>	<b>Total</b>
Fuerza Popular	708	126	834
Peruanos por el Cambio	235	29	264

*Fuente.* Datos tomados de Domínguez & Escobar (2018).

Durante la mencionada contienda, el ente electoral, advirtió además que, el partido político “Peruanos por el Cambio” registró 194 aportes de origen desconocido, de los cuales 97 aportes provenían de personas jurídicas y 97 de personas naturales.

Domínguez & Escobar (Op. Cit.) en virtud a la información detallada, refieren que, de acuerdo con los informes de auditoría realizados por la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE, las causales más comunes por las cuales ocurren las inconsistencias en los informes financieros, son las siguientes:

- a) Aportes que no aportaron. - se trata de aquellos aportes que supuestamente provienen de quienes se ha declarado, cuando en realidad las personas mencionadas no solo han manifestado no haber efectuado ninguna donación, sino que, además, niegan tener cualquier vínculo con la organización política que los consigna.
- b) Aportes fantasmas. - Son aportes cuya fuente no es posible identificar, ya sea porque no se trata de personas naturales o porque siéndolas no registraron, ya sea porque provienen de personas naturales o porque siéndolas no han sido registradas debidamente.

También señalan que las inconsistencias en los gastos efectuados, suelen presentarse por lo general en los siguientes ámbitos:

- a) Publicidad electoral en medios. - no todos los gastos de publicidad son reportados o de lo contrario se gasta más de lo permitido legalmente o se posibilita en los medios de comunicación (prensa escrita y televisión).
- b) Deudas. - en el balance entre ingresos y egresos de los partidos, algunos de estos han generado deudas que deben ser canceladas al final del balance financiero.
- c) Dádivas. - el gasto en dádivas es otra de las inconsistencias identificadas; a raíz de la incorporación del Art. 42<sup>61</sup> en la LOP, mediante Ley Nro. 30414. Esta práctica en algunos supuestos está sujeta a sanción.

Sostienen también que, de acuerdo a los datos obtenidos del año 2014, las rendiciones de cuenta del financiamiento partidario (solo privado en aquel entonces) solían presentar entre otras inconsistencias, las siguientes:

- a) La omisión en la apertura de cuentas bancarias para la administración de fondos partidarios. Se solía hacer a través de caja.
- b) No se incluían los bienes en sesión de uso.
- c) No se presentaba información completa sobre los gastos realizados en campaña. Se omitió, por ejemplo, rendir cuentas sobre propaganda, mítines y desplazamientos.
- d) Los gastos realizados por los candidatos no eran declarados ante las organizaciones políticas.

---

<sup>61</sup> Ley de Organizaciones Políticas

Art. 42.- conducta prohibida en la propaganda política.

Los candidatos en el marco de un proceso electoral están prohibidos de efectuar entrega o promesa de entrega de dinero, regalos, dádivas, alimentos, medicinas, agua, materiales de construcción u otros objetos de naturaleza económica, de manera directa, o a través de terceros por mandato del candidato y con recursos del candidato o de la organización política.

Esta limitación no resulta aplicable 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, cada bien entregado no debe exceder el 0.3 % de la Unidad Impositiva Tributaria (...).

- e) Declaración de aportantes (naturales y jurídicas) que negaban haber realizado aporte alguno.

Si bien hasta antes del 2017, no era obligatoria la rendición de cuentas durante los procesos de elecciones, algunos partidos políticos optaron por hacerlo, aunque con serias observaciones como hemos visto. En aquel entonces, pese a las escasas facultades del ente electoral, este organismo se valió de diversos filtros (base de datos de afiliados, registros administrativos, registros públicos, u otros) para corroborar la validez de la información presentada, así, por ejemplo, se verificó si las personas que figuraban en la lista de aportantes realmente existían o no, y si, además, gozaban de la solvencia económica para realizar las donaciones que habrían hecho.

No menos importante es el reconocimiento del valioso apoyo que recibió el referido ente electoral por parte de otras instancias, tal es el caso por ejemplo de Proética que, durante las Comicios Generales del 2016, realizó una vigilancia importante respecto a los gastos efectuados en publicidad por parte de las organizaciones políticas en los distritos de Chimbote, Huaraz, Iquitos, Puno, Juliaca, Trujillo, Chepen, Aguaytia, Pucallpa y Yurimaguas.

Esta iniciativa, coadyuva a que exista información complementaria a la declarada por las propias organizaciones políticas y así poder disponer de mayores datos y medios para la labor de fiscalización y control que realiza la institución electoral competente.

En cuanto a los informes financieros anuales, cabe mencionar que, si bien su presentación a diferencia de los informes financieros de campaña electoral, sí estuvo prevista desde la aprobación de la Ley Nro. 28094, su omisión no genera mayor sanción que la pecuniaria, es más a un inicio el retiro del subsidio directo que se imponía también como sanción a este incumplimiento, no podía concretizarse, ya que la aludida subvención no estaba siendo efectivizada, es recién a partir del año 2017, que las asociaciones partidarias con representación



parlamentaria están percibiendo dicha entrega, por lo que, ahora sí resulta aplicable dicha penalidad.

Siendo ello así, a continuación, mencionamos a aquellas organizaciones políticas que han sido sancionadas por esta omisión, y que, además, no han merecido sanciones efectivas, ya que, al margen de tratarse de sanciones de carácter económico, no debemos perder de vista que, en cuanto a la sanción del retiro del referido subsidio, este nunca pudo concretarse al no haber estado haciéndose efectivo hasta antes del año 2017. Para tal efecto, tomaremos como referencia los años comprendidos entre el periodo 2013 y 2017. (Ver cuadro Nro. 20 en la siguiente página).

**CUADRO Nro. 20**

**RELACIÓN DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS SANCIONADAS POR  
INCUMPLIR CON LA PRESENTACIÓN DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA  
ANUAL (hasta antes del 2017)**

<b>Nro.</b>	<b>ORGANIZACIÓN POLÍTICA</b>	<b>INFRACCIÓN</b>	<b>RESOLUCIÓN JEFATURAL QUE SANCIONA</b>
1	UNIÓN POR EL PERÚ	Incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2013	039-2015-J/ONPE (09FEB2015)
2	PARTIDO NACIONALISTA PERUANO	Presentación extemporánea de la información financiera anual 2013	230-2015-J/ONPE (06AGO2015)
3	PARTIDO DEMOCRÁTICO SOMOS PERÚ	Presentación extemporánea de la información financiera anual 2013	231-2015-J/ONPE (06AGO2015)
4	RESTAURACIÓN NACIONAL	Presentación Extemporánea de la información financiera anual 2013	232-2015-J/ONPE (06AGO2015)
5	SOLIDARIDAD NACIONAL	Presentación extemporánea de la información financiera anual 2014	288-2015-J/ONPE (30SEP2015)
6	UNIÓN POR EL PERÚ	Incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2014	289-2015-J/ONPE (30SEP2015)
7	PARTIDO APRISTA PERUANO	Incumplimiento de la presentación de la Información Financiera Anual 2015	041-2017-J/ONPE (10FEB2017)
8	SOLIDARIDAD NACIONAL	Incumplimiento de la presentación de la Información Financiera Anual 2015	042-2017-J/ONPE (10FEB2017)
9	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE SURGE AMAZONAS	Incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2017	293-2018-JN/ONPE (11DIC2018)
10	AMAZONAS SIGLO 21	Incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2017	297-2018-JN/ONPE (18DIC2018)
11	AREQUIPA - UNIDOS POR EL GRAN CAMBIO	Incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2017	267-2018JN/ONPE (23NOV2018)
12	MOVIMIENTO ESPERANZA REGIÓN AMAZÓNICA	Incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2017	268-2018JN/ONPE (23NOV2018)
13	MOVIMIENTO LÍDER - LISTA DE INTEGRACIÓN PARA EL DESARROLLO REGIONAL	Incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2017	292-2018-JN/ONPE (11DIC2018)
14	FUERZA POR MADRE DE DÍOS	Incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2017	260-2018-JN/ONPE (22NOV2018)
15	UNIDOS POR EL GRAN CAMBIO	Incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2017	294-2018-JN/ONPE (14DIC1208)
16	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE INNOVACIÓN REGIONAL	Incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2017	298-2018JN/ONPE (20DIC2018)
17	FRENTE REGIONAL AYACUCHO	Incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2017	296-2018-JN/ONPE (18DIC2018)
18	FRENTE REGIONAL DE CAJAMARCA	Incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2017	302-2018JN/ONPE (26DIC2018)
19	YO SOY CALLAO	Incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2017	261-2018-JN/ONPE (22NOV2018)
20	JUNÍN EMPRENDEDORES RUMBO AL 21	Incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2017	301-2018-JN/ONPE (26DIC2018)
21	PERÚ NACIÓN	Incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2017	259-2018-JN/ONPE (22NOV18)

22	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE DE CAMPEÑINOS Y PROFESIONALES	Incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2017	310-2018-JN/ONPE (28DIC2018)
23	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE FUERZA CAMPESINA REGIONAL	Incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2017	020-2019JN/ONPE (08ENE2019)
24	MOVIMIENTO POLÍTICO HECHO Y NO PALABRAS	Incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2017	003-2019JN/ONPE (03ENE2019)
25	KAUSACHUN	Incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2017	036-2019JN/ONPE (21ENE2019)
26	SÚMATE AL CAMBIO	Incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2017	006-2019JN/ONPE (04ENE2019)
27	SÚMATE	Incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2017	007-2019-JN/ONPE (04ENE2019)
28	NUESTRO ILO - MOQUEGUA - SÁNCHEZ CERRO	Incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2017	041-2019-JN/ONPE (23ENE2019)
29	PODER POPULAR ANDINO	Incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2017	011-2019-JN/ONPE (07ENE2019)
30	CONCERTACIÓN EN LA REGIÓN	Incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2017	008-2019-JN/ONPE (04ENE2019)
31	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE UNIDOS VAMOS ADELANTE - MI UVA	Incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2017	037-2019-JN/ONPE (21ENE2019)
32	ARRIBA TACNA	Incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2017	019-2019-JN/ONPE (09ENE2019)
33	AMEMOS AMAZONAS	Incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2017	004-2019-JN/ONPE (03ENE2019)
34	MOVIMIENTO DE INTEGRACIÓN REGIONAL AMAZÓNICO	Incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2017	005-2019-JN/ONPE (04ENE2019)
35	MUSUQ ÑAN	Incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2017	022-2019-JN/ONPE (09ENE2019)
36	DESARROLLO INTEGRAL AYACUCHO	Incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2017	032-2019JN/ONPE (18ENE2019)
37	ALIANZA RENACE AYACUCHO	Incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2017	033-2019JN/ONPE (18ENE2019)
38	UNIDOS POR EL DESARROLLO DE AYACUCHO	Incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2017	034-2019JN/ONPE (18ENE2019)
39	QATUN TARPUY	Incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2017	042-2019-JN/ONPE (23ENE2019)
40	MOVIMIENTO DE IDENTIDAD REGIONAL DE AYACUCHO	Incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2017	021-2019JN/ONPE (10ENE2019)
41	MOVIMIENTO DE INTEGRACIÓN REGIONAL	Incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2017	012-2019JN/ONPE (07ENE2019)
42	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE CHIMPUN CALLAO	Incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2017	002-2019JN/ONPE (04ENE2019)
43	UDC CALLAO	Incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2017	001-2019-JN/ONPE (03ENE2019)
44	MOVIMIENTO REGIONAL AGUA	Incumplimiento de la presentación de la información financiera anual 2017	009-2019-JN/ONPE (04ENE2019)

Fuente. Datos tomados de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (2019)<sup>62</sup>.

<sup>62</sup> Las resoluciones que imponen sanciones a las organizaciones políticas están disponibles en: <http://www.onpe.gob.pe/marco-legal/>

En las Elecciones Regionales y Municipales del año 2018, las organizaciones políticas, por primera vez estuvieron obligadas a presentar una declaración financiera sobre su campaña electoral, no obstante, muchas de ellas incumplieron con esta prescripción, sobre todo los movimientos regionales. (Ver cuadro Nro. 21 en la siguiente página).

**CUADRO Nro. 21**

**AGRUPACIONES POLÍTICAS SANCIONADAS POR INCUMPLIR CON LA  
RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA CAMPAÑA ELECTORAL  
CORRESPONDIENTE A LAS ERM DEL 2018**

<b>Nro.</b>	<b>ORGANIZACIÓN POLÍTICA</b>	<b>CIRCUNSCRIPCIÓN</b>	<b>RESOLUCIÓN GERENCIA DE INICIO</b>	<b>RESOLUCIÓN JEFATURAL QUE SANCIONA</b>
1	ACCIÓN POPULAR	NACIONAL	004-2019- GSFP/ONPE	196-2019- JN/ONPE (11OCT2019)
2	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE SURGE AMAZONAS	AMAZONAS	007-2019- GSFP/ONPE	199-2019- JN/ONPE (11OCT2019)
3	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE RIO SANTA CAUDALOSO	ANCASH	008-2019- GSFP/ONPE	189-2019- JN/ONPE (27SEP2019)
4	MOVIMIENTO DE AFIRMACIÓN SOCIAL	CAJAMARCA	002-2019- GSFP/ONPE	195-2019- JN/ONPE (11OCT2019)
5	FRENTE AMPLIO REGIONAL PAISANOCUNA	HUANUCO	010-2019- GSFP/ONPE	197-2019- JN/ONPE (11OCT2019)
6	MOVIMIENTO ESPERANZA REGION AMAZONICA	LORETO	005-2019- GSFP/ONPE	210-2019- JN/ONPE (17OCT2019)
7	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE REIVINDIQUEMOS LORETO	LORETO	006-2019- GSFP/ONPE	211-2019- JN/ONPE (18OCT2019)
8	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE UNIDOS VAMOS ADELANTE - MI UVA	MOQUEGUA	012-2019- GSFP/ONPE	198-2019- JN/ONPE (11OCT2019)
9	MOVIMIENTO REGIONAL INTEGRANDO UCAYALI	UCAYALI	009-2019- GSFP/ONPE	200-2019- JN/ONPE (11OCT2019)
10	MOVIMIENTO REGIONAL SEGURIDAD E INTEGRACIÓN	TUMBES	003-2019- GSFP/ONPE	212-2019- JN/ONPE (18OCT2019)

*Fuente.* Datos tomados de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (Op. Cit.).

En lo concerniente a la presentación del informe financiero mensual por parte de aquellas organizaciones políticas beneficiadas con el financiamiento público directo, cabe precisar que, durante el primer año de su entrega, la mayoría de los partidos políticos beneficiados con este subsidio incumplieron con dicha presentación. (Ver cuadro Nro. 22).

**CUADRO Nro. 22**

**LA PRIMERA RENDICIÓN DE CUENTAS SOBRE LA EJECUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO (de junio de 2017 a octubre de 2017)**

<b>Organización política</b>	<b>junio</b>	<b>julio</b>	<b>agosto</b>	<b>setiembre</b>	<b>Octubre</b>
<b>Fecha máxima de entrega</b>		<b>11/07</b>	<b>02/08</b>	<b>04/09</b>	<b>03/10</b>
Fuerza Popular	NO	NO	NO	NO	NO
Peruanos por el Cambio	SI	SI	SI	SI	SI
El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	SI	SI	SI	SI	SI
Alianza para el Progreso	SI	SI	SI	SI	SI
Partido Democrático Somos Perú	NO	SI	SI	SI	SI
Restauración Nacional	NO	NO	NO	NO	NO
Partido Aprista Peruano					
Alianza Popular Partido Popular Cristiano - PPC	NO	NO	NO	NO	NO
Partido Político Vamos Perú					
Acción Popular	NO	NO	NO	NO	NO

*Fuente.* Datos tomados de Domínguez & Escobar (2018).

Domínguez y Escobar (2018) nos dicen que, además de revisar las cuentas y los documentos sustentatorios, de los informes que son presentados por las organizaciones políticas, la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE, lleva a cabo visitas de inspección (tres como mínimo), a fin de poder determinar entre otros aspectos, el porcentaje de ejecución del subsidio directo.

De acuerdo a los informes financieros mensuales que fueron presentados por las organizaciones políticas, “Peruanos por el Cambio”, “Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad”, “Alianza para el Progreso”, y “Partido Democrático Somos Perú”; se determinó que el porcentaje total de ejecución del financiamiento público directo durante el año 2017, fue solo del 42%. (Ver cuadro Nro. 23).

### **CUADRO Nro. 23**

#### **PRESUPUESTO ASIGNADO Y EJECUTADO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO (según rubro de gasto)**

<b>Rubro</b>	<b>Presupuesto programado</b>	<b>Presupuesto ejecutado</b>	<b>% de ejecución</b>
Funcionamiento	1 190 438.83	819 777.17	69%
Formación	1 391 613	589 545.32	42%
Capacitación	1 139 864	396 804.86	35%
Investigación	635 959.83	39 454.57	6%
<b>Total</b>	<b>4 357 875.66</b>	<b>1 845 581.92</b>	<b>42%</b>

*Fuente.* Datos tomados de Domínguez & Escobar (2018).

Domínguez & Escobar (Op. Cit.), refiriéndose al rubro donde se registra el menor porcentaje ejecutado del subsidio directo (investigación con el 6%), nos dicen que, de acuerdo a la rendición de cuentas presentada por el partido político

“Somos Perú”, esta organización política alcanzó dicho porcentaje de ejecución, en la realización de las siguientes actividades: a) discurso político y comunicación política, y, b) nuevas técnicas de gestión en la administración pública. Sin embargo, luego de que el órgano electoral realizará la verificación de esta información, pudo determinar que dichos gastos correspondían en realidad al rubro de capacitación y no de investigación; por lo que, el rubro de investigación durante el año 2017 registró el 0% de ejecución.

En ese sentido, se advierte que los rubros de formación y capacitación superan ampliamente en ejecución al rubro de investigación. A decir de los autores, estos fueron los temas abordados por las organizaciones políticas, durante la realización de dichas actividades:

- a) Partido político y escuela de formación de líderes políticos.
- b) Juventud y participación ciudadana: prácticas, formaciones y acciones.
- c) Marketing y comunicación política.
- d) Congreso Nacional de Jóvenes – Somos Perú.
- e) Curso de formación y doctrina política para cuadros militantes de Somos Perú.
- f) Taller de procesos electorales.
- g) Pasantía municipal.
- h) Programa Escuela de capacitación política para mujeres.
- i) Liderazgo para la dirección pública.
- j) Formando líderes de éxito,
- k) Escuela Interna de la Comisión Política Nacional en Planificación y Evaluación.
- l) Escuela de Gestión Pública.
- m) Escuela de Formación Política descentralizada.
- n) Capacitación en Procedimientos y Trámites Electorales, entre otros.



Señalan además que, el rubro de funcionamiento que registra el mayor porcentaje (69%), comprende sobre todo los gastos de mantenimiento de locales (por ejemplo: alquileres, limpieza, entre otros) y personal (contador, apoyos administrativos, practicantes, etc.).

#### **5.6.5. Desafíos y Retos en el Control y Verificación del Financiamiento Partidario**

La Ley Nro. 31046 – publicada el 26 de setiembre de 2020 – al igual que la Ley Nro. 30689, publicada el 30 de noviembre de 2017, reitera una vez más las sanciones de carácter pecuniario para las organizaciones políticas, todavía no se ha pensado en diseñar y ensayar sanciones de naturaleza política, que desde nuestro punto de vista resultarían ser mucho más efectivas, ya que estas incidirían directamente en el propósito principal que tiene toda organización política, como es la captura del poder y el acceso a los cargos de gobierno más importantes. Por ejemplo, de acuerdo a la gravedad de cada caso, se debería determinar la prohibición de presentar candidaturas en determinadas circunscripciones electorales o en todo caso a nivel nacional, así como la prohibición de que determinados personajes inmersos en actos de corrupción financiera partidaria o que estén inmersos en procesos judiciales por este caso, no puedan participar como candidatos en las elecciones generales, regionales y provinciales, mucho menos ocupen o vuelvan a ocupar cargos de gobierno.

Además de advertir con la reciente modificatoria, la insistencia de las sanciones pecuniarias, observamos también que se ha reducido significativamente la cuantía de las multas impuestas; por ejemplo, antes de la última modificatoria publicada en setiembre de 2020, una infracción leve comprendía una sanción pecuniaria que oscilaba entre diez (10) y treinta (30) UIT, ahora solo comprende entre cinco (5) y diez (10) UIT. Por otra parte, en cuanto a la sanción del retiro del financiamiento público directo que se impone conjuntamente con la multa pecuniaria por la comisión de una infracción muy grave - que puede ser por el incumplimiento de la presentación de los informes

financieros anuales o de campaña electoral -, vale mencionar que, además de ser este retiro una sanción de naturaleza económica, solo será posible aplicarla a aquellas organizaciones que cuenten con representación parlamentaria – ya que solo estas tienen acceso al referido subsidio -, de lo contrario, solo responderán con las multas que se le impongan.

De acuerdo al actual tenor del Art. 36 – A de la Ley de Organizaciones Políticas, las multas serán cobradas coactivamente y constituirán recursos del tesoro público para el financiamiento directo o indirecto. En el caso de que no sea posible su cobro por insolvencia económica, de acuerdo a lo prescrito por el Art. 36 - C de la citada ley, la ONPE notificará el retiro del subsidio directo e indirecto, - este último se aplicará durante el próximo comicio electoral general -, otorgándole un lapso de 12 meses para subsanar las infracciones consideradas muy graves. Al término de dicho periodo sin que haya sido subsanada la omisión, se procederá a solicitar al ROP, la suspensión de su inscripción.

Al margen de las observaciones formuladas, debemos reconocer el acierto que se ha tenido con la regulación de algunas disposiciones como por ejemplo, la obligatoriedad de la presentación de los informes financieros de las campañas electorales, las sanciones ante su incumplimiento (aunque sean pecuniarias), la prohibición expresa de que las personas condenadas y con prisión preventiva por la comisión de determinados delitos, no puedan realizar donaciones o aportaciones de ninguna naturaleza a las organizaciones políticas y a los candidatos, la obligatoriedad de llevar libros contables donde se registre todos los ingresos privados y públicos (en caso de recibir el financiamiento público directo), así como la obligatoriedad de la apertura de las cuentas bancarias que sean necesarias, en el sistema financiero y las sanciones para los candidatos (aunque también sean solo de carácter pecuniario), entre otras medidas.

Por otra parte, un tema sumamente importante y que merece especial atención, guarda relación con la capacidad de acción y respuesta del organismo electoral encargado de la fiscalización y verificación del financiamiento partidario.

Es así que, para lograr un real empoderamiento del ente encargado de tan importante labor, es necesario contar con normas legales eficaces y que sean factibles de ser aplicadas. No menos imprescindible es la capacidad profesional, técnica, logística y presupuestal del organismo electoral, a fin de que coadyuve con la institucionalización de las organizaciones políticas en el proceso democrático del país.

En ese sentido, los desaciertos legales deben evitarse o de lo contrario deben ser corregidos a tiempo, pues su permanencia en la regulación puede traer consigo serios cuestionamientos sobre la legitimidad de la democracia misma, que se traduce principalmente en la falta de credibilidad y confianza en las organizaciones políticas, como sucedió por ejemplo con la regulación del año 2003, cuando se disponía como sanción el retiro del financiamiento público directo ante el incumplimiento o la presentación extemporánea del informe financiero anual, cuando este subsidio ni siquiera se estaba haciendo efectivo hasta antes del año 2017. Sanciones de esta naturaleza resultan ser todo un desafío para el organismo encargado de hacer cumplir la norma electoral, ya que desacreditan su capacidad sancionadora. (Ver cuadro Nro. 24 en la siguiente página).

**CUADRO Nro. 24****AGRUPACIONES POLÍTICAS SANCIONADAS CON EL RETIRO DEL  
SUBSIDIO PÚBLICO DIRECTO (periodo 2012 – 2015)**

<b>Agrupación política</b>	<b>Infracción</b>	<b>Sanción</b>
Perú Posible (PP)	No presentación de la información financiera anual 2010	Pérdida del financiamiento público directo, correspondiente al año 2012 (R.J. Nro. 068-2012-J/ONPE del 10 de abril de 2012)
	No presentación de la información financiera anual 2011	Pérdida del financiamiento público directo, correspondiente al año 2013 (R.J. Nro. 167-2012-J/ONPE del 19 de septiembre de 2012)
Partido Humanista Peruano (PHP)	No presentación de la información financiera anual 2010	Pérdida del financiamiento público directo correspondiente al año 2012 (R.J. Nro. 066-2012-J/ONPE del 10 de abril de 2012)
	No presentación de la información financiera anual 2010	Pérdida del financiamiento público directo correspondiente al año 2012 (R.J. Nro. 067-2012-J/ONPE del 10 de abril de 2012)
Partido Nacionalista Peruano (PNP)	Presentación extemporánea de la información financiera anual 2013	Pérdida del 20% del financiamiento público directo correspondiente al año 2015 (R.J. Nro. 000230-2015-J/ONPE del 6 de agosto de 2015)
	No presentación de la información financiera anual 2010	Pérdida del financiamiento público directo correspondiente al año 2012 (R.J. Nro. 065-2012-J/ONPE del 10 de abril de 2012)
Restauración Nacional (RN)	No presentación de la información financiera anual 2011	Pérdida del financiamiento público directo correspondiente del año 2013 (R.J. Nro. 164-2012-J/ONPE del 14 de setiembre de 2012)
	Presentación extemporánea de la información financiera anual 2013	Pérdida del 20% financiamiento público directo correspondiente al año 2015 (R.J. 000232-2015-J/ONPE del 6 de agosto de 2015)
	No presentación de la información financiera anual 2010	Pérdida del financiamiento público directo correspondiente al año 2012 (R.J. Nro. 064-2012-J/ONPE del 10 de abril de 2012)
Solidaridad Nacional (SN)	Presentación extemporánea de la información financiera anual 2014	Pérdida del 40% del financiamiento público directo correspondiente al año 2016 (R.J. Nro. 000288-2015-J/ONPE del 30 de setiembre de 2015)
	Presentación extemporánea de la información financiera anual 2013	Pérdida del 20% del financiamiento público directo correspondiente al año 2015 (R.J. Nro. 000231-2015-J/ONPE del 6 de agosto de 2015)
Partido Democrático Somos Perú (PDSP)	Presentación extemporánea de la información financiera anual 2013	Pérdida del 20% del financiamiento público directo correspondiente al año 2015 (R.J. Nro. 000231-2015-J/ONPE del 6 de agosto de 2015)
Unión por el Perú (UPP)	No presentación de la información financiera anual 2013	Pérdida del financiamiento público directo correspondiente al año 2015 (R.J. N° 039-2015 del 9 de febrero de 2015)
	Presentación extemporánea de la información financiera anual 2014	Pérdida del 20% del financiamiento público directo correspondiente al año 2016 (R.J. Nro. 000289-2015-J/ONPE del 30 de setiembre de 2015)

*Fuente.* Datos tomados de Domínguez & Escobar (2018).

Desde la entrada en vigencia de la Ley Nro. 28094, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en su labor de fiscalización y control del financiamiento partidario, ha lidiado con diversas situaciones que no siempre han estado reguladas por la norma electoral, según Cucho (2014) ex jefe del mencionado organismo electoral, uno de estos desafíos ha sido precisamente la supervisión del financiamiento de las campañas electorales de aquellas organizaciones políticas que suelen surgir durante los comicios electorales de carácter municipal y distrital, ya que estas agrupaciones suelen presentarse como grupos ad hoc y

una vez finalizada las elecciones desaparecen del escenario político, al no estar constituidas en torno a una ideología partidaria.

Para el ex funcionario, la evidencia de este surgimiento desmesurado se refleja a través de la venta de los kits electorales (es el conjunto de documentos y formatos solicitados por el Registro de Organizaciones Políticas para proceder con la inscripción de una agrupación partidaria), que durante el periodo comprendido entre los años 2002 – 2014, fueron adquiridos en un total de 6,745. A esta situación, se sumaba que los precandidatos y candidatos tanto de estas organizaciones esporádicas, como de aquellas con presencia permanente, recibían y efectuaban los gastos de campaña de manera directa, sin estar obligados a declarar gasto alguno ante la autoridad electoral o en su defecto ante la propia organización política que los postulaba.

En este aspecto, la regulación anterior dificultaba la labor de la ONPE, ya que no estaba prevista la sanción a los candidatos, solo era posible sancionar a la propia organización política. Con la actual legislación, los candidatos son incluso responsables solidarios con sus representantes de campaña en lo que concierne a la difusión de su propaganda política<sup>63</sup> y en cuanto al incumplimiento de la presentación del informe financiero, sobre los gastos y egresos efectuados durante la campaña electoral.

Asimismo, además del acceso exclusivo de los tesoreros a las cuentas del partido, la norma modificada ha previsto que la entidad electoral responsable, también acceda a ellas en el marco de su competencia fiscalizadora y supervisora. Del mismo modo, la norma exige a que las entidades públicas y privadas colaboren con el ente electoral, en cuanto al suministro de información que demande para el cumplimiento de sus funciones, de no ser así, tales organismos incurrir en infracción grave y son sancionadas pecuniariamente.

---

<sup>63</sup> De acuerdo al Art. 42 – A de la Ley de Organizaciones Políticas, no puede suponer responsabilidad de las asociaciones políticas por infracción a las normas sobre propaganda electoral prohibida, a menos que se pruebe de manera fehaciente su participación directa o indirecta en la misma.

Desde nuestra perspectiva, aún quedan algunos temas pendientes de regulación, por ejemplo, qué sanción se debe imponer cuando se adviertan rendiciones de cuentas sobrevaloradas - esto luego de haberse corroborado el valor de los bienes y servicios a precio de mercado -. Otro de los aspectos que tampoco ha sido considerado, es el límite del monto total que debe ser recaudado durante los periodos electorales y el ejercicio anual, ya que, podría darse el caso de que tanto las agrupaciones partidarias como los postulantes, registren aportes exorbitantes, que superen en demasiada el costo de una campaña electoral o de funcionamiento del partido - pues no debemos olvidar que, las asociaciones partidarias no persiguen fines de lucro -; además, tengamos presente que algunas de ellas se estarán beneficiando también con el financiamiento público directo, que por cierto cumple con la misma finalidad de los aportes privados, sobre todo en periodo no electoral, entonces, ¿para qué podrían generar tantos ingresos?.

Un último tema que hemos reservado para un comentario final, y que guarda relación con el principio de transparencia, es el acceso directo a la información que obra en poder de las organizaciones políticas, sobre todo la relacionada al manejo de sus finanzas. Sobre el particular, observamos que el nuevo Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, a diferencia del anterior, no solo pone a conocimiento del elector la información que resulte del proceso de control y verificación de la información financiera presentada por las organizaciones políticas, como solía serlo, sino que también ahora, pone a disposición la visualización de los informes financieros que presentan tanto las agrupaciones políticas como los candidatos, a través del portal digital de financiamiento.

Desde nuestro punto de vista, esta regulación sin lugar a duda constituye un gran avance, pero todavía advertimos cierto recelo, en cuanto al reconocimiento del derecho de acceso directo a la información que obra en poder de las organizaciones políticas por parte de la ciudadanía; pues, se entiende y resulta lógico que al ser la ONPE un organismo público, el ciudadano de a pie, pueda

tener acceso a la información que guarde, ya sea la que mantenga en físico, en soporte digital, así como la que genere y difunda a través de los medios electrónicos, como ocurre con el portal digital de financiamiento. No obstante, a ello, advertimos que si bien ahora, es posible que el ciudadano, pueda acceder a través de dicho medio no solo a los informes técnicos que emita el aludido ente electoral, en cuanto a su labor de fiscalización de la documentación financiera presentada por las asociaciones partidarias, sino también a la presentación de los mismos informes financieros que realizan los grupos partidarios y los candidatos, a través de la referida plataforma digital; debemos considerar que, esta información aún continúa siendo suministrada por un ente intermediario, además, solo permitirá conocer la información que haya requerido el organismo electoral para el cumplimiento de sus funciones, mas no la que también podría interesar al elector.

En este aspecto, coincidimos con el profesor Luque (2008) cuando sostiene:

“(...) un control a cargo de un organismo estatal, aunque necesario es insuficiente e incluso puede ser siempre materia de cuestionamiento y parcialidad. Democratizar a los partidos significa dar participación a la sociedad en la información y las decisiones que éstos toman”. (p. 407).

A nuestro juicio, esta noción del principio de transparencia, limita la concepción de una opinión pública, libre e informada, en el sentido de que solo permite al elector conocer los datos financieros requeridos por el organismo electoral para el cumplimiento de sus funciones institucionales. En ese sentido, nos queda claro que, el votante no tiene habilitado el derecho de solicitar directamente a la organización política la información de su interés, a efectos de pueda conocer por ejemplo, aspectos financieros distintos a los requeridos por el ente electoral, así como la información relacionada al funcionamiento de la misma asociación o incluso la asociada a la trayectoria de sus dirigentes y a los procesos de democracia interna, no siendo menos importante la información sobre los

procedimientos disciplinarios que se hayan seguido contra alguno de los dirigentes partidarios.

Asimismo, para que sea posible que las organizaciones políticas concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, tal y como lo determina la Carta Magna y lo reitera la propia Ley de Organizaciones Políticas, resulta coherente que se garantice el ejercicio del citado derecho, ya que a través del acceso directo a la información que obra en poder de las organizaciones políticas, estas asociaciones en efecto, estarán concurriendo a la formación y expresión de la voluntad popular, al estar dándose a conocer con el elector a través de la información que le suministren.

Esta obligatoriedad, a nuestro criterio, también emerge de las funciones públicas que la propia norma electoral les ha encomendado, a pesar de estar consideraras como personas jurídicas de derecho privado. De acuerdo a la Ley de Organizaciones Políticas, podemos citar las siguientes funciones que dichas asociaciones cumplen dentro del sistema democrático:

Asegurar la vigencia y defensa del sistema democrático; formular sus idearios, planes y programas que reflejen sus propuestas para el desarrollo nacional, de acuerdo a su visión de país; realizar actividades de educación, formación, capacitación, con el objeto de forjar una cultura cívica y democrática, que permita formar ciudadanos preparados para asumir funciones públicas; representar la voluntad de los ciudadanos y canalizar la opinión pública; participar en los procesos electorales, entre otras funciones. (Art. 2 de la LOP).

Asimismo, a diferencia de cualquier otra persona jurídica de derecho privado, su funcionamiento está sometido a un proceso de control y verificación por parte de la ONPE y del JNE, siendo ambos organismos públicos. Bajo estas consideraciones, podemos comenzar justificando, el porqué tales asociaciones quedan obligadas a suministrar de manera directa la información que les requiera cualquier ciudadano.



Para el constitucionalista Luque (Op. Cit.), el solo hecho de que las organizaciones políticas presenten una propuesta de gobierno que involucra a toda la sociedad en su conjunto y no solo a un sector de ella, es más que suficiente, para tener derechos de participación sobre ellas y exigirles que ajusten su funcionamiento a ciertos principios democráticos, entre ellos el acceso a la información que obra en su poder.

Por otra parte, en cuanto al desarrollo constitucional de este derecho, cabe mencionar que el Tribunal Constitucional, ha establecido una serie de pronunciamientos, que si bien están orientados a la obtención de la información que obra en poder de los organismos públicos; a nuestro juicio, por el mismo razonamiento que se imparte en ellos, también resultan aplicables a la obtención directa de la información que obra en poder de las organizaciones políticas, ya que la finalidad que se persigue en ambos casos, independientemente de que la información provenga de la administración pública o de las organizaciones políticas, es la adquisición de cierto conocimiento para el ejercicio informado de los derechos ciudadanos.

Siendo ello así, recordemos por ejemplo que en la sentencia recaída en el expediente Nro. 1797-2002-HD/TC, el intérprete de la Constitución ha destacado entre otras consideraciones sobre el ejercicio del aludido derecho, lo siguiente:

*Por un lado, se trata de un derecho individual (...). A través de este derecho se posibilita que los individuos, aisladamente considerados, puedan trazar, de manera libre, su proyecto de vida, pero también el pleno ejercicio y disfrute de otros derechos fundamentales (...). (FJ. 10).*

*(...) tiene una dimensión colectiva, ya que garantiza el derecho de todas las personas de recibir la información necesaria y oportuna, a fin de que pueda formarse una opinión pública, libre e informada, presupuesto de una sociedad auténticamente democrática (...). (FJ.11).*

Desde esa perspectiva sostuvo entre otras apreciaciones:

*Desde este punto de vista, la información sobre la manera como se maneja la res pública termina convirtiéndose en un auténtico bien público o colectivo, que ha de estar al alcance de cualquier individuo, no sólo con el fin de posibilitar la plena eficacia de los principios de publicidad y transparencia de la Administración pública, en los que se funda el régimen republicano, sino también como un medio de control institucional sobre los representantes de la sociedad; y también, desde luego, para instar el control sobre aquellos particulares que se encuentran en la capacidad de poder inducir o determinar las conductas de otros particulares o, lo que es más grave en una sociedad como la que nos toca vivir, su misma subordinación. En ese sentido, el Tribunal Constitucional no puede sino destacar que el derecho de acceso a la información pública es consustancial a un régimen democrático. (Op. Cit.).*

*(...) a juicio del Tribunal, cuando el ejercicio del derecho de acceso a la información pública contribuye a la formación de una opinión pública, libre e informada, éste tiene la condición de libertad preferida<sup>64</sup> (...). (Op. Cit.).*

Asimismo, en el expediente Nro. 2579-2003-HD/TC, estableció entre otros criterios, el siguiente:

*(...) El Tribunal Constitucional considera que la exigencia de que la documentación se encuentre financiada por el presupuesto público es irrazonablemente restrictiva de aquello que debe considerarse como "información pública". Lo realmente trascendental, a efectos de que pueda considerarse como "información pública", no es su financiación, sino la posesión y el uso que le imponen los órganos públicos en la adopción de decisiones administrativas, salvo, claro está, que la información haya sido declarada por ley como sujeta a reserva (...). (FJ. 12).*

El hecho de que sea la misma Norma Fundamental la que haya reconocido a estas asociaciones, y que además, haya establecido que mediante ley se garantiza su funcionamiento democrático y transparente sobre todo en cuanto a

---

<sup>64</sup> Sobre esta particularidad el Tribunal Constitucional ha precisado: (...) tratándose de una intervención legislativa sobre una libertad preferida, esta condición impone que el control sobre las normas y actos que incidan sobre ella no sólo se encuentren sujetos a un control jurisdiccional más intenso, a la luz de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, sino, además, que en ese control tenga que considerarse que tales actos o normas que sobre él inciden carecen, *prima facie*, de la presunción de constitucionalidad (...). (FJ.11).

la procedencia de su financiación, además de disponer de su supervisión, vigilancia y sanción; significa que tales asociaciones a diferencia de cualquier otra persona jurídica de derecho privado, tienen una trascendencia significativa para el sostenimiento del sistema democrático, tal y como lo hace notar el legislador en la Ley de Organizaciones Políticas, al establecer entre otros aspectos que, son instituciones fundamentales para la participación política y base del sistema democrático.

A partir de ahí, podemos entender que la información que obra en su poder constituye un bien público, que debe estar a disposición de cualquier elector, a fin de que pueda ejercer un control democrático sobre aquellos que aspiran a ocupar los cargos más importantes de gobierno, cuyas decisiones, además, lo subordinaran de llegar al poder.

#### **5.6.6. La Escala de Infracciones y Sanciones en la regulación financiera**

Otra de las modificaciones introducidas por la Ley Nro. 31046, publicada el 26 de setiembre de 2020, fueron las infracciones y sanciones previstas en los artículos 36 y 36 – A de la Ley de Organizaciones Políticas. Anteriormente, la Ley Nro. 30689, publicada el 30 de noviembre de 2017, ya había modificado el Art. 36 sobre infracciones e introducido el Art. 36 – A sobre sanciones. Con la actual modificación, se ha ampliado los supuestos que constituyen infracciones muy graves, en tanto, las infracciones leves se han reducido solamente a tres supuestos. (Ver cuadro Nro. 25 en la siguiente página).

**CUADRO Nro. 25****TABLA DE INFRACCIONES Y SANCIONES EN EL MANEJO DE LOS RECURSOS FINANCIEROS**

<b>INFRACCIONES (Art.36°)</b>	<b>SANCIONES (36°- A)</b>
<p><b><u>Infracciones leves:</u></b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No contar con una cuenta en el sistema financiero.</li> <li>2. Carecer de un tesorero con poderes vigentes inscrito en el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del Jurado Nacional de Elecciones (JNE).</li> <li>3. Llevar libros contables con un retraso mayor a noventa (90) días calendario.</li> </ol>	<p><b><u>Nota:</u></b> Todas las sanciones son impuestas por el Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, previo informe de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios.</p> <p>Por la comisión de infracciones leves, se impone una multa no menor de cinco (5) ni mayor de quince (15) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).</p>
<p><b><u>Infracciones graves:</u></b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ol>	<p>Por la comisión de infracciones graves, se impone una multa no menor de treinta y uno (31) ni mayor de sesenta (60) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).</p>

<ol style="list-style-type: none"> <li>2. No informar sobre la relación de los aportantes de las actividades proselitistas.</li> <li>3. Recibir aportes en efectivo superiores al veinticinco por ciento (25%) de una unidad impositiva tributaria (UIT) fuera del sistema financiero.</li> <li>4. Recibir aportes mayores a los permitidos en la presente ley.</li> <li>5. No llevar libros de contabilidad.</li> <li>6. No subsanar las conductas que generaron sanciones por infracciones leves en el plazo otorgado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).</li> </ol>	<p>En el caso de las infracciones previstas en los numerales 3 y 4, la multa es el monto equivalente al exceso sobre el tope legal o el íntegro del aporte recibido indebidamente, según corresponda.</p>
<p><b><u>Infracciones muy graves</u></b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Recibir aportes o efectuar gastos a través de una persona distinta al tesorero titular o suplente o de los tesoreros descentralizados de la organización política.</li> <li>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 (ONPE).</li> <li>3. En el caso de una alianza electoral, no informar a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) sobre el aporte inicial de las organizaciones políticas que la constituyen.</li> <li>4. Incumplir con presentar la información financiera anual en el plazo previsto en la presente ley.</li> </ol>	<p>Por la comisión de infracciones muy graves, se impone una multa no menor de sesenta y uno (31) ni mayor de doscientos cincuenta (100) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y la pérdida del financiamiento público directo.</p>

<p>5. Recibir aportes de fuente prohibida, conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de la presente ley.</p> <p>6. Contratar, en forma directa o indirecta, propaganda electoral en radio o televisión.</p> <p>7. Utilizar el financiamiento público directo para fines diferentes a los señalados en la presente ley.</p> <p>8. No subsanar las conductas que generaron sanciones por infracciones graves en el plazo otorgado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).</p>	<p>En caso de disolución de la alianza, la sanción se extiende a las organizaciones políticas que la integran.</p>
---	--

*Fuente.* Datos tomados de la Ley Nro. 28094, "Ley de Organizaciones Políticas".

Las resoluciones que expida el órgano electoral, en cumplimiento de su potestad fiscalizadora y punitiva, deberán contener de manera clara y precisa la fundamentación fáctica y jurídica de la conducta infractora, así como la de la determinación de la sanción, en caso haya sido impuesta. Este pronunciamiento, deberá ser notificado a quien se encuentre legitimado para ello, pudiendo ser el tesorero, el responsable de campaña o el personero de la agrupación política. En el caso de haber incurrido en alguna omisión subsanable, la autoridad electoral otorgará plazos razonables para ello.

Las resoluciones de sanción pueden ser impugnadas ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) 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 (JNE) no procede recurso alguno. Vale mencionar que la labor de verificación y control del financiamiento partidario, también comprende el cruce de información que se realiza con otras instancias del Estado, como por ejemplo con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC.

De acuerdo al ex jefe de la ONPE, Cucho (2014), la contribución de este organismo del sistema electoral es de suma importancia, ya que permite corroborar entre otros datos, la existencia física de los aportantes. Del mismo modo, señala que el apoyo de otras instancias, como el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social resulta ser crucial, ya que, a través de esta instancia, por ejemplo, se ha podido identificar casos donde los aportantes de cuantiosas sumas a favor de ciertas organizaciones políticas o candidatos, figuraban en las listas de los programas de ayuda social que ofrecía el referido ente o de lo contrario, se ha podido advertir que, el ingreso mensual de dichas personas, era inferior al monto que habrían declarado como contribución.

Para el ex funcionario, este tipo de ingresos, denotan una irregularidad insubsanable, cuando resultan de una conducta o actuación posterior a la inconsistencia advertida y es notificada durante el proceso de verificación y control. En este caso, el órgano competente corre traslado de la documentación respectiva a la Procuraduría de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, a fin de que adopte las medidas legales contra dicho caso.

Además de esta labor, nos dice que la ONPE efectúa otras tareas de carácter complementario, como son, por ejemplo, los recorridos en las calles, la revisión de los diarios, la información contenida en las redes sociales, etc., todo ello, a fin de verificar la valorización de los bienes y servicios a precio de mercado. Del mismo modo, se procede a emplazar a los propios donantes, a fin de que brinden información con relación a las contribuciones que habrían realizado a favor de algún candidato u organización política.

Adiciona que en la ejecución de esta labor, resulta necesario la suscripción de convenios interinstitucionales, como uno de los mecanismos estratégicos para el control y verificación de la rendición de cuentas, pone como ejemplo de ello, la suscripción del convenio “Alianza por la Democracia para Fomentar la Ética y la Gobernabilidad en el Proceso Electoral, Regional y Municipal 2014”, por medio del cual se logró el apoyo en la supervisión de las finanzas de las campañas

electorales durante el año 2014, facilitándose con ello la transmisión oportuna de la información solicitada entre los organismos suscriptores.

Este compromiso, fue suscrito entre otros organismos por la ONPE, el JNE, el RENIEC, la Presidencia del Consejo de Ministros, el Congreso de la República, el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Defensoría del Pueblo, el Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado, la Asamblea Nacional de Rectores, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, la Asociación de Municipalidades del Perú, el Consejo Directivo de la Sociedad Nacional de Industrias, el Consejo de la Prensa Peruana, la organización IDEA Internacional, así como con la Asociación Civil Transparencia.

Esta cooperación institucional, también comprendió la entrega de información por parte de la ONPE a otras instancias, entre ellas a la Procuraduría Pública del Ministerio del Interior - relativa al Tráfico Ilícito de Drogas -, a fin de dar a conocer la relación de las personas que financiaron a las organizaciones políticas y que puedan estar inmersas en dicho delito. Una finalidad similar se persigue con la información que se remite a la Unidad de Inteligencia Financiera de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, así como a otras instancias.

Toda esta información que ha sido compartida por el ex jefe de la ONPE, nos lleva a insistir en la existencia de sanciones de carácter político, ya que todo este esfuerzo que se realiza, no tiene mucho sentido si todas las infracciones incurridas, incluyendo las más graves, solo serán sancionadas con imposiciones de multa, al igual que lo hacen muchos de los países latinoamericanos, pues, solo en algunos de ellos se ha optado por otras modalidades de sanción. (Ver cuadro Nro. 26 en la siguiente página).



## CUADRO Nro. 26

## SANCIONES SOBRE EL FINANCIAMIENTO PARTIDARIO EN EL DERECHO COMPARADO

País	Candidato				Partido político						
	Pérdida de cargos electos	Pérdida de candidatura	Pérdida de derechos políticos	Prisión	Pérdida de Financiamiento público	Suspensión	Cancelación	Multas	Decomisos	Ninguna	Otra
Argentina					X			X			X
Bolivia		X		X		X		X			X
Brasil	X	X			X		X	X			X
Colombia	X	X			X		X	X			X
Costa Rica				X				X			
Chile						X	X	X			
Ecuador			X		X	X	X	X			X
El Salvador			X	X							X
Guatemala						X	X	X			
Honduras			X					X			X
México			X		X		X	X			X
Nicaragua		X					X	X	X		X
Panamá					X			X			
Paraguay					X		X	X			
Perú					X			X			
República Dominicana										X	
Uruguay								X			X
Venezuela								X			

Fuente. Datos tomados de Domínguez &amp; Escobar (2018).

## **CAPÍTULO VI**

### **EL FINANCIAMIENTO ILÍCITO Y LA POLÍTICA**

#### **6.1. CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE EL FINANCIAMIENTO PROHIBIDO EN POLÍTICA**

Cuando hablamos del financiamiento ilícito, sin lugar a duda nos estamos refiriendo a aquellas contribuciones o aportes que provienen de una fuente que legamente no está aceptada o tolerada. En ese sentido, la norma electoral ha establecido expresamente, de que fuentes las organizaciones políticas y los candidatos, no están autorizados a recepcionar contribución o donación alguna. En términos generales, podemos decir que, esta prohibición expresa, tiene por finalidad, custodiar la tranquilidad y seguridad pública, que puede verse alterada por la influencia o la intervención de ciertos personajes inescrupulosos o actos delictivos, que atenten, contra las garantías que ofrece un Estado democrático.

Siendo ello así, una de esas fuentes prohibidas, son aquellas que, por su misma constitución y finalidad delictiva, no pueden bajo ninguna circunstancia, contribuir económicamente con la realización de las organizaciones políticas y los candidatos; tal es el caso, por ejemplo, de aquellas personas vinculadas al narcotráfico, terrorismo, minería ilegal, tala ilegal, trata de personas, crimen

organizado, entre otros delitos. Pues, el carácter criminal de estas actividades, debilita el sistema democrático de cualquier Estado, genera inseguridad en los habitantes y desestabiliza a las instituciones estatales, al ser tomadas o controladas por las organizaciones o personas que, estén vinculadas a estos actos delictivos, ya que, buscan la satisfacción de sus intereses, así como la protección e impunidad en el cometido de sus actos, a cualquier precio.

De todas estas actividades, el negocio del narcotráfico<sup>65</sup> está considerado como uno de los mayores daños sociales, pues, termina con la vida de muchas personas, la destrucción de las familias y con la economía de los países; además, genera ingresos anuales exorbitantes, al margen de la ley, que en el caso del continente americano según estimaciones de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC 2013)<sup>66</sup> produce un estimado de \$ 150.000 000 millones de dólares, siendo la región Norteamérica la preeminente en el hemisferio, a razón de los costos más altos así como de una prevalencia superior.

La ONU indica que las ventas minoristas de este comercio, pueden llegar a unos \$ 320.000 000 millones de dólares, representado en el 0.9 % del PBI. En cuanto al porcentaje que representa a los mayoristas y a los narcotraficantes que llevan las drogas por los países de tránsito, este oscila entre el 20 % y el 25 % de los ingresos, mientras que menos del 1% del total de las ventas al por menor, llega a los cultivadores en la región andina. La cocaína, es una de las sustancias tóxicas que, a diferencia del resto, ha generado mayor consenso en cuanto a su expendio, pues en escala menor en los Estados Unidos, representa \$ 34.000 000 millones de dólares, de un total aproximado a nivel mundial de \$ 85.000 000 millones de dólares.

---

<sup>65</sup> Se refiere al comercio de sustancias tóxicas, potencialmente dañinas para la salud (son conocidos comúnmente como drogas), esta actividad comprende su fabricación, distribución, venta, control de mercados y reciclaje de estupefacientes (son sustancias que estimulan el sistema nervioso central, produciendo efectos de excitación o de decaimiento emocional), que pueden ser adictivos o no. Su prohibición o limitación, depende de la legislación de cada país.

<sup>66</sup> ver: [http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informeDrogas2013/laEconomicaNarcotrafico\\_ESP.pdf](http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informeDrogas2013/laEconomicaNarcotrafico_ESP.pdf).

El Informe Anual del año 2019, de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC 2019)<sup>67</sup>, da a conocer datos recientes y alarmantes, sobre la cantidad histórica en la fabricación ilícita de cocaína, que alcanzó a nivel mundial un máximo de 1. 970 toneladas, una estimación basada en un grado de pureza del 100 %, siendo Colombia el país con mayor producción (70%). Esta situación, tendría como origen la expansión territorial de la superficie dedicada al cultivo del arbusto de coca (17%), así como el retorno de algunos grupos delictivos al cultivo de esta planta, luego de que estuviese alejados de dicha actividad, como consecuencia del acuerdo de paz firmado entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Asimismo, algunos mercados han empezado a liderar la venta de algunas sustancias tóxicas, como, por ejemplo, la metanfetamina<sup>68</sup>, sobre todo en Asia Oriental y Sudoriental, pues las incautaciones oscilaron en unas 116 toneladas, siendo América del Norte, la subregión con mayor prevalencia en su consumo, así como también de los opioides sintéticos (son derivantes del opio<sup>69</sup>), entre otras sustancias tóxicas. Afganistán, pese a los problemas de sequía que tuvo en el año 2018, no dejó de producir enormes cantidades de opio. Así, podemos seguir revelando datos realmente preocupantes, que no solo amenazan con desestabilizar los sistemas democráticos, sino que también, atentan cada día contra la salud, la seguridad y la propia vida de los seres humanos, pues de acuerdo al referido informe, más de 11 millones de personas en todo el mundo, se inyectan drogas, llegando a infectarse muchas de ellas, con el VIH y hepatitis C.

En el año 2017, se registró un aproximado de 585 muertes como consecuencia del consumo de drogas, siendo Asia Oriental y Sudoriental, así como América del Norte y América del Sur, los lugares que registraron una mayor carga de morbilidad. El incremento de los tratamientos médicos al que se someten las

---

<sup>67</sup> Ver: [https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR2019\\_B1\\_S.pdf](https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR2019_B1_S.pdf)

<sup>68</sup> Es un estimulante que aumenta los niveles de actividad motriz y cognitiva. Refuerza el estado de atención y alerta.

<sup>69</sup> Sustancia que se obtiene de las cápsulas de las adormideras (es una planta que al igual que una amapola común, puede llegar a medir un metro y medio). Tiene propiedades analgésicas, hipnóticas, narcotizantes u otras.

personas por el consumo de drogas, entre ellas el cannabis, tampoco es una realidad ajena a la situación descrita, África es el único continente que no ha registrado un incremento en este aspecto. Otro dato desalentador, es el incremento de tratamientos por el consumo primerizo de cocaína, principalmente en países de la Unión Europea, siendo Reino Unido, Italia y España, los lugares donde se concentran por los menos las tres cuartas partes, del total de las personas que se someten por primera vez a un tratamiento.

El panorama descrito describe una realidad cruda y desafiante, que nos lleva a reflexionar en el perjuicio que se genera a la institucionalización de la democracia, cuando los futuros gobernantes de un país, son capturados por este grupo criminal. Desde nuestra experiencia política, podemos sostener que la aceptación del dinero mal habido, no necesariamente surge como una necesidad de afrontar los gastos de una campaña electoral costosa, sino también, por la ambición de generar la mayor cantidad de recursos económicos, que finalmente van a engrosar los bolsillos de quienes dicen hacer política.

Al margen de lo acotado, también están aquellas donaciones que, si bien pueden tener un origen lícito, su entrega misma podría comprometer a los intervinientes o generar ciertos conflictos de interés, es por ello que, resulta comprensible que el legislador también haya optado por pronunciarse con relación a ese tipo de fuentes. Un ejemplo de ello, por cierto, a razón del caso “Odebrecht”, es la prohibición de las contribuciones nacionales o extranjeras provenientes de las asociaciones jurídicas que persigan algún tipo de utilidad. Respecto a esta regulación, nosotros discrepamos, ya que las donaciones que provienen de este tipo de fuente, no son necesariamente malas o negativas de por sí.

Lo que realmente hace daño y perjudica al sistema democrático, es una regulación deficiente, con pocos estándares de transparencia en el manejo de los recursos partidarios, al extremo, de que evite que este tipo de aportes, compre la voluntad de aquellos que aspiran a ocupar los cargos más importantes del

gobierno. Asimismo, las sanciones políticas también podrían ayudar en este contexto, pues, podrían servir como incentivos, a efectos de evitar casos de corrupción o irregularidades en el manejo del financiamiento partidario.

Zovatto (2003) refiriéndose a esta relación compleja, donde se advierten casos de corrupción, nos dice que el intercambio de favores comprende una serie de circunstancias que varían y dependen del arreglo negociado; así, en algunas ocasiones, implica proporcionar apoyo en los contratos públicos, eximir a determinadas industrias de pagar impuestos o hacerlas pagar menos, mediante el uso preferencial de tarifas o sencillamente no interviniéndolas en caso de que estas operen al margen de la ley.

Para el autor, esta situación se agrava, cuando además se proporciona protección tanto a las actividades ilegales como a los sujetos que están en la ilegalidad. Un ejemplo de ello, es la protección que se brinda al narcotráfico, a través del impedimento de las extradiciones o la omisión de emplear cualquier medio para combatirlo. En ese sentido, menciona que estas tres señales, nos advierten de la existencia de corrupción en la recolección de fondos partidarios: 1) el origen de la contribución, es decir la fuente misma, 2) la cantidad del monto otorgado y 3) los motivos o las razones por las que se efectúa dicha contribución.

Asimismo, nos dice que, de acuerdo a un análisis comparado sobre la relación existente entre el financiamiento y la corrupción latinoamericana, se ha puesto en evidencia, los siguientes vicios de relación patológica:

1. Desvío de servicios (trabajadores que en lugar de realizar sus funciones prestan sus servicios en trabajos partidarios).
2. Creación de empleos inexistentes.
3. Compra de votos para elecciones abiertas de candidatos (grupos organizados que se alquilan para votar en más de un partido).
4. Cohecho anticipado (recepción de dinero de personas o empresas que esperan beneficios o privilegios ilícitos).

5. Cohecho propiamente dicho (retornos por parte de contratistas en acción).
6. Defraudación a la administración pública (retornos también por parte de contratistas, pero con sobrepagos).
7. Participación en tráfico y servicios ilícitos (de tóxicos, personas, armas, juegos, prostitución). (Zovatto, 2003, pp.17-18).

Desde nuestro planteamiento, a fin de garantizar la ética en la administración pública y por supuesto la salud misma de la democracia, la influencia del dinero en política debe estar limitada a través de su regulación, de tal forma que, en el caso de las campañas electorales que son los periodos donde se registra la mayor cantidad de ingresos económicos, este recurso, pueda estar destinado a propiciar equidad entre los candidatos adversarios y evite la influencia futura de intereses ajenos al sistema democrático.

La experiencia nos ha enseñado que la obtención de grandes sumas de dinero, casi siempre resultan ser cuestionables, ya que, por lo general, provienen de fuentes que persiguen intereses muy particulares, o peor aún, pueden provenir de la realización de actividades delictivas, como por ejemplo del narcotráfico, considerada como una de las actividades que genera las mayores ganancias.

Los financistas, suelen tener mucha astucia y audacia, pues antes de demostrar su generosidad, hacen un estudio previo sobre los candidatos con mayores posibilidades de ganar la contienda electoral, y es así como, deciden otorgar cuantiosas sumas a los posibles vencedores, de tal forma que la contraprestación quede asegurada con anticipación, independientemente de quien resulte electo.

Dentro de este razonamiento, Zovatto (Op. cit.) identifica tres motivos por los cuales el financiamiento se ha convertido en una fuente principal de corrupción, que no solamente atañe a los países desarrollados, sino también a los países subdesarrollados:

1. Una demanda creciente por llevar a cabo campañas electorales cada vez más costosas, a las que no son ajenas las sofisticadas publicidades, así como el caro acceso a los medios de comunicación, especialmente a la televisión.
2. Una disminución de los aportes de los afiliados, así como del trabajo voluntario, todo ello unido también a la reducción de afiliaciones.
3. Una ausencia de mecanismos eficaces de control y supervisión en el manejo de los recursos financieros por parte de los partidos y los candidatos. (pp.18-19).

Refiriéndonos a este punto, podemos adicionar que no solo las campañas electorales costosas son las responsables de que se demanden considerables sumas de dinero, pues son los mismos candidatos que ven en la contienda electoral, una magnífica oportunidad para incrementar su patrimonio personal, claro está, a cambio de diversos favores que deberán ser cumplidos una vez accedan al cargo al cual postulan.

A partir de ello, concordamos con que los mecanismos de verificación y punidad en la administración económica, son elementos importantes y decisivos para la transparencia de las finanzas partidarias, pues no solo coadyuvan con la legitimización de las organizaciones políticas, sino también con la legitimidad del gobierno de turno.

## **6.2. LAS REDES ILÍCITAS Y LA AMENAZA AL FUNCIONAMIENTO DEMOCRÁTICO DEL ESTADO**

Según Briscoe (2014), el crimen organizado se infiltra en la política a través de las redes ilícitas, que vincula a políticos, funcionarios y criminales; un sistema que, por extensión, amenaza el funcionamiento del Estado y la gobernabilidad del país. Para Ferreira (2016), el ingreso de la criminalidad en el fuero político, guarda relación con el tipo de contacto que se establezca, considerando entre



otros aspectos, el ámbito social y las peculiaridades de los agentes dominantes, así sostiene:

(...) en algunos casos, son los grupos mafiosos los que compran decisiones y voluntades, especialmente para obtener protección, en otros contextos, la política recurre a los servicios de las mafias, para amedrentar opositores o desalentar candidatos. Otra forma de intercambio de favores, se da a través de la financiación de las campañas, como forma de controlar autoridades y eventualmente capturar el Estado. (p. 333).

Briscoe (Op. Cit.) explicando un poco el contexto en el que surge este conflicto, sostiene que es el financiamiento privado el que da cabida de alguna manera a la influencia de los grupos criminales, ya sea el que provenga del narcotráfico – actividad que genera los mayores ingresos -, la tala ilegal de madera, la extorsión, el sicariato o incluso del tráfico humano. Lo dicho por el autor, describe una realidad muy dolorosa para algunos países, como lo sucedido por ejemplo en Colombia, cuando durante las décadas de los 80 y 90 del siglo pasado, vivió la época más sangrienta de su historia política, ya que por aquel entonces el narcotraficante Pablo Emilio Escobar Gaviria, tenía controlado el sistema gubernamental de aquel país.

A decir del autor, esta situación no fue ajena en el resto de países latinoamericanos, tal es el caso por ejemplo del Estado peruano, que, si bien no tuvo una historia similar a la de Colombia, como veremos más adelante, no ha sido ajeno a los escandalosos casos sobre corrupción política y narcotráfico, sobre todo con relación a aquellas autoridades políticas que ejercen funciones al interior de país, ahí donde el control todavía es escaso y deficiente, a comparación de las ciudades capitales. Bajo este contexto, adiciona que el ingreso del crimen organizado en la política ha ido ganando poco a poco un espacio y en algunos casos ha logrado incluso camuflarse muy bien y durante

periodos prolongados; todo ello, con el firme propósito de satisfacer sus intereses.

Siendo consecuentes con lo que sostiene el autor, podemos mencionar que, en realidad, son las campañas electorales las que se han convertido en el escenario perfecto, para dar inicio a la formación o al ingreso de estas redes ilícitas que además de menoscabar el funcionamiento democrático del Estado, también terminan con el propio bienestar de los habitantes, al someterlos a nuevas condiciones de vida que no favorece a la gran mayoría. En el año 2012, IDEA International efectuó una verificación en más de 150 países, llegando a advertir que en el 55% de ellos, no existía control alguno sobre la entrada del dinero privado en las campañas políticas. Con ello, quedaba en duda no solo el origen del dinero, sino también, la finalidad que se perseguía con las mismas contribuciones.

Con posterioridad a este año, esta realidad desalentadora ha ido cambiando paulatinamente en algunos países, pues no se puede dejar de reconocer los esfuerzos que se han hecho al respecto, si bien aún insuficientes, pero creemos que han sido significativos y necesarios en algunos casos, como en el nuestro, por ejemplo, cuando en noviembre de 2017, mediante Ley Nro. 30689, se introdujeron nuevos artículos y modificaciones a la Ley Nro. 28094, Ley de Organizaciones Políticas. Asimismo, se ha incorporado los delitos sobre financiamiento ilegal de partidos políticos, en el Código Penal, mediante Ley Nro. 30997, publicada en el diario Oficial “El Peruano”, el día 27 de agosto de 2019.

Con la entrada en vigencia de la Ley Nro. 30689, posteriormente reemplazada en algunos aspectos por la Ley Nro. 31046 -, publicada el 26 de setiembre de 2020 -, el actual tenor del Art. 31 de la Ley Nro. 28094, Ley de Organizaciones Políticas, regula expresamente como una de las fuentes prohibidas del financiamiento partidario, a las personas naturales que hayan sido condenadas por la comisión de ciertos delitos o recaiga sobre ellas una detención preventiva. El mencionado artículo incluso señala que, en el caso de haber sido cumplida la

condena por la comisión de los delitos especificados en dicho precepto, la proscripción se extiende hasta los 10 años.

A fin de garantizar el cumplimiento de dicha disposición, el mencionado artículo, ha previsto también la obligatoriedad del Poder Judicial, de publicar la relación de las personas comprendidas en el artículo 30 de la LOP, a través de un portal digital, con el propósito de que los actores políticos y las entidades financieras puedan tomar conocimiento de ello y adoptar las medidas correspondientes. No menos relevante, es la disposición del mencionado artículo en cuanto a la prohibición de los entes de crédito, en admitir alguna operación económica de tales personas ya sea en beneficio de algún candidato o agrupación política.

En el supuesto caso de haberlo consentido o ejecutado, se exime de cualquier responsabilidad a la asociación partidaria. Asimismo, no será responsable, por haber aceptado contribuciones provenientes de las personas comprendidas en el referido artículo y que no hayan sido debidamente individualizadas por la autoridad judicial. Menciona también que, se sobreentiende el origen ilícito de aquellas entregas dinerarias no reportadas, a no ser que exista alguna prueba que demuestre lo opuesto.

Anteriormente, mediante Ley Nro. 30322, publicada en el Diario Oficial “El Peruano”, el día 7 de mayo de 2015, se creó la Ventanilla Única de Antecedentes para Uso Electoral, que tiene por finalidad informar a las organizaciones políticas - que estén debidamente inscritas ante la Dirección Nacional de Registro de Organizaciones Políticas del JNE -, sobre los antecedentes judiciales y penales de los posibles candidatos que postulen. Esta medida, que resulta útil para evitar el ingreso de candidatos con ciertos antecedentes penales y judiciales a la contienda electoral, aún no tiene la trascendencia legal en la práctica, ya que no ha sido lo suficientemente efectivo para lograr dicho propósito.

Una muestra de ello, es la participación reiterada de estas personas en las elecciones generales, regionales y locales que, en el caso de no haber sido

excluidas dentro del plazo legal establecido para hacerlo, logran su inscripción y finalmente participan en el proceso electoral correspondiente. Si bien es cierto que, el JNE también requiere información complementaria al Poder Judicial sobre la situación descrita, esta muchas veces es remitida a destiempo o de lo contrario en una cantidad considerable y en la fecha límite para la exclusión de candidatos, que al ente electoral le resulta muy difícil identificar todos los casos y proceder conforme a ley.

Sobre el particular, debemos precisar que la norma electoral no prohíbe la participación de cualquier ciudadano aspirante a ser candidato, por el simple hecho de que tenga antecedentes penales o judiciales, lo que se sanciona<sup>70</sup>, es la omisión o la declaración falsa en su hoja de vida respecto a la existencia de sentencias condenatorias, familiares, contractuales, laborales, violencia familiar, e incumplimiento de obligaciones alimentarias, siempre y cuando hayan quedado firmes o consentidas y hayan recaído en su contra<sup>71</sup>.

La norma electoral, también ha previsto que, por la comisión de algunos delitos específicos<sup>72</sup>, los aspirantes desistan de su participación, pues así se haya

<sup>70</sup> De acuerdo al numeral 23.6 del Art. 23 de la Ley de Organizaciones Políticas, en caso de que se haya excluido al candidato o de que haya transcurrido el plazo para excluirlo, y habiéndose verificado la omisión o falsedad de la información prevista en el párrafo 23.3, el Jurado Nacional de Elecciones remite los actuados al Ministerio Público.

<sup>71</sup> Ley Nro. 28094, Ley de Organizaciones Políticas

Art. 23.3.- La Declaración Jurada de Hoja de Vida del candidato se efectúa en el formato que para tal efecto determina el Jurado nacional de Elecciones, el que debe contener:

5. Relación de sentencias condenatorias firmes impuestas al candidato por delitos dolosos, la que incluye las sentencias con reserva de fallo condenatorio.
6. Relación de sentencias que declaren fundadas las demandas interpuestas contra los candidatos por incumplimiento de obligaciones familiares o alimentarias, contractuales, laborales o por incurrir en violencia familiar, que hubieran quedado firmes (...).

<sup>72</sup> Ley Nro. 26859, Ley Orgánica de Elecciones

Art. 113.-

(...) No pueden ser candidatos a los cargos de congresista de la República o Representante ante el Parlamento Andino, las personas condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida ejecutoriada, por la comisión de delito doloso. En el caso de las personas condenadas en calidad de autoras por la comisión de los tipos penales referidos al terrorismo, apología al terrorismo, tráfico ilícito de drogas o violación de la libertad sexual; el impedimento resulta aplicable aun cuando hubieran sido rehabilitadas. Tampoco pueden ser candidatos a los cargos de congresista de la República o Representante ante el Parlamento Andino, los que, por su condición de funcionarios y servidores públicos, son condenados a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión, en la calidad de autoras, de delitos dolosos de colusión, peculado o corrupción de funcionarios; aun cuando hubieran sido rehabilitados.

Art. 107.-

No pueden postular a la presidencia o Vicepresidencia de la República:

- i) Las personas condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión de delito doloso. En el caso de las personas condenadas en calidad de autoras por la comisión de los tipos penales referidos al terrorismo, apología al terrorismo, tráfico ilícito de drogas o violación de la libertad sexual; el impedimento resulta aplicable aun cuando hubieran sido rehabilitadas.

cumplido con declararlos en la hoja de vida, el candidato será destituido automáticamente. En este último supuesto, también cabe la posibilidad de que, por el retardo en la información proporcionada, el candidato con impedimento para postular, logre finalmente su inscripción como tal.

Vale mencionar que de acuerdo al Reglamento de la Ley Nro. 30322, Ley que Crea la Ventanilla Única de Antecedentes Para Uso Electoral - aprobado mediante Decreto Supremo Nro. 069-2015-PCM, publicado el 07 de octubre de 2015 - la información que ofrece la referida ventanilla no solo comprende a la que proviene del Poder Judicial (sentencias firmes en materia penal); sino también, incluye a aquella que proviene de la Policía Nacional del Perú (órdenes de captura a nivel nacional e internacional, vigente y no vigente), de la Organización Internacional de la Policía Criminal (actúa y prevé la criminalidad a escala internacional), del Ministerio de Relaciones Exteriores (en el caso de los sentenciados por la comisión de delitos en el extranjero), de las municipalidades provinciales y distritales (impuestos o multas impagas), la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (deudas tributarias), la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (inscripción de bienes) y del Consejo de Defensa Jurídica del Estado (deudas con el Estado por concepto de reparaciones civiles).

La labor que realiza la referida Ventanilla se rige por los principios de seguridad (la adopción de medidas técnicas, organizativas y legales por parte del JNE y las organizaciones políticas), reserva (el uso exclusivo de la información por parte de la organización política solicitante), calidad de los datos (la información proporcionada debe ser veraz, exacta y actual), conducta procedimental (las organizaciones políticas hacen uso de la información proporcionada en función a

---

j. Las personas que, por su condición de funcionarios y servidores públicos, son condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión, en calidad de autoras, de delitos dolosos de colusión, peculado o corrupción de funcionarios; aun cuando hubieran sido rehabilitadas.

Un tenor similar a los artículos anteceditos rige para los candidatos en las elecciones regionales y municipales. Ver literales “f” y “g” del numeral 5) del Art. 14 de la Ley Nro. 27683, Ley de Elecciones Regionales y los literales “g” y “h” del numeral 8.1) del Art. 8 de la Ley Nro. 26864, Ley de Elecciones Municipales.

una deferencia recíproca, cooperación y buena fe) y gratuidad (no existe costo alguno). La formulación de la solicitud puede ser presentada únicamente por el personero autorizado y bajo la modalidad presencial o mediante la plataforma habilitada para tal propósito. Su atención no debe superar los 10 días útiles.

Como ya dijimos, en agosto de 2019, se incorporaron tres artículos relacionados al financiamiento partidario en el capítulo II del título XVII del Código Penal; se trata de los Arts. 359-A (financiamiento prohibido de organizaciones políticas), 359-B (falseamiento de la información sobre aportaciones, ingresos y gastos de organizaciones políticas) y 359 – C (fuentes de financiamiento legalmente prohibidas).

El tenor del numeral 3) del Art. 359 – C<sup>73</sup>, concibe una disposición similar al literal “f” del artículo 31 de la LOP, en cuanto determina respecto a las fuentes prohibidas del financiamiento partidario:

Son fuentes de financiamiento legalmente prohibidas aquellas que provengan de: 3) Las 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.

De acuerdo a lo dispuesto por el Art. 359 – A del Código Penal, la inobservancia de la disposición precedente, da lugar a una pena privativa de la

---

<sup>73</sup> Entre las otras fuentes de financiamiento prohibidas, el mencionado artículo comprende, además:

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.- Las contribuciones dinerarias que provengan de fuentes desconocidas y que superen las dos 2 UIT.

4.- Los aportes de las asociaciones jurídicas nacionales o foráneas que penal o administrativamente hayan sido sancionadas en el territorio nacional o en el exterior. También alcanza a aquellas que hayan sido sancionadas bajo los alcances de la Ley Nro. 30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas o en todo caso que, se les haya aplicado las consecuencias accesorias previstas en el código penal.

libertad que oscila entre dos (2) y ocho (8) años, además de sesenta a trescientos cincuenta días multa, así como la inhabilitación de acuerdo a lo previsto en los numerales 1, 2, 3 y 4 del Art. 36 del Código Penal<sup>74</sup>. Para la graduación de la pena privativa y la imposición de la multa, se tendrá en cuenta la condición o cargo del infractor y si el delito fue cometido por un integrante de una organización criminal o persona vinculada a ella o actúe por encargo de la misma.

En aras de garantizar la transparencia en la rendición de cuentas, el Art. 359 – B, dispone una pena privativa de libertad entre dos y seis años, así como la inhabilitación conforme a los numerales 1, 2, 3, y 4 del Código Penal, para aquellos casos donde se advierta que el tesorero, responsable de campaña, representante legal, administrador de hecho o de derecho o en su defecto cualquier miembro de la organización política, proporcione información falsa en los informes financieros anuales o de campaña electoral que deben ser presentados al organismo electoral competente.

Más allá de los cuestionamientos que puedan surgir sobre la tipificación de estos artículos, y que deben ser mejorados desde luego, hay que reconocer que estas medidas al igual que las anteriores, reflejan de alguna manera la preocupación - aunque sea solo de un sector reducido -, por evitar el ingreso del crimen organizado en la política. Entre las decisiones pendientes que deben ser adoptadas y con suma urgencia, a fin de repotenciar las disposiciones legales y superar la información deficiente y que llegan en muchos casos a destiempo, está el mejoramiento de los servicios informáticos, como canal fundamental de comunicación interinstitucional.

Para poner en marcha esta medida, hace falta como en el resto de situaciones pendientes, voluntad política y consenso que permita lograr el objetivo propuesto

---

<sup>74</sup> Artículo 36°.- Inhabilitación

La inhabilitación produce, según disponga la sentencia:

1. Privación de la función, cargo o comisión que ejercía el condenado, aunque provenga de elección popular.
2. Incapacidad o impedimento para obtener mandato, cargo, empleo o comisión de carácter público.
3. Suspensión de los derechos políticos que señale la sentencia.
4. Incapacidad para ejercer por cuenta propia o por intermedio de tercero, profesión, comercio, arte o industria, que deben especificarse en la sentencia (...)

en la norma. La idoneidad de los candidatos para ocupar cargos de gobierno y poder, parte de la efectividad de la norma, más aún si esta ha sido replanteada, con miras de fortalecer el sistema democrático; de no ser así, corremos el riesgo latente de que luego de cada comicio electoral, continuemos advirtiendo casos de diversos parlamentarios denunciados o sentenciados por robo, narcotráfico, proxenetismo, violación, terrorismo, entre otros delitos.

No menos común, son aquellos casos irregulares o contrarios a las normas legales, que son descubiertos y expuestos al conocimiento público, durante el ejercicio parlamentario de muchos congresistas, un caso de los tantos que hay, y podemos citar al respecto, es el de la ex congresista Cecilia Anicama Ñáñez (del partido político “Gana Perú”), integrante de la Comisión Fiscalizadora del Congreso en el año 2011, y que además impulso el proyecto de ley “Corrupción Cero”, de quien se supo por investigaciones periodísticas, que su empresa de radio y televisión Orión E.I.R.L, robaba señales de canales de televisión por cable, que eran exclusivas de otras compañías privadas, para luego retransmitirlas y venderlas en paquetes de suscripción de S/. 30.00 soles mensuales, a los pobladores de Ica. (Torres y Rosales, el Comercio 2011).

La presencia de economías ilícitas de diversos géneros en la cultura política, es un fenómeno complejo, que sobre todo en los países de la región Latinoamericana, pese a los esfuerzos realizados, todavía no ha logrado ser controlado. Esta debilidad institucional, cuestiona nuestra reputación en el ámbito internacional. No en vano, Lagos y Dammert (2012) sostienen que, tanto el crimen común como el crimen organizado, contribuyen lamentablemente a la reputación siniestra de América Latina, que es considerado como un lugar donde existe mayor desigualdad, segregado y violencia.

Refieren que, de 18 países de la región, en 11 de ellos, la inseguridad es la mayor preocupación de la población. El mayor riesgo que existe con la penetración de los grupos criminales en la política y en el Estado, es que su inserción facilita la realización de sus actividades ilícitas, que se traduce en



protección e impunidad. Para Kavanagh (2013), el auge del crimen organizado “puede erosionar lentamente la capacidad y la voluntad de un estado para responder a las necesidades de sus ciudadanos”. (p. 7).

Kühne (2013) menciona que, esta situación empeora con la imbricación de las redes criminales transnacionales y con el proceder de algunas autoridades políticas que no tienen ningún escrúpulo en rentabilizar el cargo que desempeñan a través de algunos grupos que actúan al margen de la ley, poniendo en riesgo la tranquilidad y la seguridad nacional, sobre todo en aquellas naciones caracterizadas por una estructura gubernamental frágil.

Para el mexicano Flores (2009) la relación que existe entre la criminalidad organizada y los actores estatales, varía de acuerdo al régimen político (democrático o dictatorial) y a la firmeza misma de la nación. Menciona que la relación de lo legal con lo ilegal, está condicionada por diversos aspectos que determinan la cobertura, la orientación y los incentivos que podría resultar de todo ello.

Así, refiere que, una lista preliminar de estos factores es amplia y resumidamente puede comprender los siguientes aspectos: la naturaleza de la actividad ilícita, que puede abarcar desde la corrupción en el ámbito local hasta el contacto con redes criminales de cobertura transnacional; la prioridad de dominio, ya sea sobre los grupos políticos, aspirantes a cargos públicos o autoridades gubernamentales, de preferencia ministros o parlamentarios; la soberanía criminal sobre algunas comunidades, así como el nexo que se pueda sostener con algunos agentes del fuero judicial o de las fuerzas armadas. Los efectos que se generan de estas formas de relaciones, pueden depender en algunos casos de una amenaza coercitiva.

Para el autor, las formas de intermediación, las circunstancias, así como el grado de familiaridad que pueden ofrecer aquellos personajes, que se ponen en contacto con los grupos mafiosos, cuya actividad se halla al margen de la ley, contribuye en la difusión de las redes ilegales por medio de las entidades

gubernamentales. Farah (2012) indica que son estos personajes y otros intercesores, los que crean el link con asociaciones mafiosas que se hallan en el exterior o de lo contrario tienen por finalidad custodiar algo o a alguien o sencillamente lavan el dinero de sus actividades ilícitas.

En esa misma línea, Naím (2012), refiriéndose particularmente al caso Latinoamericano, señala que los estados mafiosos de esta región, se caracterizan por ser espacios donde las autoridades estatales se engrandecen económicamente, en tanto ejercer un poder abusivo de las facultades conferidas.

Coincidiendo con esta postura y refiriéndose al caso peruano, Quiroz (2008) comenta que, Fujimori y su inseparable ex asesor presidencial Vladimiro Lenin Montesinos Torres - ex jefe del Servicio de Inteligencia Nacional del Perú (SIN), además de los ingresos que habían generado por las prácticas corruptas en las que habían incurrido, cuya valorización ascendería en un aproximado de \$ 600.000 000 millones de dólares - según declaraciones de un especialista que intervino en las diligencias de aquel entonces y dio declaraciones en el año 2013, en condiciones de anonimato-; ambos personajes, habrían hecho arreglos económicos con narcotraficantes, facilitándoles el transporte de la droga por medio de los helicópteros y aviones militares hasta España, México, Portugal, Italia, Bulgaria y Rusia.

A diferencia del Perú, cuyas máximas autoridades habrían hecho tratos directos con el narcotráfico, otros países, como Colombia, Ecuador, México y Guatemala, conocieron la otra cara de la moneda, cuando el propio sistema gubernamental fue capturado por imposición de este grupo criminal, que socavó con la seguridad y la estabilidad democrática de dichos países.

Locke (2012) y Cockayne (2011) sostienen que, el ligamen entre los grupos criminales y el sistema político, es un problema de escala global y que no solo atañe a las regiones frágiles que han tenido que afrontar serias dificultades, como por ejemplo el narcotráfico en la región andina. De hecho, este padecimiento es de carácter mundial, sustentado en la presencia misma de redes ilícitas, que

tienen como principal estrategia la corrupción política, a fin de llevar a cabo sus actividades económicas; siendo las democracias frágiles donde se encuentran los puntos más débiles, por los cuales hace su ingreso al sistema político, ocasionando un impacto más profundo y duradero.

Entre las consecuencias más visibles e inmediatas de este problema, al margen de la omisión o la reducción en la prestación de servicios esenciales como salud y educación, se produce la erosión del núcleo del Estado de derecho, al someter su propia capacidad de actuación para atacar efectivamente a la criminalidad. (UNODC, 2011).

### **6.2.1. Las redes ilícitas y la influencia criminal**

Briscoe (Op. Cit.), elabora una tipología basada en la ciencia política, para explicar la relación que puede existir entre las redes ilícitas y la influencia criminal. La primera de ellas, es la corrupción para el lucro personal, basada en el abuso del poder para la obtención de ganancias materiales privadas. La segunda forma, tiene que ver con el tráfico de influencias que, puede ser personal o a favor de un grupo o una corporación de algún tipo.

Ejemplifica este último supuesto, recordando lo mencionado por el ex presidente de El Salvador Carlos Mauricio Funes Cartagena, en una de sus entrevistas, cuando señalaba que durante sus visitas al Ministerio de Asuntos Exteriores, advertía una cantidad considerable de pasaportes diplomáticos que habían sido otorgados a las esposas de algunos empresarios, para que no hagan cola en el aeropuerto, o para que no paguen ciertos impuestos; lo mismo sucedía con los hijos de algunos dirigentes que, por el solo hecho de estar estudiando en Miami habían sido nombrados cónsules honorarios.

Una tercera forma, está relacionada al abuso del poder público, que se manifiesta de dos maneras, la primera es la represión extrajudicial que, si bien no es considerada propiamente como un crimen organizado, es un crimen contra la humanidad, característico de los regímenes autoritarios – podemos considerar

los casos de “La Cantuta” y “Barrios Alto”, durante el régimen del ex mandatario peruano Alberto Fujimori -. La segunda, resulta de la represión y el crimen organizado, como sucedió en Argentina durante el régimen militar (1976 - 1983), cuando se produjo la sustracción de bebés<sup>75</sup> y el robo de los bienes de las personas perseguidas por la dictadura. Hechos que habrían tenido lugar con la anuencia del gobierno de aquel entonces.

La cuarta forma que relaciona a las redes ilícitas con la influencia criminal, abarca los diversos niveles de violencia, coaptación y coerción, siendo común en todos ellos, la corrupción y el tráfico de influencias; dos modalidades tradicionales, a través de las cuales, el crimen organizado ingresa, para luego controlar varias instituciones del Estado. Refiere como ejemplo de esta cuarta forma, el caso de Pablo Emilio Escobar Gaviria, el gran narcotraficante colombiano cuya intención era acaparar el control central del Estado por medio de la violencia sangrienta.

Un segundo caso, es el de los “Zetas”, liderado por Miguel Treviño Morales, a quienes no les interesaba influir demasiado en política, pero sí acaparar espacios por medio de la captación de redes criminales existentes, y así dominar el territorio. Otro caso, es el de la localidad de Sandy Bay, en la costa atlántica de Nicaragua, una zona caracterizada por la pobreza, donde existe una relación muy estable entre la comunidad y el narcotráfico, situación que es aprovechada por los locales, para construir villas y mansiones para su propio placer.

Briscoe (Op. Cit.) Identifica tres claves históricas sobre el fenómeno de las redes ilícitas en América Latina, así sostiene que, la primera de ellas, es la influencia del narcotráfico como crimen organizado, sobre todo en regiones

---

<sup>75</sup> La sustracción de recién nacidos fue una práctica ilegal, que consistió en la apropiación y en el ocultamiento de la identidad de los menores, cuyas progenitoras por lo general tenían la condición de detenidas o eran mujeres forzadas a partos clandestinos con tal propósito. Se dice que, muchas de ellas fueron asesinadas luego de este sometimiento, hay relatos desgarradores. Luego de una larga y ardua lucha por parte de la Asociación de Abuelas de Plaza de Mayo (es una organización que fue creada por las abuelas de los menores desaparecidos, cuyo propósito consiste en ubicarlos y de alguna manera restituirlos con sus familias legítimas), de un total aproximado de 500 infantes desaparecidos durante dicha época, se ha logrado identificar a un aproximado de 130 desaparecidos, quienes habían sido adoptados de manera ilegal.

tradicionalmente alejadas del control central del Estado, como lo es, por ejemplo, Sinaloa en México, Putumayo en Colombia, y el Alto Huallaga y el VRAEM en el Perú.

La segunda clave, se produce con la desintegración de las diferentes dictaduras o regímenes autoritarios en varios países, dando como resultado la aparición de sistemas de corrupción descentralizados, a través de los diferentes tipos de redes ilícitas, como lo sucedido en México por ejemplo, cuando luego de que el Partido Revolucionario Institucional (PRI)<sup>76</sup>, dejara de ser el partido del gobierno en el año 2000, el Estado mexicano pierde el control vertical de la criminalidad, dando paso con ello, al surgimiento de grupos criminales, que corrompen a policías municipales, alcaldes locales y a otras autoridades, para el tráfico de drogas y el dominio de determinados territorios.

La tercera clave, se presenta con la modernización, relacionada al crecimiento económico y al propio auge del Estado, sin embargo, al mismo tiempo existe una fragmentación del mundo político y la sociedad, pues diferentes grupos luchan por el poder y existen dificultades para los gobiernos en lo que respecta al ejercicio de la autoridad sobre todas las partes de su territorio. Un ejemplo de ello, son las revueltas de la policía en Ecuador en el año 2010 (tuvo como inicio una protesta contra una ley salarial) y en Argentina en el año 2013 (se solicitaba mejoras salariales y condiciones de trabajo), cuando entró en conflicto directo con el propio Estado; una situación que fue aprovechada por el crimen organizado para hacer de las suyas.

Para el autor, las redes ilícitas abarcan cuatro niveles, el primero de ellos comprende el entorno local, donde se ejerce dominio por coerción, terror, o por un trato de complicidad con la comunidad. En este escenario, resulta difícil que

---

<sup>76</sup> Es un partido político mexicano de centroderecha, refundado con dicha denominación en el año 1946. Fue fundado por Plutarco Elías Calles, el 4 de marzo de 1929, bajo la denominación de Partido Nacional Revolucionario, y reconstituido en 1938 como Partido de la Revolución Mexicana. En el año 2000, luego de algunos desastrosos políticos, entre ellos el escándalo "Pemexgate" (desvío de fondos del sindicato petrolero hacia la campaña presidencial del PRI), pierde las elecciones presidenciales y con ello, su decadencia política. El gobierno del PRI, junto con sus antecesores directos (PNR y PRM), se caracterizó principalmente por tener controlado a los otros poderes del Estado (legislativo y judicial). Su ideología fue siempre de carácter nacionalista.

las autoridades no tengan, aunque sea un trato tácito con el crimen organizado, ya que aparte de tener serias dificultades para manejar tal situación, carecen del apoyo necesario en caso de sentirse amenazadas.

El segundo nivel lo ocupan los partidos políticos pulverizados, aquellos que tienen una corta vida institucional, situación que no solo es advertida en el Perú, sino también en otros países, como Guatemala, donde la vida promedio de un partido en los últimos 20 años ha sido de siete años. Otro ejemplo es Colombia, donde las reformas de los finales de los años 80, han propiciado la aparición de nuevas organizaciones políticas dirigidas por caudillos locales, que más tarde se convirtieron en vehículos de control local de intereses criminales, con proyección al Congreso Nacional; dando lugar a uno de los mayores escándalos del nexo político criminal, conocido como parapolítica<sup>77</sup>.

El tercer nivel corresponde al Estado central, por registrar muchos problemas de contrapoderes, ya que son las mismas instituciones las que luchan por sus propios intereses ilícitos dentro del Estado. Esta práctica, resulta de la combinación de efectos neoliberales, intereses privados y públicos, siendo muy difícil su control, además de la anuencia de las propias autoridades.

En el último nivel, se encuentra el lavado de dinero. Sobre el particular, señala que, si bien en la actualidad en Colombia ya no existe un alto grado de criminalidad en la política, sí presenta un gran problema con relación al control del lavado de dinero que proviene de esta actividad delictiva. Por lo que, no siempre existe un vínculo directo entre los políticos del centro y los actores criminales para la actuación de lo lícito e ilícito.

Si bien es cierto que en la actualidad Colombia pudo haber superado la influencia de la criminalidad en la política y en la vida de la población, no debemos

---

<sup>77</sup> Es el término con el que se bautizó al escándalo político suscitado en Colombia en el año 2006, a través del cual se dio a conocer los vínculos existentes entre algunos políticos y paramilitares (grupos de extrema derecha, ligados al narcotráfico). Se dijo que muchos dirigentes políticos e incluso funcionarios del Estado, obtuvieron altos cargos por medio de la intimidación y la acción armada que ejercían los grupos paramilitares contra la población. Una vez en el cargo, desviaron dinero para la creación de grupos armados ilegalmente, incluso filtraron información para facilitar las acciones criminales de estos grupos, como masacres y asesinatos.

olvidar la catastrófica experiencia que tuvo que vivir durante las décadas de finales de los 70 y durante los años 80, cuando el narcotraficante Pablo Emilio Escobar Gaviria uno de los fundadores del Cartel de Medellín,<sup>78</sup> valiéndose del poder económico que había logrado gracias a la actividad ilícita del narcotráfico, pretendía controlar el Estado a cualquier precio, sin importar los medios de los que tenía que valerse para lograr su cometido.

Kenney (2007) menciona que luego del desmantelamiento de los primeros carteles del narcotráfico en Colombia, los cuales habían asumido un control verticalista y cuasi absoluto de todo el proceso que implica la ilicitud de esta actividad, el mercado de estupefacientes ha optado por formas más flexibles de cooperación sin centros de mando, que a decir de Thakur y Heine (2011), esta industria sigue manteniendo un alto grado de producción, pues aún conserva su poderío, pese a los esfuerzos realizados por erradicarla, lo que la ha convertido en un modelo para otros grupos ilegales, y es esto, lo que se ha nombrado como “el lado oscuro de la globalización”.

Londoño (2014) - ex viceministro del interior de Colombia hasta mayo de 2012, - menciona que, cualquier poder económico busca un correlato en el poder político y el poder económico ilegal no es ajeno a ello. Compartiendo un poco la historia devastadora de Colombia - a la que hacemos mención -, explica brevemente cómo es que durante la década de los 70 y 80, el narcotráfico había ganado espacio en dicho territorio. Señala que, cuando empieza a surgir el narcotráfico en Colombia en los años 70, la sociedad colombiana era indiferente a este tipo de organizaciones, siendo uno de los motivos principales para que dicha actividad delictiva gane espacio, y que gracias a las ganancias económicas

---

<sup>78</sup> Denominado así, por la Administración para el Control de Drogas de Estados Unidos (más conocida por su sigla en inglés: DEA), en referencia a su centro principal de operaciones, ubicada en la ciudad de Medellín – Colombia. La denominación de “cartel”, se debió a la independencia de la actividad delictiva que desarrollaba frente al resto de grupos de la misma naturaleza, pese a compartir algunos recursos, como, por ejemplo, rutas de envío y la coordinación de acciones contra sus enemigos. El Cartel de Medellín, fue una organización criminal de nacionalidad colombiana, conocida a nivel mundial por su dedicación al tráfico de cocaína. Sus principales líderes fueron: Pablo Emilio Escobar Gaviria, Gonzalo Rodríguez Gacha y Carlos Enrique Lehder Rivas.

que obtuvo, empezó a convertirse en un actor emergente en la sociedad, apareciendo así, la figura de “los tranquetos”, que eran personas muy venidas a más, que hacían fortuna y la ostentaban.

Así, en un primer momento, gran parte de la sociedad colombiana, comienza a relacionarse con estos nuevos ricos, participando en las fiestas y demás actividades de los mafiosos, hasta que llega el día, en el que estos personajes de la ilegalidad, reciben invitaciones por parte de los partidos políticos, a fin de que participen en política; y, es entonces, cuando el recordado Escobar Gaviria, fue elegido representante de la Cámara por Atioquí como parte del Partido Liberal, en el año 1982.

Habiendo hecho su ingreso al escenario político, “El Patrón” – como era conocido -, empieza a construir una organización criminal, de tal magnitud que cuando la población y el Estado reaccionan ante ello, y el entonces ministro de justicia, Rodrigo Lara Bonilla, denuncia que los recursos utilizados por Escobar provienen de fuentes ilegales, el recordado “Doctor”, responde asesinando a Lara y declarándole la guerra al propio Estado colombiano.

Otro caso que comenta, es el de Carlos Enrique Lehder Rivas (socio de Pablo Escobar), uno de los cabecillas del Cartel de Medellín, quien creó un partido político denominado “Movimiento Latino Nacional”, cuyo objetivo era reivindicar el nacionalismo colombiano - que comprendía la explotación autónomamente de los recursos naturales, entre ellos la hoja de coca y la marihuana -; evitar la injerencia extranjera, y que, además, no exista la figura de la extradición por parte de los Estados Unidos. Este aparataje, no tuvo éxito, ya que la mayor parte de los jefes del cartel, fueron abatidos en un enfrentamiento con las fuerzas del orden colombiano o por otros grupos criminales.

El Cartel de Cali,<sup>79</sup> fue otro de los grupos criminales de Colombia, que, a diferencia del Cartel de Medellín, aplicó una estrategia distinta, ya que los

---

<sup>79</sup> Al igual que el Cartel de Medellín, fue bautizado con esta denominación, por la Administración para el Control de Drogas de Estados Unidos (DEA). Tuvieron como principal centro de operaciones la ciudad de Cali - Colombia. Esta



integrantes de este grupo, no tenían intención alguna de participar directamente en política; por el contrario, buscaron establecer vínculos o nexos en la política, y así tener acceso a los centros de poder político. Su modus operandi, fueron los financiamientos de campañas electorales, tal como ocurrió con la candidatura del ex presidente colombiano Ernesto Samper<sup>80</sup>, luego de que las investigaciones concluyeran, que su grupo de campaña había sido beneficiada con un promedio de seis millones. Cuando este escándalo fue conocido por la opinión pública y los medios de comunicación, el gobierno de Samper para desmentir dicha afirmación, comenzó a perseguirlos, algunos de ellos fallecieron asesinados en diversas circunstancias, otros terminaron purgando condena en los Estados Unidos de Norteamérica.

Posteriormente, otro de los grupos que atentan contra la democracia colombiana, y sucede tanto al cartel de Medellín como al cartel de Cali, fueron los grupos de autodefensa denominados paramilitares, que surgen a finales de los 90 hasta el año 2006 – 2007, fecha en la que se produce el desmantelamiento de estas estructuras criminales, como consecuencia del proceso de negociación que sostuvo el ex mandatario colombiano Álvaro Uribe Vélez. La política de estas organizaciones, consistía en asegurar el dominio territorial, a fin de que puedan realizar sus operaciones y así fortalecer sus estructuras. Es decir, la captura del Estado a través del poder que se ejercían sobre determinados territorios, logrando el control político nacional de abajo hacia arriba.

---

asociación ilegal, estuvo avocada a la producción de cocaína y fue liderada por los hermanos Gilberto y Miguel Rodríguez Orejuela, así como por José Santacruz Londoño y Hélder Herrera Buitrago (más conocido como “Pacho Herrera”).

<sup>80</sup> Ernesto Samper Pizano, es un abogado, economista y político colombiano, fue presidente de Colombia entre los años 1994 – 1998. Cuando postulaba a la presidencia en el año 1994, a tres días de la segunda contienda electoral con su contrincante Andrés Pastrana Arango, este último, reveló la existencia de unos casetes (que mas adelante serían conocidos como los narco - casetes), que habían sido entregados un día antes por el Teniente Coronel Barragán, al entonces presidente de Colombia, César Gaviria Trujillo y al Ministro de Defensa Rafael Pardo. Gaviria había procedido a remitir dichos casetes al Fiscal de la Nación Gustavo de Grieff, quien se abstuvo de abrir investigación, pues su hija Mónica de Grieff, había sido tesorera de la campaña electoral de Samper. El 20 de junio de 1995, el fiscal Alfonso Valdivieso, quien sucedió a de Grieff, dio a conocer a la opinión pública el contenido de los casetes, a través de los cuales se apreciaba una conversación entre el periodista Alberto Giraldo y los hermanos Miguel y Gilbert Rodríguez Orejuela (jefes del Cartel de Cali), quienes manifestaron el financiamiento de la campaña de Ernesto Samper. Este último, negó cualquier participación y conocimiento al respecto, manifestando que, si bien pudo haber ingresado dinero ilegal a su campaña, él era ajeno a tal situación. El proceso contra Samper fue precluido (ni culpable ni inocente), su cuadro directivo de campaña electoral, no corrió la misma suerte y muchos de ellos terminaron en prisión. Pese a este incidente, Samper Pizano, fue Secretario General de la UNASUR desde julio del 2014 hasta el 31 de enero del 2017.

Sobre el dominio del territorio, explica Lamb (2008) que, de acuerdo a la literatura académica y política, este ha sido clasificado como un “espacio sin gobierno”, ya que, en dichos lugares, no existe soberanía estatal o de lo contrario está muy debilitada. Para Clunan y Trinkunas (2010), la relación que existe entre estas áreas y el edén o escondite de los criminales, no está supeditado al lugar mismo, sino al ejecutante territorial que reemplaza a la autoridad estatal. El vacío de soberanía, según Staniland (2012), genera también oportunidades, para que algunos intervinientes, como compañías nacionales o transnacionales y algunos personajes malintencionados, rivalicen o de lo contrario unan fuerzas para enfrentar al propio Estado y ganar dominio en dichos espacios, garantizando incluso bienestar en aquellos lugares donde la las autoridades nacionales no tienen presencia.

Londoño (2014) menciona que este panorama se agrava cuando en ambientes de conflictos civiles y armados como lo sucedido en Colombia, esos reajustes determinan el “orden político de la guerra”, que no siempre es una lucha en sí, sino son órdenes territoriales, que en algunos casos perduran hasta después de haber finalizado el enfrentamiento. Adiciona, que en la actualidad existen otros grupos, cuyo propósito a diferencia de sus predecesores, tiene por objetivo camuflar sus actividades ilícitas o turbias, a fin de evitar notoriedad; estos grupos, han sido denominados como bandas criminales o Bacrim que, si bien ejercen influencia en ciertas regiones, carecen de una capacidad de desafío, por lo que, optan por tácticas de camuflaje en los territorios de influencia.

Los diferentes ejemplos que puede graficar la relación entre políticos y actividad ilícita, sugieren para Villaveces (2013) un proceso de hibridación de la política misma, donde “se mezclan intereses clientelistas, personales, políticos y criminales, y donde todos juntos hacen uso de la arquitectura institucional”. (p. 273). Ferreira (2016) coincidiendo con Londoño, refiere que, los grupos mafiosos en un primer momento intervinieron directamente en la política a fin de ocupar puestos de gobierno, como lo fue el caso de Pablo Emilio Escobar, al lograr ser diputado por Antioquía en Colombia. Posteriormente, optaron como estrategia, el

financiamiento de campañas electorales, a favor de aquellos candidatos que aspiraban a ocupar altos cargos de gobierno, como fue el caso del ex presidente colombiano, Ernesto Samper Pizano.

Al ser esta opción muy evidente en algunos casos, se optó por el ingreso de fondos a campañas electorales en los ámbitos locales, ya que el control del financiamiento en el interior del país, es más débil y existe poco interés por parte de los medios de comunicación en obtener información que provenga de dichos lugares. Y es así que, las organizaciones criminales se van adaptando, conforme el Estado las va cercando. En ese sentido, Londoño (Op. Cit.) sugiere que, la respuesta a este actuar, no solo debe ser de carácter punitivo - que indudablemente es importante -, sino que también, se busquen mecanismos que institucionalicen la política misma y refuercen la acción de la justicia, para defenderla de los intereses privados.

Así, desde su experiencia política, propone como posibles mecanismos de solución los siguientes: el retiro de la inmunidad parlamentaria y la creación de la pérdida de la investidura, esta última, se aplica cuando un congresista rompe una ley o se presentan a elecciones estando inhabilitado, o en su defecto, gestiona una ley que favorezca a sus empresas. Una vez perdida la investidura, el sancionado, no podrá jamás volver a ostentar dicha condición. En Colombia desde el año 1991 hasta el año 2014, han sido 76 congresistas, los que han perdido la investidura.

Menciona además que, en Colombia la Ley Nro. 130 del año 1994, establece el financiamiento público para los partidos políticos, que alcanza a las campañas electorales, mediante el método de reposición de votos. Este sistema, en palabras del ex viceministro, ha hecho posible que Colombia tenga una garantía mucho más avanzada que en otros países de América latina, sobre todo, en lo que respecta a las elecciones presidenciales, ya que se considera a la figura presidencial, como la más importante y la que debe ser protegida desde la campaña electoral.

Explica que, no es suficiente que un candidato a la presidencia, tenga que conseguir recursos privados y luego el Estado se los reembolse, pues existe el riesgo de que esos recursos, tengan un origen ilícito, o de lo contrario provengan, de los grandes grupos económicos, que tienen un interés mucho más específico, que el de contribuir con el fortalecimiento de la democracia. De ser así, cuando un candidato llegue bajo esas condiciones a gobernar, existe el peligro de que, los que ejerzan el poder político, sean en realidad, los terceros que contribuyeron económicamente.

Es por ello que, con la Ley Nro. 996 del año 2005, el financiamiento público de la campaña presidencial en Colombia, es en más del 80% anticipado. Cuando un candidato logra su inscripción y empieza la campaña, recibe un cheque del tesoro Nacional, a fin de que pueda contratar la publicidad, costear su desplazamiento, contratar asesores, pagar los servicios de quienes los apoyan en la campaña, en otros gastos. Los candidatos que pasan a la segunda vuelta, reciben un segundo cheque, para que financien su campaña.

Otro factor que destaca y que coadyuva a la institucionalización de las organizaciones políticas, está relacionado con la responsabilidad política, que deben asumir los propios partidos políticos - instaurada en el año 2009-, en caso de que consideren en sus listas a personas indeseables, que hayan obtenido financiamiento ilícito o que hayan estado asociados con grupos criminales; para este caso, se ha previsto una sanción pecuniaria o la imposibilidad de que presenten una candidatura en la circunscripción respectiva, para la próxima elección, siempre y cuando la persona investigada termine siendo condenada.

Asimismo, se ha previsto que los partidos políticos, pierdan las curules de aquellos integrantes que terminen siendo investigados, desde el momento mismo de su arresto, independientemente de que reciban o no una condena, a esta figura se le ha denominado la silla vacía. Con esto, se pretende evitar el reemplazo del congresista que ha sido detenido o haya perdido su curul, así sea transitoriamente. De esta forma, se incentiva a los partidos políticos a cuidar su reputación política frente a la sociedad, y sobre todo a cuidar su capital político.

Quinto (2016) acota que, históricamente existen tres fuentes sospechosas e irregulares del financiamiento partidario, que antecedieron a los esquemas actuales, la primera de ellas, son las contribuciones forzadas a los empleados públicos y los actos de corrupción, principalmente el “cohecho”, ambos, están estrechamente vinculadas con el “clientelismo político”. La otra fuente, surge del aumento de las dietas de los parlamentarios y la última tiene como origen, la contribución de la delincuencia organizada.

Sobre las aportaciones impuestas a los servidores estatales, señala que si bien es un sistema que aún supervive en algunas democracias tercermundistas, su eliminación implicaría la creación de un sistema público neutral y suficiente. Con relación al soborno o también conocido como cohecho, señala que es un mecanismo, a través del cual, los detentores de autorizaciones o convenios con el Estado, son convidados a realizar donaciones económicas, a fin de ser favorecidos con dichos requerimientos.

En cuanto a las cuotas de los legisladores y miembros del partido político, destaca que por lo general son los partidos de izquierda los que obligan a contribuir a las arcas de la organización, por considerar que el cargo electoral representativo - en el caso de los congresistas – lo consiguieron a través de la organización partidaria, o de lo contrario por tener una relación o vínculo mucho más cercano y directo con el partido – en el caso de los miembros del partido -. A decir del autor, este esquema propicia el quiebre del nexo entre el querer de la ciudadanía y la representación política.

Finalmente, sobre la delincuencia organizada menciona que, esta efectúa contribuciones que resultan de la realización de diversas actividades ilícitas, como el narcotráfico, la trata de blancas, la prostitución, etc.; comprometiendo seriamente a los gobiernos.

### **6.2.2. Las redes ilícitas y la influencia criminal en el estado peruano**

La influencia criminal en el Estado peruano, tuvo una evidente notoriedad cuando el entonces mandatario Alberto Kenya Fujimori Inomoto (1990 – 2000)

confió ciegamente en el ex asesor presidencial Vladimiro Lenin Montesinos Torres, quien sostenía estrechos vínculos con el narcotráfico. Páez (2009), refiriéndose a este último personaje, nos dice que mucho antes de que conociera a Fujimori, ya había incurrido en algunos actos delictivos, entre ellos, la revelación de información confidencial, sobre la adquisición de armas que realizó el Estado peruano durante el gobierno de Velasco a la entonces Unión Soviética, este acto reprochable lo realizó cuando se desempeñaba como ayudante de Edgardo Mercado Jarrín, Ministro de Relaciones Exteriores y Primer Ministro durante dicho gobierno – a decir del autor, este hecho nunca fue denunciado por el expremier, probablemente por no afectar su propia imagen-.

Luego de este incidente y ante el recelo de que continuase como colaborador de los mandos militares, fue enviado a una guarnición del norte, lugar donde adulteró una invitación a fin de asistir a una reunión oficial en la ciudad de Washington, como representante del Estado peruano, siendo descubierto por el comisionado peruano ante el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), Miguel Ángel de la Flor, quien comunicó el hecho a Lima. Ante esta situación, se dispuso el registro de su vivienda, hallándose documentos de carácter clasificado, por lo que, luego de un proceso seguido en su contra por parte del tribunal militar fue recluido en prisión por el periodo de un año.

Cuando Montesino recuperó su libertad, obtuvo un título de abogado de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, sin que exista documentación alguna que justifique su paso por dicha casa superior de estudios. Con este reconocimiento, Montesinos Torres, antes de llegar a ser la mano derecha del ex gobernante, se desempeñó como abogado litigante, ejerciendo así, la defensa de varios narcotraficantes, entre ellos la de Porras Ardilla, integrante del cartel de Medellín de Colombia, a quien además habría ayudado a escapar del hospital donde simuló estar enfermo, según declaraciones de Aguilar José María (acusado de tráfico de drogas e informador antidrogas) ante una comisión del Congreso.

Su éxito más reconocido, fue la inhabilitación de la denuncia contra el general José Valdivia, quien estaba siendo procesado por una masacre en Ayacucho. Esta hazaña, le permitió restablecer su comunicación con los jefes militares, luego de su retiro en el año 1976. Loayza (1998) señala que, fue en el año de 1990, en circunstancias que Fujimori se encontraba en campaña electoral para la segunda elección, que fue presentado con Montesinos, por parte del entonces asesor de campaña, el sociólogo Francisco Loayza Galván. Cabe precisar que, en aquel entonces, Loayza obtuvo para la realización de la campaña electoral, el apoyo del Sistema de Inteligencia Nacional (SIN)<sup>81</sup>, luego de que el entonces jefe del SIN y el general Edwin Díaz Zevallos, consultasen con García Pérez, presidente de la República en aquella época.

Semanas previas a la segunda vuelta electoral, Luis Fernando Olivera Vega, quien apoyaba al candidato Mario Vargas Llosa, acusó a Fujimori por fraude tributario, al no haber declarado el costo real de la venta de unos inmuebles. Ante esta amenaza a la candidatura de Fujimori, Loayza recomendó a Montesinos como la persona ideal para defenderlo, ya que este, además de ser muy cercano a Hugo Denegri, quien ostentaba en aquel entonces el cargo de Fiscal de la Nación, sostenía amistades poderosas en el poder Judicial y la Policía Nacional. En efecto, esta denuncia, nunca prosperó. Según diversas fuentes de información, el ex asesor presidencial, era un abogado que se valía de sus amistades influyentes y de ciertas manipulaciones, para obtener la victoria en sus juicios.

Según versión de Rospigliosi (2000), Montesinos había logrado manipular al ex jefe de Estado, luego de que lograra convencerlo de que se instale en el Círculo Militar del Perú, esto, a raíz de haberle manifestado que el grupo de campaña de su adversario Vargas Llosa, estaba poniendo en marcha un atentado contra su persona. En aquel entonces, Montesinos ex jefe del Servicio de Inteligencia Nacional de Perú (SIN) y consejero de seguridad del Gobierno

---

<sup>81</sup> El 5 de junio de 2001, dicho organismo quedó desactivado. El 04 de enero de 2006, mediante Ley Nro. 28664, se dio origen a la actual Dirección Nacional de Inteligencia.

fujimorista, fue muy astuto, y siempre estuvo un paso adelante, llegando incluso a interceptar las comunicaciones que sostenían los integrantes del grupo de comando del escritor.

Uceda (2004) nos dice que, Montesinos anticipándose a lo que le podrían contar al ex mandatario sobre él, y por consejo de Loayza, decidió comentarle a Fujimori sobre los procesos judiciales en los que se había visto involucrando, dejándole en claro que, en todos ellos, la justicia lo eximio de responsabilidad. Este proceder del ex asesor de palacio de gobierno, tuvo un resultado favorable para él, pues cuanto Fujimori toma conocimiento de ellos por parte de terceros, hace caso omiso, y en el primer día de su mandato, nombra a Vladimiro subdirector del SIN.

La estrecha relación que existió entre ambos personajes, ha sido objeto de diversas investigaciones, entre ellas, destaca, por ejemplo, el trabajo de las periodistas británicas Bowen y Holligan (2003), quienes relatan:

(...) la creciente participación de Montesinos en la política significaba que tenía menos tiempo para dedicarlo al negocio de la cocaína. Escobar entendió esta situación y la aprobó. Un día, sin embargo, recibió una llamada del Perú. Era Montesinos, quien le explicó que su amigo Alberto Fujimori necesitaba dinero para su campaña. “Pégame una colaborada”, pidió. No hay problema, respondió Escobar. El monto solicitado fue de un millón de dólares en efectivo.

(...) De modo que, para no levantar sospechas, la transferencia del dinero no se hizo a través de Miami o Panamá. Más bien, se prefirió seguir el procedimiento empleado para el acopio de la droga. Escobar empaquetó el efectivo en varias cajas grandes de cartón que previamente habían contenido televisores (un millón de dólares, explicaría posteriormente Osito<sup>82</sup>, ocupa mucho espacio), y las envió por avión desde Medellín. En el norte del Perú, Montesinos recogió personalmente el dinero y, unos

---

<sup>82</sup> “Osito” fue el alias de Carlos Escobar Gaviria, hermano de Pablo Emilio Escobar Gaviria, el capo del cartel de Medellín.



días después, el propio Fujimori telefoneó a Escobar para agradecerle, cuenta Osito. Por su parte, Pablo Escobar estaba inusualmente amable y trató de “mi querido presidente” a Fujimori.

Hablaron unos diez minutos sobre política y Escobar (según su hermano) le explicó a Fujimori que él también era un “liberal de pura cepa” dispuesto a erradicar la pobreza y la injusticia social. Un día “seré presidente de Colombia y entonces nos encontraremos”, se cuenta que le dijo. Mientras tanto, Escobar le hizo saber que sus aviones, dinero y contactos en Colombia, estaban a disposición de Fujimori. No fue esa la única vez que Escobar y Fujimori hablaron, según Osito. Sostuvieron dos o tres conversaciones más. Escobar estaba fascinado con Montesinos por haber logrado establecer un contacto que consideraba sería de mucha importancia. (pp. 114 – 115).

De acuerdo a las investigaciones realizadas por las profesionales, Montesinos y Loayza, no habrían descuidado detalle alguno para asegurar la victoria de Fujimori, pues habrían estado incluso al pendiente de la propia vestimenta del ex gobernante, cuando señalan:

El apoyo que Montesinos y Loayza brindaban a su candidato se extendió hasta los mínimos detalles, incluso su forma de vestir. “Hay que recomendarle a Fujimori que vaya al debate con terno oscuro y medias oscuras”, le dijo Montesinos a Loayza antes del crucial evento con Vargas Llosa. “El chino es capaz de ir con su terno celeste y medias blancas. Es muy huachafo para vestirse”. (p.116).

Una vez instalados en palacio de gobierno, Montesinos comienza un nuevo modus operandi, según Demetrio Chávez Peñaherrera, alias “Vaticano”, el ex asesor presidencial recibió pagos mensuales de \$ 50.000 dólares, a cambio de que consienta el traslado de avionetas con cocaína, desde el territorio de Campilla, localizado en la selva central del Perú. Para este cometido, los interesados también pagaban cuotas a los militares del Alto Huallaga, a fin de

combatan a Sendero Luminoso, cuya presencia era muy activa en aquel lugar. (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003).

Ante el temor de que “Vaticano” hable más de la cuenta e involucre a Montesinos y a algunos mandos militares, cuando este fue entregado por la justicia colombiana al Perú, se dispuso procesarlo en secreto, bajo la legislación antisubversiva – derogada desde el año 2011-, que permitía el enjuiciamiento por jueces sin rostro y la incomunicación del procesado. (Gorriti, 2011). Con la reelección de Alberto Fujimori, Montesinos continuó ejerciendo el control sobre las diversas instituciones del Estado, los organismos autónomos y sobre casi la totalidad de los congresistas.

Según Loayza (1998) fue Montesinos quien indispuso a Edwin Díaz- jefe del entonces SIN - ante Alberto Fujimori y en su reemplazo ingresó Julio Rolando Salazar Monroe – militar de profesión -, así las cosas, el ex asesor presidencial realizó cambios en los mandos militares, a fin de tener personal bajo su obediencia; asimismo, retiró a Francisco Loayza del círculo de Fujimori, quien lo había presentado con el ex mandatario y recomendado como abogado. Mas adelante, también se deshizo de Santiago Fujimori, hermano del ex presidente, y de Jaime Yoshiyama (asesores también del ex mandatario).

Casi a finales del año 2000, cuando empezaba el tercer gobierno de Fujimori, se hicieron públicos los famosos “vladivideos”, a través de los cuales se apreciaba los sobornos y dádivas que Montesinos ofrecía a jueces, fiscales, militares, policías, jefes de poderes del Estado, parlamentarios, representantes de los medios de comunicación y organismos autónomos, entre otras personalidades.

El anuncio de la primera difusión que se haría, puso en aprietos al gobierno de Alberto Fujimori, cuenta Loayza (Op. Cit.) que, una vez reunido el gabinete ministerial conjuntamente con el entonces mandatario, el Presidente del Consejo de Ministros, Salas Guevara, por orden de Fujimori, pidió telefónicamente a Montesinos que renunciará al cargo, luego de que se supiera que Fernando

Olivera difundiría uno de los vladivideos, en el que Montesinos aparecía entregando \$ 15.000 dólares al entonces parlamentario Alex Kuori, en una de las oficinas del SIN, con el propósito de que este último, pertenezca a la bancada del oficialismo.

Ante dicho pedido, el ex asesor presidencial habría dicho textualmente: “¡De ninguna manera, carajo!. Tengo 3,000 hombres armados que puedo movilizar en este momento. Si me da la gana, puedo dar un golpe de Estado. Ningún presidentillo del Consejo de Ministros me va a decir lo que tengo que hacer”. (Salas – Guevara, 2001, p.142).

Bustamante (2003) refiere que, en aquella oportunidad, Montesinos manifestó que estaba dispuesto a todo y si era necesario daría un golpe de Estado, pues estaba harto del ejecutivo, incluyendo a Fujimori. En voz desafiante manifestó: “porque ustedes no tienen idea – dijo - de los videos y grabaciones que tengo. No solo caen el presidente y los oficialistas del congreso, sino también muchos elementos de la oposición y muchos empresarios. Cae todo el mundo”. (p.197).

Los integrantes del Ejecutivo evitaron denunciar este hecho, optando por enviar a Panamá a Montesinos, luego de que otros países se negaran a aceptarlo. Antes esta situación, Montesinos solicitó una indemnización ilegal, aproximadamente de \$ 15 000 000 millones de dólares, por los servicios que había prestado como asesor presidencial. Páez (La República, 2009) refiere que, para cumplir con este requerimiento, los conspiradores, Federico Salas, Carlos Boloña, Carlos Bergamino, Alfredo Jalilie y Alberto Fujimori, acordaron acceder a dicho pedido y que tomaron la decisión de no mencionar absolutamente nada al respecto.

Nos dice además que, el referido monto, que fue desembolsado por el Ministerio de Economía y Finanzas, supuestamente iba a ser destinado para financiar el Plan Soberanía, cuyo objetivo era prevenir el ingreso de las FARC en el país, esto luego de que unos días antes Fujimori y Montesinos denunciaran

sobre la provisión de armas a dicho grupo guerrillero por parte de una organización con base en el Perú.

Según declaraciones del encargado de la Oficina de Administración del Ministerio de Defensa, Luis Munte Schwarz, - quien se acogió a la colaboración eficaz-, el 22 de setiembre del año 2000, al promediar las 10:00 de la noche, y previa coordinación telefónica con Montesinos, este le entregó dicho monto en instalaciones del SIN. En ese acto, el ex asesor presidencial ordenó al conductor de su vehículo a que colocará el dinero en la maletera del auto.

Esta versión fue corroborada por el chofer del general Munte, cuando sostuvo que su entonces jefe retiró los billetes del Banco de la Nación, para luego llevarlos hasta la oficina del Servicio de Inteligencia. Munte Schwarz, manifestó conocer que esta forma de proceder, en realidad ocultaba un desvío del dinero retirado, bajo el argumento de que estaría destinado a direccionar un plan operativo contra las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC.

Poco tiempo después, cuando Bergamino habría exigido a Fujimori, la devolución del dinero entregado a Montesinos, ya que al parecer advirtió la magnitud del acto delictivo en el que habían incurrido, según versión de Henry Tunañaña Guerra, ex tesorero de la Oficina General de Administración del aludido ministerio, este, acompañó al general Luis Munte Schwarz al domicilio de Bergamino – Ministro de Defensa -, para obtener los billetes que el ex mandatario le entregó en Palacio de Gobierno y que supuestamente era el monto que Montesinos habría devuelto.

Tunañaña refiriéndose a los billetes entregados señaló que, esos eran distintos a los que se habían retirado el 22 de setiembre de 2000, pues eran billetes de 50 y 20 dólares, en cambio los que habían sido recogidos en la casa del ministro, eran billetes de 100 dólares, siendo gran parte de ellos nuevos.

Fujimori y algunos integrantes del ejecutivo, como Federico Salas, Carlos Boloña y Carlos Bergamino, firmaron el Decreto de Urgencia Nro. 081-2000, a través del cual, dispusieron la transferencia de US\$ 52.500 000 000 millones de

dólares, a favor del Ministerio de Defensa, para acciones de seguridad nacional; sin embargo, parte del referido presupuesto fue para pagar la ilegal indemnización a Montesinos. De acuerdo a las declaraciones de Beatriz Mejía, Directora de la Comisión Investigadora de los Decretos secretos, expedidos entre el periodo 1990 y 2000, según versiones de los oficiales del Ejército que acompañaron al ex asesor en su huida al país centroamericano, el referido monto indemnizatorio, habría tenido en realidad por finalidad, organizar un servicio de inteligencia en Panamá. (La República, 2001).

El referido mandatario quien derogó la Constitución Política de 1979, con el objetivo de propiciar su reelección presidencial en el año 1995, huyó del país – para la ciudadanía, realizaba un viaje a Brunei, donde se llevaría a cabo el Foro de Cooperación Económica Asia – Pacífico (APEC) -, en circunstancias que la procuraduría interponía una denuncia en su contra, por lavado de activos, luego de que supiera por intermedio de Carlos Escobar Gaviria alias “Osito” – hermano de Pablo Escobar -, que el ex mandatario habría recibido \$1 000 000 millón de dólares para su campaña política en el año 1990.

En noviembre de 2000, desde el Japón, haciendo uso de un fax, presentó su renuncia al cargo de presidente; sin embargo, esta no fue aceptada y fue destituido por incapacidad moral. Valiéndose de su doble nacionalidad (japonesa), evadió la justicia hasta su extradición desde Chile, en el año 2007.

En la actualidad, Alberto Kenya Fujimori Inomoto, se encuentra recluido en el penal de Barbadillo, ubicado en instalaciones de la Dirección de Operaciones Especiales de la Policía Nacional del Perú (DIROES). Similar suerte corrió Montesinos, quien cumple condena en la Base Naval de Callao, luego de que fuera sentenciado a 25 años de pena efectiva, por la matanza de Barrios Altos y la desaparición del periodista Pedro Herminio Yauri Bustamante. Anteriormente, cuando aún desempeña funciones públicas, había librado exitosamente otros procesos, como la venta de armamento a las FARC y el hallazgo de cocaína en uno de los aviones presidenciales.

Sobre el caso expuesto, Sánchez – Moreno (2001) sostuvo que, la labor de la procuraduría ad hoc, fue muy tediosa e intensa y dio como resultado la apertura de 208 investigaciones, en las que estuvieron involucrados 1,305 ciudadanos, además de disponerse la detención de 117 personas, encontrándose dentro de ellas, la ex fiscal de la nación Blanca Nélida Colán Maguiño, un fiscal penal provincial, 4 parlamentarios, un alto funcionario del sistema electoral, un representante de la ONPE, 3 ex integrantes del ejecutivo, un alcalde, 15 generales del ejército y un almirante. Asimismo, se detectó un monto superior a los \$ 200 000 000 millones de dólares en cuentas bloqueadas en el extranjero.

Maldonado (La República, 2011), refiriéndose a la magnitud de la corrupción durante la época de Fujimori, relata que, de acuerdo a un estudio del grupo Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA) – elaborado durante el gobierno de Transición de Valentín Paniagua – se estimó que la corrupción sistemática ascendía a US\$ 872 millones 633 mil dólares. Los millones robados al Estado peruano, impidieron que miles de peruanos superen las condiciones precarias de pobreza.

Si ese monto no hubiese sido saqueado, se habría crecido unos US\$ 1800 a 2000 mil millones en términos de PBI, y entre 150 mil y 200 mil peruanos habrían podido salir de la pobreza. El referido informe revela además que, por la desviación de recursos productivos hacia la corrupción, se dejaron de crear un promedio de 163 mil puestos de trabajo.

La Iniciativa Nacional de Anticorrupción creada en el año 2001, durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua Curazao, estableció que la corrupción en Perú durante la década de 1990-2000 se había vuelto sistémica, ya que para este grupo de trabajo que estaba conformado por expertos y líderes cívicos, consideraba que la extenuación institucional, la ausencia de una desconcentración del poder y el dominio del secretismo, fueron tres poderosas razones para que el gobierno de aquel entonces, consintiera la existencia de una red corrupta, engendrada del mismo núcleo del poder. (Ministerio de Justicia, 2001).

Luego del colapso político de los años 90, descrito por Levitsky y Way (2014) como un sistema “autoritario competitivo”, según Tuesta (La República, 2012), si bien las organizaciones políticas registraron algunos cambios, las profundas debilidades en las estructuras partidistas aun continuaron. Por otra parte, el Congreso peruano, a diferencia de sus pares en la región Latinoamericana, obtiene un porcentaje de aprobación que oscila solo entre el 9 y 12%, siendo uno de los más bajos. (Tuesta, El Comercio, 2013).

A diferencia de la clásica arquitectura de las organizaciones criminales, en la que existía un mando jerárquico, en la actualidad en el Estado peruano, estos grupos destacan por su estructura “acéfala”, sumergidos en un encadenamiento, donde cada eslabón es cuasi - independiente. Esta forma atomizada complica su identificación y la distinción entre el dinero mal habido y el que resulta de la realización de actividades legales. (Briseño, 2012). Asimismo, el estudio sobre su incremento, resulta ser tedioso, ya que la normatividad nacional y las convenciones internacionales, entienden de distinta manera a las organizaciones criminales, es así que, de acuerdo al ordenamiento legal extranjero, la regulación peruana no cumpliría estrictamente con los estándares internacionales, para considerar a una determinada asociación de personas, como un grupo de crimen organizado. (Ipenza, Noticias SER, 2013).

Para Briseño (Op. Cit.), en la actualidad, las redes ilícitas en el Perú, están generalmente enfocadas en la comisión de ciertos delitos, como el narcotráfico, el estirpe ilícito de madera, la minería ilegal y la esclavitud de los seres humanos. Si bien aún no existe claridad respecto a las actividades vinculadas al crimen organizado – como el lavado de activos y el comercio ilegal -, la elaboración de sustancias tóxicas como la cocaína, con la hoja de coca y la comisión de los delitos antes mencionados están en incremento. (UNODC, 2012 b; y Schipani, 2013).

Según estimaciones de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, entre los años 2007 y 2012, en el Perú se blanquearon US\$ 5.347 millones de dólares (S/.13.902 millones de soles). Esta cifra habría representado, por

ejemplo, casi el 10% de las actuales reservas internacionales (US\$ 57.722 millones) o habría servido para financiar el programa social Cuna Más por unos 73 años, en base a su presupuesto anual de S/. 190 millones de soles. Asimismo, se estima que el tráfico de drogas movilizó US\$ 4.436 millones de dólares en los últimos cinco años, cifra que representa el 83% del total por lavado de activos. (El Comercio, 2012).

Ávila (2012) menciona que luego de haber superado la década de los noventa, el Perú afronta una creciente batalla en cuanto a la infiltración de las redes ilícitas remanentes en la esfera política. Un ejemplo de ello, es la financiación de algunos candidatos, por el narcotráfico y el ingreso de algunos empresarios vinculados a este grupo delictivo al escenario político durante las elecciones del año 2011. (Antezana, 2011 entrevista con Jaime Chinchá).

### **6.3. EL NARCOTRÁFICO Y LA POLÍTICA PERUANA**

La infiltración del narcotráfico en la política peruana, al igual que en muchos países de Latinoamérica, significa para nuestro Estado un desafío institucional, pues no solo es una de las actividades delictivas que genera los mayores ingresos, sino que, además, la precariedad del sector justicia obstruye la capacidad de investigación y sanción contra aquellos que resulten responsables.

Una situación, que lamentablemente tiende a homogenizarse en el resto de actividades criminales, que por ahora no desarrollaremos a profundidad, ya que daremos prioridad a la actividad delictiva del narcotráfico, que tiene mayor auge en el escenario político. Para la Comisión Multipartidaria Encargada de Investigar la Influencia del Narcotráfico en los Partidos Políticos, Movimientos Regionales y Locales del Congreso Peruano (2016) – en adelante la Comisión Investigadora - el ingreso del narcotráfico en el ámbito político, refleja la existencia de toda una estructura que tolera su desarrollo.

Así, en un primer nivel o eslabón, se encuentran los policías y militares de las zonas más alejadas, cuyo consentimiento consiste en la omisión de ejercer



actividades de vigilancia, prevención, persecución, incautación, decomiso y destrucción de drogas, así como de cualquier otro bien o producto del narcotráfico; un hecho que no es ajeno en el ámbito urbano. A esta irregularidad, se suma la demora en su destrucción, su venta por algunos malos elementos de la policía, la pérdida de la droga incautada y el reemplazo por otras sustancias.

El segundo eslabón, comprende a las dependencias urbanas de la Policía, agentes del Ministerio Público y el Poder Judicial, advirtiéndose en estas dos últimas instancias, el archivamiento o la desaparición de investigaciones, pese a la existencia de evidencias que incriminan el acto delictivo; no menos común, son aquellas actuaciones superficiales, que solo están enfocadas a la destrucción de las hectáreas de sembrío o detención de los grupos menores del narcotráfico, como son los burrieres o mochileros.

Sobre este asunto complejo, el mencionado informe pone al descubierto el modus operandi de los narcotraficantes, quienes acuden a las dádivas y a los sobornos, para evitar que los agentes del Ministerio Público - titular de la acción penal -, realicen investigaciones o de lo contrario, para que desaparezcan o archiven los expedientes relacionados a los delitos de lavado de activos y tráfico ilícito de drogas. En otros casos, las coimas tienen como objetivo, la reducción de las penas (caso general José Jorge Zárate<sup>83</sup> de la PIP de 15 a 8 años, en el caso Villa Corta) o la derivación de los procesos judiciales a otros órganos jurisdiccionales, como fue el caso de Wilfredo Ocorima Núñez<sup>84</sup>, cuyo proceso judicial fue remitido de Ayacucho a Piura.

A este contexto, se suma la intervención de reconocidos estudios jurídicos, dedicados exclusivamente a la defensa de narcotraficantes y procesados por lavado de activos, que haciendo un uso exagerado de las garantías

---

<sup>83</sup> José Jorge Zárate, fue general de la Policía de Investigaciones del Perú (PIP), condenado por el delito de Tráfico de Drogas, junto con la banda de Reynaldo Rodríguez López. Proceso en el que estuvieron implicados otros mandos policiales y militares, tuvieron como Abogado Defensor al ex asesor presidencial Vladimiro Montesinos.

<sup>84</sup> Fue presidente regional de Ayacucho desde el año 2011 hasta el año 2014. Fue reelecto para el periodo 2015 – 2018. En el año 2015, fue sentenciado a 5 años de cárcel efectiva, por el delito contra la administración pública, en la modalidad de negociación incompatible y aprovechamiento indebido del cargo.

constitucionales de Habeas Corpus y Amparo, han logrado la libertad de reconocidos narcotraficantes vinculados a los carteles de la droga, así como la prolongación de diversos procesos, a fin de alegar prescripciones y excarcelaciones por exceso de detención. Asimismo, han logrado el traslado de algunos procesos a otras sedes más benévolas, donde se valen del tráfico de influencias y la cercanía con algunos magistrados, para el cometido de sus intenciones.

Esta misma situación, se replica en otros subsistemas, como por ejemplo en el caso de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT, específicamente en los asuntos relacionados a los procedimientos coactivos, donde se refleja la escasa diligencia para embargar las propiedades de los grandes narcotraficantes, o por la demora en el procedimiento de registro de incautación de bienes inmuebles. Esta deficiencia, podría ayudar a que se concreten ventas ficticias a presuntos adquirentes de buena fe, y que los narcotraficantes evadan un posible pago de reparación civil al Estado.

En un tercer y último eslabón, se hallan las autoridades regionales y las autoridades de orden nacional, que comprende a magistrados y fiscales supremos, así como a parlamentarios e incluso integrantes del ejecutivo. El narcotráfico, en cada uno de los niveles descritos, tiene costos y modalidades de ejercicio, evidentemente con cuantías distintas de soborno. Para la referida comisión, la infiltración del narcotráfico en la política, tiene notoriedad desde el régimen del General Francisco Morales Bermúdez, cuando la Policía de Investigaciones del Perú (PIP) fue infestada por grupos de narcotraficantes nacionales y extranjeros, un problema que maduró durante los gobiernos de Fernando Belaunde (1980-1985), Alberto Fujimori (1992-2000), Alan García (1990-1995 y 2006-2011), Alejandro Toledo (2001-2006) y Ollanta Humala (2011-2016); llegando incluso en algún momento, a reconocerse al Estado peruano como el primer productor de drogas a nivel mundial.

Asimismo, revela que la introducción del narcotráfico en política, no solo tiene como origen el financiamiento de las campañas electorales, sino también, las relaciones de amistad, compadrazgo, clientelismo y servicios laborales, que pone en evidencia el sostenimiento de relaciones puntuales o permanentes que va de abajo hacia arriba, es decir, desde los gobiernos locales y regionales, hasta las instituciones nacionales y altos niveles de gobierno.

Ejemplificando un poco el panorama descrito, viene al caso mencionar que, uno de los territorios peruanos que fue capturado por el narcotráfico, fue la región de Ucayali, que a decir de Novak, García y Namihás (2008), en el año 1994, obtuvo el segundo lugar en la producción de la hoja de coca, destinada al tráfico de drogas, pues su extensión abarcaba un espacio de casi 214 km<sup>2</sup>, en el año 2004, esta holgura se minimizó a 5 km<sup>2</sup>, volviéndose a extender en el año 2010, hasta los 28 km<sup>2</sup>, convirtiéndose esta vez, en el sexto territorio con cultivos de coca para el narcotráfico.

Sostienen además que, de acuerdo al Instituto de Estudios Internacionales (IDEI), este grupo delictivo en el año de 1994, se constituyó como el principal impulsor de la economía regional, con un porcentaje de 22,8% de participación, asimismo, el valor bruto de sus cultivos alcanzó el 57.6% del total de la producción agraria, en comparación con el año 2006, fecha en la que obtuvo el 13,9%.

Luego de diez años, de que esta actividad delictiva irrumpiera en la aludida región y en circunstancias que la agricultura, el comercio y la industria mejoraban en la referida región, Luis Valdez Villacorta (apodado el gato), empresario y político peruano, fue uno de los personajes que siendo autoridad edil de Coronel Portillo, ubicado en la referida región, fue acusado de narcotráfico y del asesinato del periodista Alberto Rivera Fernández - quien lo había inculpado públicamente de sostener estrechos nexos con el narcotráfico y de lavar activos -.

Castilla (El Comercio, 2008) refiere que, el ex burgomaestre antes de iniciarse en la política, era ya un exitoso exportador de madera, anteriormente, había

estado abocado a la actividad empresarial de curtiembres; luego exportó pieles, cueros y animales vivos, así como textiles a China. Este loretano de nacimiento, y que, en el año 1967, fue uno de los cofundadores de la Cámara de Comercio de Pucallpa, al momento de incursionar en el escenario político, estaba enfocado también en la realización de actividades destinadas a la salvaguarda de la fauna silvestre.

Coincidiendo con este perfil, Santos Granero y Barclay (2002) señalan que Valdez antes de su inicio político, ya tenía una trayectoria prestigiosa como uno de los empresarios más influyentes en el oriente peruano. Su éxito empresarial, incluso fue abordado a través de diversos trabajos académico, a partir del cual es posible evaluar los procesos en su contra. En el año 1973, había logrado convertirse en el empresario con mayores importaciones de la región Loreto, pues, su actividad representaba en aquel entonces el 12% del total de lo que dicho departamento adquiriría al exterior.

En el año 2003, la imagen del empresario poderoso quedó desquebrajada, luego de que se descubriera un cargamento de droga en uno de los contenedores de su propiedad, que transportaba madera para ser exportada. En aquella oportunidad, las investigaciones policiales no involucraron a Valdez, pero sí al conductor que llevó la referida carga. (Zambrano, Caretas 2003). El 14 de octubre de 2005, Ramírez (El Comercio 2005) dio a conocer un informe, a través del cual, testigos que se mantuvieron en reserva, declararon que, durante los años 70, Valdez era dueño de algunos navíos, que de acuerdo a la fachada que tenían aparentaban ser fábricas de triplay, sin embargo, de allí salían cargas de droga con destino al puerto de Leticia en Colombia. Además, menciona que de acuerdo a la documentación de la Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú (DIRANDRO), un portavoz del Consulado de Estados Unidos en Lima, señaló que Valdez tenía prohibido el ingreso a dicho país.

Otra de las informaciones que reveló, fue la pena que habría cumplido la ex autoridad edil en el año 1976, por el delito de narcotráfico, siendo liberado luego

de cuatro años. También, se hizo mención a la existencia de un documento expedido en el año 1985 en Loreto, cuyo contenido incluiría información proveniente de la Oficina Federal de Investigación Criminal de Wiesbaden – Alemania, a través de la cual se hace constar que la ex autoridad edil, habría sido uno de los integrantes de una banda internacional de narcotraficantes – junto a Silfo Alván del Castillo y Mariano Loo Ríos -, que tenían como objetivo transportar \$ 50 000 000 millones de dólares al Perú, para adquirir PBC y elaborar con ello Colhidrato de Cocaína, para luego comercializarlo en Europa, Japón y Estados Unidos.

El citado documento, también incluiría información de inteligencia, donde se hace saber que, el ex burgomaestre, habría sido el cabecilla de una organización criminal y que las serrerías de su propiedad ubicadas en Pucallpa, así como sus compañías de embarque, encubrían en realidad el negocio de sus actividades delictivas. A finales del 2008, Valdez fue capturado en su despacho de la alcaldía, conjuntamente con 14 personas, se dispuso, además, la incautación de sus propiedades, valorizadas aproximadamente en \$ 250 000 000 millones de dólares.

La ex autoridad edil, afrontó varios procesos judiciales, incluido el asesinato del periodista Alberto Rivera, del que fue absuelto en noviembre de 2007, por la Primera Sala de la Corte Superior de Ucayali, y posteriormente, por la Tercera Sala Penal para Procesos con Reos Libres de Lima; luego de que, a solicitud de la parte civil, recomenzará el proceso judicial por presuntas irregularidades y falta de imparcialidad por parte de la autoridad judicial de la región Ucayali. El 17 de julio del año 2014, la Corte Suprema de Justicia, fue la última instancia en pronunciarse, absolviéndolos del referido delito, como autores intelectuales.

Otro de los casos polémicos, es el de los hermanos Sánchez Paredes. De acuerdo a la fuente de información (RPP noticias b, 2017), este clan familiar, estuvo conformado por los seis hijos (Percycles, Simón, Segundo Manuel, Santos, Fortunato y Amanda Francisca) de la unión entre Simón Sánchez Reyes

y Sumilda Paredes Pérez. Todos ellos nacieron en el distrito de Mollebamba, provincia de Santiago de Chuco, departamento de la Libertad. El primer caso que vinculó a los hermanos Sánchez con el narcotráfico, fue el descubrimiento de un laboratorio de cocaína en el rancho de Simón Sánchez, en el estado de México, en el año 1987, luego de que este fuera asesinado. De acuerdo a las autoridades aztecas desde ese lugar, se exportaba el referido producto a los Estados Unidos.

En el año 1991, otro de los hermanos, Percycles Sánchez, también fue asesinado en Trujillo tras resistirse a un robo. Cuatro meses después de este incidente, el resto de hermanos formaron la Compañía Minera Aurífera Santa Rosa (Comarsa S.A). Posteriormente, en el año 1995, Segundo Sánchez Paredes, logra ocupar el sillón municipal de Mollebamba (1995-2007), siendo sucedido por su hermano Fortunato. De acuerdo a las investigaciones policiales, ambos se habrían valido del cargo, para construir una pista de aterrizaje para narcovuelos, además de haber incurrido en otros actos de corrupción para favorecer sus intereses personales.

En el año 2008, el gobierno peruano anunció una megainvestigación a 77 personas por lavado, a fin de identificar el origen de la fortuna de este clan familiar, sin embargo, a lo largo de los años posteriores, la labor de la justicia se ha visto obstaculizada por diversos hechos, entre ellos, la desmantelación del equipo fiscal a cargo de las investigaciones; el archivo del proceso en el año 2012, pese a existir evidencias presentadas por el Ministerio Público, decisión que fue revertida por el fiscal Pablo Sánchez; asimismo, no fueron ajenos los presuntos errores procesales de la administración de justicia, entre otros hechos. En marzo del año 2016, el fiscal Frank Almanza, solicitó 28 años de cárcel para los hermanos Sánchez y el pago de \$ 100 000 000 millones de dólares, por concepto de reparación civil, a favor del Estado peruano.

A la fecha, continúa el juicio por lavado de activos contra el grupo familiar, proceso que comprende también al administrador de la empresa, Jesús Esteves Ostolza - quien sobrepasa los 80 años de edad - y al sobrino de la familia, Fidel

Sánchez Alayo. Las audiencias que comenzaron en febrero de 2017, llevan hasta el momento tres años, en todas ellas, la discusión se centra en los debates periciales en materia contable y tributaria. El Ministerio Público, sostiene la tesis de que los hermanos sobrevivientes de Simón Sánchez, habrían recibido fondos de este, para financiar las actividades iniciales de la minera Comarsa, que fundaron en el año 1994; versión, que ha sido desmentida por los acusados, quienes refiere que dicha empresa ha sido creada con los fondos provenientes de diversas actividades que realizaban, como la pesquería, el transporte interprovincial, la construcción, la venta mayorista de cerveza, entre otras. (Romero, La República 2020).

Para acreditar tal alegación, la defensa de los imputados ha logrado presentar 21 peritajes, de los cuales falta revisar 20, pues cada uno de ellos conlleva a un recorrido por la historia económica y monetaria del país, así como los cambios de moneda e inflación económica que se ha suscitado. A los casos de Valdez Villacorta y los hermanos Sánchez Paredes, se suman otros casos similares en contra de varias autoridades ediles, que incluso fueron objeto de investigación por parte del Parlamento, entre ellos podemos citar por ejemplo, el caso de Madelem Silvia Cloud Tapia, alcaldesa de Aucayacu – Huánuco; el del Luis Picón Quedo, ex presidente regional de Huánuco; Aydee Salazar de Ríos, alcaldesa del distrito de Santa María del Valle de la región de Huánuco (hoy recluida por peculado, su captura estuvo incluida en el Programa de Recompensas del Gobierno); y, el de Gilmer Wilson Horna Corrales, presidente regional de Amazonas, entre otros.

Con relación al caso de Madelem Cloud Tapia, cabe señalar que la mencionada fue alcaldesa del distrito de José Crespo y Castillo - Aucayacu, provincia de Leoncio Prado, departamento de Huánuco, durante el periodo edil 2011 – 2014. Se hizo conocida por ser la pareja del sindicado cabecilla del narcotráfico, Gualberto Mejía Estrada, conocido como “Gabino”. Durante su gestión edil, estuvo investigada por el Ministerio Público, luego de que la Dirección Antidrogas de la Policía, determinase que “Artemio” - ex dirigente de la

cúpula terrorista de Sendero Luminoso -, cobraba cupos a los narcotraficantes de la zona, entre los que se encontraba “Gabino”. En el 2018, Cloud, la ex secretaria judicial, una vez más, llegó a ocupar el sillón municipal de Aucayacu, capital del distrito de José Crespo y Castillo. (Ojo Público, 2018).

Otro caso que recordamos, es el de Gilmer Wilson Horna Corrales, ex presidente regional de Amazonas, dueño entre otros negocios de la cadena de pollerías “El Corralito”. La ex autoridad edil, fue cuestionada no solamente por la falta de preparación académica - que pudo ser superada con la votación de los electores – sino principalmente, porque recaía en su contra, serias acusaciones por lavado de dinero, proveniente del narcotráfico. De acuerdo a la información recogida por el diario (Perú 21 b, 2015), el ex parlamentario fujimorista Julio Gagó Pérez, refirió que, el testimonio de Horna ante la Comisión Investigadora del Congreso, que investigó la influencia del narcotráfico en los partidos políticos, no fue convincente, ya que el acusado señaló entre otros aspectos, que desconocía de la existencia de las 12 requisitorias por tráfico ilícito de drogas que recaían en su contra - todas ellas desaparecidas -, provenientes de los departamentos de Lambayeque, Amazonas y La Libertad.

Para Gagó, Horna habría sobornado a las autoridades, pues era la única forma para que pueda transitar libremente, sin que haya podido ser detenido. El referido diario adiciona que, según versión del fiscal Marco Antonio Cárdenas Ruíz, el caso de Gilmer Horna, empezó porque uno de sus hermanos junto con el administrador de la referida pollería, fueron encontrados con plantaciones de amapola. En el caso de las otras autoridades ediles, se aprecia un desarrollo similar, en cuanto al archivamiento de las investigaciones o la continuidad de las mismas, con algunos contratiempos.

Para la referida Comisión Investigadora, la injerencia política de intereses oscuros, puede darse de forma directa y clara, como, por ejemplo, cuando algunas autoridades proceden alrededor de una determinada estrategia empresarial (funcionamiento de los puentes aéreos en la selva central, así como



la presencia de gran cantidad de cooperativas de Ahorro y Crédito en la región Ayacucho). Otra modalidad muchos más discreta, es, por ejemplo, la compra de funcionarios del poder Judicial y el Ministerio de Justicia, para alargar las investigaciones, conseguir el archivo de algunas de ellas, o la desaparición de atestados policiales y carpetas fiscales, tal como ocurrió con el ex gobernador de Amazonas y Ayacucho.

En otros casos esta injerencia, se da a través del ingreso a diversas plataformas de autoridad y de gobierno, como fue el caso de los hermanos Sánchez Paredes en La Libertad y de los hermanos Picón en Huánuco. Bajo este modus operandi, el narcotráfico ha penetrado localidades enteras, instituciones fundamentales, órganos del aparato público e incluso se ha introducido en el mundo político a través del desarrollo de ciertas políticas sociales, sobre todo en aquellas zonas donde el Estado aún tiene un ausentismo visible.

Es en este contexto social que, también surgen los denominados movimientos regionales y locales, que a decir de Vera (2010) y Remy (2010), son constituidos en función a un personaje o mando, que por lo general se mantiene en el cargo durante el periodo que tiene vigencia el proceso electoral, luego fenecen; pero lo peor de ello, es que esta forma de intervención multiplica las imperfecciones que han erosionado la naturaleza de las organizaciones partidarias, pues evidencian el exclusivismo de ciertos actores, la imprevisión y la carencia de entereza.

La Comisión Investigadora (2016), señala además que, estos grupos carecen de motivaciones políticas y solo buscan la captación de votos locales, que por lo general provienen de una población desencantada con la política nacional en sus diversas manifestaciones. Según Vera (2010), en el año 2010, los movimientos regionales obtuvieron el 65% del total de votos emitidos, mientras que el 35% estuvo distribuido entre los partidos políticos participantes. A esto, se adiciona que, en dicho año, los referidos movimientos regionales, vencieron en 21 regiones del Perú.

Adiciona que, la estructura de la normativa de lucha contra el narcotráfico, no solo es contradictoria, excesiva y poco sistemática, sino que además no resulta ser adecuada para detectar y dismantelar grandes conglomerados criminales de droga. Entre los problemas más visibles de esta deficiencia regulatoria, resalta, por ejemplo, la dificultad para el levantamiento de reservas; el problema del delito precedente en los casos de lavado de activos, que cíclicamente pretende ser restablecido, para lograr la impunidad de este ilícito penal; el manejo de la prueba y el cruce de información entre organismos del Estado.

### **6.3.1. La relación económica entre el narcotráfico y la política peruana**

Para la citada Comisión, el lavado de activos se constituye como uno de los mecanismos de relación económica entre la política y el narcotráfico, que se materializa a través de diversas modalidades, siendo una de ellas, las declaraciones de utilidades ficticias, supuestamente obtenidas por las empresas de los investigados. Una segunda forma, se concretiza mediante la transferencia de acciones, por medio de pagos, procedentes del extranjero, realizados a través de casas de cambio en el exterior, y no a través del sistema financiero regular, lo que permite introducir fuera del territorio, dinero procedente de la droga peruana, con consecuencias patrimoniales en el Perú.

La otra modalidad, se realiza por medio de la diversificación de cuentas bancarias para recibir remesas procedentes del exterior, pudiendo tratarse de modalidades indirectas de pago por la droga que se hace pasar como envío de connacionales al país. Una cuarta modalidad, se advierte por medio de los anticipos de pago a terceros por negocios futuros, permitiendo así el ingreso de capitales sucios en negocios nuevos. Una modalidad que no es ajena al contexto descrito, son los pagos ficticios del saldo de capital social, cuando se trata en realidad de incrementos directos del dueño de la empresa.

No menos común, es la compra de aeronaves a un precio, que al ser vendidas se producirían pérdidas significativas para el adquiriente, lo que hace suponer la sobrevaloración en su compra; Asimismo, la declaración de ventas ficticias ante

la SUNAT; la adquisición de préstamos bancarios, sustentados en necesidades inexistentes, para luego ser pagados con dinero de procedencia ilícita; así como el uso de testaferros, que declaran aportes, que en realidad provienen del lavado de activos del verdadero propietario. Estas, son algunas de las formas más comunes que describe el nexo oscuro entre la política y el narcotráfico.

Bajo este contexto, para la mencionada Comisión, la injerencia del narcotráfico en la política regional o local, tiende a potenciar el cumplimiento de intereses particulares, que no siempre está asociada a las actividades propias del tráfico de drogas. El caso de la alcaldesa Cloud Tapia y sus dudosas vinculaciones familiares, los antecedentes de su esposo como concentrador de tierras, así como el financiamiento de la campaña de la referida autoridad edil, y los vínculos de su cónyuge con el movimiento de Sendero Luminoso, podría ser un caso paradigmático al respecto.

Otra de las características específicas de la penetración del tráfico ilícito de drogas en la escala local o regional, es la facilitación del encargo de obras públicas a conocidos, así como la toma de decisiones para la ejecución de proyectos de inversión, y el manejo de sectores específicos del Estado en la escala correspondiente, como lo sucedido en el Gobierno Regional de Loreto, durante la administración de Vásquez Valera, en la región de Ayacucho con el clan Ocorima, en Amazonas con Horna (región fronteriza y productora de amapola, en la provincia de Rodríguez de Mendoza), y en Huánuco con los hermanos Picón.

la Comisión sostiene además que, la posibilidad de crear y renovar nuevos movimientos políticos, favorece el ingreso de intereses oscuros en la política, así como el pago de campañas electorales, ya sean individuales o grupales. Una de las formas más comunes que facilita este tipo de ingreso, tanto en el ámbito local o regional, es la diversificación empresarial, que les permite lavar dinero, y por supuesto facilitar el proceso productivo de droga. El tipo de giro, va desde empresas agrícolas, servicios, transportes (terrestres o aéreos como en el caso

de las empresas locales de aerotaxis hasta empresas como “Aero Continente” de Fernando Zevallos o la empresa “Peruvian Airlines” vinculada a César Cataño), hasta inversiones en juegos de azar, inmobiliaria, servicios de Courier, así como relaciones de mecenazgo con organizaciones y clubes deportivos, particularmente el fútbol profesional.

La prueba más notoria y contundente de autoridades, comprometidas con el narcotráfico, es el desbalance patrimonial, que resulta del estado financiero pre y post electoral de la autoridad correspondiente, así como de una valoración flexible del referido desbalance, que comprende la propiedad mobiliaria e inmobiliaria directa o a través de terceros. A lo largo de los años, el narcotráfico al igual que el resto de actividades delictivas, se ha ido sofisticando y adaptando en todos los niveles de actuación del Estado; es así que, a la fecha podemos hablar de una nueva generación de empresarios de la droga.

Un caso muy conocido y casi reciente es el de Gerald Oropeza López, un joven empresario, cuya vida ostentosa llamó la atención de las autoridades, luego de que el 01 de abril de 2015, fuera víctima de un atentado por arma de fuego y una granada, en el distrito de San Miguel - Lima, en circunstancias que se trasladaba en una camioneta Porsche valorizada en más de \$ 240 000 mil dólares. Cuando la policía inició las investigaciones, se dio con la sorpresa de que este joven, accionista de la empresa SERGERO S.A.C, pertenecía a una de las redes más importantes del narcotráfico. (El Comercio, 2016).

La División de Lavado de Activos de la Dirección de Investigación Especial de la Policía Antidrogas (DIRINESP), advirtió en las cuentas bancarias de Oropeza, un desbalance patrimonial de más de S/. 60 000 000 millones de soles, además de registros de propiedades de diverso tipo. De acuerdo a un informe elaborado por la referida división policial, Oropeza no ha podido justificar los millonarios movimientos en sus cuentas bancarias, así como tampoco el destino del dinero. (La República, 2015).

De acuerdo, a los datos recogidos por León (La República, 2018), las conversaciones detectadas en el teléfono incautado a este joven empresario, alias “Tony Montana”, eran indicios de los estrechos vínculos que sostenía con Salvatore Zazo, más conocido como “Zazá”, un narcotraficante italiano vinculado a la camorra napolitana o clan “Mazarella”. Según las investigaciones realizadas por la Comisión Multipartidaria Encargada de Investigar la Influencia del Narcotráfico en los Partidos Políticos, Movimientos Regionales y Locales, del Congreso Peruano (2016), estas vinculaciones con bandas transnacionales de narcotraficantes, estarían sustentadas en el hallazgo de documentos de embarques y tráfico naviero, que fueron incautados en el vehículo donde Oropeza sufrió el atentado.

Asimismo, se menciona a las personas de Ángel Renzo Espinoza Brisolessi y Roger Javier Poémape Chávez, como los intermediarios con estas bandas, este último vinculado con el ex alcalde de Ucayali Luis Valdez Villacorta, como su contacto en el exterior. La citada Comisión Investigadora, precisa que, para la exportación de grandes volúmenes de cocaína, la vía naviera resulta ser un medio idóneo, debido a la fragilidad del Sistema Aduanero Comercial, que se encuentra privatizado a la concesionaria DP World, lo que dificulta la actividad policial, que solo puede controlar entre el 15% y 25% de la carga diaria, considerando que, del puerto de Callao, salen aproximadamente 2 millones anuales de contenedores. Las modalidades que se emplean para el envío de droga, se dan a través de su introducción en los almacenes y como preñado de contenedores en la fase previa al embarque.

Para la referida Comisión, la estrategia de la mafia, liderada por Gerald Oropeza, habría tenido un esquema de relaciones peligrosas, en las diversas instituciones públicas de alcance nacional, que ha trascendido más allá de los servicios que prestaba a través de la empresa SERGERO S.A.C- de la que era accionista – dedicada al rubro de la limpieza. Entre el 2006 y el 2014, la referida sociedad habría conseguido más de 160 contratos con 26 instituciones del

Estado - entre ellas el Ministerio Público -, habiendo obtenido la mayor cantidad de licitaciones durante el gobierno de Alan García Pérez.

Ante la bonanza económica, no habría sido nada difícil persuadir a Gerald Oropeza de afiliarse al Partido Aprista Peruano, en el año 2010, así como para apoyar la financiación de la campaña electoral, de la referida organización política durante el año 2011. En aquel entonces, la señora Consuelo López, madre de Oropeza, fue promovida por la referida dirigencia partidaria, como candidata al Parlamento Peruano, ocupando el puesto número 17 de la lista de 130 candidatos. (Gutiérrez, La República 2015).

De acuerdo a la información recabada por la referida Comisión, los nexos con el referido partido político, se remontan a la postulación de su padre Américo Oropeza (dirigente de larga data) a la alcaldía distrital de San Juan de Lurigancho, hasta en dos oportunidades. Luego de la muerte del padre de Oropeza, el abogado Facundo Chinguel (militante aprista) fue contratado por la señora Consuelo López e hijos, a fin de que asuma el patrocinio en el proceso penal, por el delito contra el honor - por haber sido señalados como presuntos autores intelectuales del asesinato de Américo Oropeza - y procediendo también como adquirente, en la adquisición de las propiedades de la familia, para evitar que estas sean embargadas.

El trabajo de investigación de la señalada Comisión Investigadora, dio como resultado que, las prórrogas de los contratos realizados por el Ministerio Público a favor de la empresa SERGERO S.A.C, tenían como origen la inacción del Gerente Fernando Lazo Manrique, quien habría omitido realizar el proceso de selección, señalado en el Plan Anual de Contrataciones, facilitando así, la sucesiva contratación. Al ser interrogado, por la mencionada Comisión, Lazo negó cualquier responsabilidad, ya que su representada, no era la encargada de realizar los contratos, sino la Gerencia de Logística, conforme se advertía de la Resolución de la Fiscalía de la Nación Nro. 1197/2005.

Lazo, también negó su militancia al partido aprista peruano, aclarando que solo, lo unía a dicha organización, una relación amical y no institucional. Esta declaración, para la Comisión resultó contradictoria, pues, el fiscal supremo Peláez Bardales, afirmó que Lazo Manrique militaba en el APRA, incluso, manifestó, que la fiscal Gladys Echaiz, le habría exigido su desafiliación, para volver a contratarlo, como Gerente General del Ministerio Público.

Otro dato que, llamó la atención de la Comisión Investigadora, fue la posesión del inmueble incautado al ex empresario Crousillat, por Gerald Oropeza, en el año 2014, luego de sucesivas y tramposas transferencias, con participación del entonces gobernador del distrito de La Molina, Miguel Ángel Vera Niño y del abogado Miguel Villegas Guerra, vicepresidente del Tribunal Electoral del APRA. Estos antecedentes, a decir de la Comisión Investigadora, evidencian la existencia de dos canales paralelos de actividades económicas y empresariales. Una de ellas es totalmente lícita, que se vale de las relaciones con el Estado y sus instituciones, a diferencia de la otra que, corresponde a la de los negocios sucios, relacionados a la micro comercialización y a la exportación de droga, en donde se mezclan diversos hechos de sangre.

Este nuevo ingreso al escenario político, se concreta a través de la creación de empresas que, no solo sean útiles para el lavado de dinero de origen ilícito, sino que, además, buscan a través de ellas, tener vínculos con diversas instituciones estratégicas del Estado, para luego, valerse de esa influencia y condición, en el sentido de no levantar sospecha alguna, en la producción, traslado y exportación de droga.

El principal problema que, se genera con este enriquecimiento mal habido de unos pocos, es el desmedro de la legitimidad gubernamental, ya que, el asentimiento político de las autoridades electas, se ve cada vez, más afectada por la incredulidad de los electores. (Ramsbotham y Wennmann, 2014).

#### **6.4. EL NARCOTRÁFICO Y LOS PROCESOS ELECTORALES**

A la ausencia del Estado que, se perenniza en algunas zonas del territorio nacional, también se suma la ausencia de los partidos políticos – cobertura nacional -, que da como resultado el surgimiento de movimientos políticos regionales y locales, que más allá de pretender apalear las necesidades básicas de la población, carecen de una ideología y permanencia en el escenario político, una vez superado los comicios electorales.

Para la Comisión Multipartidaria, encargada de Investigar la Influencia del Narcotráfico en los Partidos Políticos, Movimientos Regionales y Locales, del Congreso de la República (2016), estos movimientos políticos de carácter coyuntural, están caracterizados por un predominio del pragmatismo populista, la oferta desmedida, la abundante publicidad, el mercadeo político y la banalidad en el discurso político; todo ello, con el propósito de conseguir, el favor del electorado. Siendo ello así, uno de los objetivos, de hacerse elegir como autoridad política - de algunos personajes inescrupulosos -, es el logro de la suficiente cobertura local, para el traslado de la droga, desde el lugar de su elaboración hasta su embarque mismo.

El otro objetivo, se concretiza a través de la inserción de operadores o financiadores de campañas electorales. En este contexto, el incumplimiento de las normas electorales relacionadas a las fuentes de financiamiento, aportes y transparencia, es mayor a diferencia de las zonas más cercanas a la capital, ya que está caracterizado por una oferta amplia y variada de regalos, donaciones, actividades sociales y fiestas, que nos son reportadas a la ONPE. De acuerdo a este organismo electoral, durante las elecciones del 2014, solo el 36 % de los 413 movimientos regionales que participaron en aquella oportunidad presentaron informes financieros.

Por lo general, en el ámbito regional o local, el patrocinio del narcotráfico a diversos candidatos políticos, más allá de buscar protección para la realización de sus actividades ilícitas, tiene por objetivo, facilitar el lavado de dinero a través



de proyectos de obras públicas. En el ámbito nacional, la producción local y el comercio de la droga, son gestionados por clanes familiares, que para proteger sus lugares de operación se infiltran en las estructuras políticas, a través del financiamiento de los llamados “narcocandidatos”. Para el Analista en seguridad Social, Jaime Antezana Rivera, en el año 2018, se identificó a 21 presuntos “narcocongresistas”, quienes, no mostraban temor alguno a la Agencia Antinarcóticos o a la propia Policía Nacional, pues sabían muy bien que estos organismos están en gran medida controlados por ellos. Rainsford (Insight Crime, 2019)<sup>85</sup>.

El informe de la referida Comisión de Investigación, advierte, además, la dificultad en el rastreo del narcotráfico en los procesos electorales, ya que, en la mayoría de casos, solo puede ser evidenciado a través de la preexistencia de investigaciones, testimonios, denuncias, vínculos evidentes de algunos candidatos con personas investigadas por narcotráfico o lavado de activos, así como el desbalance patrimonial y mal uso de recursos. Cuando los candidatos financiados bajo esta modalidad, asumen el poder, devuelven el favor sobre la base de concesiones y licitaciones, así como a través de la compra de bienes y servicios, y la contratación de personal. Es por ello que, las municipalidades con un patrimonio importante, como lo son, por ejemplo, en los distritos de Echaráte y Pichari, en el departamento de Cuzco, son un botín valioso ya que registran ingresos por canon petrolero y gasífero.

## **6.5. EL CASO “NARCOINDULTOS”**

De acuerdo al informe que, elaboró la mencionada Comisión Investigadora, durante el gobierno del ex mandatario Alan García Pérez, se otorgaron un total de 3,307 indultos a sentenciados por narcotráfico, de los cuales 400 de ellos, se refirieron a delitos agravados del Tráfico Ilícito de Drogas. Para el experto internacional en narcotráfico, Edgardo Buscaglia, quien ha trabajado desde 1990

---

<sup>85</sup> Mayor información ver en: <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/sistema-judicial-de-peru-infiltrado-por-crimen-organizado-oficial>

en 114 países de todas las regiones, esta cifra supera en magnitud numérica, a otros casos similares que se hayan registrado. El politólogo de nacionalidad argentina, señaló textualmente: “a juzgar por la información disponible, pareciera ser la cifra más alta de indultados jamás habida”. (Perú 21 a, 2015).

Sobre el particular, García sostuvo en aquella oportunidad que, no había sido un error político la concesión de los narcoindultos, y si algún funcionario incurrió en irregularidades, deberá asumir su responsabilidad penal de manera individual. “Todos [los ‘narcoindultos’] son absolutamente legales. Nadie podrá decir que una de las reducciones [de penas] es ilegal o inconstitucional”, refirió el ex gobernante y líder aprista (El Comercio, 2015). En efecto, Miguel Facundo Chinguel, el entonces presidente de la Comisión de Gracias Presidenciales, durante el segundo gobierno de Alan García Pérez, fue sentenciado en primera instancia a 13 años por el caso narcoindultos, la Sala Penal Nacional de Apelaciones redujo dicha pena a 9 años, tras absolverlo del delito de asociación ilícita (4 años), mas no por el delito de cohecho. Por lo que, cumplirá prisión hasta el 22 de julio del año 2022. (Mejía, El Comercio, 2016).

Como último recurso, los abogados defensores de Chinguel, interpusieron una demanda de agravio constitucional, por la vulneración del derecho a la libertad individual, toda vez que, las resoluciones impugnadas vulneraban el debido proceso y la debida motivación. El Tribunal Constitucional, rechazó el referido recurso, luego de que advirtiera que, la privación de su libertad no derivaba del contenido de las resoluciones impugnadas, sino de la condena impuesta por la instancia judicial. (Leiva, Correo, 2017).

Para la Comisión Investigadora, la inusual incidencia de conmutaciones o reducciones de pena, que ascendieron a un total de 5,246, durante el segundo gobierno del ex mandatario García Pérez, la mayoría de ellas, por delitos de tráfico ilícito de drogas, demuestra una serie de contradicciones y dudas, que desnaturaliza el sistema de gracias presidenciales, pues el supuesto motivo de

deshacinamiento, no era consecuente con una política criminal que incrementó las tasas de detención y prisión.

## **6.6. LOS DESAFÍOS QUE PRESENTA EL FINANCIAMIENTO PROVENIENTE DEL CRIMEN ORGANIZADO Y LAS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN**

Ferreira (2016) nos dice que, al igual que las aportaciones legales, a través de las cuales, se esperan a cambio determinadas contraprestaciones, como contratos, licencias, permisos y nombramientos. Las donaciones que proviene del crimen organizado, también persiguen una finalidad similar, al esperar la inercia de la administración pública, la inoperancia y la ausencia de respuesta por parte de las autoridades principales frente a la acción delincuencia.

En ese sentido, refiere que una ciudadanía con poca respuesta, ante las inconsistencias de la actuación estatal, no observa o no se percata de nada inusual, cuando sus autoridades justifican su inoperancia, refiriéndose al narcotráfico o a la delincuencia organizada como un enemigo muy poderoso y que ponen todo de su parte para combatirlo, pero tienen que fijar prioridades y consideran que lo más importante es invertir en escuelas y hospitales. Lo mismo sucede, cuando se anuncia como un gran operativo la confiscación de droga o cuando alguien que ha sido sometido a la trata de personas, es puesto en libertad, en tanto la conformación de los grupos delictivos sigue incólume.

Lo descrito, se fortalece con los mecanismos inadecuados e insuficientes que se han adoptado bajo los alcances de los principios de transparencia e igualdad en la contienda electoral, ya que todos ellos, fueron diseñados para los recursos que provienen de fuentes lícitas y no de origen ilegal, convirtiéndose así, en una categoría más, para el cometido del delito de lavado de activos. Ante este panorama, urge el diseño de normas y procedimientos que cuenten con características particulares, capaces de responder con éxito el fenómeno descrito.

Otro desafío no menos visible, está asociado al carácter globalizado de la actividad criminal, pues los intentos de muchos países, para controlar el financiamiento ilícito de la política que proviene de esta fuente, aún no han sido suficientes, pese haber repotenciado su operatividad para minimizar la injerencia del dinero mal habido. Todavía hace falta un trabajo en conjunto que involucre a organismos nacionales e internacionales.

Refiere además que, las condiciones que facilitan el ingreso de fondos provenientes del crimen organizado en los escenarios políticos son: la falta de transparencia en el proceso de toma de decisiones, la ausencia o debilidad de los mecanismos de supervisión, control y auditoria; la concentración de poder y el margen de discrecionalidad en algunos niveles de decisión; la descentralización, que ofrece múltiples puntos de acceso para el ingreso del dinero; la dispersión de la competencia y jurisdicción de los organismos electorales; la impunidad como resultado de la ineficacia de las sanciones; la no criminalización de ciertas actividades vinculadas al crimen organizado; las deficiencias de los sistemas procesales y la falta de protección a testigos y denunciantes; así como la tolerancia social frente a la corrupción y a la convivencia de la política con sectores marginales e ilegales.

Para Zovatto (2014), la erradicación del crimen organizado como tal, es un aspecto que corresponde a un tipo de política gubernamental específica, y no a la política misma, pues lo que realmente debe interesar a esta última, es evitar la infiltración del dinero ilícito en este rubro, a fin de garantizar la institucionalidad de las organizaciones políticas. Desde esa perspectiva, Ferreira (2016) plantea para el plano general algunas medidas que, pueden coadyuvar a configurar un marco normativo e institucional, capaz de responder con éxito los desafíos mencionados, siendo estos los siguientes:

1. El fortalecimiento de la normatividad electoral y el tratamiento adecuado de los ejes pilares de transparencia, verificación y presentación de la información financiera.

2. La desconcentración del poder y la toma de decisiones en función a las facultades otorgadas.
3. Mejorar los medios y las garantías del derecho a la información pública.
4. Ampliar los mecanismos de seguridad y coordinación entre todos los niveles de gobierno, a fin de identificar o evitar el ingreso de los grupos del crimen organizado, así como para sancionarlos conforme la normativa vigente.
5. Afianzar la autonomía de las autoridades judiciales.
6. Acoger disposiciones normativas que garanticen la integridad de los testigos y denunciantes.
7. Vigorizar el actuar de las instituciones responsables de la previsión.
8. Perfeccionar políticas gubernamentales respecto a la información y educación, a efectos de motivar la intolerancia de la ciudadanía, respecto a los actos de corrupción.

Del mismo modo, plantea una serie de alternativas que ayudarían a mejorar el control del financiamiento político:

1. El fortalecimiento del organismo encargado del control del financiamiento (independientemente de su naturaleza judicial, jurisdiccional o administrativa), a través de la entereza del poder político y económico; la aptitud de respuesta en cuanto a idoneidad humana, financiera y tecnológica; así como por medio, de disposiciones legales que definan con precisión sus atribuciones.
2. La coordinación y el intercambio de información entre el organismo electoral y otros organismos del Estado, encargados de la recaudación impositiva, la supervisión de bancos, la lucha contra el lavado de activos, el registro y control de las personas jurídicas.
3. El fortalecimiento del marco regulatorio del financiamiento de la política a nivel subnacional y local, así como el establecimiento de organismos de control independientes, competentes y dotados de los

recursos necesarios. Siendo de vital importancia en los gobiernos federales.

4. La existencia de mecanismos de coordinación entre órganos electorales nacionales, subnacionales e internacionales para el intercambio de información, en la investigación del origen de los aportes y la ruta del dinero.
5. El establecimiento de estándares de detección de operaciones sospechosas, en materia de financiamiento de la política, al estilo de los que se utilizan en los casos de lavado de dinero.
6. La eliminación del secreto bancario, fiscal y el relativo a las investigaciones por lavado de dinero, a efectos de que el organismo electoral encargado, pueda ejecutar el control del financiamiento político.
7. Prohibición expresa en la ley sobre los aportes provenientes del crimen organizado. Si bien esta medida no tiene un gran poder disuasivo frente a los aportantes, la inclusión expresa de la prohibición habilita la intervención del organismo encargado del control del financiamiento que no podrá justificarse en la falta de una norma o en el ámbito de competencia expresa.
8. La obligatoriedad de diligencia y vigilancia de los partidos políticos y candidatos en las normas que regulan el financiamiento político, para detectar el ingreso de fondos de origen sospechoso, pudiendo incluirse en las normas sobre lavado de dinero, a los mismos partidos entre los sujetos obligados a denunciar dichas operaciones.
9. Facultar al órgano electoral a ordenar o requerir el congelamiento de cuentas y activos de los partidos políticos que reciban fondos de procedencia sospechosa, así como de las cuentas y activos de los aportantes sospechosos de vinculación con el crimen organizado.
10. Revisar las normas de prejudicialidad, a fin de que el organismo responsable de la supervisión del financiamiento partidario no

justifique su inoperancia en la falta de disposiciones normativas que amparen su proceder. (pp.337-338).

El informe (Profundizando la democracia: Una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo), de la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad<sup>86</sup>del año 2012, señala entre otros aspectos que, “el crecimiento del financiamiento político incontrolado amenaza socavar la democracia en todos los países del mundo y arrebatarle sus fortalezas características: igualdad política, empoderamiento de quienes no gozan de derechos cívicos y capacidad para gestionar pacíficamente los conflictos sociales”. (p. 6).

Por el contrario, las elecciones celebradas con integridad, honran el principio democrático de la igualdad política, ya que los ciudadanos tienen la posibilidad de elegir a sus representantes y exigirles que rindan cuentas, de no darse esta condición, la población se ve privada de gozar de igualdad de oportunidades para intervenir en el proceso político, dando como resultado la desconfianza y la deslegitimización del gobierno.

Por ello, las elecciones con integridad revisten importancia para los derechos humanos y los principios democráticos, pues son estas las que dan vida a los derechos contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incluidas las libertades de opinión, expresión, asociación, reunión, igualdad en el acceso a los servicios públicos, reconocimiento de que la autoridad del gobierno subyace de la voluntad popular, y la participación en el gobierno del país, a través de la designación de los representantes elegidos con libertad y por medio de elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal, igual y por voto secreto.

---

<sup>86</sup> La creación de esta comisión, fue el resultado de una iniciativa conjunta de la Fundación Kofi Annan y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) en el año 2010, en Estocolmo – Suecia. En aquel entonces, la Fundación Kofi Annan en colaboración con IDEA internacional, convocó a un grupo de distinguidos estadistas e intelectuales de las políticas internacionales para formar la referida Comisión.

Las elecciones íntegras también permiten entre otros aspectos, profundizar la democracia e intensificar las deliberaciones y el razonamiento sobre los temas más importantes, así como en la forma de abordarlos. Asimismo, el referido informe señala que, de acuerdo a las pruebas recogidas en el mundo, las elecciones celebradas con integridad son esenciales para empoderar a la mujer, combatir la corrupción, prestar servicios a los pobres, mejorar la gobernabilidad y poner fin a las guerras civiles.

En ese sentido, un financiamiento político mal regulado puede disminuir la igualdad política y brindar oportunidades al crimen organizado para comprar influencia política, y con ello incidir en la confianza de la población en las elecciones. Asimismo, si las grandes empresas y personas ricas pueden comprar una mayor influencia a través de las generosas donaciones a las campañas electorales, entonces es posible que los ciudadanos pierdan la confianza en el proceso político o se vean marginados respecto de él; pues todos los ciudadanos, tienen el deseo de que los partidos políticos y los gobiernos representen sus opiniones y respondan a sus necesidades (...)<sup>87</sup>.

En el documento Electoral Integrity del año 2013 (una iniciativa por la integridad electoral de la fundación Kofi Annan)<sup>88</sup>, bajo las recomendaciones de la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad, se sostiene entre otras consideraciones que: “La democracia, después de todo, no es una meta, sino un esfuerzo continuo por fortalecer a las instituciones, mejorar el bienestar de la gente, y promover una visión de largo plazo para el país”. (p. 2). Del mismo modo, menciona que: “las amenazas a la integridad electoral no se limitan a países pobres, divididos o devastados por la guerra; se les puede encontrar en todas las democracias”. (p. 23).

---

<sup>87</sup> Ver: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/profundizando-la-democracia.pdf>.

<sup>88</sup> Disponible en: [https://www.kofiannanfoundation.org/web/app/uploads/2017/08/Deepening-Democracy\\_ESPANOL.pdf](https://www.kofiannanfoundation.org/web/app/uploads/2017/08/Deepening-Democracy_ESPANOL.pdf)



## **CAPÍTULO VII**

### **FINANCIAMIENTO Y DEMOCRACIA**

#### **7.1. REFLEXIONES SOBRE LAS IMPLICANCIAS DEL FINANCIAMIENTO PARTIDARIO EN LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA**

Nadie puede negar que, en la actualidad las organizaciones políticas carecen de una legitimidad representativa, como resultado de los escándalos casos de corrupción, siendo el más reciente en el caso peruano, el relacionado a la constructora “Odebrecht”, que lamentablemente ha involucrado a cinco ex mandatarios, así como a funcionarios, políticos, autoridades regionales y municipales, quienes a la fecha en su gran mayoría se encuentran con arresto domiciliario, en tanto se realizan las investigaciones de ley.

Zovatto (2003), a inicio del siglo XXI, ya sostenía que, la importancia creciente del financiamiento político, tenía como origen, entre otras cosas, la proliferación de escándalos que, han evidenciado comportamientos ilícitos en la colecta y administración de los recursos partidarios, contrarios a los principios democráticos. A decir del autor, esta conducta y el narcofinanciamiento, han profundizado en los ciudadanos, un sentimiento de repudio hacía la política y los políticos, llegando incluso a afectar en algunos países a la propia estabilidad y gobernabilidad política.

Refiere además que, el desconocimiento público sobre el funcionamiento de los partidos y sobre todo su financiamiento, rodea de sospecha la actividad partidaria y el proceso democrático. Este recelo, además, se nutre de los escándalos casos de corrupción, ocasionada por la falta de transparencia sobre los fondos adquiridos y utilizados, así como por las acusaciones entre los mismos partidos y candidatos.

Para el autor, la situación descrita, trae consigo las siguientes consecuencias negativas para la legitimidad de los procesos democráticos:

1. La pérdida progresiva del prestigio de la política, la cual pasa a estar bajo sospecha, aunada a un incremento marcado de la antipolítica y la aparición de “outsiders<sup>89</sup>”.
2. El desinterés por la política, principalmente por parte de los jóvenes, lo cual se traduce, entre otras consecuencias, en un incremento de votos en blanco y nulos, así como una reducción en la identificación y afiliación partidaria, no siendo menos visible el abstencionismo.
3. La pérdida progresiva de confianza hacía las principales instituciones de la democracia representativa - como consecuencia del ensanchamiento de la distancia entre la ciudadanía y la política -, que de no ser corregido a tiempo puede en algún momento dañar la legitimidad misma de la democracia como sistema. (pp.13-14).

La transparencia en el financiamiento, es la clave para el mejoramiento de la calidad de la democracia. Hay un riesgo escalonado: plutocracia, dinero como protagonista de la política pública (aún dinero “bueno”), corrupción administrativa, dinero negro (narcotráfico), narcodemocracia. Este escalonamiento ostenta diversos grados en los diferentes países de la región latinoamericana, pero es una realidad tangible. (De La Calle, 2011, p. 2).

---

<sup>89</sup> El término inglés “outsiders” (forasteros (as)), es empleado en la actualidad por muchos analistas políticos para referirse a aquellos personajes que intervienen por primera vez en política, a través de propuestas que aparentemente representan las demandas de los ciudadanos de a pie.

Para Maldonado (2004), en el Proyecto de Rendiciones de Cuentas Anticorrupción en las Américas, la meta de una democracia sustentable, demanda de una atención especial a los partidos políticos y a los sistemas de estos, pues, un sistema de partidos fuerte, canaliza requerimientos, refleja intereses y propone una alternativa, para el logro del consenso, asimismo, es capaz de crear un gobierno mayoritario, que ofrece al electorado un programa coherente que refleja necesidades y prioridades.

Además, desalienta la inestabilidad, originada por el descontento popular, controla la demagogia y propicia un marco a través del cual se establecen consensos y programas para el desarrollo, pero sobre todo, coadyuva a promover y alentar la rendición de cuentas; pues, el desconocimiento sobre las fuentes de ingresos, el clientelismo político, así como el destino del dinero de las organizaciones políticas, puede ocasionar riesgos en la legitimidad y confianza en el proceso democrático y en sus instituciones, afectando principalmente a los países que están experimentando un proceso difícil de consolidación democrática.

Por ello, una forma de reforzar el proceso democrático del sistema de partidos y el Estado de derecho, se procura a través de los preceptos de integridad, equidad, transparencia y presentación del balance financiero. Un sistema fuerte de partidos, depende entre otras consideraciones, de la articulación entre la legislación electoral y la legislación penal, sobre el financiamiento irregular de los partidos políticos que, a decir de Carrillo en Nohlen, Zovatto, Orozco y Thompson (2007) “constituye un nuevo fenómeno en las relaciones internacionales y en el proceso de democratización de los países involucrados en el fortalecimiento de las instituciones y las prácticas democráticas en el mundo”. (p. 84).

Si bien para el citado Proyecto, las definiciones de lo que constituye financiamiento político “ilegal”, depende del marco regulatorio de cada país, el nexo entre el financiamiento partidario y la corrupción, comprende un conjunto de actividades comunes, como por ejemplo, el empleo de fondos ilegales para campañas o fines de las organizaciones políticas; el intercambio del dinero por

beneficios futuros; la compra de leyes, votos y políticas; así como el uso no autorizado de recursos públicos para fines partidarios, entre otros. Así, la única diferencia que distingue a la corrupción política, de la corrupción común y burocrática, es que la primera de ellas, es perpetrada por líderes de partidos políticos.

Complementa señalando que, la corrupción política no involucra necesariamente el intercambio de dinero, sino también de ciertos favores, así como el tráfico de influencias, que se traducen en una serie de actividades en el sector estatal, ya sea antes, durante o después de una campaña electoral.

Según la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID/ODG (2003), un sistema débil de partidos y no transparente, puede generar los siguientes resultados negativos en el proceso político democrático:

1. La ausencia de imparcialidad y ecuanimidad en la acción política, capaz de promover disparidades considerables en materia de recursos que generen una competencia política desigual.
2. El acceso no igualitario a cargos de elección popular, que puede resultar en la exclusión política de protagonistas y sectores claves.
3. La omisión de rendición de cuentas. Los candidatos y los políticos prefieren responder, los intereses de aquellos que financiaron sus campañas políticas y no los del electorado.
4. El ingreso de dinero ilícito e intereses particulares en los procesos electorales, que pueden socavar el estado de derecho.

De acuerdo a un informe Regional, efectuado por Report on Democracy in Latin América - UNDP en el año 2004, ya se hacía saber, sobre algunas circunstancias que afectaban la legitimidad democrática en América Latina, y que, pese al tiempo transcurrido, dichas advertencias al parecer persisten con la misma incidencia, ya que encajan dentro del contexto socio político, que hemos visto hasta el momento. Estas particularidades, según el referido estudio son: 1.- la carencia de representatividad e incapacidad de las instituciones democráticas

para responder adecuadamente a las necesidades de la ciudadanía, 2.- la debilidad, fragmentación y volatilidad de los sistemas partidistas y 3.- la creciente percepción de corrupción, así como falta de competencia por parte de los gobiernos y las coaliciones partidarias para hacer frente a ella.

Una mirada desde esa perspectiva, determina la urgencia, en la recuperación de la confianza en los partidos políticos, y un área clave para demostrar voluntad política en este aspecto, es precisamente, a través del financiamiento partidario, ya que, es el principal medio, por donde la corrupción hace su ingreso al escenario político. En ese sentido, Maldonado (2004) en el Proyecto de Cuentas Anticorrupción en las Américas, sostiene que debemos considerar que un sistema efectivo del financiamiento partidario, en la consolidación democrática, no es un fin en sí mismo, sino un medio, para sustentar a los partidos, garantizar elecciones libres y justas, así como para promover la confianza, transparencia y participación ciudadana.

Por ello, la calidad del financiamiento partidario, incide directamente en el proceso general de la política democrática. En ese sentido, para que dicho sistema sea efectivo es esencial que exista:

1. La exigencia de requisitos para hacer pública la información y la existencia de entidades de control, respaldadas con la regulación de sanciones legales.
2. Un marco de financiamiento partidario que no disminuya su capacidad de articular, sumar y representar intereses.
3. La creación de regulaciones que mejoren la calidad de la competencia política, capaces de crear un campo de acción política imparcial y ecuánime, además de fortalecer los vínculos entre los partidos y el electorado.
4. Espacios para financiamiento con múltiples fuentes (privada y pública).

Por otra parte, el referido documento considera desde la perspectiva de la lucha anticorrupción, cuatro aspectos clave, en el financiamiento de los partidos políticos, siendo estos:

1. La creación de medidas que establezcan la prohibición de ciertos tipos de donaciones y contribuciones, la determinación de los topes de gastos, el otorgamiento de subsidios públicos (directos o indirectos), la publicidad de la información, la presentación de informes de gastos, así como la regulación de sanciones y penalidades.
2. La publicación y divulgación de la información financiera (que comprenda ingresos y egresos) concerniente a los candidatos y partidos políticos, a fin de poder cumplir con la rendición de cuentas y la determinación de responsabilidades, de acuerdo al modo en que se efectúa el gasto de los fondos. Esta publicación, permite vigilar la relación entre el dinero y la política democrática, ayudando a cerrar la puerta giratoria entre los beneficios comunitarios y personales, así como a fortalecer la credibilidad política y la confianza en el proceso democrático.
3. El cumplimiento de la ley o hacerla cumplir bajo la actuación de instituciones y poderes independientes, imparciales y eficaces. En el caso de las instituciones responsables del control financiero partidario, es necesario de que estas, estén dotadas de las herramientas necesarias para investigar los actos ilegales, y estén facultadas, por ejemplo, para prescindir del secreto bancario.
4. El involucramiento de algunos actores estratégicos en el área del financiamiento partidario, entre las que destacan, las organizaciones políticas, los políticos, las empresas, el gobierno, las organizaciones no gubernamentales, los donantes extranjeros, los medios de información y en general la propia colectividad. La intervención de todos ellos, comprende diversas actividades entre las que podemos mencionar, por ejemplo, auditoría social, democratización interna, contribuciones a campañas, cabildeo, grupos de presión social y el periodismo de investigación.

De acuerdo a la información recabada por el mencionado Proyecto, identificar o determinar un tipo de financiamiento partidario, resulta ser una tarea difícil, ya que ninguno de ellos es perfecto y siempre existirán algunos resquicios por los cuales, se busque incumplir el marco legal, sin embargo, la experiencia y la evidencia ponen de manifiesto que, algunos enfoques con ciertos elementos pueden resultar ser mejores que otros. Desde esa perspectiva, la existencia de un marco regulatorio dinámico, acorde con las exigencias de cada momento, será capaz de canalizar adecuadamente los distintos requerimientos, que le permitan acertar en la vigilancia y en el control del financiamiento político.

Casas (2005), complementando las ideas desarrolladas y poniendo de manifiesto que, el financiamiento partidario es un aspecto consustancial del juego democrático, señala cuatro motivos, por los cuales el financiamiento político resulta ser importante para el sostenimiento de una democracia:

1. Tiene un impacto sobre las condiciones de la contienda electoral, pues incide directamente en las posibilidades reales que tienen las organizaciones políticas y los políticos para comunicarse con los votantes. Así, una condición que facilita un resultado electoral contingente, como requisito fundamental de la democracia, lo constituye un financiamiento electoral equitativo.
2. Del mismo modo impacta en la igualdad política, pues el uso del dinero en las campañas electorales, ofrece una oportunidad para magnificar la participación de determinados individuos o grupos sociales; por lo que, la regulación del financiamiento partidario protege el valor de la igualdad política como eje central de la democracia.
3. Genera un impacto sobre la integridad política y sobre la autonomía de los que adoptan las decisiones públicas. Un ejemplo de ello, es la obtención o recolección de fondos electorales, a cambio de ciertos favores, que ponen en riesgo la integridad y autonomía del sistema político.

4. Finalmente, una suma de todo lo anterior que se traduce en legitimidad política, pues casi en todas las democracias, este tema, no es ajeno a las especulaciones y escándalos reales, como presuntos, generando con ello, un efecto nocivo sobre la legitimidad de las instituciones democráticas.

Para el sociólogo Quinto (2016), el financiamiento partidario debe reunir los siguientes requisitos:

1. Debe permitir un libre juego democrático entre los diversos partidos y candidatos sin considerar su ideología, fuerza económica o electoral.
2. Deben evitar la formación de monopolios de poder político.
3. Auspiciar la participación ciudadana en las organizaciones políticas.
4. Desarrollar sistemas de democracia participativa del sistema político.
5. Propiciar la formación de una tradición política nacional duradera.  
(p.26).

## **7.2. CARACTERÍSTICAS FORMALES Y REALES DEL FINANCIAMIENTO PARTIDARIO EN EL SISTEMA DEMOCRÁTICO DE AMÉRICA LATINA**

Los sistemas de financiamiento partidario según Zovatto (2003), asumen diversas formas en cada país, como resultado de la interrelación de factores formales, políticos, económicos y culturales; sin embargo, las similitudes no son ajenas, como ocurre, por ejemplo, en los países latinoamericanos, que presentan en común algunas características formales y reales, en lo respecta al financiamiento partidario, que veremos en seguida:

### **7.2.1. Características formales**

1. El predominio del sistema mixto, es decir, concurre en simultáneo, la intervención del financiamiento público como privado, ya sea para subvencionar gastos de campaña, de funcionamiento ordinario o ambos.



2. El subsidio estatal directo (en efectivo) o indirecto (servicios o gracia tributaria).
3. El subsidio estatal directo, se concretiza a través de los siguientes métodos combinados: i) el primero de ellos, se da a través de la distribución equitativa de una parte de la subvención, entre todos los partidos, y la otra, se distribuye de acuerdo a la fuerza electoral. ii) El segundo método, consiste en la entrega de un porcentaje, en función a los votos obtenidos y la otra, toma en cuenta el nivel de representatividad alcanzado ante el parlamento.
4. La regulación de algún condicionamiento legal para acceder al subsidio directo.
5. La entrega del subsidio directo es heterogénea, ya que, en algunos países, este puede ser entregado con anterioridad a las elecciones o de lo contrario con posterioridad (reembolso), asimismo, están los países donde este subsidio, se hace en dos entregas, un monto anterior y el otro posterior a las elecciones.
6. La prohibición de algunas donaciones privadas, principalmente aquellas que provengan de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros, así como aquellas que sean anónimas.
7. La existencia de límites al monto de las contribuciones privadas.
8. La franja electoral, que permite el acceso a los espacios televisivos y radiales en los medios de información de propiedad privada o estatal, por medio del financiamiento público indirecto.
9. La existencia de algún órgano de control y verificación del financiamiento partidario, siendo en la mayoría de casos los organismos electorales los encargados de dicha función.
10. La regulación de sanciones dirigidas a castigar la inobservancia de las normas sobre financiamiento de los partidos y campañas electorales. Entre estas destacan, las penas pecuniarias, la eliminación del registro partidario, así como la reducción o suspensión de los fondos estatales.

Con relación a las prohibiciones o restricciones sobre las fuentes de financiamiento reguladas en América Latina, advertimos que Navarro (2006), sostiene que, estas no se limitan, solo a las de carácter privado (que pueden ser ilícitas, como las procedentes del narcotráfico o el crimen organizado), ya que con frecuencia también comprenden aquellos fondos de origen público. Para el entendido en la materia, esta última restricción, halla una justificación, en el hecho de que, se eviten, interferencias externas (contrarias a los intereses nacionales, como las de origen extranjero) o injerencias indebidas de poderes estatales o autoridades públicas, así como de corruptelas o tráfico de influencias (como las de empresas concesionarias de bienes o servicios públicos).

En el caso de la prohibición de las donaciones provenientes de confesiones religiosas, se hace saber que, con esta restricción, se busca evitar la infiltración de intereses de grupos creados y muy específicos (como los de iglesias o ministros de cualquier culto), capaces de atentar contra principios políticos básicos, como, por ejemplo, la laicidad del Estado. Navarro (Op. Cit.), identifica además estas cuatro categorías usuales, de fuentes de financiamiento, que están expresamente prohibidas: 1) las de origen extranjero, 2) las de entidades públicas en cualquiera de sus modalidades y niveles, 3) las de empresas contratistas o concesionarias de bienes y servicios públicos, y 4) las de carácter anónimo.

Sobre la prohibición de las contribuciones extranjeras, refiere que esta, halla un sustento en la doctrina clásica, sobre la soberanía, que concibe a los asuntos políticos internos de un país, como un espacio de opinión y actuación reservado solo para sus nacionales. Una segunda justificación, se sustenta en la propia situación de la región de América Latina, que históricamente ha padecido reiteradas experiencias de presión, injerencia y dominación externa. Bajo esta doble lógica, no resulta extraño que se prohíba este tipo de donaciones.

En lo que concierne a los aportes (dinero o en especie) que provienen de entidades públicas en cualquiera de sus modalidades y niveles, así como de los funcionarios públicos - incluyendo las que pueden ser impuestas o aquellas que son realizadas de forma voluntaria en horarios de trabajo -, sostiene que esta

restricción tiene por finalidad evitar el desvío de fondos públicos que están destinados para otras actividades; asimismo, busca evitar el ejercicio de un cargo público y las prerrogativas inherente a este (recursos financieros, materiales o humanos), para fines partidistas o electorales.

En cuanto al veto de las contribuciones que provienen de contratistas o concesionarios de bienes y servicios públicos, para el autor, esta restricción tiene por finalidad evitar la compra o intercambio de favores, así como el tráfico de influencias, que pueden surgir de una relación contractual o laboral distorsionada.

No menos importante es la proscripción de las donaciones anónimas, menciona que este tipo de aportes, que no constan en ningún registro documentado, atenta contra los principios de certidumbre y transparencia en la fiscalización sobre el origen del financiamiento político – electoral, así como en el derecho a la información del electorado, en saber qué corporaciones, grupos o personas están financiando a los aspirantes políticos y a los grupos partidarios; y, si se está respetando los límites impuestos al monto de las contribuciones.

Otra de las coincidencias que el autor identifica en la regulación del financiamiento partidario en la región Latinoamericana, está relacionada a los límites impuestos a los montos de las contribuciones privadas. Sobre el particular, refiere que este tipo de regulaciones, busca satisfacer varios cometidos, entre ellos, el de evitar una concentración económica en pocas manos, capaces de poner en riesgo la obligada y necesaria independencia de los partidos y candidatos. Asimismo, se pretende diversificar las fuentes de financiamiento privado, a fin de que los partidos políticos, se preocupen y ocupen en atraer mayores simpatizantes, cuya adhesión programática o simbólica, se traduzca en apoyos monetarios.

### **7.2.2. Características reales**

Para Zovatto (2003), una perspectiva general del financiamiento de las agrupaciones políticas a nivel regional, no solo permite identificar las

peculiaridades formales, sino también, la caracterización real, manifestada de la siguiente manera:

1. El aumento del gasto electoral, por parte de los partidos políticos. Entre las principales circunstancias que explican esta descripción, se logra identificar el crecimiento de la población misma y la urgencia de transmitir el mensaje político, a la mayor cantidad posible de electores. Una situación que, los obliga a gastar sumas exorbitantes en publicidad radial y televisiva, especialmente en esta última, ya que ha adquirido un valor significativo durante las elecciones en Latinoamérica.

El mensaje que se hace llegar a través de este medio de difusión, permite que una cantidad considerable de personas, tomen conocimiento de la información electoral que se difunde, ya que gran parte de la población cuenta con un televisor en su hogar. Según el autor, en el año 1997, de acuerdo al Informe de Desarrollo Humano, a diferencia de otras regiones, en la región Latinoamericana y en el Caribe, se advertía por cada 1000 habitantes un promedio de 200 televisores, mientras que en Sub – Sahara (África), se observaba que por la misma cantidad de personas solo existía un promedio de 25 televisores, representando solo el 12% del total de este electrodoméstico en Latinoamérica.

La tendencia ha sido hacia el aumento, llegándose a registrar en años posteriores, un promedio de 500 televisores por cada 1000 habitantes. Por ello, no resulta extraño escuchar que la derrota o la victoria de las elecciones se obtienen en la televisión, sin embargo, para que este mensaje sea realmente exitoso, los candidatos deben invertir cantidades considerables de dinero en mercadotecnia electoral, que comprende entre otros aspectos, los sondeos, asesores de imagen y especialistas en producción. Un ejemplo de ello, fue la campaña presidencial de Argentina en el año 1999, donde los dos candidatos con mayor preferencia, llegaron a invertir en avisos publicitarios, medios

audiovisuales, gráficos y vía pública, un promedio de \$ 90 000 000 millones de dólares.

2. La disminución significativa de las cuotas de los afiliados y las contribuciones generosas que, por lo general provienen de las grandes corporaciones y de la realización de actividades ilícitas (por ejemplo, el narcotráfico), siendo esta última, la que ha tenido un gran peso en el financiamiento de las campañas electorales, en la región Latinoamericana. Si bien, no resulta fácil identificar esta forma de entrega, su dominio puede ser valorado en función a los repudiables casos de corrupción, que se han dado a conocer en diversos países.
3. El distanciamiento significativo entre la estructura real del financiamiento y la estructura legal, sobre todo en lo referente a los instrumentos de inspección y punición. Esta falta de articulación, a decir del autor, es el resultado, además de otros aspectos, del propio sistema presidencialista, de los partidos, así como de la realidad social y cultural.

En este extremo, Navas citada por Zovatto (2003), menciona que, el presidencialismo, sobre todo en los países latinoamericanos incide directamente en las finanzas partidarias, ya que, al ser la figura presidencial, la más importante y la que otorga, mayor poder gubernamental al ejecutivo, sobre el resto de poderes del Estado, no resulta extraño que, las donaciones privadas estén direccionadas, a dicha figura, ante el interés de poder adquirir mayor influencia.

Es por esta razón, que pese, a la existencia del financiamiento público que, ha procurado evitar o minimizar la injerencia de intereses ajenos, en la toma de decisiones y definición de políticas gubernamentales, el clientelismo y el corporativismo aún continúan, presentes en la práctica política de los países latinoamericanos.

En cuanto a la deficiencia que presentan los sistemas de partidos, Zovatto (2003) explica que, entre las organizaciones tradicionales y las nuevas fuerzas partidarias, existe un elemento aglutinador, llamado “personalismo”, que impide un desarrollo organizativo, estructural y democráticamente estable en los partidos políticos. En ese sentido, la tradición político – cultural de la región Latinoamericana, que suele reunir a la ciudadanía en torno a un caudillo, parece no solamente haber olvidado el funcionamiento de los partidos, sino también el financiamiento de estos, pues las contribuciones privadas que particularmente son realizadas en periodos electorales y no de manera permanente, está supeditada por lo general, a la realización de intereses ajenos al compromiso cívico con la democracia, dejando de lado la doctrina ideológica de las fuerzas políticas. Este panorama, que adormece a las organizaciones políticas en periodos no electorales, ha motivado a regular en muchos países el financiamiento público, dirigido a actividades de educación, capacitación e investigación, a fin de fortalecerlas estructuralmente, ideológicamente y administrativamente.

4. La ausencia de un compromiso verdadero por acatar las disposiciones legales en el juego político y por hacer saber oportunamente a la población sobre el manejo económico - financiero de los actores políticos. Para superar esta situación y sea posible cumplir con los parámetros legales, de manera particular con la regulación del financiamiento partidario, es necesaria la profundización de los valores democráticos, promoviendo para ello la enseñanza sistemática y la intervención de la comunidad; de lo contrario, la rendición de cuentas y la vigilancia de la ciudadanía no podrán constituirse jamás como hábitos de una cultura democrática.

### 7.3. LAS REFORMAS DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN LA DEMOCRACIA COMPARADA

Maldonado (2004), en el Proyecto de Rendición de Cuentas Anticorrupción en las Américas, relata la experiencia regulatoria del financiamiento partidario, en cuatro países de la región Latinoamericana: México, Costa Rica, Chile y Argentina, a través de la cual, se pone en evidencia el grado de efectividad e impacto, que han generado las medidas adoptadas, en cada uno de estos sistemas democráticos. El referido estudio, tiene como único objetivo, identificar las fortalezas y debilidades que han experimentado estas cuatro naciones, durante dicho proceso.

A partir de ello, se advierte que ningún sistema electoral, en la regulación del financiamiento partidario, es perfecto, pues, siempre habrá algo por mejorar y hacer; para ello, además de otros factores, resulta indispensable, tener en cuenta, las lecciones que hemos aprendido con la regulación anterior, a efectos de acertar con el diseño legislativo, de tan importante y delicada labor legislativa.

#### 7.3.1. Argentina

El proceso de transición, hacía una reforma sobre el financiamiento partidario en la tierra tradicional del pastoreo, se inició recién en el mes de junio del año 2002, con la expedición de la Ley Nro. 25.600<sup>90</sup>, que reemplazó a la Ley Nro. 23.298 (1985-2002). Esta nueva promulgación, tenía como objetivo, demostrar el compromiso de lucha contra la corrupción, por parte del ex mandatario Fernando de la Rúa, luego de que se hiciera público que funcionarios de su administración, habrían sobornado a senadores de la oposición para que aprobaran una controvertida reforma del mercado laboral en abril del año 2000.

---

<sup>90</sup> Esta norma, surge como respuesta a un presunto caso de soborno, en el senado de la República Argentina, en el año 2000, al acusarse al gobierno de turno de la compra de Senadores del partido de oposición - "Justicialista"-, a fin de que voten, a favor de la Ley Nro. 25.250, Ley de Reforma Laboral - bautizada como la ley Banelco -, esto luego que se difundiera que el entonces Ministro de Trabajo Alberto Flamarique, dijera textualmente al sindicalista Hugo Moyano: "para convencer a los senadores tenemos la Banelco". El caso concluyó con la renuncia del vicepresidente Carlos Álvarez - como protesta a la omisión de despido de los supuestos funcionarios implicados en el escándalo, por parte del entonces presidente De La Rúa - y con la absolución judicial de todos los investigados.

Esta norma tenía como finalidad hacer más difícil que, los individuos y las compañías destinaran fondos a los partidos políticos, con la esperanza de tener algún tipo de injerencia. La aplicación de esta ley, se dio por primera vez en la elección presidencial de abril del año 2003, aunque no en su totalidad, ya que el Decreto Presidencial Nro. 990, vetó 20 de los 73 artículos, que estuvieron relacionados a las facultades conferidas a la Auditoría General de la Nación (AGN), para la supervisión de las finanzas partidarias, ya que, en aquel entonces, no se contaba con un ente específico para dicho control.

Finalmente, la responsabilidad recayó sobre la Cámara Nacional Electoral y el Ministerio del Interior. Con la ley Nro. 25.600, se reguló por primera vez los límites a las donaciones y gastos de campaña, así como los controles de ingresos y egresos de los partidos, se adoptaron además medidas para la divulgación de la información financiera. Asimismo, con el objetivo de hacer más difícil que los individuos y las compañías, canalicen fondos a los partidos con el propósito de influir en las decisiones políticas, se establecieron límites a las donaciones individuales y corporativas de hasta 0,5% y 1% respectivamente, de los gastos totales permitidos para el partido.

El Art. 36 de la citada norma, prohibía que los candidatos reciban donaciones privadas, que excedan la diferencia entre el gasto máximo general, establecido en el Art. 40 de la norma, y los fondos públicos que obtenga el partido. Así, por ejemplo, si el límite del gasto era de 23 000 000 millones de pesos y el monto público era de 1 000 000 millón de pesos, entonces, las donaciones privadas no podían superar los 22 000 000 millones de pesos. Otra de las novedades que, se introdujeron por primera vez, fueron: la eliminación de las donaciones anónimas, el requerimiento de apertura de cuentas bancarias individuales, para la recepción de fondos públicos, la obligatoriedad de mantener recibos por los gastos, la prohibición de donaciones extranjeras y de las compañías, asimismo, se regularon sanciones penales y administrativas (suspensión de capacidad para postular - tanto de los partidos como de los candidatos – y restricciones en el financiamiento).



El sistema de financiamiento argentino, permite a las asociaciones partidarias beneficiarse de dos tipos de subvención estatal directa, la primera de ellas, proviene del Fondo Partidario Permanente (el 80% en función al número de votos obtenidos por los partidos y el 20% es distribuido equitativamente), destinado para costos operacionales y de capacitación; su distribución se efectuaba anualmente, incluido los años electorales. La otra, se concretiza con el financiamiento de las campañas electorales, su distribución se realiza 10 días después del anuncio oficial de un candidato, 30% de manera equitativa y 70% en virtud a los votos obtenidos para el Congreso.

Este financiamiento solo está destinado para las elecciones presidenciales, lo que quiere decir, que las elecciones locales y provinciales deben ser subvencionadas con fondos privados (este aspecto dificulta la transparencia, resultando difícil la aplicación de sanciones), sin embargo, a consideración de las organizaciones políticas, el Fondo Partidario Permanente y de campaña, pueden ser utilizados en dichas elecciones.

El presupuesto del gobierno central, es manejado por el Ministerio del Interior, y los partidos políticos están obligados a presentar sus informes financieros, ante el referido ministerio, jueces electorales y ante la Cámara Nacional Electoral; una vez concluida la verificación de la información presentada, esta se hace pública.

Según Maldonado, estos fueron los principales retos que se presentaron con la introducción de la Ley Nro. 25.600: 1) la necesidad de contar con instituciones más efectivas de control, incluyendo el fortalecimiento en su capacidad técnica y auditora, 2) el fortalecimiento de la cultura del electorado en temas de contabilidad y auditoría, a fin de incrementar la transparencia de la información financiera, 3) la reducción de funciones superpuestas y la duplicación de responsabilidades entre los entes de control, 4) el fortalecimiento de la equidad y la competencia electoral; y, el 5) Control de la proliferación de partidos políticos ya que los costos del financiamiento público incrementaron.

En los años posteriores a la entrada en vigencia de la mencionada norma, algunos de estos retos fueron superados, sin embargo, a la par también surgieron nuevos desafíos; desarrollarlos, nos llevaría a una amplitud excesiva sobre el tema y en realidad, sería poco fructífero, ya que nuestro estudio, solo lo tendría como una referencia. Al margen de ello, sí consideramos importante mencionar que, a la fecha se encuentra vigente la Ley Nro. 27504, reglamentada el 1° de julio del año 2019.

La citada norma, ha introducido cambios interesantes al financiamiento partidario, siendo una de las medidas más relevantes, la bancarización de las donaciones privadas, a fin de conocer la identidad de los aportantes. Esta formalidad, no exime a los partidos políticos de incluir en el informe anual, una información detallada sobre los aportes recibidos, debiendo precisar entre otros aspectos, la identidad de los contribuyentes y la cantidad del monto recibido. En ese sentido, se ha dispuesto que, las entregas provenientes de las corporaciones jurídicas no excedan el 2% de los gastos autorizados por ley.

Por otra parte, están prohibidas las aportaciones que provengan de entidades estatales y de algunos giros o actividades (ejemplo: las utilidades de los juegos de azar). En cuanto a la inversión pública en la difusión de propaganda electoral, la norma prevé que un 20% se destine a la difusión de publicidad en medios digitales, un 35% en sitios periodísticos digitales, de connotación nacional y un 25% en medios digitales de alcance provincial.

### **7.3.2. Chile**

En el país sureño, la regulación del financiamiento partidario, también fue uno de los temas de menor importancia, pues la única referencia que se registra con anterioridad a los años 90' - fecha en la que se retornó al sistema democrático en dicho país - es la aprobación de la Ley Nro. 18603, en el año de 1987, a través de la cual se dispuso entre otras consideraciones, que los partidos políticos notifiquen al Servicio Electoral sobre las donaciones recibidas. Durante la referida

década, hubo hasta siete intentos por regular esta materia, pero ninguna de ellas próspero y el sistema se financió principalmente con donaciones privadas.

El Estado chileno hasta antes de inicios del siglo XXI, solo había garantizado la igualdad de acceso a la televisión durante el periodo de los comicios electorales. En mayo del año 2003, por primera vez se aprueba una norma sobre financiamiento partidario, la Ley Nro. 19884, puesta a prueba por primera vez en las elecciones municipales de octubre del año 2004. La aprobación de esta ley fue una respuesta a las costosas campañas electorales y a la influencia del dinero en la política democrática. No menos visible en este aspecto, fueron los escándalos muy publicitados, en los que resultó implicado el Ministerio de Obras Públicas y el Congreso respecto a la adjudicación de contratos<sup>91</sup>.

El equilibrio en el campo de la acción política, la imparcialidad y la ecuanimidad, así como la revelación de la información financiera, fueron las ideas centrales de la mencionada norma. Pese a ello, no fue ajena a las observaciones por parte del Tribunal Constitucional, durante su proceso de revisión, ya que el referido organismo, llegó a la conclusión de eliminar la sección sobre las sanciones, argumentando que se vulneraba la Constitución, al existir la posibilidad de que se sancione al transgresor sin un debido proceso. En aquella oportunidad, se consideraba incluso que una Ley de Financiamiento Partidario era imperativo aun, sin sanciones.

Entre los aspectos más relevantes de esta norma, estaba la previsión de un sistema de financiamiento mixto, que comprendía por primera vez el financiamiento público directo, aplicable tanto a elecciones nacionales y municipales. Si bien, los fondos privados seguían siendo preponderantes, el mencionado dispositivo legal introduce las siguientes restricciones: 1) los límites a las contribuciones particulares, llegando a determinar que un individuo o una firma solo podían donar hasta US\$ 24.285.00 dólares a un candidato y hasta US\$

---

<sup>91</sup> La acusación ponía de manifiesto que, oficiales del gobierno habrían recibido sobornos de un empresario, para otorgarle una concesión sobre la inspección de vehículos. Por otra parte, el Ministerio de Obras Públicas, fue acusado de transgredir la estructura salarial vigente, desviando fondos a una firma consultora de nombre "Gate", la cual, a su vez, haciendo uso de dichos fondos, contrataba personal del citado Ministerio como consultores.

242.850 dólares a un grupo de candidatos; 2) se prohibieron las donaciones extranjeras; 3) se redujo el tiempo de las campañas electorales de 150 a 90 días; 4) se impusieron límites a los gastos de campañas presidenciales (US\$ 5,8 millones), senador (3.000,04 UF), diputados (1.500,03 UF), así como para los alcaldes y el consejo municipal (120,03 UF); 5) se promovió mayor transparencia en las donaciones privadas; 6) se determinó un financiamiento público de hasta el 20% del total de los gastos de campaña, a fin de nivelar el terreno para todos; y, 7) la creación de un sistema de contabilidad para controlar el ingreso y egreso de los gastos, bajo la supervisión del Servicio Electoral.

Asimismo, la norma estableció cuatro mecanismos para efectuar los aportes privados, previo registro financiero: 1) las donaciones anónimas. - solo el donante y el beneficiario conocían la cantidad del dinero, sin embargo, a elección del candidato dicha donación podía ser incluida en el informe financiero. Si bien la norma determinó que estos aportes no podían exceder del 20% de los gastos totales, así como tampoco el equivalente a US\$ 500 dólares (estas donaciones no podían deducirse de los impuestos), no determinó el número máximo de donaciones individuales.

2) Las contribuciones en reserva. - Eran aquellas donaciones que se entregaban directamente al Servicio Electoral, a cambio de la expedición de un certificado que consignaba el monto y la identidad del donante, quien podía más adelante, fijar un destinatario ante un funcionario del referido servicio. El monto recaudado por el Servicio Electoral, era distribuido electrónicamente, una vez por semana a los candidatos o a los partidos designados. Esta práctica, permitía que las donaciones, sean supervisadas por el referido ente y que se eviten las potenciales transferencias corruptas. Estas contribuciones, podían darse a conocer si eran solicitadas y además se limitaban al 10% del total de gastos de campaña.

3) Donaciones en las que la identidad del donante se hacía pública.- en caso de que los aportes, excedieran los límites de la categoría en reserva, era obligatorio que se haga pública la identidad del donante; si las donaciones eran

en una cantidad inferior a \$ 500 dólares, la divulgación de la referida información era optativa y si el monto, se encuadraba en los límites de la categoría en reserva estaba prohibido dar a conocer la donación y los nombres de los donantes, siendo mantenidos en reserva por el Servicio Electoral. Estas donaciones, debían constar en recibo escrito y eran de acceso, si alguien las solicitaba, ya sea antes o después de la campaña electoral.

4) Donaciones en especie y patrocinios. - Se refiere a las donaciones que no pueden mantenerse en anonimato y reserva. Este tipo de aportes, son muy difícil de vigilar, ya que existen muchas formas, en que las donaciones en efectivo pueden convertirse en donaciones de otro tipo, por ejemplo, camisetas partidarias, impresión de material de campaña y provisión de comida.

Entre los principales inconvenientes que se presentaron con este nuevo sistema legislativo, se pudo identificar: 1) La ausencia de sanciones que ponía en riesgo la credibilidad misma de la norma, 2) la falta de capacidad y participación de la sociedad civil, para vigilar los gastos de la campaña electoral, 3) la necesidad de fortalecer a los medios de comunicación a fin de que desempeñen un papel más balanceado y con mayor iniciativa.

Chile al igual que el resto de los países latinoamericanos, no ha sido ajeno a los desaciertos legislativos. La última regulación que se ha expedido sobre la materia, ha sido la Ley Nro. 20.915 en abril de 2016, a través de la cual, se ha dispuesto, la entrega de aportes trimestrales a favor de los partidos políticos, a fin de que sean destinados en actividades de educación cívica, formación de militantes, preparación de candidatos, entre otros aspectos.

De acuerdo a la citada norma, los partidos políticos recibirán un 20% del total del financiamiento público, de manera proporcional a la región donde estén constituidos y el porcentaje restante (80%), será distribuido de acuerdo a los votos obtenidos. Una de las novedades que introdujo esta norma, es que al menos el 10% del total del referido financiamiento deberá estar destinado a la participación de las mujeres.

Entre las prohibiciones reguladas están, por ejemplo, los aportes provenientes de personas jurídicas, así como también las colaboraciones de fuente desconocidas y de reserva. Las aportaciones de las personas naturales, son toleradas hasta con un tope máximo de 300 UF anuales y para los afiliados de 500 UF anuales. En cuanto al financiamiento de las campañas electorales, se dispone que la recaudación de los aportes, se realice dentro de los 200 y 60 días anteriores a la fecha de la elección. Los medios de comunicación, deberán publicar con anticipación al proceso electoral correspondiente, el costo de las tarifas para la difusión de propaganda política.

Por otra parte, si bien están permitidos los aportes de los propios candidatos a sus campañas, estos montos no deberán ser superiores al 20% del monto total que está permitido para las candidaturas presidenciales y del 25% para el resto de elecciones. Los límites, para las donaciones de cada tipo de candidatura oscilan entre los 250 UF y 500 UF<sup>92</sup>, el monto total que, puede donar una persona natural al conjunto de candidatos de un mismo proceso electoral, fluctúa entre los 1.000 UF y 2.000 UF.

El Estado chileno también subvenciona las campañas electorales, una parte del subsidio, la entrega al inicio de la contienda electoral y la otra, de acuerdo a los votos obtenidos en los comicios electorales. El Servicio Electoral que, cuenta con autonomía constitucional, conforme se desprende de la ley Nro. 20.860, es el organismo, encargado de las respectivas transferencias electrónicas, así como de los depósitos bancarios que, estén destinadas a las cuentas registradas por los partidos políticos. Dentro de sus funciones, resalta su obligatoriedad de hacer públicas, las donaciones que se realicen a las diferentes candidaturas; para tal efecto, el referido ente, cumplirá con detallar la designación de los montos totales por candidatura y el tipo de donación.

Esta disposición no exime de responsabilidad a las organizaciones políticas, en su deber de informar trimestralmente sobre los recursos con los que cuentan,

---

<sup>92</sup> La UF es la sigla de la Unidad de Fomento. Es una unidad de cuenta usada en el país de Chile y es reajutable de acuerdo a la inflación.

a fin de que la ciudadanía conozca sobre el manejo de su financiamiento. A diferencia de la legislación anterior, con la norma actual, se han determinado sanciones tanto pecuniarias y penales que serán aplicadas según la gravedad del caso.

Es así que, por ejemplo, mediante Ley Nro. 20.870 – norma que modificó la Constitución Chilena -, se determinó que, en el caso de perder el cargo político como consecuencia, de una infracción grave a las normas de transparencia, límites y control del gasto electoral, los sancionados, no podrán ejercer cargos públicos por el periodo de tres años, muchos menos, podrán competir en algún proceso electoral.

### **7.3.3. Costa Rica**

Costa Rica después de Uruguay, es el país que cuenta con el sistema más antiguo para financiar partidos políticos en América Latina, pues data del año 1949, habiendo entrado en vigencia recién en el año 1956. Este sistema de financiamiento público partidario, preveía una entrega económica después de la elección correspondiente. Sin embargo, luego de la primera reforma electoral producida en el año 1971, se dispuso su entrega, hasta en un 70% antes de la elección, calculado sobre la base del porcentaje de votos obtenidos en la elección anterior.

En 1991 la Corte Constitucional de Costa Rica, derogó la mencionada norma y dispuso el retorno al sistema de reembolsos postelectorales. Por lo tanto, los partidos políticos se financiaron, principalmente con grandes donaciones y contribuciones privadas. Años más tarde en 1997, el sistema de financiamiento una vez más, fue reformado, como resultado de los escándalos, relacionados al financiamiento político, en los gobiernos extranjeros de Venezuela, Taiwán y Panamá, así como de denuncias de ciertos fondos ilícitos. Como consecuencia de ello, las ideas centrales, estuvieron destinadas al financiamiento público y al refuerzo de la regulación de las prohibiciones y limitaciones.

La reforma significó, fijar el financiamiento público en 0,019% del Producto Bruto Interno, llegando a ser para la última elección un monto de casi US\$ 24 millones de dólares, incluido los recursos destinados para el ente electoral. La reforma también, prohibió las donaciones anónimas y extranjeras, asimismo, fijó un umbral de calificación del 4% del total de votos en la elección anterior, para que los partidos políticos, puedan recibir fondos públicos.

Costa Rica, al igual que muchos estados de la región latinoamericana, apostó por un modelo de financiamiento mixto, con preponderancia del sistema privado, ya que el diseño del sistema, subsidiaba a los partidos políticos con posterioridad al proceso electoral (se reconocían únicamente los gastos de organización, gestión y publicidad, mas no los costos operativos normales), mediante los denominados bonos de contribución; para ello, los partidos políticos con un anticipo de ocho meses a la fecha de las elecciones, tenían que presentar ante el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), un estimado del monto a gastar en la contienda electoral, a efectos de que este cálculo, sirva de referencia para la aprobación de los gastos de campaña.

Asimismo, tenían que presentar los informes financieros ante la Contraloría, a fin de que esta instancia los revisara. Siendo este el panorama, los partidos políticos, se veían obligados a recabar por sus propios medios los financiamientos necesarios para afrontar los gastos de la contienda electoral, una de las modalidades más recurridas y consentidas por la norma de la materia, fue la impresión y la venta de bonos provisionales conocidos como “deuda política”. A través de esta figura, los partidos convertían los bonos en efectivo, vendiéndolos a los afiliados adinerados o a las entidades financieras a precios de descuento u obteniendo préstamos contra el valor del bono.

Si bien la norma, no determinó un tope sobre los gastos electorales, sí obligaba a los partidos políticos a la presentación de informes financieros mensuales sobre dichos gastos, a fin de que el TSE en colaboración con la Contraloría puedan analizar la información presentada, en caso de detectarse alguna irregularidad,



se les otorgaba un plazo para la subsanación respectiva. El único límite, que se impuso a las contribuciones privadas, fueron las donaciones individuales (45 veces el sueldo mínimo o unos US\$ 35.000 dólares). Los partidos políticos, podían recibir todo lo que puedan recaudar y usarlos de acuerdo a su propia discreción.

Los partidos también, estuvieron obligados a presentar ante el Tribunal Supremo de Elecciones los informes trimensuales, sobre las contribuciones privadas que recibiesen durante el ejercicio anual. En lo que respecta a las sanciones, estas solo eran de carácter penal y no administrativas. Esta forma de regular las sanciones, traía consigo serias dificultades, ya que no era posible enviar a prisión a un partido político, en caso de que este haya, recepcionado aportes ilegales o por encima del límite permitido; siendo posible, solo imponérsela al tesorero, sin embargo, a menudo los que ocupan este cargo ni siquiera participan directamente en la organización de las campañas, ya que es el candidato quien lleva a su propia gente.

En el año 2003, la Corte Constitucional emitió un fallo, a través del cual dispuso que el secreto bancario, no resultaba aplicable a los bienes de los partidos políticos, ya que el Art. 96 de la Constitución, dispone que los bienes están sujetos al principio de transparencia. Desde entonces, todas las cuentas de los partidos pueden hacerse públicas y accesibles a cualquier persona.

Entre los principales desafíos que fueron advertidos, podemos mencionar los siguientes: 1) la falta de regulación de sanciones administrativas tanto para partidos políticos como para candidatos, 2) la necesidad de determinar un nuevo método para subsidiar los costos operativos de las organizaciones políticas, 3) ausencia en las urnas como resultado de la deslegitimización de los partidos políticos, 4) fortalecimiento institucional de los partidos políticos, 4) la introducción de controles más efectivos para las donaciones privadas, así como la mejora de los mecanismos para hacer pública esta información, y 5) definir o aclarar quien es el responsable por el incumplimiento de las disposiciones (el partido político, el tesorero o el candidato).

En la actualidad, la regulación del sistema financiamiento partidario registra algunos cambios interesantes, entre ellos, destaca la promulgación del código electoral en el año 2009, que facultó al Tribunal Supremo de Elecciones, a investigar la solvencia económica, de quienes contribuyan, con los partidos políticos, asimismo, se garantiza el acceso a la información bancaria de los donantes y de quienes administren fondos partidarios. A diferencia de la legislación anterior, esta última, prevé sanciones administrativas que consiste, en la imposición de multas, por parte de la Dirección General del Registro Electoral y revisables ante el Supremo Tribunal de Elecciones.

Los delitos relacionados a la materia son castigados con prisión por la justicia penal ordinaria. En este aspecto, se ha determinado como responsables a los tesoreros de los partidos, los miembros de los Comités Ejecutivos Superiores, candidatos y precandidatos, así como a los responsables de campaña o a cualquier personero del partido, no siendo ajenas a esta responsabilidad las personas físicas nacionales o extranjeras.

Dentro de las conductas que pueden ser sancionadas por el derecho penal, se encuentran, por ejemplo, las donaciones de personas jurídicas y físicas extranjeras, las contribuciones efectuadas directamente a los candidatos o precandidatos, la recaudación de fondos para el partido, sin contar con la autorización previa del tesorero, así como la certificación de datos falsos por parte del contador público o por la omisión a brindar información al TSE (en este último caso la pena es mayor).

Las contribuciones en el país de estudio, pueden ser en efectivo o en especie y pueden ser donantes solo las personas físicas nacionales, sin limitación alguna en cuanto al monto de su contribución. Los aportes en efectivo, deberán ser canalizados a través del tesorero de la organización política o mediante transferencias bancarias, dirigidas directamente a la cuenta única de contribuciones del partido. Cabe la posibilidad de que, las donaciones sean entregadas a los candidatos o personeros, siempre y cuando estén debidamente

autorizados por los Comités Ejecutivos del partido. Las contribuciones en especie deberán ser tasadas y reportadas en la contabilidad partidaria por la tesorería.

El financiamiento estatal continúa operando como un reembolso postelectoral, una vez que los partidos políticos, hayan justificado los gastos realizados ante el Tribunal Supremo Electoral, en estricta observancia a las normas contables de la materia. Los partidos recibirán recursos, en proporción a su fuerza electoral, siempre y cuando superen el umbral constitucional del 4% de los votos válidamente emitidos o por lo menos hayan alcanzado un escaño. No obstante, el Código Electoral autoriza un adelanto parcial (solo en el caso de las elecciones presidenciales) de hasta un 15% de la contribución estatal, que será distribuido en un porcentaje de 80% para los partidos de escala nacional y de un 20% para los de escala provincial.

La norma dispone que, para este caso, será necesario que los partidos cumplan previamente con publicar su estado de cuenta auditado, su lista de contribuyentes, además de acreditar garantías líquidas que aseguren el cumplimiento de la obligación contraída en caso de que el resultado electoral no los favorezca y no se hagan acreedores del referido financiamiento. De acuerdo a la Resolución Nro. 2887-E8-2008, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, ha determinado como un objetivo del financiamiento público, evitar el tráfico de influencias o el ingreso de dinero ilícito en las arcas partidarias, así como prevenir el condicionamiento de las acciones de gobierno a través del financiamiento privado.

El financiamiento público también está destinado a actividades de carácter permanente, como capacitación y organización política. Existen otros aspectos que nos gustaría mencionar, pero por cuestiones obvias, no serán desarrollada en esta oportunidad, sin embargo, algo último que debemos acotar es que, en Costa Rica, al igual que en Honduras, el Estado no subvenciona la franja electoral transmita en los medios de información. un tema no menos importante y que se mantiene en la legislación actual, es la cesión del derecho a percibir la

contribución estatal – la adquisición de bonos -. Esta figura, permite a los partidos políticos, ceder anticipadamente a terceros, su derecho a percibir el subsidio estatal, ya sea a través de su venta directa a personas físicas costarricenses (en este caso, la norma permite hasta un 15% de descuento a favor de los adquirentes) o como medio de pago, por parte del partido, para cancelar bienes y servicios contratados.

#### **7.3.4. México**

México es uno de los países que, por más de treinta años, se ha caracterizado por un proceso de transición de un sistema político unipartidista a otro multipartidista y ha involucrado una serie de reformas electorales, siendo el financiamiento partidario parte integral de un proceso más amplio de transición; Desde el año 1963, las reformas sobre la referida materia han avanzado de manera gradual, hacía el fortalecimiento del sistema de partidos y de alguna manera en favor del financiamiento público, una muestra de ello, fue la Reforma de la Ley Federal Electoral de 1963, que eximió de impuestos a los partidos políticos.

Posteriormente en el año 1973, se introdujo un subsidio público a los gastos de franqueo postal y telégrafo, asimismo, se estableció el acceso gratuito a la televisión y radio de los partidos políticos durante periodos electorales. En el año 1977, el Estado mexicano inserta por primera vez el subsidio directo, luego de la reformara de la Constitución y la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Una década después, se aprobó el Código Electoral Federal, a través del cual, se incorporaron reglas para la distribución del financiamiento público.

En la década de los años 90', las reformas electorales continuaron con mayor fuerza como respuesta a los siguientes factores: 1) la pérdida de credibilidad del sistema unipartidario, dominado por el Partido Institucional Revolucionario (PRI), 2) la inestabilidad del país, como consecuencia del asesinato de Luis Donaldo

Colosio Murrieta, candidato por el PRI, a la presidencia de la República en el año 1994, en circunstancias que, procedía a pronunciar un mitin en la ciudad de Tijuana, Baja California, 3) el surgimiento del Movimiento Revolucionario Zapatista en el Estado de Chiapas en 1994; y, 4) la incorporación formal de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte y Canadá (TLC).

En agosto de 1990, entró en vigencia el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y en octubre se constituyó el Instituto Federal Electoral (IFE), luego de una serie de reformas a la Constitución en el año de 1989. Las reformas electorales producidas durante los años de 1993 y 1994, además de exigir, mayor rendición de cuentas a los partidos políticos, prohibieron las donaciones que provengan de las entidades estatales, empresas, organizaciones religiosas, ciudadanos extranjeros, así como de aquellas personas que viviesen o trabajasen fuera de México.

Asimismo, se obligó a los partidos políticos a establecer una organización interna sobre sus finanzas, hacer pública la información de las contribuciones privadas y sus gastos ante las instituciones electorales. La ley también establecía que los partidos políticos, eran los únicos que podían comprar tiempo en televisión y radio. En el año 1996, se produjo otra ronda de reformas electorales, entre las que podemos mencionar: 1) el predominio del financiamiento público directo, 2) el incremento considerable de la subvención directa, 3) se determinó que el 70% del total del financiamiento público sea distribuido de acuerdo a los votos obtenidos en la última elección y el 30% en partes iguales entre los partidos, 4) se redujeron los gastos de campaña, 5) se prohibieron las donaciones anónimas y las que provengan de otros países, 6) se incrementó el tiempo subsidiado para radio y televisión, 7) se creó una Comisión de Fiscalización permanente al interior del Instituto Federal Electoral (IFE), a fin de que realice auditorías a los partidos políticos en cualquier momento, 8) se confirió autonomía constitucional al IFE, y 9) se dispuso que el Tribunal Electoral resuelva en última instancia los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por el Instituto Federal Electoral.

La reforma electoral del año 1996, hizo que el Instituto Federal Electoral, invirtiera el 52% de sus recursos, en financiar a los partidos políticos, y el porcentaje restante en sus propios gastos operativos. En el año 2000, el financiamiento público para las campañas se incrementó a una cifra que superó los \$ 300 000 000 millones de dólares; pese a ello, el financiamiento privado ha ido aumentando progresivamente incluso desde el año 1996. Si bien el subsidio directo, ha contribuido a crear una competencia más equitativa en términos de recursos y aumento de transparencia, también ha resultado ser sumamente caro. Los informantes al Proyecto de Rendición de Cuentas Anticorrupción en las Américas, coincidieron en señalar que éste era el precio que México debía pagar para garantizar un cambio mucho más pacífico, hacía un sistema de partidos más competitivo.

En el año 2002, por primera vez, el IFE publicó en internet la identidad de los donantes, así como el monto de las contribuciones; además, auditó hasta en un 85% el total de los recursos de los partidos políticos. Este tipo de financiamiento se aplica tanto a nivel federal, estatal y municipal, no obstante, los estándares de control y efectividad es desigual, ya que no existen elecciones sincronizadas, pues, cada estado crea su propio calendario electoral, de modo que las organizaciones políticas están continuamente participando en procesos electorales, lo cual también incrementa los costos.

Entre los principales desafíos que se presentaron con la mencionada regulación, destacan los siguientes: 1) el Instituto Federal Electoral no podía acceder a fuentes claves de información (cuentas bancarias o impositivas) sin el respaldo del Tribunal Electoral, 2) el periodo prolongado de las campañas electorales y la falta de regulación de las elecciones primarias, 3) las ONG y las fundaciones que brindan apoyo a los candidatos, no están sujetas al control del referido Instituto Federal Electoral, 4) los partidos políticos no están obligados a suministrar información a la ciudadanía, 5) no existen sanciones para los candidatos infractores, sobre todo cuando transgreden los límites de las

campañas electorales, 6) Deberían haber entes a nivel federal y estatal que intervengan y pidan cuentas a aquellos partidos políticos que han perdido su registro oficial, 7) Solo el Instituto Federal de Elecciones debería comprar tiempo en el aire; y, 8) se debe dar mayor autonomía al referido instituto, principalmente en lo referente al proceso de selección de los miembros del Consejo General.

México al igual que el resto de países, ha ido superando algunas deficiencias, entre ellas destaca, por ejemplo, el acceso a la información financiera que obra en poder de las organizaciones políticas. Con la reforma constitucional publicada el 10 de febrero del año 2014, el Instituto Federal de Elecciones, pasó a ser el Instituto Nacional de Elecciones; entre sus funciones, además e la organización de los procesos electorales en todo el territorio mexicano, en coordinación con los organismos electorales de las entidades federativas; está, la fiscalización y vigilancia del origen y el destino de todos los recursos de los partidos y candidatos.

Este organismo también está facultado a interviene en procedimientos de consultas populares, procesos de revocatoria e iniciativas ciudadanas, así como en la elección de los dirigentes partidarios, a solicitud de estos. Por otra parte, el organismo que continua vigente hasta la fecha, es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Este organismo es el encargado de resolver en forma definitiva, las controversias en materia electoral y proteger los derechos políticos – electorales de los ciudadanos. Está conformado por una sala superior integrada por siete magistrados electorales, cinco salas regionales, integradas por tres magistrados; y una sala especializada también conformada por tres magistrados.

La reforma constitucional del año 2014, también introdujo causales de nulidad relacionada a los aspectos financieros de los procesos electorales. La referida norma determina como causal de nulidad de la elección correspondiente, el haber recibido o utilizado recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas electorales. Asimismo, sanciona con nulidad el haber superado en un 5% el tope máximo de gasto permitido en una contienda electoral. La compra de

cobertura informativa en radio y televisión también es causal de nulidad. Dichas transgresiones deberán ser acreditadas de manera objetiva y determinantes para el proceso electoral. La citada norma, ha considerado que la transgresión será determinante cuando la diferencia entre los candidatos del primer y segundo lugar, sea menor al 5%.

Más allá de desarrollar y analizar las modificaciones que se han dado sobre la materia, debemos de considerar que México, es uno de los países donde prevalece el financiamiento público tanto para gastos de campaña electoral como para gastos de funcionamiento ordinario, sin embargo, esta política financiera es cuestionada por el excesivo costo que ello implica, además, de no evitar la recaudación de fondos ilegales o con propósitos adversos a los principios democráticos.

El resultado de todo ello, es la desilusión y desconfianza por parte de la población mexicana, sentimientos que también son compartidos con el resto ciudadanos latinoamericanos. Precisamente, refiriéndose a este último sentimiento, Montero, Zmerli y Newton (2008) nos dicen que, la “confianza” desde el punto de vista sociopolítico, es el elemento central dentro de un conjunto de actitudes virtuosas (por ejemplo la mutualidad y la reciprocidad), que se asocian con la participación social y la implicancia en asuntos comunitarios y cívicos, a fin de coadyuvar en la construcción de instituciones de carácter social y político, necesarias para los gobiernos democráticos y eficientes; y estos a su vez, dan origen a las condiciones en las cuales pueda florecer la confianza social y política. En ese sentido, para los autores la confianza es como una institución, basada en la creencia de que no se procederá en forma arbitraria o discriminatoria, por el contrario, se tratará a todos de forma igualitaria, justa y correcta.

Herreros (2004) coincidiendo con la importancia de la confianza en el buen funcionamiento democrático, refiere que un alto nivel de confianza en los políticos, partidos políticos y en las instituciones políticas, es sinónimo de buena salud democrática, además, es un activo valioso para el funcionamiento de las



instituciones. Según Alatorre, Valdez y Novoa (2014), la confianza está sustentada en experiencias obtenidas y expectativas deseadas, donde se ponen los intereses propios en manos de los demás, en el cual, se ve reducido el temor y la inseguridad para alcanzar un beneficio mutuo.

Hasta aquí, hemos desarrollado de manera breve la experiencia regulatoria sobre el financiamiento partidario de estos cuatro países, advirtiendo en cada uno de ellos deficiencias y aciertos. Queda claro entonces que, el tipo del financiamiento adoptado, no es un factor decisivo para la transparencia y la legalidad en la recaudación de fondos. El éxito en las finanzas partidarias, depende en gran medida, de la eficacia del conjunto de mecanismos que sirven de soporte y materialización del modelo de financiamiento partidario.

#### **7.4. CRITERIOS PARA CREAR UN AMBIENTE REGULATORIO APROPIADO DEL FINANCIAMIENTO PARTIDARIO**

Si demandamos de la existencia de instituciones empoderadas, que sean capaces de realizar un control y una verificación idónea, del financiamiento partidario, resulta inevitable, no pensar en un marco regulatorio que, articule un sistema efectivo de justicia electoral y que comprenda de manera global la temática de los partidos políticos, a la luz de la evolución de los valores políticos y culturales de cada país. Desde esta perspectiva, Quinto (2016) nos dice:

(...) Cuando las normas de financiamiento de los partidos políticos son violadas constantemente entre la realidad, entonces es necesario adecuar sus disposiciones a dicha realidad política para que sean operativas. Asimismo, si un régimen jurídico de financiamiento beneficia a determinado partido o partidos, aquél deberá ser reformado por que dicho sistema político colabore en la configuración de un Estado de justicia social. Sin embargo, para poder realizar los ajustes necesarios en una legislación dada, hace falta contar primero con una teoría general de

los partidos que tengan como “piedra angular” al tema - eje de la temática partidaria y electoral, que es el financiamiento de los mismos. (p.27).

Para Maldonado (2004), en el Proyecto de Rendiciones de Cuentas Anticorrupción en las Américas, la creación de un ambiente regulatorio apropiado para la regulación del financiamiento partidario, demanda de la atención inmediata de estas seis áreas:

#### **7.4.1. Reducción de las oportunidades para combatir la corrupción política en los procesos electorales y el gobierno**

Nadie niega que, el dinero es un medio necesario para conseguir influencia política. Es por ello que, las campañas electorales, se han convertido en el escenario perfecto, para conseguir la tan anhelada influencia. La aparición de supuestos creyentes en la democracia, hacen su ingreso a través de generosas donaciones económicas; cuyo desprendimiento, casi siempre, espera algo a cambio – bien dicen que nada es gratis - como, por ejemplo, el favorecimiento con ciertas políticas, contratos o puestos de trabajo.

Para corregir esta práctica antidemocrática, se requiere de la intervención de los partidos políticos y la propia ciudadanía, quienes deben practicar y exigir mayores niveles de transparencia y conducta ética. Es en este contexto que, las instituciones de control, juegan un papel sumamente importante, pues, deben ser acreedoras de una credibilidad intachable, tanto en términos, de cómo selecciona y renueva su liderazgo, así como también, en cuanto a su capacidad, para recudir la influencia de la política en temas financieros. Por ello, resulta útil, fortalecer sus destrezas en auditorías, control e investigación.

Otro componente que, puede coadyuvar, es la promoción de mecanismos legales (leyes de cabildeo y conflictos de intereses, defensa de la causa, audiencias públicas y reuniones regulares con la ciudadanía), a través de los cuales, el electorado pueda ejercer influencia y participar en los procesos de políticas públicas. Como parte de este esfuerzo, también resulta relevante que,

los partidos políticos sean fortalecidos a través de la capacitación en liderazgo, ética, administración profesional, auditoría y control de gastos, así como en recaudación de fondos y mecanismos internos para la instalación de procesos democráticos.

#### **7.4.2. Promoción e implementación de la transparencia y la publicidad de la información financiera partidaria**

La difusión de información pertinente y el cumplimiento de la ley, son dos actividades críticas, para garantizar la transparencia en un sistema financiero. En este contexto, sea hace necesaria la voluntad política de los partidos políticos, candidatos y políticos de declarar sus bienes, ingresos y gastos; asimismo, la existencia de una agencia, independiente, capaz de analizar y comprobar la veracidad de la información presentada, para luego darla a conocer al votante.

La divulgación de la información, deberá contener datos desagregados, y deberá comprender montos, fuentes, y el destino de las contribuciones, en caso de tratarse de la información financiera partidaria. Para este propósito, las entidades de control, deberán contar con los suficientes recursos, pero, además, será necesario que las normas en su aplicación, no fomenten una amplia discreción, ya que esto, da lugar a resquicios que permiten la evasión e impunidad en el financiamiento partidario.

Sobre este punto, nosotros insistimos en que se debe reconocer a favor del elector, el derecho de acceso directo a la información que, obra en poder de las organizaciones políticas, sobre toda la relacionada a su financiamiento, ya que, de esta, depende principalmente su reputación y buena imagen. Creemos innecesario, reiterar los fundamentos que ya expusimos.

No obstante a ello, nos parece importante adicionar que, aunque pueda existir mucho cuestionamiento, sobre el cumplimiento efectivo de las funciones partidarias que, la norma electoral le ha confiado a las organizaciones políticas, no podemos ignorar que, tales fines, sí responden a la necesidad de seguir contando con un estado democrático; por ello mismo, urge demandarles mayor

transparencia en su actuación, siendo una forma de hacerlo, a través del acceso directo a la información con la que cuentan.

En este sentido, el profesor Luque (2008), nos dice que, el hecho de que los partidos políticos, tengan como punto de partida un interés y una ideología, a partir de la cual, presentan un programa para la toda la ciudadanía, determina una faceta pública, en virtud de la cual, el principio de transparencia les resulta exigible en varios aspectos. Así, al ser los partidos políticos, los nuevos protagonistas de la democracia moderna, no solo deben ser democráticos y transparentes en sí mismos, sino también, en su relación con sus afiliados, la sociedad y con el Estado.

Para el docente universitario, los partidos políticos, son democráticos y transparentes con sus afiliados, en la medida de que den a conocer a estos, sus obligaciones y derechos, luego de incorporarse a su estructura partidaria, a fin de que, se promueva su participación en la democratización interna de tales organizaciones. Son democráticos con la sociedad, en la medida de que, ponen a disposición de esta, su oferta política debidamente sustentada; sus documentos internos, incluso los de carácter histórico; los requisitos que exige para la afiliación; los nombres y la trayectoria de sus dirigentes y candidatos; el periplo profesional de todos ellos, la declaración de ingresos, bienes y demás aspectos necesarios, para el buen desempeño de sus funciones públicas.

Señala además que, al representar las organizaciones políticas a la élite política de un país, deberán hacer pública su relación o vínculos con particulares o grupos de cualquier índole, en la medida que resulte de interés general. Sobre todo, su vínculo con la élite económica, ya que, los partidos políticos, pueden convertirse en uno de los caminos más cortos, entre los intereses privados y el gobierno.

En cuanto a su relación con el Estado, los partidos políticos, están obligados a hacer pública la información, que de a conocer su vínculo con el aparato gubernamental, principalmente, cuando los candidatos de una organización

política, tengan cargos públicos y de poder determinante; ya que, la relación en este extremo, será mucho más estrecha, incluso, cabe la posibilidad de que, algunos dirigentes partidarios, pasen abiertamente, a ocupar los más altos cargos del Estado.

Para el catedrático, cualquier beneficio que un partido o sus dirigentes perciba, como, por ejemplo, fondos en efectivo, bienes, servicios, puestos públicos, especialmente los llamados “cargos de confianza”, deberán hacerse público. Bajo estas consideraciones, el autor menciona que, la intervención de un órgano de control (ONPE) que, proporcione a la colectividad el conocimiento de la información partidaria, no puede sustituir la participación directa de los ciudadanos, ya que, si se piensa en democratizar las instituciones, se debe dejar abierta la puerta, para que, cualquier persona, pueda acceder directamente a la información que obra en poder de los partidos políticos.

En ese sentido, a decir del autor, “transparentar” la información pública es un proceso que no se agota en el Estado, sino que debe proyectarse a otras entidades socialmente relevantes. Entender que no todos los males ni todas las soluciones son posibles desde el Estado, nos sirve como punto de partida para una reforma que no sea solo jurídica sino social y cultural. (p.395).

Si bien muchos entendidos en la materia, no se refieren precisamente, al principio de transparencia, desde la perspectiva del derecho de acceso directo a la información, que obra en poder de las organizaciones políticas, muchos de ellos coinciden en señalar en términos generales, que la transparencia en el financiamiento partidario, es un mecanismo clave, para el fortalecimiento de la democracia, Mizrahi (2005) por ejemplo, sostiene:

Si bien el dinero puede influir en la política, el financiamiento de los partidos en sí no es el problema, el verdadero problema es el financiamiento no regulado y encubierto, la falta de transparencia y de regulación. (...) El riesgo mayor de todo esto es que partidos políticos

desprestigiados, deslegitimados y sin poder cumplir con sus funciones terminan debilitando a la democracia. (p.61).

Otra de la autoras que hace notar la importancia de la transparencia en el financiamiento partidario, es Ferreira (2005), quien señala que, la publicidad del origen y el destino de los fondos en la actividad política, resulta ser incluso más importante que, la propia regulación de las restricciones y límites del financiamiento privado, pues un ciudadano que, conoce quienes financian la política, no solo emite un voto informado, sino que además, tiene la posibilidad de corroborar la coherencia entre el discurso del candidato y sus intenciones reales, en caso de resultar elegido.

Para la abogada, la transparencia en el financiamiento político, coadyuva a mejorar la calidad del proceso democrático, pues, permite entre otros aspectos, mejorar la información del ciudadano, ayuda a identificar los vínculos entre los políticos y los financistas, promueve además estímulos para no permitir prácticas contrarias a las normatividad, así como para el control recíproco de los partidos, monitorea además el cumplimiento de la norma sobre la materia, obstaculiza la desviación de fondos públicos a favor del partido de gobierno y brinda los insumos o parámetros necesarios para evaluar las decisiones de los funcionarios.

Un último aspecto que, quisiéramos comentar en este extremo, es la falta de regulación, sobre la obligatoriedad de las organizaciones políticas en difundir a través del portal web, su información financiera e institucional. Si bien durante los comicios electorales, estas asociaciones, deben publicar a través de dicho medio cierta información, como, por ejemplo, su plan de gobierno y las hojas de vida de los candidatos que postulan; consideramos que esta disposición, resulta ser insuficiente, ya que, además de no ser una información de carácter permanente, su incumplimiento no genera responsabilidad alguna.

Esta falta de transparencia y publicidad en los asuntos partidarios, hace que nuestro sistema democrático, sucumba ante los diversos escándalos sobre corrupción política, que se llegan a conocer por lo general a través del periodismo

de investigación. Con justa razón Niarchos (2005) menciona: “(...) la divulgación pública es un criterio fundamental para controlar el financiamiento de la actividad política. Sin ella, la mayor parte de los demás criterios fracasa”. (p.57).

#### **7.4.3. El cumplimiento efectivo de la norma**

El incumplimiento de una norma, no solamente puede derivar de la falta de voluntad política de hacerla cumplir, sino también, porque su contenido solo responde a un número limitado de situaciones, como sucede, por ejemplo, con las disposiciones legales de carácter nacional o federal que, no resultan aplicables en el ámbito municipal y estatal; no siendo menos perceptible, la superposición de algunas normas sobre otras. En ese sentido, a efectos de garantizar un sistema responsable y transparente, resulta necesaria, la existencia de instituciones de control con facultades para vigilar, investigar y sancionar a los transgresores.

Una vez constituidas estas instituciones de control, el sistema de justicia, desempeña un papel importante en la adjudicación de leyes, sobre financiamiento partidario, resolviendo conflictos e imponiendo sanciones. Un último aspecto a considerar, es la identificación de los mecanismos necesarios, para hacer cumplir los límites a las contribuciones privadas.

#### **7.4.4. Enfoque para el financiamiento partidario**

Para optar por un modelo de financiamiento partidario, se requiere, analizar en primer lugar, las características particulares del sistema político al cual se apoya, ya que, desde el punto de vista social, económico y político, no todos los sistemas necesitan las mismas reformas y presentan las mismas deficiencias. Así, algunos países, necesitaran fuertes subsidios públicos, mientras que otros solo demandaran de estos, de manera parcial. El diseño de un sistema de financiamiento partidario, requiere de un debate público, con sectores clave de la sociedad, que considere diversos factores, como, por ejemplo, que el financiamiento público, no es un remedio para la corrupción y que el monto que

se piense destinar, a través de este subsidio, no sea excesivo, pues, se corre el riesgo de que no sea aceptado por la ciudadanía.

Al margen de evaluar la necesidad financiera, se deberá considerar otros aspectos, como, las cuotas de los afiliados, las donaciones individuales en efectivo y servicios, los subsidios públicos directos (que pueden ser antes y después de los procesos electorales) e indirectos (el acceso libre e igualitario a los medios de comunicación para hacer propaganda política, en función a los precios negociados previamente).

Además de ello, el debate público, dentro de los parámetros del consenso y la aceptación de las reglas de juego del sistema democrático, deberá incluir, los temas relacionados a la regulación y a las instituciones de control, como por ejemplo: la capacidad, autoridad, autonomía, independencia y recursos de la entidad encargada de hacer cumplir las leyes; quienes designan a los responsables de las instituciones de control; qué mecanismos contribuirían a que las instituciones de control se adapten y respondan a nuevas prácticas corruptas; las sanciones administrativas, penales o ambas; quien será el responsable de rendir cuentas al interior del partido o dentro de una candidatura; asimismo, quien es el responsable de entregar la información financiera y cuando se transgreden las leyes.

#### **7.4.5. Los medios de información y la calidad de los reportajes**

Los medios de comunicación - en especial la televisión - han conseguido posicionarse, en el centro de los procesos democráticos y políticos en muchos países del mundo, incluidos los de la región Latinoamericana, pues, la política democrática se apoya en estos medios para conectarse con el electorado y sus potenciales votantes; es por ello que, la calidad y el acceso a la información se han convertido en aspectos clave. En relación con el financiamiento partidario, los medios de comunicación a través del periodismo de investigación, deben promover la divulgación de la información y la difusión de la información



financiera; siendo necesario para ello, una alianza con las organizaciones de la sociedad civil.

Los medios de información no deben ser partidarios en su información y deben contar con un equipo de periodistas e investigadores, capaces de sacar a luz los escándalos de corrupción sobre el manejo del financiamiento partidario; en este sentido, es importante la capacitación de los mismos. Un aspecto también relevante, es la existencia de normas para alcanzar una cobertura balanceada e íntegra en los medios de comunicación, sobre todo, en cuanto al pago de los costos publicitarios, que deben realizarse con pleno conocimiento y dentro de los límites, impuestos por las reglas de juego del financiamiento partidario<sup>93</sup>.

La autodeterminación y la objetividad de los canales de información, pueden verse atentadas, cuando en el ámbito nacional, los intereses privados con alianzas mundiales y políticas, controlan la infraestructura de los medios y la usan para satisfacer sus propios intereses. También hay, una fuerte tendencia a neutralizar tales condiciones, cuando los medios de comunicación, se encuentran bajo la subordinación, de un número reducido de compañías mundiales.

Coincidiendo con estos argumentos Murayama (2016) refiere:

El acceso a los medios de comunicación electrónica, en especial la radio y televisión, se convierten en un instrumento indispensable para la vida política contemporánea. Los medios de comunicación, como lo señaló el Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2004) sobre la democracia en América Latina, representa una condición sine qua non de la democracia y, a la vez, pueden ser un instrumento de

---

<sup>93</sup> Sobre este punto, merece recordar la experiencia que compartió el Ex Presidente del Ecuador Hurtado (2005), cuando refiriéndose a la gran responsabilidad que recae sobre los medios de comunicación, respecto a los límites de gastos en la campaña electoral, sostuvo que en el año 1977, durante el proceso de transición de la dictadura a la democracia en el referido país, él formó parte de la comisión que elaboró un conjunto de normas, dentro de las cuales, había una, referida al control del gasto electoral que, posteriormente cuando asumió el mandato de su país, fue desarrollada minuciosamente a través de un proyecto de reglamento; sin embargo, esta norma nunca entró en vigencia, ya que, fueron precisamente los medios de comunicación, los que demandaron su inconstitucionalidad, por considerar que, con esta disposición se estaba atentando contra la libertad de expresión. Esta postura, para el ex jefe de Estado, hacía notar la existencia de intereses económicos, pues las campañas electorales eran un ingreso importante para los medios de comunicación. Según Hurtado Larrea, con este proceder se perdieron veinte años, pues Ecuador, recién en el año 2002, pudo contar con un instrumento jurídico de esa naturaleza, destinado al control del gasto electoral. Un retraso que, no fue responsabilidad de los políticos ni de los partidos, sino de los propios medios de comunicación.

grupos de poder que ejercen indebida influencia en la toma de decisiones públicas. (p. 345).

#### **7.4.6. La participación de la sociedad civil**

La intervención de la sociedad civil, es importante, para detectar las debilidades del sistema democrático y los efectos nocivos de las organizaciones políticas. Puede vigilar, también, la aplicación de las leyes y los reglamentos, así como en la verificación de si los partidos políticos, están cumpliendo con dar a conocer la información apropiada y correcta; y, en monitorear sistemáticamente los ingresos y egresos del sistema financiero partidario.

Para que esta última labor pueda ser desarrollada, la mayoría de los grupos que representan a la sociedad civil, necesita capacitación técnica, a efectos de poder analizar los informes financieros y demás datos que, provengan de las organizaciones políticas y los medios de comunicación. Para ello, resulta útil establecer alianzas estratégicas, con los actores clave de la sociedad, como, por ejemplo, con los medios de comunicación.

### **7.5. REFLEXIONES SOBRE ALGUNAS CONSIDERACIONES EN LA REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PARTIDARIO**

Al margen de los criterios que, se deben tener en cuenta para crear un ambiente apropiado, para la regulación del financiamiento partidario, Maldonado (2004) en el Proyecto de Rendiciones de Cuentas Anticorrupción en las Américas, nos dice que, la evidencia advertida en el estudio de los cuatro países – a los que hicimos mención anteriormente –, nos sugiere algunas lecciones que, se proponen como ilustraciones, al momento de pensar en la reforma del marco regulatorio del financiamiento partidario, que se proyecta por lo general como un proceso complejo y multidimensional, veamos:

### **7.5.1. Apoyo de donantes**

La evidencia nos demuestra que, el creciente nexo entre el financiamiento partidario y la corrupción, ha ido alimentado la desconfianza del electorado, tanto en las organizaciones políticas como en las acciones propias del gobierno. Ante este panorama, la corrupción no puede ser atacada, a menos que el tema general del financiamiento partidario, también se incorpore como parte integral del problema general de desarrollo y gobernabilidad. En los países en desarrollo y transición, los donantes han tenido un papel importante en la lucha contra la corrupción, aunque se han mostrado algo renuentes a cooperar con el fortalecimiento del sistema de partidos y con la misma regulación del financiamiento partidario.

Para el robustecimiento de las agrupaciones partidarias, como asociaciones de poder político en la democratización de los gobiernos, la comunidad Internacional de donantes, debe estar comprometida, a proveerlos de capacitación en auditoria y contabilidad, así como en la elaboración de borradores de leyes, sobre libertad de información y otros mecanismos de divulgación; no siendo menos importante, la capacitación de periodistas de investigación y la creación de conciencia sobre los nexos, entre el sistema de financiamiento partidario y corrupción.

### **7.5.2. Nivel de financiamiento partidario**

La cantidad de elecciones y la competitividad que existe en estas, hacen que los partidos políticos, enfrenten la necesidad de gastar, cada vez, más recursos, durante las campañas electorales, pero también están, los gastos operacionales de funcionamiento. En el primer caso, el mayor costo, está asociado a los medios de comunicación y encuestas de opinión. En el segundo caso, podemos incluir los costos de organización, personal, voluntariado y recaudación de fondos, que operan, tanto en periodos electorales como en periodos no electorales.

Para lidiar con esta situación, resulta necesario, crear un método apropiado de financiamiento, para cubrir ambos requerimientos, debiendo equiparar las

necesidades institucionales, con el interés público, de más representación política y menos corrupción. A decir del autor, este anhelo, en el contexto de América Latina, donde existe un alto nivel pobreza y desigualdad, es crítico para legitimar el sistema de partidos.

### **7.5.3. Recursos públicos o recursos privados**

Debe quedar claro que, no existe una tendencia uniforme que, favorezca el financiamiento público o el financiamiento privado, pues, cada país goza, de determinadas características o peculiaridades que, lo hace único frente al resto. Cualquiera que sea el enfoque o la combinación que se adopte, respecto al financiamiento partidario, siempre existirán riesgos, así, de apoyarse demasiado en el financiamiento público, existe la posibilidad, no solo de derrochar recursos, sino también, de perder independencia y contacto con el electorado.

Además, si bien este tipo de financiamiento - ya sea en su modalidad directa o indirecta -, surge del reconocimiento de que las asociaciones partidarias son entidades de interés y necesidad pública, por ende, dignas de percibir dicho subsidio; no se debe olvidar que, cuando las instituciones de control y los marcos regulatorios que, supervisan el financiamiento público, son débiles o inexistentes, este subsidio puede ser percibido como un mecanismo más de corrupción.

Por otro lado, la dependencia excesiva de las contribuciones privadas, además de generar desigualdad de acceso a los recursos, privilegios e influencias políticas, obstruyen la divulgación y publicidad de los aportes. Es por ello que, el reto, consiste en identificar un sistema a medida, con la combinación justa de financiamiento privado o público (directo o indirecto), siempre y cuando, cuente con un ente de control que, sea independiente, con autoridad, con personal y recursos adecuados para supervisar, controlar, auditar y sancionar. Siendo además necesario, en este aspecto, la divulgación y la transparencia como principios rectores de cualquier enfoque.

#### **7.5.4. Regulación y divulgación**

Así, como no existe una tendencia clara que, favorezca un determinado tipo de financiamiento, tampoco existe un marco regulatorio perfecto. No obstante, a ello, debe quedar claro que, las regulaciones deben cumplir con determinados parámetros, a fin de no crear incentivos que no puedan ser cumplidos. Los marcos regulatorios no deben ser ambiguos, incoherentes ni engorrosos; las principales brechas deben cerrarse y las menores tolerarse, claro está, hasta cierto punto, para que el sistema sea funcional.

Las reglamentaciones del financiamiento partidario, deben articular por lo menos estos principios democráticos: 1) participación justa en la formación de coaliciones para gobernar; 2) protección del derecho de libertad de expresión; 3) la igualdad para la diseminación de información y opinión sobre temas políticos; y, 4) motivación al electorado para asumir funciones públicas y ser votantes informados y activos.

Las políticas regulatorias, dependen en gran medida, de la efectividad de las reglas y sanciones que se establezcan; de los mecanismos operativos; de un clima político competitivo, por medio del cual, las organizaciones políticas, puedan controlarse entre sí; y, de un electorado, atento, para para analizar, interpretar y usar la información revelada por dichos grupos de poder.

#### **7.5.5. Organismos de control y verificación**

Para generar un espacio político imparcial y ecuánime, es indispensable la presencia de organismos dotados de capacidad institucional, capaces de responder oportunamente y con eficiencia, las transgresiones más flagrantes a las disposiciones del financiamiento político. La supervisión y la auditoria de estos organismos, se apoyan en la disposición de información verificable y datos desagregables. Su eficacia dependerá de su independencia y capacidad, para hacer cumplir efectivamente las políticas regulatorias, en tal sentido, deberá tener poder de supervisión, investigación y capacidad de instituir procedimientos legales, en casos de corrupción y otras prácticas antidemocráticas. Para lograr

este objetivo, debe haber voluntad política, de dotar a la autoridad, recursos apropiados y suficientes, para el cumplimiento de su labor.

No menos importante, en este aspecto, es la existencia de un personal debidamente remunerado y capacitado, así como, los fondos adecuados, con los que debe contar el organismo correspondiente. Todo esto, demanda de un costo elevado, pero vale la pena.

#### **7.5.6. Voluntad política**

La voluntad política de políticos y gobernantes, es necesaria, para alterar el statu quo de las leyes y reglamentaciones débiles, ambiguas, sujetas a diversas interpretaciones y con una amplia discrecionalidad en su aplicación. Tener voluntad política, implica diseñar sistemas de financiamiento partidario, con fuertes mecanismos de control, asignar financiamiento adecuado y dotar de la autoridad respectiva, a las instituciones de control.

Donde no exista voluntad política, la sociedad civil y los medios de comunicación, pueden ser actores estratégicos, para demandar transparencia y rendición de cuentas, así también, como para evitar que los antireformistas legales, traten de descarrilar el proceso de reforma e intervengan, proponiendo elementos pertinentes de control. En este rubro, también resulta importante, la intervención de la comunidad de donantes, ya que, las reformas en el área del financiamiento partidario, determinan también, el éxito de los programas económicos y de gobernabilidad que apoyan.

#### **7.5.7. Fortalecimiento de la capacidad de los partidos políticos**

Las organizaciones políticas, no deben ser observadas solo como medios de captura del poder, que alcanzan, un protagonismo durante las contiendas electorales, pues, esta noción, no contribuye a fortalecer una democracia sostenible. La restitución de la confianza, en los partidos políticos, es una tarea pendiente, que conlleva a fortalecer su acercamiento con el electorado, a partir de la capacidad de respuesta ante las necesidades de la población. Para ello,

necesitan de personal profesional, que trabaje a tiempo completo, con capacitación y liderazgo.

Asimismo, será necesario que, estos demuestren capacidad para crear políticas públicas sanas, que no respondan a interés particulares y que, además, cumplan con las exigencias legales. De no ser así, se corre el riesgo de que, la falta de confianza en los partidos políticos y la democracia misma, puedan hacer que, en definitiva, todas las regulaciones, carezcan de valor. Por el contrario, un nivel elevado de confiabilidad, por parte del electorado, en la integridad de las prácticas y el sistema financiero partidario, es crucial, para el éxito de las organizaciones políticas y el sistema democrático.

#### **7.5.8. Marcos legales**

Hasta aquí, debemos comprender que, no todos los males que acarrea el financiamiento partidario, tienen curas legislativas, a partir de la creación de ciertas normas o reformándolas, sino más bien, se debe garantizar que, la legislación contenga mecanismos idóneos para hacerla cumplir. Desde este alcance, se debe procurar, normas claras sobre el financiamiento partidario, que no contengan ambigüedades, sobre todo, en lo que respecta a la procedencia de las aportaciones, los egresos tolerados, la presentación de informes adecuados, así como en la efectividad de las sanciones. Todo ello, sustentado en el consenso político, para evitar intentos de evasión.

El marco legal del financiamiento partidario, deberá además cubrir, otros aspectos estratégicos, como, por ejemplo, su cobertura y seguimiento en el ámbito nacional y sub - nacional. Asimismo, independientemente de tratarse de la creación o reforma de un marco legal, se debe alentar, un dialogo público que, involucre a los partidos políticos y a las organizaciones de la sociedad civil, – tal y como lo hicimos notar anteriormente –, en el que, se aborden temas como por ejemplo, quién o quiénes, no puede contribuir a los partidos políticos y candidatos; en qué forma, se deben hacer las contribuciones; si se pueden aceptar donaciones anónimas y bajo qué circunstancias; qué límites y

restricciones, se deben imponer a las contribuciones y gastos de campaña; cuáles son los umbrales para recibir financiamiento público; qué entidad gubernamental será la institución de control, si cuenta con los suficientes recursos y cuál será su nivel de independencia y sus responsabilidades; son las sanciones contempladas en la ley, lo suficientemente claras y rígidas para evitar su transgresión; cuáles son los requerimientos para divulgar la fuentes, montos, ingresos y gastos.

En el caso de existir financiamiento público, se deberá discutir, además, el monto total del presupuesto y su incremento, en la medida que, el número de votantes también ascienda; los criterios básicos para su distribución; si cubrirá costos operativos, electorales o ambos; si será pre o post – electoral; bajo qué circunstancias se aceptaran donaciones privadas; y; si habrá subsidios indirectos.

Un último aspecto que no debe ignorarse, es la evolución de los valores culturales y políticos de cada país, así como la viabilidad, de implementar un marco legal, sobre esta materia. En ese sentido, las instituciones de gobierno que, se vean involucradas con esta implementación, deberán ser consultadas a lo largo del proceso, para tener la seguridad de que, sus requerimientos serán cubiertos y que, se evite con anticipación tener que “ajustar” la norma más adelante.

Sobre este último aspecto, viene al caso mencionar que la Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE, en su condición de organismo electoral, encargado de la verificación y el control del financiamiento partidario, entre los años 1998 y 2015, ha presentado 19 proyectos de ley, a efectos de modificar algunas disposiciones legales, sobre esta materia. Entre las sugerencias que no han tenido acogida, a decir de Domínguez & Escobar (2018) destacan:<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> Mayor información en: <https://www.web.onpe.gob.pe/marco-legal/proyectos-ley/>



1. Propuesta de creación del Fondo Electoral Empresa y Democracia (presentado mediante oficio Nro. 000063-2015-J/ONPE, de fecha 27 de mayo de 2015), a través del cual, se proponía que, las contribuciones de las asociaciones particulares, se acumulen y se distribuyan, de forma equitativa entre todas las organizaciones políticas, siendo factible el uso de dichos fondos, en gastos de campaña política. Para este caso, se había previsto que, las donantes, sean beneficiadas con una deducción en sus impuestos a la renta.
2. La proposición de creación de la Ventanilla Única de Antecedentes de los Aportantes a las Campañas Electorales de las Organizaciones Políticas, a través de la cual, se pondría en conocimiento, sobre la condición jurídica de los aportantes a las campañas electorales, ya sea, con relación a los antecedentes de sentencias condenatorias, con calidad de cosa juzgada, por la comisión de ciertos delitos dolosos o de lo contrario que, existan órdenes de captura vigente, que provengan del fuero nacional o extranjero; así como, información sobre bienes, deudas tributarias, obligaciones alimenticias o por reparación civil.

#### **7.5.9. Sociedad civil**

El papel que desempeña la sociedad civil, es sumamente importante, para la vigilancia y la supervisión del financiamiento partidario, por consiguiente, es necesario que eleve su capacidad de organización, en cuanto al análisis de la información financiera y exigencia de mayor transparencia y conciencia. Un paso fundamental, para garantizar tales condiciones, es la divulgación plena de la información, así como la existencia de leyes, sobre libertad de información que, comprenda su fácil acceso (métodos de divulgación), calidad, puntualidad y nivel de desagregación, como aspectos cruciales, de la materialización de tan importante derecho fundamental.

En este contexto, el papel que desempeñan los medios de comunicación, debe estar definido, ya que está en juego, la validación, la confidencialidad y el impacto

de la información financiera que, den a conocer al electorado. Por otra parte, la información financiera partidaria que, divulguen debe ser imparcial, como resultado, de la libertad para investigar casos de corrupción o la transgresión de las reglas sin temor a represalias. No menos importante, en cualquier sistema de financiamiento electoral y de partidos, es la difusión de la información, respecto al pago que se efectúa a los medios de comunicación o si conceden tiempo gratuitamente.

#### **7.5.10. Escándalos: oportunidades para reformar**

Los escándalos, pueden constituirse como espacios que abren ventanas para las reformas legislativas, por ello, las organizaciones de la sociedad civil, deben apoyar a los líderes políticos que, creen en una reforma o de lo contrario persuadirlos, pues, se requiere de un esfuerzo concentrado para lograr dicho propósito, al que también, puede adicionarse la intervención de los medios de comunicación, como un mecanismo más potente. En este campo de acción, los partidos políticos que, se encuentren al margen de los escándalos políticos, pueden llegar a ser actores estratégicos, en el referido proceso de reforma.

Estos acontecimientos espontáneos que, demandan procesos políticos más transparentes, ofrecen una oportunidad, para medir la eficacia de la legislación actual y en función a ello, fortalecer el sistema regulatorio, cerrando brechas, revitalizando mecanismos de vigilancia y manteniendo al público informado, interesado y participativo. No obstante, a ello, un proceso lento y engorroso, puede obstruir la oportunidad, de hacer algo, para remediar la situación advertida. Un elemento adicional, a considerarse en esta iniciativa, son las reformas integrales del sistema electoral, que comprenda aspectos, como, por ejemplo, el fortalecimiento del propio sistema de partidos políticos, hacer que la competencia política sea más equitativa, la modernización de las estructuras partidarias, promover la transparencia y la divulgación, así como mejorar los mecanismos de supervisión y control.

Para Casas (2005) existen cuatro reglas de oro, sobre la regulación del financiamiento político, la primera de ellas es la moderación, pues una regulación cada vez más severa, como respuesta, a los problemas del financiamiento partidario, no es la solución más aconsejable. La segunda es que, toda reforma debe contar con recursos económicos e institucionales para aplicarla. La tercera, es la revisión permanente, pues como ya señalamos, siempre habrá algo por hacer y mejorar. La cuarta y última regla de oro, está relacionada, a la necesidad de ser realistas (esta es quizá la regla de oro más importante que las anteriores), sobre lo que se puede lograr mediante la regulación. Una reforma del financiamiento partidario, bien concebida, no limpia de corrupción el juego político, pero sí limita los daños inevitables en él.

## **7.6. POSTURAS DOCTRINARIAS QUE DEFIENDEN EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO EN EL SISTEMA DEMOCRÁTICO**

Si bien, ya advertimos que, no existe un modelo de financiamiento ideal, para fortalecer un sistema democrático, consideramos necesario incluir en este antepenúltimo capítulo, las posiciones académicas que, justifican la necesidad de que el Estado subvencione de alguna manera, a las organizaciones políticas. Siendo ello así, comencemos señalando que, para un sector importante de la doctrina, el financiamiento público, es la solución, a los males que trae consigo el financiamiento privado, ya que, entre otras particularidades, evita el flujo del dinero ilícito, el lavado de activos y la influencia privada, en las decisiones gubernamentales. Para otros autores, como Casas (Op. Cit.), los subsidios estatales, son más significativos, para protegen el valor de la equidad y la competitividad electoral que, para custodiar al sistema político de las malas prácticas del financiamiento cuestionable.

El jurista venezolano Brito (1988), pone sobre la mesa, algunos aspectos centrales sobre el financiamiento público que, no han sido muy debatidos, pues, en oposición a aquellos que, ven al subsidio estatal, como una carga económica adicional para el Estado, él sostiene que, el financiamiento público por el

contrario, podría ser una fuente de ahorro para el Estado e incluso para las finanzas públicas a nivel global, ya que, garantiza la igualdad en la participación política, tanto en periodos electorales (como miembros del cuerpo electoral durante las campañas electorales o al momento del sufragio que, por cierto, en la mayoría de países latinoamericanos, es obligatorio el ejercicio de este derecho<sup>95</sup>) como postelectorales (a través del ejercicio del derecho de oposición, ya sea de manera individual o por medio de las organizaciones políticas).

Además, en un sistema democrático, al ser el ejercicio de oposición, no solo un derecho, sino también, un comportamiento permanente de las organizaciones políticas, su financiamiento público, está justificado o fundamentado, en cuanto, deben cumplir con dicho propósito, además, del resto de responsabilidades públicas que, el propio Estado, le encarga a través de la regulación constitucional y electoral.

En ese sentido, el autor destaca que, dentro de las funciones que, cumplen las organizaciones políticas, resaltan aquellas que, son realizadas como contribuciones, siendo una de ellas, la formación de cuadros de gobierno que, reemplazaran a los gobernantes de turno, en caso de que no existan escuelas o tradición para formar a este sector social (contribución indirecta); asimismo, está comprendida la educación política que, están obligadas a impartir, cimentada en una visión moderna y capaz de asumir el reto, de forjar a personas, con sentido crítico que, reivindique la dignidad humana; y, así ofrecer una voluntad política libre e igualitaria.

Esta concepción, significa, dejar de lado, la idea tradicional, de formar personas para la obediencia o para la resignación. Una tarea reivindicatoria que ha sido superada en Europa, pues, desde que se recobró la importancia de la dignidad humana, frente a los enclaves feudales y nació el Estado moderno, el

---

<sup>95</sup> Para Brito, una muestra de una precaria cultura política, es la imposición del voto - bajo multa-. Para el autor, esta determinación, surge, porque se sabe que, existe cierta apatía y falta de interés por participar, en los asuntos políticos y públicos de un país.

hombre, tuvo conciencia de su espacio en la sociedad, así como de sus posibilidades reales y de una virtud cívica.

Según el autor, de contarse con el financiamiento público, necesario para solventar una educación política con los estándares necesarios, una de las ventajas inmediatas, para la sociedad global, sería el poder contar con organizaciones políticas que, irradian una cultura política en el país y en el cuerpo electoral. Negarse a esta posibilidad, significaría aceptar que, los partidos políticos, carecen de capacidad de acción sobre el sistema democrático. Por otra parte, no menos importante, es la obligación moral que, tienen dichas organizaciones, de ser organismos de crítica y conducción indirecta de los gobiernos democráticos, además de alimentar y promover la participación política, ya sea por vía directa o indirecta.

Bajo estas consideraciones, refiere que, la abstención al financiamiento público, debe ser el resultado de un proceso, consciente como racional y no como consecuencia de una resistencia o rebeldía frente a los gobiernos. En esa misma línea, autores como Murayama (2016) refieren que, la apuesta por el financiamiento público, al margen de propiciar un terreno imparcial para los contendores políticos e impulsar un sistema transparente, en los flujos monetarios, se sustenta principalmente, por considerar a las organizaciones políticas, como corporaciones que, persiguen el bien común, por ende, resulta de vital importancia, resguardar su libertad, respecto a los financistas, principalmente, de los grupos delincuenciales, de no ser así, existe el inminente riesgo de que sean capturados por intereses privados.

Para Távara (2005) el financiamiento público, a favor de los partidos políticos, resulta ser un subsidio sumamente importante, ya que, de no existir, alguien subvencionará a los partidos, y ese alguien, puede ser una fuente legal o ilegal, con interés ajenos a los principios democráticos. Entonces, si no se invierte en la calidad del proceso político, este termina respondiendo a otros factores que, a la larga, culminan afectando y costando más a la sociedad en su conjunto.

Siendo de la misma idea, Sánchez (2007) sostiene que el financiamiento público debe cumplir con estos cuatro objetivos pilares:

1. Propiciar la participación en el desarrollo de la vida democrática del país.
2. Respetar la equidad en el tratamiento financiero para los partidos y los candidatos.
3. Garantizar el derecho de los partidos políticos y velar por el cumplimiento de sus funciones.
4. Que el Estado pueda ejercer un control sobre la financiación partidaria.

Para algunos entendidos en la materia, el financiamiento público, tiene una mayor incidencia en el gasto de las campañas electorales que, en el propio sostenimiento de los partidos, así, según Acevedo (2015), el financiamiento público de la publicidad electoral genera tres impactos significativos:

1. Reduce la influencia de los grupos de poder e intereses privados.
2. Se genera una mayor equidad, a fin de que los partidos y las alianzas electorales, transmitan sus propuestas de gobierno, por medio de las franjas en radio y la televisión.
3. Es posible que millones de ciudadanos, a través de la radio y la televisión se informen mejor, respecto a las propuestas de quienes, aspiran a ocupar un cargo de gobierno.

No cabe duda que, por la finalidad que persigue el financiamiento público en el sistema democrático, muchas de las naciones Latinoamericanas, al igual que muchos de los países de Europa Continental, lo hayan adoptado de diversas maneras, que a decir de Zovatto (2003), es el resultado de los siguientes factores principales:

1. Lograr condiciones más equitativas, durante la contienda electoral, así como, mayor transparencia en los recursos financieros, a fin de mitigar, los altos niveles de corrupción que, tiene como origen la búsqueda insaciable de fondos.

2. El reconocimiento de los partidos políticos, como ejes fundamentales, en los sistemas democráticos representativos, motivo por el cual, el Estado debe garantizar su institucionalización y fortalecimiento democrático.
3. La identificación de la naturaleza jurídica, de las organizaciones políticas, como instituciones de personería particular, pero con funciones públicas, a partir de las cuales, se puede justificar su financiamiento estatal.

Así como hay quienes defienden a este tipo de financiamiento, también están aquellos que, lo cuestionan por considerarlo como un gasto adicional para el Estado, además de convertir, a las organizaciones políticas, en instituciones ociosas y dependientes del aparato gubernamental, incapaces de gestionar sus propios ingresos. Consciente de esta situación, Zovatto (Op. Cit.) nos advierte de la existencia de dos riesgos con este modelo de financiamiento partidario:

1. La estatización, burocratización y osificación de los partidos políticos (dependencia crónica de los recursos estatales y la pérdida del contacto con la ciudadanía).
2. El distanciamiento entre el órgano principal de la agrupación política y sus bases, reduciéndose la posibilidad de que, estas organizaciones tengan que acrecentar las membresías partidarias.

Sánchez (2007) adiciona los siguientes riesgos que se desprenden de este subsidio:

1. Que el financiamiento público, responde solo a los intereses corporativos de los partidos, los mismos que, pretenden impedir el surgimiento de nuevas organizaciones, rompiendo con ello, el principio de igualdad de oportunidades.
2. Se produce un distanciamiento con los militantes partidarios, ya que, a mayor financiamiento público, menor necesidad del financiamiento privado.
3. Se genera un abismo entre los partidos grandes y pequeños, dificultando que estos últimos, se puedan convertir en una alternativa real y efectiva.

4. Los partidos políticos se sumergen en una burocracia.
5. Se perjudica la democracia interna de las organizaciones políticas, toda vez que, al ser los dirigentes los que controlan los fondos públicos, se entronizan y eternizan en sus mandos.
6. Los partidos políticos y el pueblo se hacen dependientes y sumisos ante el Estado.
7. Los partidos políticos, se vuelven una carga insoportable tanto para el Estado como para el pueblo.
8. Este tipo de financiamiento no elimina la financiación oculta o ilegal.

Del lado opuesto, al financiamiento público, se encuentra el financiamiento privado,<sup>96</sup> que de acuerdo a Zovatto (2003), su predominio podría generar también grandes riesgos, ya que, cabe la posibilidad de una influencia desmedida de ciertos personajes o grupos (que pueden ser legales o no), sobre las organizaciones partidarias, los políticos o la administración pública, además de, la disminución de las cotizaciones de las membresías partidistas; cuando en realidad, esta última modalidad de aportes con topes y mecanismos eficaces de control, puede ser un incentivo, para captar nuevos miembros que, durante los periodos electorales, están mejor preparados para asumir tareas políticas.

En este contexto, para el Director Regional de IDEA para América Latina y el Caribe, lo más saludable, para una democracia sostenible, es el equilibrio entre un financiamiento público y privado (financiamiento mixto), ya que, de acuerdo a la evidencia observada, la exclusividad de cualquiera de ellos, no resulta ser la mejor opción, por las debilidades que ello, puede presentar para el sistema democrático.

En ese sentido, nos dice que, en caso de optar, por este modelo de financiamiento, corresponde a cada país, determinar el porcentaje de la fórmula

---

<sup>96</sup> Zovatto (2003) nos dice que existen cinco modalidades de financiamiento privado, siendo estas: i) a través de membresías de los partidarios, ii) las que provienen de contribuciones individuales, iii) las donaciones procedentes de ciertos grupos de poder económico, iv) los créditos; y, v) las que se generan como resultado de las actividades propias del partido.



económica (privado/público); pues, si bien, un financiamiento público exclusivo, no es el remedio a todos los inconvenientes, cabe destacar que, el financiamiento mixto, adecuadamente implementado, ha dado resultados positivos, en algunos países, además, ha hecho posible de que, se reduzca significativamente, el grado de dependencia, con relación a ciertas personalidades oportunistas, así como, de la práctica oficiosa de las comisiones.

Ferreira (2005), justificando un poco, la razón de ser del financiamiento privado, nos dice que, este no puede ser retirado del juego democrático, toda vez que, trae consigo dos consecuencias inevitables: la primera de ellas, es que por más de que se prohíba este tipo de financiamiento, siempre se hallarán medios ilegales y oscuros para infiltrarse, quedando a fuera cualquier posibilidad de control y transparencia; la segunda, es que, el Estado se ve en la obligación de ampliar el presupuesto público, que en el caso de los países latinoamericanos, resulta ser un poco difícil, pues, en la mayoría de ellos, se aprecia una economía débil, además de demandas sociales insatisfechas.

Desde esa lógica, advierte que si bien, el financiamiento privado debe estar sujeto a ciertas restricciones o límites, relacionados a la condición del aportante (personas jurídicas, gobiernos, sindicatos, etc.), en realidad, la efectividad de estas medidas, depende de la eficacia y la capacidad de los órganos de control. Casas (2005), desarrollando este criterio, nos advierte de las regulaciones negativas y positivas, la primera de ellas, restringen ciertas fuentes de financiamiento o limita cuantitativamente ciertos tipos de financiamiento, en cambio las otras, son aquellas que, estimulan el financiamiento de ciertas fuentes.

Refiriéndose a las regulaciones negativas, menciona que, no resulta suficiente limitar ciertas fuentes de financiamiento o limitar cuantitativamente los ingresos y egresos, pues más importante que eso, resultan ser las instituciones de control que hagan efectiva las limitaciones establecidas, que además, no deben ser excesivas en su regulación; pues, puede ser contraproducente, conforme lo

demuestra la experiencia de India y Francia, donde los resultados fueron desastrosos y se propició mecanismos de financiamiento más oscuros.

Thorne (2015), coincidiendo con la idea de que, no existe un modelo de financiamiento partidario perfecto, nos dice que, el verdadero problema, radica en el hecho de identificar, cómo llegamos a un sistema democrático que, sea realmente representativo e inclusivo, pues, la democracia se creó con la finalidad de ser inclusiva, sin embargo, en el Perú, por algún motivo, se ha descubierto una democracia excluyente.

Señala además que, cuando se define un tipo de financiamiento partidario, se deberá garantizar que la corrupción no ingrese y que los mensajes del debate electoral lleguen a toda la población. Sobre este último punto, si bien Zovatto (2003), es partidario del financiamiento mixto, valora que, al momento de definir un tipo de financiamiento partidario, se deberá considerar, las peculiaridades de cada Estado, así como la estructura electoral y realidad socio - política.

Ramón Cotarelo, citado por Sánchez (2007), refuerza las posturas señaladas, cuando afirma que, existen cuatro criterios que, deben ser considerados al momento de determinar la financiación partidaria:

1. La dualidad: la existencia de un sistema mixto, es decir, financiamiento público y privado; el primero de ellos, porque permite protege el principio de igualdad de oportunidades y el segundo porque, consiente la permanencia cercana a los intereses comunes.
2. Límites de los ingresos: Los ingresos que obtengan los partidos, no deben ser tan altos ni tan bajos, debe existir, un equilibrio de tal forma que no sea contraria a la liberta de expresión.
3. Los controles a los recursos partidarios: el deber de presentar un balance financiero y la existencia de un organismo supervisor.
4. La contribución obligatoria o voluntaria, para crear un fondo, destinado al financiamiento público de las organizaciones políticas (similar a la figura del tax presidencial election contribution check-off, decretado en 1966 y

1971, a través del cual, los ciudadanos, previo consentimiento, donan un dólar de sus impuestos para el subsidio de los partidos).

Cerramos este capítulo, con lo mencionado por Ferreira (2005), cuando refiere que, ante una alarmante anomía y desprecio a las reglas y formalidades jurídicas, por parte de las sociedades latinoamericanas, dictar nuevas leyes o modificarlas, es una forma de discurso vacío que, genera la apariencia de acción y encubre en realidad la carencia de voluntad, por mejorar y transparentar, la relación entre el dinero y la política.

Pese a ello, refiere que, la regulación se justifica, en la medida que, garantice entre otras condiciones idóneas, para el juego político democrático, equidad electoral, transparencia en el proceso político, independencia de los funcionarios electos y el voto informado; todo ello, bajo un criterio razonable, sin caer en un reglamentarismo excesivo. En ese orden de ideas, las condiciones económicas, políticas, culturales e históricas de cada país, serán las que equilibren la respuesta normativa.

## **CAPÍTULO VIII**

### **DOCTRINA LEGISLATIVA**

Como hemos podido notar muchos entendidos en el estudio y análisis del financiamiento partidario, ponen en evidencia la importancia de la regulación del financiamiento partidario, ya que de ella depende entre otros resultados, el empoderamiento de los organismos de control, la efectividad de las sanciones, la transparencia en el manejo de los recursos económicos, la democracia interna de los partidos políticos y en general el éxito del modelo de financiamiento político adoptado.

Es por ello que, como penúltimo capítulo de investigación abordaremos la doctrina legislativa, sobre la aprobación de la regulación del financiamiento partidario, aprobado por primera vez, en el año 2003, mediante ley Nro. 28094, Ley de Organizaciones Políticas – antes Ley de Partidos Políticos - y modificada recientemente por la Ley Nro. 31046, publicada el 26 de setiembre de 2020; asimismo, resulta conveniente dar a conocer algunos alcances sobre la aprobación de la ley Nro. 30414, a través de la cual, se dispuso entre otras consideraciones, la efectivización del financiamiento público directo, a favor de las organizaciones políticas, a partir del año 2017.

En ese sentido, este último capítulo comprende de manera breve los argumentos, el debate y el sustento jurídico – político que, da origen a la regulación de las normas antes mencionadas. No obstante, a ello, cabe precisar previamente que, la Ley Nro. 28094, Ley de Organizaciones Políticas, fue la primera norma electoral en regular a las asociaciones partidarias. Desde su entrada en vigencia, es recién a partir del año 2016, que su título VI sobre financiación partidaria, ha sido objeto de diversas modificaciones, siendo la última de ellas la Ley Nro. 31046, publicada el 20 de setiembre de 2020.

Entre los cambios más significativos que, ha traído consigo dicha norma, destacan por ejemplo, la imposición de sanciones pecuniarias para los medios televisivos y radiales, que difundan publicidad electoral distinta a la convenida a través del subsidio estatal indirecto; asimismo, se sanciona a aquellas organizaciones privadas o públicas que, no entreguen la información solicitada por la ONPE y a las personas jurídicas que, incumpliendo la prohibición de realizar donaciones, lo hagan a favor de alguna organización política o candidato.

### **8.1. LA APROBACIÓN DEL FINANCIAMIENTO MIXTO EN LA LEGISLACIÓN PERUANA (Ley No. 28094, Ley de Organizaciones Políticas - antes Ley de Partidos Políticos)**

En la 6ta. sesión matinal que tuvo lugar el día 28 de agosto del año 2003, bajo la presidencia del entonces congresista de la república, Henry Gustavo Pease García Yrigoyen, se dio inicio al debate legislativo sobre la aprobación de la Ley Nro. 28094, “Ley de Organizaciones Políticas”, que regulaba entre otras consideraciones el modelo de financiamiento partidario. En aquel entonces, el congresista Natale Juan Amprimo Pla (SP-AP-UPP), presidente de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, dando inicio al foro legislativo, sostuvo entre otras consideraciones la necesidad de contar con un dispositivo legal que institucionalice la vida democrática de los partidos políticos, además de definir su personería jurídica y garantizar su permanencia en el sistema democrático más allá de las coyunturas políticas.

Iniciando la intervención de los señores parlamentarios, el congresista Jorge del Castillo Gálvez (PAP) durante su ponencia manifestó:

(...) Yo diría que el eje central de esta propuesta legislativa se encuentra en el esfuerzo por recuperar el valor ético para la política. Porque sin duda uno de los principales motivos de ataque contra los partidos es que ellos, como producto de una campaña electoral, pueden terminar hipotecados a determinados grupos de interés, llámese transnacionales, empresas de servicios que están pensando en tarifas futuras o en algunos mecanismos que las puedan favorecer, o hasta organizaciones peligrosas, por ejemplo, las dedicadas al narcotráfico, como ha pasado en nuestro país y en el extranjero. (p. 263).

(...) Los partidos tienen que plantearse que no deben ni pueden admitir la intrusión de otros elementos que con presuntos apoyos lo que están buscando es establecer compromisos (...). (...) Por eso el esclarecimiento del mecanismo de financiamiento es fundamental. Se han establecido dos mecanismos de financiamiento: el público y el privado. El financiamiento privado es regulado; es decir, tiene topes. Las personas no pueden aportar más de cierta cantidad. Si usted, con dinero privado, quiere hacer una campaña televisiva, pues ésta debe regularse, no puede ser abierta. Hay países, como Brasil y Chile, donde sólo en la franja electoral gratuita se puede hacer propaganda electoral; no se puede pasar un *spot* televisivo en otro horario.

(...) vemos que la regulación del financiamiento privado es esencial. No puede venir cualquiera con millones de dólares a imponer condiciones de ninguna naturaleza a un candidato. Porque ese aporte no es gratuito, después se pasan las cuentas, y eso no lo podemos permitir. El otro financiamiento es el público, y es sobre él que puede haber algunas dificultades. El financiamiento público puede ser directo o indirecto. El indirecto es el de la franja electoral. Considero que éste es muy positivo,

porque el Estado al poner gratuitamente una franja electoral a disposición de los partidos - ya tuvimos un ensayo en el 2001 y creo que hay que irlo perfeccionando - permite el ahorro del 60% ó 70% de los gastos de una campaña electoral. Si hay eso, en buena hora (...).

El financiamiento directo puede tener detractores, y lo comprendo. Porque naturalmente la ciudadanía va a decir: "¡Cómo es posible!" Por ejemplo, si se emiten 12 millones de votos, a tres nuevos soles por voto, son 36 millones de nuevos soles, más o menos diez millones de dólares, cantidad que dividida en cinco años, da dos millones por año. Esa cantidad por año, para un país pueblo pobre como el Perú, es mucha plata (...). Tenemos que hacer algunos ajustes en la propuesta de ley. Este mecanismo de financiamiento existe en muchos países, incluso por montos más altos, pero debemos evaluarlo a luz de la realidad política (...). (p.264).

En la propuesta de ley se han planteado dos entidades: una gerencia de supervisión de los partidos políticos, que funcionaría en la ONPE y fiscalizaría los gastos privados; y la Contraloría General de la República, que fiscalizaría los gastos directos que, de paso, no es dinero para la caja del partido, sino orientado a la capacitación, a la educación, a la formación cívica de los ciudadanos, que es muy importante. En el Perú no existe ninguna escuela que enseñe a hacer política; esto se aprende en la vida diaria, en las asambleas de los partidos, en la militancia partidaria, en la acción en la sociedad civil. Si los partidos tuvieran recursos para realizar actividades académicas y educativas, de formación y capacitación de la juventud, sería mucho mejor.

El APRA lo hace, pero dentro de su pobreza y sus limitaciones, incluso con el aporte de la propia gente interesada en tomar estos cursos y aprender algo más, o simplemente de manera gratuita, absolutamente abierta, como ya es una larga tradición que Haya de la Torre nos enseñó

(...). Los recursos directos no son para gastarlos en campañas electorales, ni para pagar el sueldo de dirigentes, ni para pagar el alquiler de locales de partido, sino para capacitar y educar a la juventud. (p.265).

La congresista Mercedes Cabanillas (PAP) señaló respecto al financiamiento de los partidos políticos lo siguiente:

(...) discrepo de que una de sus fuentes sea el recurso público. Y no porque no sea bueno. Creo que en alguna etapa de nuestro desarrollo político llegaremos a eso, pero hoy precisamente cuando hay descontento por la escasez y la situación de pobreza y extrema pobreza que se vive, que constituyen elementos de agitación social, no sería tal vez muy comprendido que se asigne a los partidos políticos, por cada voto que obtengan en las elecciones parlamentarias, 0,1% de la Unidad Impositiva Tributaria, que según cálculos podría ser tres nuevos soles con diez céntimos, aun cuando esta asignación sería prorrateada en un quinquenio y se le establece un destino: el fomento de la educación cívica.

(...) Si bien se establece que el uso de dichos recursos estaría sujeto a auditorías y a la inspección de la autoridad correspondiente - al igual que en el artículo 31° se consideran medidas adecuadas, cuando se regula el aporte privado, para evitar justamente el manejo de los partidos por parte de poderes indebidos -, es conveniente por el momento limitar el financiamiento público al uso de las franjas electorales. (p. 268).

El señor Requena Oliva (FIM) indicó:

(...) Así, por ejemplo, las personas individuales sólo podrán donar hasta 20 UIT y las personas jurídicas hasta 60 UIT; es decir, su límite estará fijado en 60 mil nuevos soles y 180 mil nuevos soles, respectivamente. La intención de la propuesta parece estar orientada a evitar que el donante grave en la orientación del partido, y en ello estoy de acuerdo.



Por otra parte, el Estado también podrá ser aportante, siguiendo la corriente de los países americanos, pero los fondos públicos quedarán limitados al 0,1% de la UIT por voto obtenido, y se transferirán sólo a los partidos que logren representación en el Congreso.

Para el cómputo se excluirán los votos no válidos; los votos válidos serán repartidos de la siguiente manera: el 40% en forma igualitaria y el 60% restante en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido. La transferencia de este aporte se efectuará a razón de un quinto por año, a partir de los 30 días de presentado un informe financiero, y servirá para la formación y capacitación de los afiliados de cada partido También estoy de acuerdo con esto, por tratarse de una fórmula muy bien elaborada y meditada. (p. 270).

El señor Morales Mansilla (SP-AP-UPP) refiriéndose a la transparencia en el financiamiento partidario, sostuvo:

(...) No sólo en el Perú sino también en diversas partes del mundo se ha llegado a la conclusión de que no hay democracia si ésta no se sustenta en partidos políticos vigorosos, sólidamente doctrinarios, organizados, con calidad ética y transparentes (...). Obviamente, si no hay transparencia en el manejo de los recursos públicos por parte de las colectividades políticas, si no hay transparencia para que se sepa quién las financia y de dónde vienen esos fondos, siempre vamos a tener a la ciudadanía señalándonos con un dedo de incredulidad o simple y llanamente haciéndose mil ideas acerca de la procedencia de los dineros con los que son financiados los partidos políticos.

En tal sentido, la transparencia en esta materia es sustancial. Pero mucho más lo es el financiamiento de los partidos políticos con recursos públicos (...). Considero que la distribución de los recursos públicos para financiar las actividades de los partidos políticos debe hacerse en función de la

naturaleza del movimiento o partido político, no del número de electores que ha conseguido en las últimas elecciones. (pp. 270 - 271).

El señor Diez Canseco Cisneros (SP-AP-UPP) manifestó:

(...) También me parece fundamental que los partidos no dependan financieramente del poder económico, que las campañas electorales no sean costeadas con el aporte de grandes empresas y poderosos grupos de poder, y que, por lo tanto, se garantice el acceso gratuito a los medios radiales y televisivos, de modo que haya una equitativa publicidad electoral, y la gente se informe y pueda votar por ideas y no por el dinero que coloca esas ideas en los medios de comunicación o en función de la simpatía del empresario que los maneja. (p. 272).

El congresista Guerrero Figueroa (PA) refirió:

(...) Debemos entender claramente que el partido político es la institución básica, la escuela política donde los jóvenes se forman, donde se sientan las bases de liderazgos futuros, de modo que podamos contar con políticos que sepan expresar los intereses de sus electores y dirigir las corrientes de opinión en la sociedad peruana (...). (p. 273).

El señor Villanueva Núñez (PA), aportó:

(...) la debilidad de nuestros partidos políticos tiene que ver en realidad con la debilidad de nuestras propias clases sociales. En nuestro país nunca hemos tenido clases dirigentes, sino clases dominantes. Esto se refleja en la vida política partidaria, porque los partidos de algún modo expresan intereses, voluntades, y orientan a los países hacia metas y objetivos (...). (p. 273).

Prosigue la señora Moyano Delgado, señalando:

(...) No estoy de acuerdo, al igual que la congresista Mercedes Cabanillas, en que se deriven fondos públicos hacia los partidos para que éstos formen y eduquen a sus militantes. Ello es exclusivamente responsabilidad de cada partido. El Perú no está en capacidad o no tiene la suficiente madurez para entender que el Estado peruano debe financiar a los partidos. No sólo por aquello que ya se ha mencionado, sino también por las protestas que vemos todos los días en la televisión, incluso por los bajos sueldos de la población. Este punto debe ser debatido más ampliamente. La población no vería con buenos ojos que se financie a los partidos con fondos públicos. Quizá más adelante, dentro de 20 años, cuando el país haya tal vez madurado, ello pueda hacerse, pero no en estos momentos. (p. 274).

En la 8va. Sesión, llevada a cabo el día 04 de setiembre del año 2003, se reanudó el debate sobre la aprobación de la Ley de Organizaciones Políticas y bajo la presidencia del señor Henry Pease García, el parlamentario Flores Vásquez (PP) refiere que:

(...) en cuanto al financiamiento de los partidos políticos, éste debe provenir tanto del estado como de los privados, en el marco de una total transparencia y de un control riguroso por parte de las entidades competentes. Por otro lado, en la propuesta en debate se contempla una escala de sanciones que responde a la necesidad de preservar la transparencia, la democracia interna, la disciplina y el cumplimiento de la presente ley y su reglamento. (p.409).

Habiendo asumido la presidencia del debate el señor Marciano Rengifo Ruiz, el diputado Lescano Ancieta (SP-AP-UPP), expresa su desacuerdo con la expedición de una norma que regule la vida institucional de los partidos políticos, al señalar que:

(...) El problema de los partidos políticos no es la falta de una legislación que vaya acorde con lo que éstos deben hacer, o con lo que deben ser sus finalidades y sus objetivos; el problema de los partidos políticos es su accionar, es el reto que afrontan en estos momentos para recobrar la confianza de la población, para que los ciudadanos puedan intervenir en la vida política a través de la acción partidaria. Es por eso que nosotros pensamos que en este momento es infructuoso discutir aquí una Ley de Partidos Políticos (...).

(...) De manera que no es necesario sancionar una ley para legitimar a los partidos políticos, porque, aunque tengamos una buena ley en ese sentido, los partidos políticos seguirán estando deslegitimados ante la población. Además, considero que sería monstruoso que, en un país pobre como el nuestro, que viene reclamando la atención de proyectos de interés nacional, se pretenda financiar a los partidos políticos. Desde ya, la población vería mal que en el Perú se esté permitiendo este tipo de cosas (...). (p.416).

Luego de haber sido denegada la cuestión previa formulada por el congresista Lescano, a fin de que se difiera de la discusión del proyecto de ley de la mencionada norma, la legisladora Sánchez Pinedo de Romero (PP), destaca la importancia de este proyecto, manifestando lo siguiente:

(...) En esta propuesta legislativa, como se puede advertir, se otorga personería a las agrupaciones políticas, que la adquieren a través de su inscripción en el Registro de Partidos Políticos; y además les confiere como fines importantes dos columnas vertebrales: velar por la vigencia y la consolidación del sistema democrático y representar la voluntad de todos los ciudadanos (...). (p.419).

Posteriormente, el parlamentario Pacheco Villar sostuvo:

(...) Es importante que en el marco de la ley que estamos discutiendo se pueda especificar claramente de dónde provienen los fondos que financian a nuestros partidos políticos; puesto que en muchos casos proceden del narcotráfico, de los traficantes de armas, de los *lobbies*, de los bancos, etcétera. En ese sentido, hay que ser transparentes y permitir que declaremos quiénes son los que financian a nuestros partidos (...). La transparencia, el control financiero y las elecciones internas de las agrupaciones partidarias deben ser los pilares para garantizar la continuidad y el robustecimiento democrático del país. Reitero, la sociedad está en la obligación de fiscalizarnos y, además, debe tener un acceso transparente a nuestra información; porque, caso contrario, nunca seremos representantes transparentes (...). (p.422).

Reasumida la presidencia de la legislatura por el señor Henry Pease García, el parlamentario Aranda Dextre (PP), manifestó:

(...) En el Perú, los miembros de la bancada de Perú Posible consideran urgente aprobar una ley de partidos políticos, porque somos conscientes de que la consolidación de la democracia y la gobernabilidad pasa necesariamente por un sistema de partidos políticos fuertes y representativos (...). (p. 431).

En la 10° sesión del día jueves 11 de setiembre del año 2003, bajo la presidencia del señor Marciano Rengifo Ruiz, la congresista Mercedes Cabanillas Bustamante (PAP) una vez más manifiesta su desacuerdo con el financiamiento público, al sostener que:

(...) Finalmente, aunque es bien intencionada la iniciativa de que a cada partido político que obtenga representación en el Congreso se le conceda financiamiento público equivalente a 0,1% de la UIT por cada voto emitido

a su favor, me parece que no es el momento, no es la coyuntura, no es el contexto adecuado para aplicarla (...). Incluso aquí lo señalan con cautela: 40% - no es una base *flat* - en partes iguales para todos los partidos; y 60% en proporción directa a los resultados electorales. En ambos casos el fondo estaría dirigido a educación cívica, educación política, educación ciudadana.

El país vive una crisis en el campo económico - la pobreza se ha incrementado, hay demandas insatisfechas de maestros, de policías y de diferentes gremios - y no sería bien vista esta financiación (...). Por el momento, el financiamiento público debe esperar. Los partidos no estaríamos en condiciones de recibir aprobación de la ciudadanía para ser financiados, aunque sea parcialmente, con recursos del Estado. (pp. 558 - 559).

Reasumiendo la presidencia el señor Henry Pease García, interviene el señor Jorge del Castillo Gálvez (PAP) manifestando:

(...) a mí me ha persuadido de que la fase denominada de financiamiento público directo - o sea, del aporte dinerario a los partidos por cada voto y de acuerdo con determinados pisos de proporcionalidad - debería ser reservado para un mejor momento. En una etapa de austeridad, de ajuste fiscal, de reforma tributaria y de crítica hasta por gastos mínimos que se realizan en tal o cual dependencia, a la opinión pública le resulta incomprensible hablar de financiamiento de partidos, por muy poco que sea. Sugiero, entonces, que en una mejor oportunidad fiscal tomemos una decisión con mayor conciencia ciudadana (...). (p. 569).

El responsable de la junta informante, Amprimo Plá (SP-AP-UPP), indicó:

(...) Lo del financiamiento es un tema polémico en el que podríamos ver una forma de aplicación progresiva y paulatina de acuerdo con las posibilidades presupuestales; pero si los partidos no tienen mecanismos

de financiamiento claros, seguiremos en lo mismo. Tenemos que discutirlo en su oportunidad, que no es este momento (...). (p. 570).

Concluye la referida sesión con la aprobación de los dos primeros artículos del Título I de la Ley de Organizaciones Políticas, en aquel entonces Ley de Partidos Políticos. El día jueves 18 de setiembre del año 2003, en la sesión 12°, bajo la presidencia del señor Marciano Rengifo Ruiz, el congresista Amprimo Plá refiere respecto a la regulación del financiamiento público:

(...) En todos los casos, la regulación del tema del financiamiento, lamentablemente, ha venido precedida por escándalos públicos en los cuales se ha visto financiamiento prohibido, que es utilizado por partidos políticos y por candidatos, situaciones que obligan justamente a su regulación (...). Entonces, ¿cuál es el objeto de regular el financiamiento? Aclarar al elector quién está detrás del partido. Así como los médicos atienden a sus pacientes externamente pero no pueden ver lo que tienen dentro y, por tanto, tienen que recurrir a la resonancia magnética o los rayos equis, entre otras pruebas, igual ocurre con los partidos: caras vemos, pero sentimientos no conocemos.

En consecuencia, el tema que está detrás es el aspecto económico y, por tanto, hay que hacerlo transparente. Como decía, a las personas se les conoce por lo que dicen, pero no siempre por lo que hacen. En ese sentido, el tema económico es fundamental para entender la dinámica de los partidos políticos (...). Pido que reflexionemos al respecto, porque no se trata de criticar por criticar, ya que, evidentemente, nuestro país pasa por una situación económica complicada. En primer lugar, creo que la aceptación o rechazo del financiamiento público es una cuestión de desarrollo político o conveniencia nacional, más que una lógica formal. Se trata de un principio que debemos detallar. Al fortalecerse un sistema de financiamiento público se impide o se limita el financiamiento privado, que nunca viene por las puras y jamás se dirá las motivaciones. No hay

apóstoles que den dinero a los partidos sólo porque son buena gente (...).

(...) se busca justamente nivelar, al menos de manera relativa, la desigualdad económica que se da entre las diversas opciones políticas. Porque si uno defiende una opción que no necesariamente es acorde con los intereses de los grandes capitales, no recibirá financiamiento privado, ello es evidente en la realidad. Entonces, se busca que haya un mecanismo que, por lo menos parcialmente, equilibre justamente las desigualdades que se producen. Otra razón es porque al haber financiamiento público los partidos tendrán una mayor independencia, es decir, no dependerán ya de quedar bien con el que los apoyó en la campaña y con el que tiene que volver a respaldarlos en la siguiente campaña. En suma, van a tener una mayor independencia en su actuación política (...).

En consecuencia, ¿qué es lo que busca un financiamiento público? Igualdad, independencia, democracia de afuera y entre partidos, como también un eficaz funcionamiento legal y constitucional, porque ese financiamiento va a venir acompañado de la obligación de una rendición de cuentas. Si queremos que los partidos sean realmente de alcance nacional, es obvio que no van a vivir de polladas, anticuchadas o pachamancas. Si les exigimos que tengan locales en el ámbito nacional, que hagan vida partidaria, que formen líderes y que cuenten con canales para crear el pluralismo democrático, tenemos que dar los mecanismos necesarios para ello.

La verdad es que los partidos no tienen ni siquiera para el té, quien haya hecho vida partidaria no me dejará mentir. Lo demás son solamente ilusiones y buenas voluntades. Normalmente son los dirigentes quienes proveen de recursos económicos y, por tanto, ello incluso genera ciertos derechos de esos dirigentes con respecto a los demás militantes. En esa



lógica, también el tema del dinero público es un aspecto que tiene que ver con la independencia (...). No se niega la posibilidad de que haya financiamiento privado, porque creo que también caeríamos en una ingenuidad si pensáramos que los partidos podrán subsistir solamente del aporte público. Si este aporte es del 100 por ciento, las agrupaciones serían dependientes del Estado.

En tal sentido, se busca un criterio de equilibrio, por lo cual se permite el aporte privado, pero limitado en sus montos anuales y, además, conocidos. Asimismo, menciona que pueden existir donaciones anónimas y aquellas que provengan de actividades sociales como por ejemplo las rifas, pero deberán ser limitadas, de tal forma que nadie pueda señalar que a través de este tipo de financiamiento oculto se está encubriendo intenciones secundarias. En ese sentido puntualiza: (...) Si se demuestra que los partidos tienen un financiamiento por encima de los montos que se contemplan como aportes individuales, hay multas; si se determina que reciben financiamiento oculto por encima del monto que se contempla en la norma, también hay multas.

Se prohíbe cualquier financiamiento a través de empresas del sector público, etcétera (...). Pero sí creemos importante hacer presente un tema que nos parece fundamental no solamente para la creación y solidez de un sistema de partidos sino, además, para el fortalecimiento de nuestra democracia. ¿Habrà financiamiento público? Sí, pero a partir del 2007 y de acuerdo a las posibilidades presupuestales y a situación de la economía nacional (...). (pp.704, 705, 706).

A su turno, el congresista Llique Ventura (PP) expresa:

(...) Estoy en total desacuerdo, aunque en este Parlamento haya 119 congresistas que estén a favor, con que los partidos políticos sean financiados con recursos del Tesoro Público. Y si hay que hacerlo a título

personal, quiero dejar sentada mi posición para que quede registrada en el Diario de los Debates y en la historia de este Parlamento (...). (p. 707).

El congresista Negreiros Criado (PAP) interviene y señala:

(...) no estamos de acuerdo con el financiamiento público, excepto algo estrictamente indispensable, que es la franja electoral y alguna otra facilidad. En este sentido, paso a la segunda parte, que es la relativa al financiamiento privado, en cuyo caso los requisitos fundamentales son la transparencia y la publicidad que debe darse en las donaciones. Por ejemplo, en mi partido hay casos paradigmáticos: algunas personas no han testado para la propia familia sino para el partido. Y si señalamos las limitaciones que se proponen, habría limitaciones que resultarían injustas y ahistóricas. (p. 711).

Por otra parte, la congresista Mercedes Cabanillas Bustamante adicionó:

(...) en el tema del aporte privado ya no se distingue entre personas naturales y personas jurídicas, sino que se pone un solo tope al aporte privado, individual o jurídico. Ese tope está en las 60 unidades impositivas tributarias, que viene a ser unos 180 mil o 200 mil nuevos soles, más o menos, según mi cálculo (...). (...) el aporte privado debe tener restricciones y transparencias, ya que luego quien aporta pretende, por el peso del dinero, reemplazar el peso de la democracia que debe de primar en todos los niveles de la vida de un partido, desde la toma de decisiones hasta la ejecución de los proyectos o actividades a cargo de la militancia o de los dirigentes intermedios.

Entonces, este tema, por ejemplo, debe tener su correlato en el artículo 30, de manera que se agregue un inciso entre las prohibiciones de recibir contribuciones, sobre todo en cuanto a las que provengan de entidades públicas, confesiones religiosas, etcétera, y que no reciban contribuciones de proveedores de bienes y servicios del Estado. En tal

sentido, la prohibición debe ser expresa: no recibir aportes privados de entidades jurídicas que estén constituidas como proveedores de servicios o de bienes por parte del Estado", porque se puede entrar en un conflicto de intereses por la intencionalidad o el propósito que se pretenda lograr cuando un partido político, una agrupación o un movimiento independiente asuma el poder del Estado y, por tanto, llegue a tomar las riendas de la administración pública (...).

Las aportaciones anónimas son peligrosas, por eso no deben permitirse. Todas tienen que ser identificadas para los efectos de la rendición de cuentas y el control pertinente. Yo recomendaría que se retire el tema de las aportaciones anónimas, aun cuando el tope esté señalado en 30 unidades impositivas tributarias (...). No comparto la posibilidad de canalizar recursos financieros públicos a los partidos políticos, porque las condiciones sociales y económicas del país no lo permiten (...). (...) no están dadas las condiciones sociales ni económicas para que haya financiamiento público, con mayor razón cuando la opinión ciudadana, en su gran mayoría, discrepa de esta posibilidad.

Creo que si los partidos políticos tuvieran un mecanismo público de financiamiento habría mayor transparencia y también la posibilidad de un ejercicio sano y autónomo de control desde el Jurado Nacional de Elecciones a través de la dirección correspondiente; pero quizás esto pueda ser para más adelante. Habría que evaluar si la tercera disposición transitoria que se ha incorporado, que determina que la distribución de fondos sería aplicable a partir del 2007, puede ser una salida; pero hoy por hoy no es conveniente para los partidos políticos aceptar este tipo de financiamiento de parte del Presupuesto de la República. (pp. 712 -713).

En respuesta a la intervención de la parlamentaria Cabanillas, el congresista Amprimo Pla (SP-AP-UPP) refiere:

(...) La realidad es que, en el fondo, todos podemos ser proveedores del Estado; por ejemplo, un profesional que emite una consulta de cualquier entidad pública es un proveedor del Estado. Entonces, ¿dónde está la transparencia? En que es público, se conoce el nombre, se publica en el portal respectivo de internet. En ese caso, está sujeta a la crítica y al conocimiento de todas las personas, de los medios de comunicación y, por tanto, habría la posibilidad de que haya una crítica política.

Sin embargo, prohibirlo es bien discutible, porque yo diría: ¿Quién no es un potencial proveedor? Cualquier profesional puede ser un proveedor, cualquier persona que le vende gasolina a una entidad pública es un proveedor. Entonces, el tema tiene sus bemoles. Por eso, reitero, la alternativa es hacer público, justamente, ese financiamiento. (pp. 713-714).

En seguida, el señor Valdez Meléndez (GPDI) dijo:

(...) El artículo 27, dispone: "Los partidos reciben financiamiento público, directo e indirecto, y privado, de acuerdo a la presente ley". Nosotros no podemos ir contra la opinión pública. Si preguntamos al pueblo peruano si está de acuerdo con que los partidos políticos sean financiados por el erario nacional, de hecho, la respuesta va a ser negativa. Esta posición de la ciudadanía nos debe llevar a una reflexión.

Por ello, debemos retirar esa propuesta de financiamiento. Yo no estoy de acuerdo con que los dineros del Estado sirvan para financiar campañas electorales; y todavía hay una contradicción con lo dispuesto con el primer párrafo del artículo 28°, que indica: "Sólo los partidos y movimientos políticos que obtengan representación en el Congreso reciben del Estado el equivalente al 0,1% de la Unidad Impositiva Tributaria por cada voto emitido a su favor, para elegir representantes al Congreso". ¿Y qué pasa cuando todavía no tengamos elecciones? ¿Y

los nuevos partidos políticos?. Es necesario que se respondan estas interrogantes. (p.714).

El señor Franceza Marabotto (UN) expresó:

(...) Nada puede ser más peligroso para una democracia que el hecho de que un partido político sea financiado con recursos públicos, con mayor razón cuando nuestro país es pobre. Además, pensar que el Estado no se encuentra representado por la actividad privada, por las iniciativas políticas, económicas y sociales, es creer que el país existe solamente en la forma de gobierno establecida por la ley, ésta y las que hemos hecho. Innegablemente, creo que, con cierta lógica, se puede decir que eso no es así. Todo el mundo tiene derecho a contribuir con la agrupación con la que simpatiza políticamente para que acceda al gobierno de su localidad o del país. Un partido político se forma no con otro fin sino de preservar la Constitución o de cambiarla - si desea - y, además, de gobernar el país que quiere. (p.715).

Concedida la interrupción al congresista Barrón Cebberos (UN), este declara:

(...) Tengo la impresión de que mi distinguido amigo, el colega presidente de la Comisión de Constitución, está pensando en un mundo que no es el peruano. Pretender financiar los partidos políticos - y por eso no puedo estar más de acuerdo con lo que manifiesta el colega Franceza Marabotto - con fondos del Tesoro Público es realmente retirar dinero del erario nacional, cuando sabemos que no nos sobra recursos del presupuesto nacional (...).

Quizás en otras democracias más avanzadas y desarrolladas - como Suiza, Suecia o lo que fuere - podría pensarse eventualmente en la viabilidad de esta propuesta, mas no en un país empobrecido que afronta problemas de terrorismo y de delincuencia en las calles, el cual requiere todo el apoyo del Estado para distribuir sus recursos en favor de los

sectores más necesitados. No puedo pensar, y por eso nadie podría decirlo, que un parlamentario esté haciendo *lobby* para poder financiar a su propio partido. Por lo demás, los partidos no necesitan financiamiento sino dinero para las campañas electorales, no confundamos las cosas (...).

(...) La persona que ha sido elegido en comicios libres - y, obviamente, ha vencido a todos sus oponentes - no puede jurar el cargo si no demuestra de dónde obtuvo el dinero para su campaña televisiva, cómo fue que lo gastó, cómo negoció con las radios y periódicos sus avisos, etcétera. Eso es transparencia y para ello no necesitamos sacar dinero del sector público con miras a financiar a los partidos políticos. (pp. 715 - 716).

El congresista Guerrero Figueroa (PA) contradiciendo la intervención de su colega Barrón Cebrenos, enunció:

(...) La democracia cuesta, colegas. Para que ella sea perfecta, el Estado tiene que invertir y controlar realmente que este dinero sea bien utilizado; de lo contrario, los pueblos del interior del país nunca podrán hacer política sino solamente aquellos que reciben recursos de fundaciones extranjeras, de empresarios, de narcotraficantes, etcétera. Lógicamente, hay varias formas de justificar y presentar los informes del caso. Espero que no se enfaden por mis palabras. Por ello, creo que el colega Barrón Cebrenos está equivocado en su apreciación sobre este concepto. No hay que vender cebo de culebra al respecto, sino discutir profundamente el tema.

El Estado tiene responsabilidad porque el partido pasa a desempeñar una acción pública, es decir, comienza a gobernar, a administrar el Estado. Por lo tanto, aquellos que financian al partido piden cuentas a éste cuando se encuentra en el gobierno: "Yo financié tu campaña, ahora dame las obras, hice esto y lo otro". En esta situación no hay

independencia sino dependencia de varios partidos cuando son financiados por determinados personajes (...). Hay que hablar en voz alta, señor Presidente, porque es un tema central de la vida política y no solamente para las épocas de campañas electorales.

Necesitamos escuelas de cuadros en el seno de los partidos para que haya políticos que sean bien formados y que no vengan solamente a sentarse y dormir en este recinto, sino que traigan propuestas discutidas debidamente en sus regiones y en sus pueblos. Por lo tanto, podría dar muchas razones más para este efecto, pero lo real es que se requiere la formación política de los jóvenes, quienes asumirán la responsabilidad pública y la conducción del país. En tal sentido, hay argumentos válidos para que los partidos reciban financiamiento (...). (pp. 716-717).

Reanudando su intervención el señor Franceza Marabotto (UN) expuso:

(...) Aquellos partidos políticos que recibieron financiamiento público y que se convirtieron a su turno en totalitarios tuvieron sus grandes expresiones; por ejemplo, Mussolini, en Italia, hablaba siempre en nombre del pueblo y cuando alguien decía algo diferente a lo que sostenía disponía que se le cortara la cabeza. Bonita forma de practicar la libertad, de hacer democracia y de crear partido. Todos saben que Mussolini creó su propia agrupación política - el Partido Fascista - y, por supuesto, con financiamiento público.

Evidentemente, estamos frente a otro escenario. Entiendo perfectamente que el congresista Amprimo Plá no ha dicho, no ha propuesto ni está por esa dirección, pero le hago ver modestamente los espacios que se pueden crear innecesariamente. El otro, que fue campeón en hacer este tipo de expresiones, dogmático como él solo, pertinaz, malsano y perverso para la democracia, fue Hitler. Él también creó otro partido político de enorme trascendencia y cuya actividad costó 20 millones de

mueritos a la humanidad. En ese caso, nadie podría decir lo contrario (...). (p.717).

El señor Amprimo Plá (SPAP-UPP) en respuesta a la intervención del congresista Xavier Barrón, precisó:

(...) Yo diría que el colega no ha leído el proyecto de ley que hemos planteado, porque de lo contrario se habría dado cuenta de que la tercera disposición transitoria dispone que la distribución de recursos formulada será a partir del año 2007, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal y a la posibilidad de la economía nacional (...).

En consecuencia, no hagamos demagogia, por favor, porque decir que el financiamiento público es pernicioso y citar los ejemplos que ha mencionado mi buen amigo Franceza Marabotto - los casos de Hitler y Mussolini - es confundir a la población, porque se trataba de situaciones en las cuales no había democracia sino autocracia y con partidos únicos. Nosotros estamos en un régimen democrático. Entonces, aprendamos de las experiencias producidas en otros contextos.

El financiamiento público permite más bien equiparar las situaciones de las distintas agrupaciones. Conviene más al Estado dar recursos a que los partidos se financien exclusivamente con fondos privados y que no se conozca de dónde provienen dichos fondos. En todo caso, el proyecto plantea un régimen mixto: que haya un financiamiento privado, pero con conocimiento de sus fines y con topes muy claros; y en cuanto al financiamiento público, que sea condicionado, evidentemente, a las posibilidades presupuestales y a la situación de la economía nacional. Así que no hay nada de perverso con este proyecto de ley, ni que los niños no van a tener la leche o que los viejitos no tendrán recursos para las inyecciones, etcétera. No, señor, las cosas no son así. El quid del asunto es establecer un sistema de partidos que pueda funcionar bien, que no dependa del financiamiento de personas que nadie conoce y que



realmente haga posible que los partidos puedan hacer una labor que no vienen realizando hoy. (p.718).

El legislador Carhuaricra Meza (SP-AP-UPP), declaró:

(...) En otro aspecto, creo que también es conveniente el financiamiento del Estado a los movimientos de permanente acción política. Y cuando hablo de movimientos me refiero a aquellas organizaciones políticas que desarrollan acciones permanentes al interior de la región o de la provincia, se constituyen en fiscalizadores de las autoridades elegidas y, es más, asumen el rol de oposición cuando solamente tienen regidores o consejeros, desplazando así a los tradicionales partidos llamados del contexto nacional.

Igualmente, hay ausencia del espíritu de descentralización en el debate sobre la obligada distribución del financiamiento hacia los comités regionales de los partidos políticos, porque, finalmente, estamos viendo que el financiamiento puede quedarse solamente en la cúpula partidaria. Por ello, tiene que indicarse cómo se va a hacer esa redistribución en el interior del partido y también en los comités regionales y provinciales (...). (p. 719).

El señor Bustamante Coronado (FIM) puntualizó:

(...) Por ello, el proyecto de ley de mi autoría, Nro. 3164, plantea un financiamiento mixto, permitiendo recursos privados y públicos. El subsidio estatal, deberá estar destinado a la difusión de publicidad electoral en medios televisivos y radiales en períodos no electorales en espacios mensuales de 30 minutos, asimismo, se propone su acceso a los medios de información escritos (...). (p. 721).

Por otra parte, el señor Chávez Sibina (PA) de manera breve reflexiona:

Señor presidente: Perú ahora está de acuerdo con el subsidio estatal a las organizaciones partidarias porque ello va a permitir que los pobres lleguen al poder y, por tanto, gobiernen el país; de lo contrario, solamente los que tienen dinero podrían alcanzar ese objetivo (...). (p.722).

Moyano Delgado, adiciona:

(...) La ciudadanía peruana, la población, los pueblos que reclaman todos los días en las calles, los maestros, incluido muchos de nosotros, no estamos preparados para entender y aceptar que el Estado peruano pueda financiar a los partidos; además, hay que explicar algo: no financiaría la vida del partido ni su propia participación en las elecciones sino la posibilidad de dar capacitación. Hagamos un cálculo matemático, aunque aclaro que no soy matemática: si un partido político logra 500 mil votos, obtendría del Estado una cantidad aproximada de un millón y medio de nuevos soles, que, divididos en cinco años, significaría una asignación cercana a los 200 mil 500 al año.

Pero si lo multiplicamos por cinco o por seis partidos, estaremos hablando de más de un millón 700 mil nuevos soles al año, cantidad que desembolsaría el Estado. Si tuviéramos tres dedos de frente - y pido disculpas por adelantado si alguien se siente ofendido por mis palabras, Presidente -, estaríamos diciendo que los maestros salen a las calles porque hubo una promesa que se les hizo para aumentarles sus remuneraciones, en cuyo efecto el Ministro de Economía solicitó 900 mil nuevos soles, y de ahí la posibilidad de restringirlo y poner un punto más en el IGV para aumentarles 50 nuevos soles a cada maestro, lo que no se puede cumplir. Sin embargo, estamos hablando de aportar al año para los partidos - en el supuesto de que fueran cinco - más de un millón y medio de nuevos soles anuales (...). (pp. 722 – 723).

El señor Herrera Becerra (PP), discrepando con la postura expuesta por el señor Barrón asevero:

(...) Finalmente, yo sí discrepo con el congresista Barrón Cebreros con respecto al tema del financiamiento. Por eso, debo decirle: ¿quién construye ciudadanía?, ¿quién construye los fundamentos de gobernabilidad del país?, ¿solamente la prensa? No, señor, son los partidos políticos los obligados a crear una conciencia ciudadana pública, en cuyo efecto el Estado debe invertir en las instituciones que, obviamente, enseñen y estén obligadas a construir la gobernabilidad (...).

(...) un país que haga viable que en el Perú impere realmente un estado de derecho, el cual, además, se legitima en la representación con la participación, que son los elementos fundamentales que hemos introducido en la Constitución Política, en la Ley de Bases de la Descentralización y en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Por estas consideraciones, señor Presidente, pienso que el Estado está obligado y debe financiar a los partidos políticos; además, la rendición de cuentas debe ser pública, de tal manera que no se pasen facturas por debajo de la mesa y se hagan pactos que nadie sabe. Queremos un Estado transparente, participativo, democrático y que construya ese orden con los pilares fundamentales en una democracia: los partidos políticos. (pp. 724-725).

El señor Ayaipoma Alvarado (PP) exteriorizó:

(...) Con respecto al financiamiento, tema del que se ha hablado bastante, estoy de acuerdo con el financiamiento mixto, es decir, que sea público y privado, como sucede prácticamente en todos los países de Latinoamérica, excepto Venezuela, donde todos los partidos reciben recursos públicos. El Estado tiene que garantizar de alguna manera la permanencia de la democracia en el país (...). Por eso, en este caso defendiendo la posición de que el financiamiento sea público, pero también privado, obviamente con los topes establecidos. Si bien las corporaciones partidarias son entes

privados, tenemos que admitir también que, realizan funciones públicas. Sobre el financiamiento privado, no me parece conveniente que se haya eliminado la posibilidad de los "donantes anónimos". ¿Volvemos a lo mismo, señores? ¿Cómo se va a permitir que donantes anónimos participen económicamente en un partido político? ¿Qué transparencia hay ahí, por favor? (...).

En referencia a las aportaciones permitibles, se ha aumentado hasta 60 unidades impositivas tributarias - algo de 186 mil nuevos soles - las aportaciones de personas naturales o jurídicas. Con esta norma, qué fácil puede resultar que veinte personas aporten 186 mil nuevos soles. Me parece que esta parte del proyecto es muy mala, por lo cual creo que mi bancada no va a apoyarla de ninguna manera (...). (p. 727).

La señora De La Mata de Puente (PAP), opina:

(...) sobre el financiamiento de los partidos, creo que el Estado debe financiar directamente por medio de las franjas electorales, más sí lo puede hacer indirectamente, que constituye un apoyo real y sustantivo a los partidos políticos. No me parece bien que se financie directamente con dinero para la campaña de algunos políticos (...). Pero sí podrían recibir aportes privados y dar cuenta de ellos, porque tiene que darse cuenta de los gastos y ser transparentes (...). (p. 728).

El señor Gasco Bravo (PAP) indica:

(...) Finalmente, no puedo dejar de referirme a un asunto sumamente sensible y delicado para la ciudadanía, como es el financiamiento público de los partidos políticos. Esta propuesta, que puede considerarse una medida promotora del fortalecimiento institucional de los partidos, resulta contraproducente en un escenario de protestas sociales de diversos sectores que reclaman una mayor asignación de recursos. Señor

Presidente, ante las graves limitaciones económicas del fisco, propongo que el financiamiento público se haga efectivo a partir del año 2007. (pp.728-729).

El señor Morales Mansilla (SP-AP-UPP) formula:

(...) Si hoy proponemos, en la situación en que estamos, que el Estado financie a nuestras organizaciones, habrá una reacción negativa de la ciudadanía (...). Creo que se ha hecho bien en considerar este tema en una disposición transitoria del proyecto; no obstante, hay problemas que debemos tener en cuenta. En ambos casos, para el otorgamiento de la franja electoral y el financiamiento público, se hace una diferenciación. Los partidos políticos son tales porque son y no por el número o sus calidades cuantitativas. Por lo tanto, no debe haber diferenciación en cuanto se refiere al financiamiento y a los tiempos de publicidad que se asignen.

El tratamiento debe ser igual para todos y no en función al volumen electoral o al número de representantes que tengan en el Congreso de la República. Finalmente, otro tema que me parece incorrecto es el relacionado al otorgamiento de franjas electorales en forma sostenida, pero que toma en cuenta solamente a los medios de comunicación hablados o televisivos del Estado, no a los medios de comunicación escritos, en los que se debe considerar por lo menos una publicación de un octavo de página mensual (...). (pp. 729 -730).

El señor Requena Oliva (FIM) acota:

(...) Con respecto a que el Congreso de la República o el Gobierno subsidie a los partidos políticos, quien habla no comparte dicho planteamiento porque la ciudadanía la desaprobaba rotundamente y, por tanto, nos haría la siguiente pregunta: ¿Cómo hay dinero para mantener a los partidos políticos y no existen recursos para el programa del vaso

de leche, para los comedores populares, etcétera?. En suma, señor Presidente, creo que la medida que se plantea es impopular. (p.730).

Sobre el particular, el señor Martínez Gonzales (GPDI) refirió:

(...) Si bien estamos exigiendo el financiamiento a los partidos regionales, hay que poner un límite a las aportaciones económicas no de carácter individual sino de todos aquellos que quieren financiar un partido político, porque tenemos la experiencia de todas aquellas expresiones económicas que se han traducido en los partidos políticos, los cuales han quedado endeudados políticamente y, por tanto, terminaron entregando nuestros recursos naturales y también nuestras empresas (...). Por lo tanto, hay que poner un límite a las aportaciones del conjunto de quienes pretenden apoyar a un partido político, porque si lo dejamos libre habrá quienes reciban más y habrá otros que no reciban nada; de lo contrario, los movimientos regionales, los movimientos indígenas, los movimientos campesinos, al igual que las organizaciones políticas regionales, jamás podrán aspirar a un posicionamiento nacional, porque los partidos tradicionales tienen otras aspiraciones (...).

Finalmente, señor presidente, espero que el debate sobre los partidos políticos no solamente se lleve a cabo en las organizaciones nacionales, sino que también se dé vigencia a todos los partidos regionales que participaron en estas últimas elecciones y que hacen actividad política permanente en nuestras regiones, donde los partidos políticos tradicionales no han podido consolidarse. (p.731).

El señor Villanueva Núñez (PA) señaló:

Considero que la disposición para que los partidos de carácter nacional tengan derecho a recibir financiamiento del Estado debe regir a partir del año 2006. Creo que los partidos políticos están bastante desprestigiados en la actualidad, por lo que necesitan reencontrarse con la población. Es

cierto que ellos son el instrumento, la base y el pilar de la democracia; pero, para hacerse merecedor a los recursos, que sería legítimo, es necesario que primero haya una reinserción con la sociedad y esperar hasta el año 2006 para que esto pueda ser factible. Pienso que los aportes particulares deben tener una limitación en la propia ley, de tal modo que los partidos no se vean obligados al chantaje ni menos a la compra venta de conciencias. (p. 732).

En la 14° sesión matinal del día 25 de setiembre de 2003, bajo la presidencia del señor Henry Pease García, se reanuda el debate e interviene el parlamentario Amprimo Plá (SP-AP-UPP), en su condición de presidente de la comisión informante sosteniendo:

Las modificaciones al texto de la semana pasada son las siguientes: (...) En cuanto al artículo sobre el financiamiento público directo, debemos decir que se ha recurrido a una fórmula más equitativa. Usted sabe que en el proyecto de ley se planteaba inicialmente que los partidos recibirían un porcentaje de la UIT por cada voto que obtuviese para el Parlamento. La fórmula que se ha escogido - que es muy semejante a la que vino en el dictamen original - señala que el 40% se reparte de forma equitativa y el porcentaje restante se distribuye de acuerdo a los votos logrados por cada partido en la elección de representantes al Congreso (...). (p. 847).

La señora Núñez Dávila (FIM) asevera:

(...) En cuanto al artículo 27° del texto sustitutorio, debo señalar que no estoy de acuerdo en que los partidos políticos reciban financiamiento del Estado. Nosotros contamos con un país que está en crisis económica, que a veces no tiene dinero ni para solventar la caja fiscal. Entonces, cómo vamos a permitir que los partidos estén financiados por el Estado. Yo creo que la financiación solamente debe provenir de la entidad privada y de los propios partidos (...). Entonces, en el artículo 29°, financiamiento privado, se agregaría el párrafo siguiente: "No menos del 10% de lo que

reciban los partidos por recursos procedentes de la financiación privada será destinado a la capacitación de sus afiliados. (p. 851).

El parlamentario Solari de la Fuente (PP), afirmó:

(...) Luego, tengo una observación adicional sobre el financiamiento de los partidos. Sé que ello no se va a votar hoy, por lo que prefiero no extenderme en el tema, pero sí quiero señalar que el financiamiento por el Estado es fundamental (...). La pregunta es si un partido puede sostener por sí solo a su comité en una provincia pobre. Entonces, negar a los partidos políticos el financiamiento del Estado es un instrumento para mantener el dominio de los militantes urbanos sobre los militantes rurales, que no tienen ocasión de desarrollarse porque el comité ni siquiera puede proveerlos de elementos e instrumentos de ejercicio partidario; por ejemplo, que el propio comité invite a un dirigente nacional o que genere documentos para que se distribuyan entre sus miembros.

De otro lado, es obvio que el financiamiento público es una forma de proteger la línea del partido, porque pudiera ser que para una campaña se recurra a un gran grupo económico, el cual va a pasar la factura tarde o temprano, y los militantes no tienen por qué terminar conculcando el ideario del partido por intereses particulares de una cúpula. Entonces, el tema del financiamiento del Estado es en este momento una tarea de los propios partidos, que deben hacer una difusión clara de esta materia pues la corriente de opinión está en contra; pero lo está por una absoluta desinformación sobre la importancia que va a tener dicho financiamiento en las provincias rurales y olvidadas del Perú. Casualmente, como la elección la decide el voto urbano, los electores y los partidarios rurales prácticamente no tienen la representación y el instrumento político correspondiente (...). (p. 855).

En seguida interviene el señor Morales Mansilla (SP-AP-UPP) quien refiere:



(...) Aunque sé que no se va a votar el día de hoy, quiero finalmente referirme a lo del financiamiento (...). Creo que hace bien la Comisión al considerar en la tercera disposición transitoria que el respectivo artículo de la ley entraría en vigencia a partir de enero de 2007. Esto podría ser así, pero lo que sí preocupa es que en este artículo 28°, relacionado con el financiamiento público, se discrimine a los partidos políticos en función de sus condiciones cuantitativas, no cualitativas. Es decir, me parece discriminatorio que la transferencia que realizará el Estado sea de 40% en partes equitativas y 60% en función del número de votos conseguidos por cada partido político en la última elección (...). (p. 856).

La congresista Cabanillas Bustamante Mercedes indica al respecto:

(...) Señalé en mi intervención de la semana anterior que era comprobadamente inconveniente recibir fondos que provengan de personas naturales o jurídicas proveedoras de instituciones públicas. Esto es obvio y tiene un objetivo lógico: preservar al partido político y su toma de decisiones de cualquier influencia externa que no tenga como peso la argumentación sino el aporte económico, el cual puede distorsionar el claro y transparente funcionamiento de una institución política. Pero se señaló que, en la práctica, todos somos - como personas naturales o como parte de personas jurídicas - potenciales proveedores de bienes o de servicios de una entidad pública.

Ese argumento no lo encuentro sostenible para negarse a recoger esta iniciativa. En todo caso, me daría la razón, porque al incorporar una prohibición de esta naturaleza ya sabríamos que estamos impedidos de hacer aportes económicos a una institución política si somos personas naturales o jurídicas que proveemos al Estado, a instituciones públicas, a organismos públicos. Creo que sobre este tema es bueno recoger experiencias internacionales. Yo he tenido la inquietud de revisar la legislación comparada, y en las leyes de partidos políticos de Argentina,

Brasil, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela existen prescripciones similares. Entonces, se puede hacer un esfuerzo adicional al respecto (...).

Por eso es que reitero esta propuesta para que merezca, en todo caso, una evaluación mayor y se profundice un poco más sobre los riesgos o el costo-beneficio que una medida de esta naturaleza puede significar en el funcionamiento de un partido político, al cual debemos, como he señalado, garantizarle una absoluta autonomía. (pp. 857 - 858).

La parlamentaria Moyano Delgado indica:

(...) Con relación al financiamiento de los partidos, en la primera oportunidad manifesté cuánto gastaría en ello el Estado. Sin embargo, se dice aquí que dicho financiamiento se hará de manera directa e indirecta y explica que sólo los partidos que logren representación en el Congreso recibirán financiamiento público directo.

Pero no se explica qué tipo de financiamiento público recibirán los grupos que no logren representación congresal, porque, si es que se insiste en esa propuesta, no está especificado a quiénes se dará financiamiento público indirecto, por ejemplo. (p. 859).

En seguida el congresista Amprimo Plá (SPAP- UPP) aclara: “Se ha hecho mención a que no existe el financiamiento indirecto. El financiamiento público indirecto es justamente la franja electoral”. (p. 866). Esta sesión culmina con la aprobación del artículo 3° hasta el artículo 26, habiéndose aprobado por separado el artículo 17°.

En la 16° sesión, celebrada el jueves 2 de octubre de 2003, bajo la presidencia del señor Henry Pease García, el señor Amprimo Plá (SPAP-UPP) alegó:

(...) En las democracias consolidadas, en las que se ha podido superar la situación de fragilidad existente en el Perú, sí hay financiamiento público de los partidos políticos. Hay que señalar que, en todos los países de América Latina, salvo los casos de Chile, de Venezuela - bajo el régimen de Chávez - y del Perú hay financiamiento público. Por lo tanto, la ley contempla dos clases de financiamiento: el público - a cargo del Estado - y el privado - el que obtienen los partidos políticos de personas particulares - .

En cuanto al financiamiento público a los partidos políticos, la iniciativa contempla que se dé en forma directa, a través del aporte económico, y en forma indirecta, que corresponde a lo que han venido recibiendo los partidos mediante la franja electoral (...). Por lo tanto, cuando se ha regulado el tema del financiamiento de los partidos políticos, lamentablemente, en todos los casos, ese tema ha venido precedido por experiencias frustrantes, por denuncias de corrupción, de soborno o de chantaje, por el uso de la intimidación para obtener el poder político, o porque hay experiencias de influencia del poder económico sobre el poder político.

Debemos señalar que el alza continúa de los costos de las campañas electorales - cada vez más sofisticadas -, el aumento mal controlado en los gastos de financiamiento de los aparatos y la necesidad de moralizar la vida pública ha incitado que se regule el tema del financiamiento de los partidos políticos. Asimismo, debemos indicar que el clarificar el financiamiento - porque la ley contempla la obligatoriedad de presentar anualmente una relación de gastos e ingresos obtenidos por cada partido - tiene por objeto transparentar quiénes están detrás de los partidos políticos; porque caras, vemos, pero intenciones, no conocemos.

No hay que conocer a las personas sólo por la cara, sino también por sus actos y por los hechos. Así como un médico tiene que recurrir a la

radiografía o a la resonancia magnética cuando opera para saber qué hay detrás de la piel; en cierta forma, también se debe conocer quiénes están detrás del financiamiento en el caso de los partidos políticos. ¿Cuáles son las bases para el financiamiento público?. En primer lugar, la aceptación o rechazo de esta propuesta responde, más que a la lógica, a un aspecto relacionado a la convivencia nacional y al desarrollo político de un país. Con el fortalecimiento del financiamiento público se busca impedir o limitar el financiamiento privado que, como todos sabemos, se efectúa siempre con alguna intención adicional.

Aparte de la simpatía que pudiera guardar la persona que aporta un monto determinado a un partido político, todos sabemos que cuando alguien financia un partido, siempre lo hará para buscar tener una buena relación con quien ostentará un cargo público después de las elecciones. (...) con la contribución económica del Estado a los partidos se igualan las diferencias entre partidos que pudieran tener una mayor captación de financiamiento privado frente a otros. Por otro lado, con el financiamiento público también se obtiene independencia, porque el político que recibe dicho financiamiento no dependerá tanto del financiamiento privado y, por tanto, tendrá una mayor libertad de acción, lo cual redundará en una mejor eficiencia y funcionamiento de las instituciones políticas.

Si todo es público, se puede decir que hay un subsidio de la democracia; pero si se retira todo tipo de apoyo público, surgen prácticas equivocadas de desvío de fondos, tal como se ha tenido conocimiento a partir de la historia y de las experiencias tanto del Perú como de otras partes del mundo. Creo que el dilema surge entre optar por la campaña barata o la victoria cara; por tanto, me parece que debemos entender que, si bien ningún sistema electoral caro es eficiente, tampoco ningún sistema electoral gratuito es creíble.

Se está buscando una fórmula mixta; por tanto, la ley no sólo contempla un financiamiento público proporcional a la votación obtenida en las elecciones parlamentarias - repartiéndose el 40% de ese financiamiento en forma igual entre todos los partidos con representación parlamentaria y el 60% en forma proporcional a la votación que haya obtenido el partido en la elección parlamentaria -, sino que establece además algunas condiciones para el financiamiento privado. Se fijan topes máximos de aporte anual de personas naturales o jurídicas, por ejemplo; se establece un límite para las llamadas *aportaciones anónimas*, que a veces son fruto precisamente de rifas o de actividades organizadas por los propios partidos, que no se pueden llegar a determinar y, por lo tanto, hay evidentemente un monto menor, porque a través de la aportación anónima se busca encubrir aportes que no se desean declarar.

Por otra parte, se establecen topes para la contratación de publicidad en los medios de comunicación, de forma tal que los partidos políticos no puedan contratar más de cinco minutos de publicidad diaria por estación de radiodifusión o de televisión. Se establece la obligación de que los medios de comunicación vendan esa publicidad en montos equivalentes entre todos los partidos. No podrá haber ventajas de un partido sobre otro y, por tanto, serán supervisados por la gerencia respectiva y, además, se establece cuáles son las fuentes de financiamiento prohibido. Se fijan las sanciones en caso de que no se cumpla lo establecido en la ley y también se dispone que no sólo exista una franja electoral en época de campaña, sino también en período no electoral (...).

Hay que mencionar que la propuesta legislativa contempla una disposición transitoria en el sentido de señalar que el financiamiento público sólo regirá a partir del año 2007, es decir, no procederá de manera inmediata ni afectará la Caja Fiscal; además, se otorgará en períodos anuales si las posibilidades presupuestales y económicas del país lo permiten. Sin embargo, consideramos que es importante

establecer, acorde con lo que se aplica en otras partes del mundo, que el principio del financiamiento de los partidos políticos estará condicionado a las posibilidades presupuestales y económicas del país (...). (pp.1044 y 1045).

En seguida hace uso de la palabra la señora Vargas Gálvez de Benavides (UN), quien expresa:

(...) hay que señalar que, por tratarse de recursos públicos orientados a los partidos políticos, se debe tener mucho criterio y ser muy diligente en la supervisión de esos recursos. Para una correcta acción de control y para un cruce de información objetivo, se debe exigir que los partidos políticos que son receptores de recursos públicos presenten un plan anual de actividades, de modo tal que dicho documento sirva como un referente de la contabilidad detallada de ingresos y gastos que deben presentar ante la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, conforme al artículo 34 del texto sustitutorio.

También hay que precisar a través de qué entidad se otorgaran dichos fondos, sería la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y, por esa razón, sugerimos que se corrija el texto del mencionado artículo. En el último párrafo del mismo artículo 29 se debe suprimir el texto: "[...] El primer quinto será entregado 30 días después de presentado el informe financiero al que se refiere la presente ley", ya que no tiene sentido exigir un informe financiero sobre dinero que aún no ha sido percibido.

Con relación al artículo 31, "Fuentes de financiamiento prohibidas", habría que agregar un inciso que establezca la prohibición de recibir contribuciones de personas naturales o jurídicas que contraten con el Estado. La razón de sugerir la adición se justifica en la medida en que ese tipo de contribuciones promueve e incentiva el compromiso de retribución de favores políticos. Con relación al artículo 34, "Fiscalización

y control", me permito alcanzar algunas correcciones en materia de redacción.

Para empezar, la sumilla del artículo debería ser "Verificación y control", que coincide con el texto del segundo párrafo del artículo. Asimismo, hay que cambiar la expresión una contabilidad detalla de sus respectivos ingresos y gastos por el término informe financiero, y habría que puntualizar la responsabilidad de la ONPE, en su calidad de órgano jerárquico superior de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios. Respecto al artículo 36, "De las sanciones", sugiero que en el inciso c), además de señalar la aplicación de una multa por contribuciones prohibidas de manera individual, se deben considerar los aportes anónimos. Hay que tener en cuenta la tutela jurisdiccional efectiva y el debido proceso, resaltando que la ONPE es la instancia administrativa y el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la instancia jurisdiccional.

En el artículo 39, "Publicidad política contratada", habría que sustituir el término autoridad electoral competente por la precisa denominación Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios. Hay que aclarar sobre la gerencia que a ésta le corresponde la determinación del tiempo disponible en la franja electoral para cada partido. Respecto al artículo 41, "Espacios en radio y televisión en período no electoral", se propone el mismo tratamiento que lo dispuesto en el último párrafo del artículo 39°, en lo concerniente a los espacios de tiempo no utilizados (...).

Para finalizar, me parece saludable que el tema del financiamiento público de los partidos políticos se haga efectivo en enero de 2007, a fin de contar con el tiempo necesario para la publicidad y *vender* la opinión a todo el pueblo, a los interesados (...). (pp.1046 – 1047).

Mostrando desacuerdo por el financiamiento público directo, el congresista Mauricio Mulder Bedoya sostiene una vez más:

(...) presidente, la Célula Parlamentaria Aprista no va a apoyar el artículo referido al financiamiento público de los partidos políticos. Consideramos que los partidos políticos son entidades que surgen de abajo hacia arriba, son organizaciones populares, giran alrededor de ideas concretas (...). Retomando el tema, consideramos que los partidos políticos son entidades que surgen de abajo hacia arriba.

Sin duda alguna, si bien hay partidos políticos que surgen de arriba hacia abajo, con una orientación destinada, a veces, a favorecer determinados intereses particulares, en las auténticas democracias, sobre todo las que perduran en el tiempo, los partidos giran alrededor de organizaciones provenientes de la sociedad, *nucleados*, aglutinados alrededor de ideas, de conceptos, de planteamientos y de ideologías.

Eso ha permitido a dichas agrupaciones permanecer en la vida pública en aquellos países donde la democracia es un elemento fundamental (...). Y ello implica que los afiliados y las personas que simpatizan por ese partido político deben resolver su problema de financiamiento cuando se trata de campañas y del normal desenvolvimiento de su accionar. Por lo tanto, creemos que el concepto de financiamiento público de los partidos políticos no está claro, porque si se busca que no haya dependencia de los partidos políticos respecto a mecenas privados que los conduzcan - generalmente, ésta ha sido la motivación para introducir en otros países este concepto -, lo que haremos será trocar a esos mecenas privados por un mecenas público. En realidad, no se objeta que haya un mecenas privado, sino, que se desconozca quién es ese mecenas privado.

Por lo tanto, el tema del financiamiento de los partidos políticos no se corrige con que haya necesidad de financiamiento público, sino con que el financiamiento privado sea transparente. Por tanto, para nosotros, la transparencia del financiamiento de los partidos políticos es el elemento



fundamental que debe discutirse en este título, más no el del financiamiento público. Además, no consideramos que deban establecerse límites al financiamiento privado, como los que se establecen en el artículo 30. Por lo tanto, si nos oponemos al financiamiento público y pensamos que éste no debe existir, entonces no debe haber ningún tipo de límite al financiamiento privado, pero debe ser absolutamente transparente. Todos los ciudadanos deben conocer quiénes financian a los partidos políticos y cuál es su contabilidad (...).

Los partidos auténticamente democráticos, los que surgen de abajo hacia arriba, son financiados por sus afiliados, los cuales perfectamente tienen la posibilidad de ver la manera de que el monto de su aportación permita que el partido político se desenvuelva. Eso conlleva a que el compromiso del afiliado no sólo se limite a dedicar un poco de tiempo para analizar si después obtiene determinado tipo de ganancia cuando el partido político asuma alguna posición de gobierno, sino que también conlleva a un compromiso de carácter pecuniario, ya que esa persona, en su calidad de afiliado, también puede exigir que después se cumplan determinados derechos que la ley establece. En ese sentido, además de oponernos al artículo 29°, también nos oponemos al artículo 30°, pero no respecto al concepto de financiamiento privado, sino respecto a los límites que se están fijando a dicho financiamiento (...). (pp.1047-1048).

Interviene el señor Acuña Peralta (UN) manifestando:

(...) Si bien es cierto se está consignando una disposición transitoria que especifica que ese financiamiento se aplicaría desde el año 2007, personalmente no creo que para ese año mejore la situación económica del país. Además, si los partidos políticos quieren servir al país, lo mínimo que se les debe pedir es que participen en política con sus propios recursos. No me parece que se deba hacer política con los recursos del

Estado. Por esa razón, pido al señor presidente de la comisión informante que reconsidere el artículo referido al financiamiento público directo.

De acuerdo con esta propuesta, el país debería tener dispuesto para el referido financiamiento aproximadamente 45 millones de nuevos soles para el año 2007, y con ese monto se podrían hacer inversiones en sectores más importantes, mas no en los partidos políticos. Por ese motivo quiero dejar sentada mi posición en el sentido de que no estoy de acuerdo con que, mediante la presente propuesta legislativa, se apruebe el financiamiento público directo a los partidos políticos porque significará un gasto para el Estado y hay prioridades que cumplir para el año 2007 (...). (p.1050).

El señor Bustamante Coronado (FIM), expresó:

(...) Con el término indirecto podría entenderse como que los partidos políticos pueden recibir financiamiento de manera subrepticia - el término *indirecto* significa 'que no va rectamente a un fin, aunque se encamine a él' -, más aún si a partir del propio texto sustitutorio no se desarrolla cuál es el financiamiento público indirecto. Por esa razón, y para evitar interpretaciones erróneas, sugiero dejar de lado los términos *directo* e *indirecto* (...). Con relación al financiamiento público, mantengo mi posición de que sólo deben destinarse recursos públicos a través del acceso a los medios de comunicación del Estado en los períodos en que no se realizan elecciones, esto es, que los partidos políticos dispongan de un espacio mensual en los medios escritos y de treinta minutos en los medios radiales y televisivos, conforme al artículo 25.o del Proyecto de Ley No 3164, de mi autoría (...).

En tal sentido, en la actualidad, no es pertinente que los partidos políticos reciban financiamiento del Estado ya que se abre la posibilidad de coacción o de condicionamiento frente a los recursos que deben recibir

los partidos políticos; además, hay una gran preocupación con relación al Presupuesto General de la República, pues estamos promoviendo una carga al Estado, la cual estaría condicionada, según se establece en la Tercera Disposición Transitoria, a que dichos fondos públicos se distribuyan con arreglo a las previsiones presupuestarias para tales efectos y a las posibilidades de la economía del país (...). (p.1053).

Por otra parte, el señor Ramos Loayza (GPDI) refirió:

(...) no estoy de acuerdo con el artículo 29°, "Del financiamiento público directo", debido al actual momento de crisis económica que vive el Perú y también por las diferentes necesidades de aquellos sectores que comprenden toda la organización del Estado peruano. En mi calidad de provinciano, quiero indicar que coincido con muchos de los colegas presentes en el Pleno del Congreso de la República que visitan los sectores más deprimidos de la sociedad, aquellos sitios donde falta dar más importancia a la atención de necesidades concernientes al Sector Educación, como el incremento de los ingresos de los maestros o de las pensiones de los cesantes y jubilados o el apoyo para mejorar la infraestructura y el mobiliario escolar (...).

Por otro lado, en cuanto a la administración pública debo señalar que hay una gran cantidad de trabajadores que sólo ganan entre 600 y 700 nuevos soles. Con relación al Sector Salud, hay algunos hospitales, postas médicas y centros de salud que no cuentan con material quirúrgico y hay otros que se encuentran en un estado deprimente, en lo que a infraestructura se refiere; asimismo, con respecto a los médicos, enfermeras y trabajadores del Sector Salud, ellos también necesitan un aumento en sus ingresos. En los pueblos jóvenes o asentamientos humanos urbano-marginales y en los sectores que han sido afectados por el fenómeno de El Niño, terremotos y otros desastres hay calles, veredas y pistas destrozadas; y muchos de los lugares donde han sido

reubicados los afectados por esos desastres naturales no cuentan aún con agua, desagüe ni electrificación (...). (p.1054).

El diputado Guerrero Figueroa (PA), exhortó:

(...) No hay que olvidar que el partido político se organiza con el fin de tener el poder del Estado, de administrar los recursos públicos, que son de todos los peruanos. Si un partido llega al poder y no tiene una relación franca y directa con respecto al control que la Contraloría General de la República debe ejercer sobre éste, se abre una gran ventana para la corrupción. En nuestra vida republicana hemos podido observar hechos de ese tipo; por lo tanto, cuando se discute el tema del financiamiento público de los partidos políticos, tenemos que entender que el Estado tiene que asumir una responsabilidad, la cual se ejerce en forma directa, y que con el financiamiento se tiene una buena herramienta para que la Contraloría General de la República pueda controlar y fiscalizar a los partidos políticos. A partir de ese punto surge una pregunta sencilla, que salió a relucir cuando discutía con un colega que no está presente en esta sesión, ¿de dónde saldría todo el dinero para la campaña electoral?, ¿cómo se rinde cuentas a la ciudadanía en forma debida?.

Obviamente, ahora hay una norma que obliga a todos los partidos a presentar sus cuentas; sin embargo, sabemos que detrás de esas cuentas se encierran muchas falsedades porque los movimientos y organizaciones políticas no comunican de forma global todos sus ingresos. Eso a veces está condicionado a que los partidos pueden estar dependiendo de determinada organización empresarial o de personas que aportan cierta cantidad de dinero y que cuando el partido político esté en el gobierno, le empiecen a pedir cuentas y a enrostrar que deben devolver todo lo que invirtieron en sostener la campaña política (...).

Hay que ser francos respecto a este asunto. ¡No hay que engañarnos!. Hay que decirnos las cosas de manera frontal. Necesitamos que el

Estado financie los partidos políticos porque la democracia vale y cuesta para que sea honrada y clara; necesitamos que el Estado los financie para que la Contraloría General de la República entre a fiscalizar hasta el final el uso de esos recursos del Estado. Además, hay que señalar que el presupuesto que se gastará es mínimo, es pequeño con relación a la totalidad del presupuesto. Los políticos se comprometerán más con el Estado y, a la vez, sabrán que estarán sujetos a un control de la Contraloría (...). (pp. 1054 - 1055).

El señor Ferrero Costa (PP) señaló respecto a la transparencia:

(...) En segundo lugar, quiero referirme a las donaciones anónimas. Creo que dichas donaciones no son convenientes, porque restan transparencia al postulamiento de los partidos. Ese tipo de donación está prohibido en otros países. Toda donación debe tener un nombre, un apellido, una dirección porque hay que acostumbrarnos a que cada uno dé la cara por lo que piensa y por lo que cree. Es cierto que esa situación está relacionada con nuestra cultura política, porque pensamos que aquel que ha apoyado a otro partido político es nuestro enemigo. No es nuestro enemigo, sino, una persona que piensa distinto a nosotros (...). (p.1056).

Ayaipoma Alvarado (PP), relató al respecto:

(...) En cuanto al tipo de financiamiento, quiero señalar que en toda la región latinoamericana - salvo el caso de Venezuela - se da financiamiento mixto a los partidos, es decir, tanto el Estado como el sector privado aportan. También estoy de acuerdo con que participe el Estado. La democracia es responsabilidad, en primer lugar, del Estado y de la población. Si bien los partidos políticos son entidades privadas, cumplen una función pública de interés nacional y, por esa razón, también son sujetos pasivos de algún tipo de donación o subvención

pública. Obviamente, también estoy de acuerdo en que haya cierta equidad y transparencia respecto a la manera como se distribuyen (...).

Señor presidente, sólo quiero indicar que, con respecto a la región latinoamericana, sólo hay un país que exclusivamente recibe apoyo privado: Costa Rica. Respecto a este asunto, no podemos pensar que en el Perú se puede dar el sentido de igualdad, como en Costa Rica y que, por lo tanto, el financiamiento sólo provenga del sector privado; la posición con respecto al financiamiento de los partidos políticos en el Perú es que haya financiamiento mixto. (pp.1056 - 1057).

El señor Gasco Bravo (PAP) refiriéndose al financiamiento público, alegó:

(...) Entiendo que se ha previsto que ese financiamiento se haga efectivo a partir de 2007, pero ¿qué nos asegura que la economía nacional haya mejorado lo suficiente para esa fecha, tanto como para destinar recursos a los partidos políticos sin afectar los urgentes requerimientos económicos de otros sectores, como Salud, Educación, Seguridad Social e infraestructura vial y productiva?. La población propugna esa idea y siente temor a los efectos negativos en la caja fiscal de ese financiamiento, lo cual va generando una gran resistencia en los diversos sectores de nuestra sociedad.

Por esa razón, considero que, dado al contexto social adverso para la aprobación de esta medida, debemos suprimir el artículo 29 del texto sustitutorio, así como la Tercera Disposición Transitoria, referidos al financiamiento público directo a los partidos. Hay que dejar para el futuro, para antes o después del año 2007 - que es la fecha propuesta por la comisión dictaminadora -, que los integrantes del próximo Congreso aprueben - tanto como lo permitan las condiciones de nuestra economía - el financiamiento a los partidos políticos que, sin lugar a dudas, es una legítima aspiración democrática (...). (p.1060).

La señora Morales Castillo (UN) expone:

(...) expresamos nuestra conformidad con que el financiamiento sea indirecto; el Perú no está para mantener a los partidos políticos. Además, el financiamiento indirecto puede darse de muchas maneras, una de las cuales es sin duda alguna por medio de las franjas electorales en los medios de comunicación social del Estado; sin embargo, también pensamos que deben otorgarse dichas franjas en los medios de comunicación social de provincias y de forma proporcional, porque muchos dirigentes políticos nacionales se benefician con las franjas electorales, mas no aquellos dirigentes o candidatos de los mismos partidos que se encuentran en provincias (...). (p. 1060).

El congresista Martínez Gonzales (GPDI), exteriorizó:

(...) De otro lado, considero que no se debe dar financiamiento público directo a los partidos, pero no porque no se quiera dar dicho financiamiento sino por las circunstancias en que se encuentra la economía nacional, que no han podido ser superada. Por lo tanto, me parece que se debe mantener el financiamiento público a través de las franjas electorales, como se ha venido dando hasta este momento a través de los medios de comunicación, y que el artículo referido al financiamiento público directo debe ser votado por separado (...). (p.1063).

El señor Alejos Calderón (PP), aseveró:

(...) En segundo lugar, en cuanto al tema del financiamiento público directo, quiero dejar de manifiesto que no estoy de acuerdo con dicho financiamiento. El Estado debería asumir más bien un rol de promotor de escuelas de formación política, es decir, debería brindar servicios a los partidos políticos y no dar dinero en efectivo. El financiamiento se debe canalizar a la creación y promoción de escuelas de formación política, de

manera tal que todos los partidos y movimientos políticos puedan enviar a sus líderes a formarse y capacitarse. Creo que el Estado debería cumplir ese rol más no el de financiamiento público directo que, como es lógico, siempre acarreará sus propios problemas de administración (...). (p.1064).

El señor Pastor Valdivieso (PAP), sostuvo:

(...) Aun cuando considero que el financiamiento público directo no es negativo, pues ese tipo de aporte directo del Estado se da en otros países, en beneficio de la formación de cuadros y está dirigido fundamentalmente a la juventud; no considero oportuno alentar ahora la participación directa del Gobierno en el financiamiento de los partidos políticos en un país con tantas necesidades y pobreza, un país que ahora vive con tanta limitación presupuestaria. En las actuales circunstancias, de ninguna manera es oportuno alentar ese financiamiento público directo. Conceptualmente podría funcionar en otro momento, en otro tipo de sociedad con recursos, pero no en el Perú actual. Dejemos que hoy los partidos políticos bailemos con nuestro pañuelo, que encontremos nuestras propias formas de financiarnos y que, de esa forma, colaboremos con la institucionalidad y la organización en el país. Creo que, por ahora, avanzaremos en el debate con esos conceptos. (p.1066).

La parlamentaria Chuquival Saavedra (PP) mencionó:

(...) Sugiero que se supriman los artículos 27 y 28 de la iniciativa legislativa contenida en el dictamen original, referidos al financiamiento de los partidos políticos. Si bien existe legislación comparada en la que se otorga financiamiento público a los partidos políticos - incluso, para las campañas electorales, como es el caso de Bolivia -; la realidad económica del Perú no soporta ese tipo de obligaciones, más aún si se tiene en cuenta que los recursos fiscales son escasos y que la deuda social pendiente es enorme. Los partidos políticos no son vistos por la



ciudadanía como mecanismos de intermediación política de masas, sino como entidades con intereses particulares, de cúpulas, ajenas a los intereses del país. Estoy segura de que ni aun después del año 2007 habrá un auge económico-social como para solventar a los partidos políticos (...). (p.1067).

El señor Cruz Loyola (PP), señaló:

(...) tampoco estoy de acuerdo con el financiamiento de los partidos políticos por parte del Estado y, más bien, estoy a favor de que se elimine el artículo 29, aunque por un argumento muy diferente a los vertidos en esta sesión, y que es muy simple. En la propuesta legislativa hay una contradicción, por llamarlo de esa manera. Por un lado, en la tercera disposición transitoria se dice que el financiamiento se aplicará a partir de enero de 2007, es decir, dentro de mil 180 días - esto es, más de tres años -, supeditado a las posibilidades del Tesoro Público, lo cual - como sabemos - está aún por verse en el tiempo, aunque esperamos que se dé así.

Por otro lado, en el artículo 29 del texto sustitutorio se consignan cálculos matemáticos referidos a la distribución de ese financiamiento, en una proporción de 40% y 60%. Creo que en ese artículo se están poniendo criterios que no vienen al caso consignar ahora, debido precisamente a la mencionada disposición transitoria. Por lo tanto, si pretendemos aprobar una Ley de Partidos Políticos, considero que, por lo menos, debería votarse por separado el mencionado artículo 29° o posponer su votación para otro momento. Aún quedan tres años por delante para pronunciarnos sobre esa materia y, más bien, creo que deberíamos enfatizar la discusión en el articulado referido al financiamiento privado, que sí es un tema que causa mucha preocupación y que genera gran suspicacia; debemos tener mucho cuidado en que los partidos políticos

se muestren con transparencia, sobre todo aquellos que lleguen al gobierno. (p.1067).

La señora de la Puente Haya (PAP) anunció:

(...) estamos totalmente en desacuerdo con que exista la posibilidad de un financiamiento privado a los partidos políticos mediante aportaciones de carácter anónimo, como se establecía en el artículo 29 de la propuesta original contenida en el dictamen y que fue mencionado por el congresista Amprimo Pla; porque atentaría contra el principio de transparencia que, en nuestra opinión, tiene la mayor importancia. Definitivamente, sentimos que consignar eso no es positivo.

Por otro lado, en cuanto al aspecto del financiamiento público directo a los partidos políticos, me parece que también sería importante que se vote ese artículo por separado; porque establecer en la propuesta que los que obtengan representación en el Congreso recibirán del Estado un equivalente al 0,1% de la unidad impositiva tributaria por cada voto emitido a su favor crearía gasto público y pensamos que, en cierta manera, eso no concuerda mucho con el contenido del artículo 79° de la Constitución.

Para terminar, en las disposiciones transitorias se establece el monto fijo que debería aportar el erario nacional; sin embargo, hay que anotar que la actual realidad del país no permitiría que haya un mayor gasto público. A pesar de que esta fórmula también se utiliza en países hermanos, no creemos conveniente que se aplique en nuestro país debido a las actuales circunstancias económicas y, en general, por la realidad que vivimos hoy en día; por tanto, solicito que también se vote esa parte del texto por separado. (p.1069).

El señor Barrón Cebreros (UN) manifestó su desacuerdo con el financiamiento público señalando:

(...) En este notable esfuerzo, a mi entender, de nuestro colega Natale Amprimo se ha generado una distorsión, porque los partidos políticos no requieren de financiamiento, por lo menos no lo necesita el partido en el que milito - esto es, el Partido Popular Cristiano (PPC), que integra la Alianza Electoral Unidad Nacional -. Nuestro partido es absolutamente franciscano y nunca ha necesitado financiamiento porque no genera mayores gastos, como los de luz, agua, teléfono, etcétera (...).

Por lo tanto, cuando se dice que el Estado debe financiar a los partidos políticos, en realidad, se está empleando un eufemismo para no decir que el Estado debe financiar las campañas electorales de los partidos políticos, así como sus gastos en televisión, en radio, en prensa escrita y en revistas durante esas campañas. Creo que respecto a este asunto hay un problema ético, y no lo digo por demagogia. Al igual como se miden las de un hogar común y corriente, las de un país también se gradúan basándose en las necesidades y no creo que en la primera línea de prioridades aparezca que se deba gastar tres nuevos soles con diez céntimos por cada voto.

No sólo nos referimos al gasto electoral, que puede llegar a 40 o 50 millones de nuevos soles al año durante un quinquenio, sino también respecto a la franja electoral, que adicionalmente debe pagar el Estado, tal como lo señala la iniciativa en debate. El uso de 10, 20 y 30 minutos de esa franja electoral en vísperas de una elección, involucra también varias decenas de millones de nuevos soles adicionales (...). Por esa razón, el tema de fondo, en mi opinión, gira en torno a la transparencia del origen del dinero. Al respecto, concuerdo en parte con el punto de vista del doctor Ferrero Costa: ninguna suma de dinero, ni grande ni pequeña, puede ingresar a un partido político en campaña electoral si no está debidamente acreditada. Por ese motivo, además, también considero que es una pérdida de tiempo someter a un partido político a

un proceso de contabilidad en épocas que no son de campaña electoral. Me parece realmente absurdo auditar cuánto se gastó en teléfono, luz o agua. Más bien, considero que al candidato elegido por el pueblo hay que prohibirle asumir un cargo público si no rinde cuenta de sus gastos de campaña (...).

¿qué mejor que, después de proclamados los candidatos, éstos presenten el balance de ingresos y egresos de su campaña electoral en el que se identifique cómo y dónde ingresó ese dinero, quién lo aportó y en qué se gastó, tal como se hace en todo el mundo, en una contabilidad común y corriente, conforme a normas universales? Así, esa presentación se convertiría en la llave o clave mágica que permita al candidato proclamado acceder al cargo para el cual fue elegido. Para concluir, regresando al punto primigenio de esta discusión considero que, si entramos al tema del financiamiento de los partidos políticos, conseguiremos el odio popular, el odio de los maestros, de los jubilados, de las enfermeras, de los policías, se recortaría el gasto de gasolina para los patrulleros, que es prioritario. No me parece que los partidos políticos se encuentren en situación de tener que estirar la mano, cual mendigos, para que el Estado les dé dinero. (pp.1069, 1070, 1071).

El parlamentario Franceza Marabotto (UN) alega al respecto:

(...) Un partido político que tiene que pedir financiamiento para autosostenerse no tendrá la capacidad de buscar fondos para gobernar el país - lo cual es diferente -. Si esa incapacidad incluso lo limita para su formación, me imagino que habrá mucha gente, una gran cantera, que estará al pie del partido para recibir un dispendio del gobierno más que del Estado. En efecto, se dará así, porque el Estado básicamente es la iniciativa de todo ser libre, que puede vender un choclo en la esquina o constituir un partido político (...).

Cuando se haya conseguido generar superávit en el Perú, cuando la gente no pida dinero en las esquinas para un mendrugo de pan, cuando el Perú pueda hacer que sus profesores ganen más, cuando haya partidos más capaces y con mayor capacidad de gobierno, partidos con más capacidad de gestión, partido con capacidad de generar dinero para el Perú y no aquellos que dicen que necesitan dinero para autosostenerse, cuando suceda ello; seguramente, el Perú va a cambiar (...). (p.1071).

La señora Higuchi Miyagawa (GPDI) dijo:

Presidente: En principio, aprobar una norma que indique que habrá financiamiento público directo para los partidos políticos en un país que atraviesa una crisis económica profunda no sólo resulta contraproducente, sino que agrede a la población a la que se le exige austeridad. En un país donde un alto porcentaje de su población ni siquiera tiene un puesto de trabajo, ¿podría recibirla población con beneplácito este tipo de medidas? ¿Acaso no hay otras urgencias y prioridades? La respuesta resulta obvia: elevamos un rotundo no al financiamiento público directo para los partidos políticos. Por otro lado, queremos dejar sentado que estamos de acuerdo con la transparencia y que, por eso, los aportantes no deben ser anónimos.

Se debe conocer quién aporta y con cuánto, para mantenerse vigilantes con relación a otros intereses que no sean los verdaderamente democráticos. En cuanto al artículo 30.o de la iniciativa legislativa, habría que añadir un párrafo, como lo hace la normatividad colombiana, para colocar un tope a los gastos de campaña; y la fórmula legal debiera decir: “Con seis meses de antelación a cada elección, la ONPE debe fijar el tope máximo de inversión en cada campaña, sea que ella provenga del propio peculio de los candidatos, de los familiares, de particulares o de la contribución de su propia militancia”. (pp.1071 -1072).

El diputado Guerrero Figueroa (PA), indica:

(...) Me parece que ahora se percibe como que los partidos pretenden desfinanciar al Estado, lo cual es mentira; eso es absolutamente falso. Creo que es necesario considerar que, si existe una sociedad organizada con partidos modernos, una sociedad con escuela de cuadros bien planteada, una sociedad con jóvenes - hombres y mujeres - que participen en política dentro de su partido y que se preparen para administrar bien al Estado, habrá gente que podrá desarrollar una buena gestión pública. Además, tendríamos buenos líderes locales, regionales y nacionales, de modo tal que no haya personas improvisadas, que piensan que el quehacer de la política se desarrolla de la noche a la mañana (...). (p.1072).

El señor Rey Rey (UN), afirma:

Señor presidente, efectivamente, es impopular plantear que exista financiamiento público directo para los partidos políticos, sin dejar de señalar que no todo lo impopular es malo y que hay que saber hacer docencia. Debemos saber explicar a la ciudadanía que el financiamiento del Estado y de la democracia tiene su costo. Obviamente, a mucha gente le gustaría que no existieran sueldos para los parlamentarios ni gastos parlamentarios; pero la democracia tiene su costo.

A pesar de que se pueden conseguir recursos por la vía privada, es mejor hacerlo con claridad a través del financiamiento estatal, como sucede en muchos países y, en esas circunstancias, el Estado tendrá derecho a aplicar todas las medidas de seguridad y transparencia para saber cómo se gasta ese dinero. Ahora bien, tampoco se debe pensar que todo el dinero conseguido por los grupos o partidos políticos en forma individual es indebido (...).

Tampoco se debe pensar que todo el dinero conseguido por los grupos o partidos políticos en forma individual es indebido, porque el que quiere hacer la trampa —el tramposo, el sinvergüenza, el corrupto— la hace con o sin ley; por lo tanto, prohibiendo las donaciones anónimas no se consigue la transparencia; es cuestión de principios y de moral, mas no de poner más trabas al funcionamiento de la democracia. He hecho referencia a este tema para que pensemos en ello, más allá de la popularidad o el rechazo que pueda tener esta medida; hay que saber explicar esta propuesta a la gente como es debido; si no les gusta, ya la entenderán. (pp.1072-1073).

El señor Salhuana Cavides (PP), declara:

(...) Si bien es válido el argumento de que hay que consolidar la democracia, dicha consolidación debe hacerse sobre bases reales. Hay que reconocer que si bien en las regiones existe una dinámica política, es distinta a la que nos imaginamos desde este Hemiciclo, asimismo, debemos reconocer que no hay presupuesto ni recursos. Por lo tanto, hay que atender primero los temas prioritarios. En segundo lugar, respecto al tema del financiamiento privado, me pregunto, ¿por qué establecemos límites a los aportes de los particulares?. Presidente ¿qué problema hay en que alguien, en su libre albedrío, quiera aportar en las campañas electorales?.

Además, si así ha sucedido, ¿por qué queremos tapar la realidad?. Hay empresarios que han prestado su avión a cierto candidato presidencial, luego han dado dinero a otro partido político y, en la última campaña electoral, han repartido dinero de su bolsillo para varios partidos políticos - de una manera muy democrática -. Estoy en desacuerdo en que dichos aportes sean anónimos; ¡que se diga con total transparencia!, pero no pongamos limitaciones al financiamiento privado porque, si no, sacarán la vuelta a la ley. Para finalizar, quiero reiterar que nos oponemos a que

el tema del financiamiento público directo sea consignado en la norma. Debe haber financiamiento privado, así como libertad para el otorgamiento de donaciones a los partidos políticos. (p.1074).

El señor Velásquez Quesquén (PAP) puntualizó:

(...) Por eso, cuando se habla de financiamiento a los partidos políticos, dicho concepto se vincula al estímulo que debe dar el Estado para la generación en los partidos políticos de una vocación de permanencia en el tiempo. En ese sentido, se han regulado dos aspectos en este capítulo: el financiamiento estatal y el financiamiento privado. El financiamiento estatal o financiamiento público se presenta a través de dos vertientes: por un lado, los recursos directos y, por el otro, la franja electoral. Actualmente, el Estado está dando el segundo tipo de financiamiento, es decir, a través de la franja electoral.

Creo que si queremos consolidar la democracia y erigirla sobre la base de sólidos partidos políticos - como se ha propuesto -, el financiamiento estatal directo tiene que estar necesariamente orientado exclusivamente a la formación y capacitación de líderes políticos; y, respecto a los procesos electorales, el Estado debe seguir cumpliendo con la obligación de apoyar a los partidos políticos a través de las franjas electorales (...).

En cuanto al financiamiento privado, me parece que el problema no radica en ejercer un control sobre el uso de los recursos privados, sino en conocer cuál es su origen. En ese sentido, hay mecanismos de control, a través de ciertos instrumentos de control que se aplican sobre los aportantes, y otros mecanismos relacionados a la transparencia y a la libertad de información que debe haber para conocer el origen de los aportantes privados. Quiero agregar que no estoy de acuerdo con que el financiamiento estatal esté orientado a financiar el gasto ordinario de los partidos políticos. Creo que el esfuerzo y la voluntad de los afiliados deben concurrir a lograr ese financiamiento (...).



Considero que el financiamiento del gasto ordinario debe ser asumido por los afiliados; eso no está definido en la ley y el presidente de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales debería hacer una reconversión. Por último, me parece que al generar restricciones o limitaciones a las aportaciones se está yendo contra el mandato constitucional. Cuando en el artículo 35° de la Constitución se hace referencia a los recursos económicos destinados a ejercer la libertad de participar en la vida política del país, sólo se establece como único requisito que haya transparencia en cuanto al origen de dichos recursos.

La transparencia no establece ninguna limitación y, modestamente, considero que prescribir una limitación a través de una ley es inconstitucional. (...) Finalmente, quiero señalar que cuestionar a los partidos políticos o su vocación de permanencia en el tiempo también significaría ir al extremo de pretender construir caciquismos locales o regionales, que no debe ser el espíritu de esta norma. (p.1075).

El señor Acuña Peralta (UN), reiterando su posición contra el financiamiento público directo aportó:

(...) me parece que aquellos que quieren servir al país a través de un partido político, lo deben hacer con sus propios recursos, para eso están los militantes, que forman parte del partido político y que también quieren servir al país. Asimismo, considero que no es cierto que los partidos se construyan con dinero, como mucha gente pudiera pensar; los partidos se edifican con las personas que tienen la dignidad de servir al país de una u otra manera (...). Aquel que quiera hacer política, que lo haga con sus recursos y que los militantes también participen en ello. Los recursos económicos no construyen la política ni los partidos, sino los que militan en los partidos políticos. (p.1076).

El señor Solari de la Fuente (PP) precisó:

(...) Por lo tanto, el tema del financiamiento estatal de los partidos está vinculado al fortalecimiento del sistema partidario. ¿Por qué debe haber un partido político en un distrito o provincia alejada? Para que dicho partido cumpla con la tarea que le corresponde en la historia de las naciones: la creación de nuevas generaciones de líderes que sigan construyendo la historia de los países, de los distritos y de las provincias (...). No más del 10% de los ciudadanos peruanos forman parte de un partido político y sólo asciende a esa cantidad porque en los lugares más alejados no están presentes los partidos, siendo una de las razones de esa ausencia el problema del financiamiento.

El financiamiento estatal, además, es un mecanismo para prevenir el financiamiento privado manipulador, es decir, que algún intencionado cooperante podría prestar su cooperación y después podría plantear la correspondiente reciprocidad. El financiamiento estatal es un mecanismo de protección de los pueblos olvidados del Perú respecto a su participación en la conducción política de la Nación (...). (p.1077).

Finalmente interviene el señor Natale Amprimo Pla en su condición de presidente de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, señalando:

(...) el artículo 29 y el inciso a) del artículo 36 y la tercera disposición transitoria del texto originalmente repartido. No se van a someter a votación dichos artículos a efectos de seguir conversando - ya sea más tarde o en la siguiente sesión - respecto al financiamiento público directo.

En cuanto a los demás artículos hay que mencionar que se han recogido los aportes de la congresista Vargas Gálvez de Benavides sobre la denominación del artículo 34°, para cambiar el término Fiscalización y control por el de Verificación y control. Del mismo modo, se ha corregido el tema del artículo 39°, sustituyendo el término autoridad electoral competente por Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios.

Por otra parte, para que quede claramente establecido que la donación anónima está referida exclusivamente a la posibilidad de aportes partidarios, se ha hecho la respectiva precisión. Así, en el artículo 30° se ha consignado lo siguiente:

#### Artículo 30.- Financiamiento privado

Los partidos pueden recibir recursos procedentes de donación privada, tales como:

- b) Los productos de las actividades propias del partido político y los rendimientos procedentes de su propio patrimonio. En el caso de montos provenientes de dichas actividades de financiamiento proselitista, éstos no podrán exceder de treinta Unidades Impositivas Tributarias al año, en el caso de que no se pueda identificar a los aportantes.

Además, se elimina el párrafo que mencionaba el doctor Ferrero Costa sobre las aportaciones anónimas - esto es, el inciso b) de la segunda parte del artículo 30°, por lo tanto, se habría superado el incidente. Todos los demás artículos responden a lo que hemos venido concordando y, por lo tanto, considero que se podría someter a votación el texto que está siendo repartido, con excepción de los textos sombreados a los que hice mención.

Para terminar, quiero señalar que, con relación al tema en discusión, no se está discriminando a los movimientos regionales. Conforme a la Ley Nro. 27683, Ley de Elecciones Regionales, y al texto que estamos aprobando, los movimientos regionales participan en las elecciones regionales. La Ley de Elecciones Regionales contempla el asunto de la franja electoral cuando se realizan elecciones regionales y todo lo referido al tema. No se es igualitario cuando, frente a situaciones distintas, se da un tratamiento distinto. Con la presente iniciativa

legislativa estamos regulando a los partidos de alcance nacional. (p.1078).

El congresista Mulder Bedoya (PAP) previamente a la votación - interviene fuera del micrófono - señalando:

(...) tiene que ver con el artículo 29° porque cuando hay aportaciones públicas se deduce que hay que limitar las aportaciones privadas; por lo tanto, si no estamos votando el artículo referido al financiamiento público directo, entonces, el financiamiento privado no puede tener limitaciones. Por lo tanto, también tendría que posponerse la votación del artículo 30°, porque ambos temas están relacionados. (pp.1078 –1079).

Sobre el particular, el presidente de la comisión informante Amprimo Plá (SP-AP-UPP) expresó:

Señor presidente, considero que la transparencia en la administración de los fondos partidarios no está limitada a que se reciban o no fondos públicos. El objetivo de la transparencia es conocer quién está detrás de cada partido y responde a los principios de publicidad y claridad; por lo tanto, desde nuestro punto de vista, un tema no está condicionado al otro. (p.1079).

Luego de que se decidiera votar por separado el artículo 30°, el presidente del poder legislativo Henry Pease García interviene e indica al hemiciclo:

Congresistas, se va a someter a votación el artículo 27°; luego continuaremos con los artículos 31°, 32°, 33°, 34°, 35°, 36° - excepto el inciso a) -, 37°, 38°, 39°, 40°, 41° y las dos primeras disposiciones transitorias. A continuación, se someterá a votación el artículo 30°. Debemos señalar que la numeración estará sujeta a una posterior corrección. Han registrado su asistencia 100 señores congresistas. Al voto. (...) Efectuada la votación, se aprueba, por 74 votos a favor, seis

en contra y 13 abstenciones, los artículos del 27° al 41° (excepto los artículos 28°, 29° e inciso a) del artículo 36°, y la Tercera Disposición Transitoria) de la Ley de Partidos Políticos. (pp.1079 - 1080).

Con la misma concurrencia legislativa, se procede a votar el artículo 30°, sobre el financiamiento privado. Siendo aprobada finalmente, con 53 votos a favor, 17 en contra y 20 abstenciones. Posteriormente, se acuerda tramitar los asuntos aprobados sin esperar la aprobación del Acta.

En la 17° sesión, de fecha 09 de octubre de 2003, bajo la presidencia del señor Henry Pease García, se reanuda el debate a fin de discutir la aprobación de los artículos pendientes. El presidente del hemiciclo Pease García, manifiesta que, se dará lectura a los artículos 28°, 29°, al inciso a) del artículo 36° y a la tercera disposición transitoria de la Ley de Partidos Políticos, cuya votación será en conjunto.

#### **El relator da lectura de los siguientes artículos:**

**Artículo 28°.** - Financiamiento de los partidos políticos.

Los partidos políticos reciben financiamiento público y privado, de acuerdo a la presente ley.

**Artículo 29°.** - Financiamiento público directo.

Sólo los partidos políticos 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 en actividades de formación, capacitación e investigación durante el quinquenio posterior a la mencionada elección, así como para sus gastos de funcionamiento ordinario. 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.

**Artículo 36°.** - [...] Inciso a) Sancionará con la pérdida de los derechos a que se refieren el artículo 29.° de la presente ley, cuando el partido político no cumpla con presentar la contabilidad detallada de los ingresos y gastos anual en el plazo que prevé el numeral 34.° que antecede.

**Tercera Disposición Transitoria.** - La distribución de fondos públicos prevista en el artículo 29 se aplica a partir de enero del año 2007, de acuerdo a los resultados de las últimas elecciones generales para elegir al Congreso de la República y de manera progresiva, con arreglo a las previsiones presupuestarias para tales efectos, y a las posibilidades de la economía nacional. (p.1147).

En vista de que algunos parlamentarios comenzaron hacer uso de la palabra para discutir el tema en debate, el presidente del parlamento cancela el registro de asistencia que había solicitado anteriormente y da inicio a una pequeña ronda de oradores, siendo la congresista Moyano Delgado la que interviene en primer orden expresando:

(...) En el artículo 28, cuando se habla del financiamiento de los partidos políticos debería decir: "público y/o privado"; no debe decir solamente "público y privado", a fin de que los congresistas que estamos de acuerdo con el financiamiento privado y no con el público podamos emitir nuestro voto. Tendríamos que votar en contra de este artículo y, consecuentemente, en contra de los otros artículos (...). Nos estarían obligando incluso a votar en contra del financiamiento privado. Por eso es que solicito que se coloque el "y/o" (...). (p.1149).

El señor Amprimo Pla (SP-AP- UPP) en respuesta a la intervención de la parlamentaria señala:

presidente, no hay incompatibilidad, como señala nuestra colega, porque ya el financiamiento público ha sido aprobado por este Pleno al aceptar la franja electoral, que es un financiamiento público; o sea, no hay necesidad de poner esa disyuntiva que ella plantea. (p.1149).

El señor Guerrero Figueroa (PA) expuso:

(...) quiero señalar, a nombre de mi bancada, que el financiamiento público de los partidos políticos es fundamental por una cuestión moral. Si existen partidos inmorales, que a veces piensan cómo financiar sus campañas, es porque tendrán razones profundas en el pasado sobre el origen de su financiamiento. El que la sociedad financie a los partidos es algo moral, porque ella misma podría fiscalizarlos, sino el dinero tendría que provenir de no se sabe dónde, del narcotráfico, de empresarios que han sido dueños de partidos políticos o de grupos de poder económico que hagan un manejo particular en función de su propia economía, evitando que líderes de base, dignos y correctos, sean los dirigentes.

El pueblo puede asumir la dirección de los partidos políticos, lo cual es fundamental y ya está planteado para el año 2007 en la ley. Desde ese punto de vista, creo que es moral que la sociedad financie los partidos para que tenga control directo sobre ellos. La transparencia es fundamental para que esto suceda (...). (p.1149).

La señora Florián Cedrón (UN) responde:

(...) cuando se habla de moral al interior de éstos depende de las personas que los integren. Algunas personas, así sean militantes de un partido de izquierda o de derecha, si no tienen principios ni valores siempre van a ser corruptas. Lo anterior debe quedar bien claro y, además, que en mi bancada no estamos de acuerdo con el financiamiento público. (p.1150).

El señor Risco Montalván (GPDI) enuncia:

(...) Si los congresistas decimos que representamos al pueblo y que somos su voz, entonces tenemos que tomar en cuenta que el pueblo, en las actuales circunstancias, pide otras cosas, mas no el financiamiento de los partidos políticos. Entonces tenemos que saber interpretar el pensamiento de este pueblo, que nos dice hoy que no podemos, como Estado, como Gobierno, financiar a los partidos políticos (...). Creo que lo más justo y sensato es que el mencionado artículo quede en suspenso o que vayamos a ese cuarto intermedio, que se está pidiendo para modificar el texto propuesto, de manera que podamos interpretar lo que el pueblo quiere. (...). (p.1150).

El parlamentario Ferrero Costa (PP) afirmó:

(...) si nosotros aceptamos que los partidos políticos sean financiados sólo por el sector privado, ¿acaso no sabemos que lo normal, lo corriente en el mundo - no en el Perú, sino en el mundo - es que el sector privado espere alguna reciprocidad o ponga algún condicionamiento indirecto a cambio de dicho financiamiento y que eso le quita autonomía a los partidos políticos?. Ésa es la razón por la que en el 90% de las democracias los partidos reciben financiamiento público.

El financiamiento público a los partidos El financiamiento público a los partidos políticos rige en países como Alemania, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Costa Rica, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Holanda, Israel, Italia, Japón, México, Noruega, Suecia, Turquía, Venezuela, Japón, Corea del Sur, Taiwán, Polonia, Hungría, India y Chile, incluso se ha aplicado en las elecciones del Parlamento Europeo. Por tanto, esta norma no la hemos inventado nosotros, sino que es una norma regular, ordinaria y constante, en el mundo democrático. (p.1151).



El señor Morales Mansilla (SP-AP-UPP) opina:

(...) No se trata de decir "sí; sí" o "no; no"; se trata de que el país necesita reinstitucionalizarse, fortalecer sus instituciones democráticas, y en ese proceso el Estado tiene gran responsabilidad. Es obvio que el asunto del financiamiento de los partidos políticos es la columna vertebral que va a sustentar esta norma, que tiene como misión institucionalizar a los partidos políticos que - como siempre hemos dicho, y sobre esto no hay discusión - son los pilares fundamentales de cualquier proceso y de cualquier sistema democrático, aquí y en cualquier parte del mundo.

Sin embargo, quisiera recordar que todos los que estamos acá ya nos hemos beneficiado con un financiamiento indirecto por parte del Estado a través de la franja electoral, lo cual fue acertado, democrático y ha dado la oportunidad a aquellos movimientos y partidos políticos que carecían de fondos para tener, cuando menos, una mínima presencia en los medios de comunicación, no sólo del Estado, sino también en los medios de comunicación privados. En tal sentido, tocar el asunto del financiamiento resulta un poco sensible en estos días en que la situación económica no está bien. Sin embargo, ese problema ha sido superado incluyendo la tercera disposición transitoria, en la cual se dice que la distribución de fondos públicos no va a entrar en vigencia en el acto, sino a partir del 2007 y, además, si las posibilidades económicas del Estado lo permiten (...). (p.1151).

El señor del Castillo Gálvez (PAP) dice:

(...) Pienso que, si la propuesta consiste en derivar dicho financiamiento al año 2007, bien podríamos discutirlo cuando llegue ese momento. En el APRA hemos analizado profundamente el tema y hemos considerado que el financiamiento directo de los partidos políticos no resulta oportuno en estos momentos. Por tanto, nuestra posición es en contra del artículo 29° y también de la tercera disposición transitoria (...). (p.1152).

Por último, interviene el presidente de la comisión de Constitución, el señor Amprimo Pla (SPAP-UPP) quien refirió:

Señor presidente: En primer lugar, debo decir que el antecedente de este proyecto de ley está en la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales que creó un grupo de trabajo, el cual trabajó coordinadamente con la Asociación Civil Transparencia y con International IDEA. En dicho grupo de trabajo todos los partidos políticos, en forma unánime, señalaron que estaban de acuerdo con el financiamiento público directo.

Ello se puede corroborar en las propias actas de dicha comisión (...). En mi calidad de presidente de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales mal podría retirar el texto si es que todos los congresistas, que en su momento estuvieron de acuerdo, ahora no lo están. Cuando he auscultado la posibilidad de retirar el texto respecto al financiamiento público, algunos grupos parlamentarios me han manifestado que mantienen su posición original y creo que esto debe ser, por tanto, definido en el Pleno. No creo que abriendo un cuarto intermedio se vaya a solucionar el problema. Además, justamente, en aras de buscar un consenso, se colocó la tercera disposición transitoria, que no solamente difiere para el 2007 la puesta en práctica del financiamiento, sino que además establece la condición de que presupuestalmente sea posible y de que la economía del país lo pueda soportar (...). (pp.1152 - 1153).

Habiendo registrado su asistencia 97 congresistas por indicación del presidente Pease García, se sometió a votación los artículos 28°, 29° y el literal a) del artículo 36° sobre financiamiento directo. Se pronuncian 38 congresistas en contra, 38 a favor y 15 abstenciones, el presidente dirime a favor. No obstante, en vista de una estrecha diferencia se procede a efectuar una segunda votación.

Con la intervención de 95 parlamentarios que registraron su asistencia, se rectifica la votación y es aprobada por 44 votos a favor, 43 en contra y 5 abstenciones. A continuación, con la misma anuencia se procede a votar la tercera disposición transitoria, siendo aprobada con 46 votos a favor, 35 en contra y 10 abstenciones. Seguidamente, se acuerda a mano alzada aprobar la tramitación de los asuntos acordados sin esperar la aprobación del Acta correspondiente.

Pese haber sido aprobado el financiamiento público directo que, de acuerdo a la tercera disposición transitoria de la referida norma, sería entregado a partir del año 2007, es recién en el año 2017 que se da inicio a su distribución, conforme se advierte de la Ley Nro. 30414 (que modifica la referida disposición), publicada el 17 de enero de 2016.

## **8.2. APROBACIÓN DE LA LEY Nro. 30414 – PUBLICADA EL 17 DE ENERO DE 2016 - (a través de la cual se dispone entre otros aspectos, la efectivización de la entrega del financiamiento público directo a partir del año 2017)**

En la 23 sesión matinal de fecha 05 de noviembre de 2015, bajo la presidencia del señor Luis Fernando Galarreta Velarde, el Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento, Otárola Peñaranda (NGP) da cuenta del dictamen de los Proyectos de Ley Nro. 4184/2014-CR, 4284/2015-CR, 4490/2015-CR y 4850/2015-CR, mediante el cual se propuso modificar algunos alcances de la Ley Nro. 28094, Ley de Partidos Políticos, siendo uno de los temas y el que será desarrollado en líneas posteriores, la efectivización de la entrega del financiamiento público directo a favor de las organizaciones políticas a partir del año 2017.

El entonces presidente de la comisión informante sostuvo entre otras consideraciones:

(...) Solo a través de los partidos políticos la voluntad popular se plasma en la democracia. Por esta razón, creemos que es imperativo fortalecer a los partidos, su organización interna y los canales de participación en los procesos electorales. Todo implica la evidente vinculación entre el dinero y la política. Los partidos políticos no pueden cumplir su misión constitucional de intermediación si es que no cuentan con los recursos adecuados que les permitan formar a su militancia, capacitarla, costear los gastos de funcionamiento de sus locales, así como de promocionar sus propuestas a través de las propagandas en medios de comunicación.

Por esas razones, se hace extremadamente importante regular el financiamiento de la política. El Estado no puede ponerse de lado ante esta realidad, de lo contrario, lo que va a seguir sucediendo, como viene ocurriendo por décadas, es que los partidos se ven en la necesidad de recibir dinero de distintos sectores para poder sostener su vigencia electoral.

Por ende, existe una imperativa necesidad de evitar el ingreso a la política de fondos ilícitos, sobre todo, de fuentes prohibidas del narcotráfico o de las diferentes organizaciones delictivas que pugnan por tener algún grado de injerencia en las decisiones políticas para promover la impunidad. Por otra parte, los ingresos de los partidos tienen que tener límites. No estamos, colegas congresistas, ante competencias de índole comercial si no en esencia una donde lo que se busca es masificar las propuestas electorales.

Es aquí donde resulta necesario establecer reglas claras que permitan por un lado, saber de dónde procede el dinero de la campaña y de otra parte evitar la mercantilización de las mismas limitando los gastos en términos racionales. Para evitar estas deformaciones de los fondos partidarios con el peligro de perturbar el modelo democrático, como ya lo hemos señalado, los países en el mundo legislan diferentes sistemas de

financiamiento tanto público como privado. Es así que en este proyecto por vez primera estamos regulando el financiamiento público y el financiamiento privado de los partidos políticos con derechos y obligaciones, obligaciones que comienzan por la transparencia en la captación de esos fondos y por la eficiencia y prontitud en la rendición de cuentas. En cuanto al financiamiento público este no es inédito, ha sido implementado y con mucho éxito en varios países.

A través de esta opción es la propia entidad estatal la que otorga determinados recursos y beneficios a favor de los partidos, unas veces de modo directo, otorgándoles sumas de dinero conforme a la representación que ostenten y otras de manera indirecta, mediante el uso gratuito de los medios de comunicación estatal o la subvención de propaganda electoral. La razón que justifica el desembolso estatal es buscar transparentar el origen de los recursos, procurar la equidad en la competencia electoral, y evitar y sancionar, si es que no se logra evitar, con severidad el financiamiento de fuentes ilegítimas (...).

Ahora bien, el aporte del Estado no puede ser total en la medida de que cubra todos los gastos del partido, sino debe sentar la base que le cubra sustentar sus gastos básicos. En ese sentido, será el partido el que a través de su militancia y de sus simpatizantes logre obtener mayores ingresos para ejecutar la acción política. Asimismo, estamos regulando el financiamiento privado, el cual, siendo importante, es también de relevancia que el Estado preserve la ética pública, evitando el ingreso de recursos de procedencia dudosa. Por ello, no son admisibles los aportes millonarios, y menos aún las contribuciones y aportes que no se puedan identificar. El aporte tiene que ser lícito, y para ser lícito, debe ser indispensablemente de origen conocido (...). (pp.33-34).

Concluida la sustentación del congresista Otárola, da inicio al debate el parlamentario Lescano Ancieta (AP-FA) quien mencionó:

(...) Es importante, señor presidente, ver de dónde están recibiendo o cómo deben recibir dinero los partidos políticos, porque es un vicio, es una situación anómala, es reiterativo, señor, que los partidos políticos reciben para sus campañas políticas y para sus actividades dinero de intereses económicos, de grupos económicos; y cuando entran al gobierno obviamente responden a esos intereses, y no precisamente a los intereses del pueblo (...).

Lo que debía hacerse, señor Presidente, es que, si quiere darse financiamiento a los partidos políticos por parte del Estado, se restrinja sustantivamente la ayuda de los privados, porque sino, no hemos hecho nada. Yo recibo dinero de parte del Estado, señor Presidente, porque ya no voy a recibir dinero de los privados y voy a actuar libremente, y se va a actuar transparentemente en el primer poder del Estado (...).

Yo me opongo a la fórmula que ha traído la Comisión de Constitución, porque no va a mejorar el funcionamiento de los partidos políticos en el Perú. No se puede dar plata de parte del Estado y luego abrir caño también y seguir abriendo caño por parte de los privados. Eso es sacarle la vuelta al elector, es apoyar a esas organizaciones políticas que llegan al Estado y solamente apoyan los intereses privados, los intereses de grandes grupos económicos, y no apoyan los intereses de los trabajadores, los intereses de los agricultores, a la gente que está pidiendo; y, lamentablemente, no se atiende esos intereses. ¿Por qué? Porque hay intereses filtrados en el Congreso (...). (pp. 37, 38 y 39).

El señor Chehade Moya sostuvo:

(...) Cuando presidimos la Comisión de Constitución hablamos, en la interna y fuera de ella, que especialmente se debería aprobar el financiamiento estatal a los partidos políticos que lamentablemente tenía un candado de hace algunos años por parte del Ministerio de Economía

y Finanzas, de acuerdo a la disponibilidad. El día de hoy, se le está quitando este candado básicamente para las campañas políticas.

Que la opinión pública entienda que este financiamiento público - básicamente hablo de financiamiento público - no es para campañas políticas como existe en otros países, como en Chile, por ejemplo, y está bien, sino este es un plan piloto para fundamentalmente la capacitación de cuadros partidarios, para el mantenimiento del partido político, del movimiento político o de la organización política, evidentemente para la instalación de bases partidarias en todo el país (...). (p.41).

El señor Chehade Moya, refirió:

(...) Los partidos políticos no se sustentan por un tema caído del cielo, no se sustentan de la nada. Se sustentan básicamente con recursos humanos, pero también con recursos financieros. Es por eso, que si los partidos políticos adecuadamente, con transparencia, con honestidad, van a recibir dineros públicos y privados, en buena hora. Porque los partidos políticos necesariamente necesitan este tipo de financiamientos. Presidente, creo que en esto debemos ser claros. Los partidos y los movimientos necesitan financiamiento. Deben ser fiscalizados, por supuesto que sí (...). (p. 42).

Bajo la presidencia del señor Luis Ibérico Núñez, el congresista Mauricio Mulder Bedoya (GPCP) expuso:

Presidente, nosotros hemos manifestado en forma clara, y afortunadamente fue recogido este tema por el presidente de la comisión en el sentido de que el aporte público debe ser a requerimiento de los partidos políticos, porque nuestro criterio particular es que no debe haber aportes públicos para los partidos políticos (...). El APRA no recibirá fondos públicos para seguir haciendo lo que ha hecho siempre, financiarse con los fondos de sus militantes, de sus afiliados que son los

que sostienen y ha sostenido durante 90 años esta estructura política, que puede haber generado todo tipo de posiciones contrarias y de adhesión, pero que sobrevive a todas las contingencias atribuladas de nuestra patria (...).

Pero acepto, presidente, que siendo el tema de la necesidad de la construcción de un sistema de partidos y que en otras latitudes ha llevado a que el financiamiento público comprometa al partido político, hay también quienes tienen el derecho a poder querer recibir estos dineros públicos, y no los vamos a objetar en ese sentido, presidente (...). (p.50).

El congresista Apaza Ordóñez (GPDD) aporta:

(...) Tengo que sostener, señor Presidente, que en forma muy particular, reitero en forma personal, de que soy enemigo de las aportaciones del Estado a las organizaciones políticas y lo digo, porque históricamente está demostrado en el país y en otros lugares, de que las aportaciones del Estado mientras no haya organizaciones institucionalizadas políticamente hablando, donde no hayan partidos organizados con responsabilidad, no es el momento para hacerlo.

Los que hemos militado y los que nos hemos forjado en el ambiente político gremial, no me dejarán mentir, de que el autofinanciamiento es el elemento básico para el engrandecimiento de las organizaciones políticas, señor. Señor Presidente, autofinanciamiento induce a que tengamos mística, a que tengamos principios, ideales que fortalecer, es decir, cuidar lo que nos cuesta. El financiamiento del Estado induce a la corrupción dentro de este país en este momento, coyunturalmente hablando, donde la corrupción se ha institucionalizado va a generar que cúpulas partidarias, tengan la facilidad de usar los fondos a su manera y a su antojo.



Y muchas veces se va a prestar, señor Presidente, a situaciones que lo estamos viviendo hasta el momento o hace días donde un tesorero nombrado por un partido diga, yo no he firmado ese informe, no sé quién haya firmado ese informe; es decir, personas ajenas al nombrado tesorero manejan los dineros que obtienen, tanto del sector privado o de donaciones personales a su manera y a su entender (...). (pp. 60 – 61).

La señora Chávez Cossío (GPFP) anuncia:

(...) De otro lado, y por último, existe en la posibilidad de que haya el financiamiento directo público ya de una vez por todas, señor Presidente, hemos previsto una disposición tercera que tiene una red de acción algo complicada, ¿por qué? Porque es cierto y nuestro partido y nuestra bancada está a favor de que si el Estado da recursos públicos directos a los partidos, tenga que fiscalizarse esos fondos por parte de la Contraloría General de la República, que es la llamada a fiscalizar, de acuerdo a la Constitución, el correcto empleo, uso, de los recursos públicos. (pp. 68 - 69).

Habiendo asumido la presidencia del Congreso la señora Natalie Condori Jahuira, se da por concluido el rol de oradores y se concede el uso de la palabra al congresista Fredy Rolando Otárola Peñaranda, presidente de la comisión informante, quien da cuenta de los aportes y de las modificaciones realizadas al texto de la ley Nro. 30414.

Finalmente, bajo la presidencia del señor Luis Ibérico Núñez y luego de algunas aclaraciones, el referido texto legal es aprobado en primera votación con 66 votos a favor, 13 en contra y 7 abstenciones.

### **8.3. POSTURA PERSONAL: LA PROYECCIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO EN EL ESTADO PERUANO**

Luego de haber concluido con la elaboración de este trabajo de investigación, no podíamos dejar de elaborar algunas reflexiones, sobre el financiamiento público directo, que se está haciendo efectivo en el Estado peruano a partir del año 2017. Para nosotros, esta decisión, más allá de ser el resultado de una postura doctrinaria que surge de la necesidad de subvencionar a las asociaciones partidarias, por ser estructuras imprescindibles para la intervención electoral y el cimiento de la arquitectura democrática; en realidad, comienza a efectivizarse a razón de los escandalosos casos sobre corrupción política, sobre todo, por el de la constructora “Odebrecht”, que para entonces, ya había dado algunas luces, respecto al involucramiento de ciertas autoridades políticas y altos funcionarios del Estado peruano.

Es por ello que, también mediante Ley Nro. 30689, publicada el 30 de noviembre de 2017 -, se reguló entre otros aspectos, por primera vez: la obligatoriedad de la presentación de los informes financieros sobre ingresos y gastos, efectuados durante las campañas electorales; la prohibición de las donaciones provenientes de personas jurídicas con fines de lucro, tanto nacionales como extranjeras, asimismo, se determinaron las sanciones pecuniarias en caso de incumplir con la presentación del referido informe.

La mencionada norma, estableció además que, en el ámbito nacional, solo las personas naturales nacionales, pueden realizar donaciones a favor de las organizaciones políticas (hasta 120 UIT por aportante al año) y los candidatos, siempre y cuando estos, no sean aspirantes a la presidencia ni a la vicepresidencia de la república (hasta 50 UIT por cooperante). Estas señales de transparencia que, ha establecido el legislador, no terminan por convencernos, ya que, si, las organizaciones políticas habían quedado deslegitimadas, luego de que se supiera que, la mayoría de las campañas electorales, habían sido financiadas por la constructora “Odebrecht”, con el propósito de adjudicarse los

mega proyectos del Estado peruano, ¿por qué decidir por el financiamiento permanente y no por el financiamiento de las campañas electorales?.

Con esto, no queremos decir que, hubiésemos estado de acuerdo con esta última opción, lo que pretendemos, es tratar de entender el razonamiento o el criterio del legislador, para efectivizar dicho financiamiento, destinado a gastos de funcionamiento y para la realización de las actividades que la norma electoral determina; si el problema del financiamiento ilegal y condicionado, radica sobre todo, en el escenario de las campañas electorales y no en el funcionamiento ordinario de las agrupaciones políticas.

Sobre el particular, a nuestro entender, no habido una correcta interpretación de la realidad política, sobre todo, en el sentido de no considerar la permanencia de las asociaciones partidarias, pese a no estar subvencionadas por el Estado. Lo que queremos decir, es que, estas organizaciones a lo largo de los años, - anteriores al 2017 -, ya habían aprendido a sobrevivir económicamente de alguna manera, fueron capaces de gestionar y crear sus propios recursos económicos, es decir, ya tenían un sistema de autofinanciamiento aprendido; entonces, comenzar a subvencionarlas de un momento a otro, nos parece poco acertado, pues ello, las obliga a que, de alguna manera, desaprendan las formas de recaudación que habían creado a lo largo de su institucionalización.

Además, si bien de acuerdo a la normativa de la materia, el 50% del subsidio directo, debe estar orientado a la indagación, instrucción y capacitación del electorado, así como a la publicidad de estas realizaciones, observando la equidad, paridad y no segregación entre los géneros; debemos considerar que, también de acuerdo a ley, se ha dispuesto que, las contribuciones de las personas naturales y jurídicas extranjeras sin fines de lucro, estén destinadas exclusivamente a la realización de tales propósitos. Esto quiere decir que, tanto los aportes privados como la subvención estatal, están dirigidos a un mismo propósito, sin que se haya considerado previamente la capacidad institucional de tales asociaciones, para el cumplimiento de los referidos fines.

Asimismo, no debemos perder de vista que, la realización de dichas actividades demanda de cierta experiencia, profesionalismo y capacidad para gestionarlas. En un país, donde las organizaciones políticas, se caracterizan por tener mayor experiencia en la realización de campañas electorales que en la ejecución de actividades de naturaleza académica, resulta difícil que, puedan cumplir exitosamente con estas últimas, porque se les está imponiendo a hacer algo, para lo cual no solo, no están institucionalizadas, sino que, además, no tienen esa tradición pedagógica de formar, capacitar e investigar.

Una evidencia de ello, es el porcentaje de ejecución del presupuesto público, asignado para tales objetivos en el año 2017, que de acuerdo a Domínguez y Escobar (2018), durante dicho periodo, solo se ejecutó el 42% del total del presupuesto, siendo el rubro de investigación, el que obtuvo el menor porcentaje, al registrar el 0% de ejecución (ver cuadro Nro. 24). Por estas consideraciones, nos parece que, no ha sido un acierto pensar que, con el financiamiento permanente se podría reivindicar la institucionalidad y la confianza en las organizaciones políticas, pues no solo, estamos olvidando que, los casos más nefastos sobre corrupción política, tienen como escenario las campañas electorales y no el quehacer cotidiano de las organizaciones políticas, sino que además, una decisión de tal naturaleza, que involucra un presupuesto importante del Estado peruano, merece ser analizada minuciosamente, en cuanto a la capacidad de su ejecución y el cumplimiento de su cometido.

Desde esa perspectiva, debemos considerar que, para transparentar los ingresos y gastos de las campañas electorales, tampoco, es necesario que estas, sean subvencionadas por el Estado, ya que, las organizaciones políticas, por el simple hecho de presentar una posible alternativa de gobierno, para toda una nación, están más que obligadas a rendir cuentas y a difundir, a través de diversos medios, la información con la cuentan - siendo uno de ellos, la entrega directa de la información a quien lo solicite -, independientemente del tipo de financiamiento que rija para ellas. Por esta razón, desde nuestro punto de vista, no resulta acertado que, se hayan prohibido las donaciones de las personas

jurídicas con fines de lucro - sean estas nacionales o extranjeras -, como si estas fuesen de por sí, perjudiciales o nocivas para el sistema democrático.

Lo que realmente hace daño y atenta contra la misma democracia, es la falta de transparencia, el desconocimiento de la información financiera, el no saber quiénes aportes y cómo se gasta el dinero, peor aún, no poder detectar posibles casos de corrupción; todo ello, impide tomar decisiones informadas y evitar la captura del Estado por intereses particulares. Las contribuciones de las personas jurídicas, pueden funcionar, si es que se diseñan los mecanismos idóneos que permitan transparentar este tipo de ingresos, por ejemplo, recordemos que, la ONPE presentó en alguna oportunidad un proyecto de ley, a través del cual, proponía la creación del Fondo Electoral Empresa y Democracia, orientado a recaudar los aportes, entre ellos los provenientes de las personas jurídicas, para luego distribuirlos en forma equitativa entre todas las organizaciones políticas.

Esta propuesta, establecía que tales aportes, podían ser utilizados en gastos de campaña electoral y que, además, las empresas aportantes serían beneficiadas con una deducción en sus impuestos a la renta. Este tipo de iniciativas, propuestas por el propio organismo electoral, encargado de supervisar el financiamiento partidario, hacen ver que, la transparencia de los recursos partidarios, no solo depende de la prohibición de determinadas fuentes de financiamiento, sino de criterios legislativos, que sean funcionales con la realidad política de nuestro país.

Otro aspecto que llama nuestra atención, es que el legislador insista con la regulación de las sanciones pecuniarias, tanto para las organizaciones políticas como para los candidatos, pese a los serios casos de corrupción que hemos tenido, es más, con la reciente promulgación de la Ley Nro. 31046 – publicada el 20 de setiembre de 2020 -, que modifica el título VI de la Ley Nro. 28094, Ley de Organizaciones Políticas, se ha disminuido considerablemente la cuantía de las sanciones pecuniarias, por ejemplo, antes de la última modificatoria, por la comisión de una infracción muy grave, además del retiro del financiamiento

público directo – que continúa vigente hasta ahora - se sancionaba a la organización política, con una multa que oscilaba entre sesenta y uno (61) y doscientos cincuenta (250) Unidades Impositivas Tributarias, ahora solo oscila entre 31 y 100 UIT.

La sanción para los candidatos, es también una multa pecuniaria, que oscila entre diez (10) y treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias<sup>97</sup>. Con este criterio legislativo, entendemos que, si se volviese a presentar un caso similar al de la constructora “Odebrecht”, solo será posible imponer sanciones de carácter económico que, desde nuestro punto de vista, no resultan tener la misma efectividad que las sanciones de naturaleza política, ya que estas últimas, suelen ser mejores incentivos, para que las asociaciones partidarias y los aspirantes que postula, cuiden su reputación y no incurran o no vuelvan a incurrir en faltas graves o muy graves que, puedan dañar su credibilidad. Además, debemos considerar que, la sanción del retiro del financiamiento público directo previsto también en la normativa actual, termina también siendo una sanción pecuniaria que, solo será posible aplicarla a aquellas organizaciones políticas que cuenten con representación parlamentaria, de lo contrario, solo responderán con la multa impuesta.

Asimismo, hay que tener en cuenta que, el retiro de la subvención, no conlleva a un escarmiento real - si es eso, lo que se pretende -, ya que como dijimos, las organizaciones políticas, al tener un sistema de autofinanciamiento aprendido, si bien, con este retiro, podrían ver reducidas las posibilidades de realizar, las actividades de formación, investigación y capacitación, sí podrán subvencionar sus gastos ordinarios, que al fin y al cabo, es lo que siempre han priorizado y es el rubro en el que tienen mayor experiencia. Siendo esa nuestra observación, podríamos pensar por ejemplo, como una sanción de carácter político, que si la Oficina Nacional de Procesos Electorales, corrobora actos de corrupción en la recolección o administración de los recursos económicos, por parte de un

---

<sup>97</sup> De acuerdo a la última modificatoria del título VI de la Ley Nro. 28094, Ley de Organizaciones Políticas, también se ha dispuesto que, las personas jurídicas infractoras de esta prohibición, sean sancionadas pecuniariamente.

candidato, durante una contienda electoral<sup>98</sup>, más allá, de comunicar sobre dichos actos irregulares a las autoridades competentes, el referido ente, debe tener las facultades necesarias, para retirar al aspirante de la carrera electoral; en el supuesto de que, dicha advertencia se haya efectuado una vez culminado el proceso electoral, el mencionado organismo electoral, debe inhabilitar al infractor, a fin de que no pueda volver a gozar de dicha condición, en tanto, no tenga una resolución absoluta firme.

Si las organizaciones políticas, fuesen las que resultasen involucradas en dichos actos, el organismo electoral, de acuerdo a la gravedad de cada caso, podría suspenderlas de participar en una determinada circunscripción electoral o incluso de un comicio general o regional. Algo final que, quisiéramos acotar para no hacer muy extensa esta postura, ya que el tema da lugar a un desarrollo mucho más amplio, guarda relación con el financiamiento indirecto, que como ya dijimos subvenciona la franja electoral. Esta intervención del Estado peruano, nos parece acertada, pues debemos considerar que, muchas de las autoridades políticas y gubernamentales, surgen de las organizaciones políticas, entonces, el Estado, no puede ser ajeno o indiferente en el accionar electoral de estos grupos de poder, ya que, durante el periodo electoral, darán a conocer y postularan a los posibles sucesores, de quienes ostentan los cargos de gobierno y decisión más importantes del propio Estado.

Algo que se podría adicionar e implementar mejor, a la subvención de la franja electoral, son los debates descentralizados entre los candidatos. Creemos que, este mecanismo de comunicación con el electorado, es mucho más efectivo y saludable para la democracia, en cuanto permite evaluar las diversas aptitudes y actitudes de quienes aspiran a conseguir el voto del electorado, para asumir cargos y funciones de gobierno.

---

<sup>98</sup> La última modificatoria ha dispuesto también que las organizaciones políticas, los candidatos o sus responsables de campaña, según corresponda, presenten en dos (2) entregas obligatorias la información financiera de los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados durante la contienda electoral. Para tal efecto, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) establece los plazos de presentación y publicación obligatoria, desde la convocatoria a elecciones, con al menos una (1) entrega durante la campaña electoral como control concurrente. (Lo subrayado es nuestro).

Concluimos este comentario señalando que, el financiamiento público directo y permanente, no es la solución de por sí, a los actos de corrupción política, el éxito de un sistema financiero partidario, depende del conjunto de medidas transparentes que, se hayan adoptado para materializarlo e institucionalizarlo. En ese sentido, no podemos hablar por ejemplo, de mecanismos transparentes de control, cuando solo se exige la presentación de un balance financiero anual y no el de campaña electoral, como sucedía hasta poco; asimismo, no puede haber un control transparente, si se piensa que, la ciudadanía solo tiene derecho a conocer la información financiera de las organizaciones políticas, a través de un portal digital de financiamiento, diseñado y puesto a disposición por un organismo electoral, para el cumplimiento de sus funciones y no mediante el acceso directo a la información, que obra en poder de dichas asociaciones.

Peor aún, no podemos hablar de sanciones que promueven la transparencia, si solo se piensa en sanciones de carácter económico, como si estas, realmente influyeran en la reivindicación de la conducta infractora, pues, no hacen desistir a las asociaciones partidarias ni a los aspirantes que postula, de su captura del poder y de ocupar los cargos más importantes del gobierno, como sí ocurriría con las sanciones de naturaleza política. Finalmente, consideramos que, además de regular el tope máximo de las contribuciones por aportante, hubiese sido ideal que, también se regule el tope máximo que se debe recaudar por año y durante las campañas electorales, ya que, las organizaciones políticas y las candidaturas que presenta, no tiene fines lucrativos, sino de servicio y realización democrática.



## **CAPÍTULO IX**

### **RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **9.1. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN**

En este capítulo de la investigación, daremos respuesta a la formulación de los problemas planteados, a partir del análisis e interpretación de la información registrada en el transcurso de esta investigación.

#### **9.2. DESARROLLO Y RESULTADOS DE LOS PROBLEMAS DE INVESTIGACIÓN**

##### **9.2.1. En el problema general**

A fin de dar respuesta a la pregunta: ¿qué relación existe entre el financiamiento partidario y las organizaciones políticas en un Estado democrático?, debemos recordar previamente que, - como hemos sostenido durante esta investigación - el uso del dinero es un recurso necesario e indispensable para el sostenimiento y la realización de cualquier organización política, no hay forma de hacer política sin este activo. Sin embargo, como lo han sostenido muchos autores, es precisamente, esta relación, la que ha traído

consigo, los más serios cuestionamientos sobre corrupción y deslegitimización a los gobiernos de turno.

En efecto, como hemos podido advertir, muchas de las campañas electorales, candidatos y políticos, han sido beneficiados con entregas dinerarias muy generosas, provenientes de grandes empresas, personas adineradas o peor aún, del mismo narcotráfico. Todas estas contribuciones, tuvieron en algún momento, como objetivo principal, asegurar algún tipo de contraprestación, ya sea, la adjudicación de las obras públicas más importantes de un Estado, como lo vimos por ejemplo, en el caso “Odebrecht”, o con la impunidad en la comisión de ciertos actos delictivos, como lo sucedido con el ex mandatario colombiano Samper, cuando el cartel de Calí, subvencionó su campaña presidencial, a fin de obtener ciertos privilegios en la realización de sus actividades vinculadas al narcotráfico.

De igual manera, cabe mencionar la participación directa en política, de ciertos personajes asociados a la actividad criminal, tal es el caso, del narcotraficante Pablo Emilio Escobar Gaviria en Colombia, elegido como representante de la Cámara por Atioquía, como parte del Partido Liberal, en el año 1982; quien luego de haber sido cuestionado, por los estrechos vínculos que sostenía con el narcotráfico, procedió a declararle la guerra al propio Estado colombiano, en los años 90', cuyas consecuencias fueron devastadoras para la referida nación, ya que, procedió asesinando a cuanta persona o autoridad lo acusaba.

Otro caso, es el de Carlos Enrique Lehder Rivas – socio de Escobar-, uno de los cabecillas del Cartel de Medellín, quien creó el Movimiento Latino Nacional, cuyo objetivo principal, fue evitar la injerencia extranjera y las solicitudes de extradición por parte de los Estados Unidos, ellos casos de narcotráfico. En el caso peruano, recordamos la escandalosa vinculación del ex mandatario Alberto Fujimori y su ex asesor presidencial Vladimiro Montesinos con el cartel de Calí, sobre todo, cuando se supo que Escobar habría financiado la campaña electoral de Fujimori, en el año de 1990, durante la segunda vuelta electoral con el escritor Mario Vargas Llosa.

Asimismo, llamó la atención el hallazgo de droga en el avión presidencial y las relaciones poderosas de Montesinos con diversas autoridades judiciales, militares y policiales, antes de llegar a hacer la mano derecha del ex presidente peruano. El caso de algunas autoridades ediles, comprometidas con el narcotráfico, también ha dejado un lado oscuro en el financiamiento partidario, tal es el caso, por ejemplo, de los hermanos Sánchez Paredes, en la región de la Libertad o el de Gilmer Wilson Horna Corrales, ex presidente regional de Amazonas.

Frente a este escenario, en el que se advierte el intercambio de favores, el tráfico de influencias y en general la corrupción de la política, como resultado del financiamiento condicionado y en algunos casos, incluso con dinero proveniente de la realización de actividades delictivas; se ha comenzado a cuestionar la subvención privada, de la que gozan las organizaciones políticas, pues, se sostiene que es por ahí, por donde ingresa la corrupción y el dinero mal habido. En este sentido, coincidimos con Zovatto (2003), cuando menciona que la importancia creciente del financiamiento partidario, tiene como origen entre otros aspectos, la proliferación de escándalos que, han evidenciado formas ilícitas y antidemocráticas en la captación y en los gastos de los fondos partidarios.

Para el autor, los escándalos de corrupción y el narcofinanciamiento, han profundizado en los ciudadanos, un sentimiento de repudio hacía la política y los políticos, llegando incluso a afectar en algunos países a la propia estabilidad y gobernabilidad política. Es así que, en este contexto, muchos Estados se han visto en la imperiosa necesidad de realizar diversos ajustes a la regulación del financiamiento partidario, llegando incluso a optar por un financiamiento público o mixto; sin embargo, esta decisión no ha tenido en muchos casos, el resultado esperado, pues, así, lo demuestran las diversas investigaciones y trabajos académicos que se han realizado sobre la materia.

Por ejemplo, en el trabajo de Flores (2014), titulado *Institucionalización y Financiamiento Público de los Partidos Políticos en México: periodo 1994-2012*; se concluye entre otras consideraciones que, el financiamiento público ha

generado inequidad electoral, ya que este subsidio, ha sido priorizado para los procesos electorales y es destinado en mayor cuantía, para los partidos políticos mayoritarios. En esa misma línea, Solís (2015) en su investigación, Análisis del Fideicomiso como Instrumento de Financiamiento de Partidos Políticos en las elecciones presidenciales Costa Rica 2014; también menciona que, el financiamiento público ha propiciado en dicho país, la inequidad electoral, al estar condicionado al porcentaje de votación obtenido en la contienda electoral anterior, dando lugar con esto, a que las nuevas organizaciones políticas no puedan acceder a este subsidio, así como tampoco a los fideicomisos, ya que muchas de ellas carecen de “garantías líquidas suficientes” que, de acuerdo a la legislación costarricense, es una condición necesaria para acceder a dicho beneficio.

Díaz (2008) en su indagación titulada: Origen, Desarrollo y Perspectivas del Financiamiento Público a los Partidos Políticos en el Estado de Hidalgo; menciona que el monto que se otorga a través del financiamiento público a los partidos políticos en el estado mexicano, es superior al monto que se destina al funcionamiento de algunas instituciones públicas, cuyas funciones, son necesarias para enfrentar la problemática social que aqueja a la gran parte de la población mexicana; por lo que, insiste en una reforma electoral en este aspecto. Por otro lado, Martínez (2005) en su estudio intitulado, El financiamiento público a los partidos políticos. El caso de México: causas y consecuencias; nos dice que, los montos generosos del financiamiento público, no han podido evitar la injerencia del dinero ilegal en los comicios electorales, principalmente en los partidos más competitivos, una muestra de ello, son los casos: “Pemexgate”, “Amigos de Fox” y el del empresario “Carlos Ahumada”.

Casar & Ugalde (2018) en su artículo, Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México, coincidiendo con la postura anterior, mencionan además que, no existe un criterio uniforme para determinar el tope de los egresos durante las elecciones, pues, en los Estados donde el tope de gastos es muy bajo, se propicia el ocultamiento de la mayor parte de los

recursos, ya que, provienen de fuentes ilegales; y en los lugares donde son muy altos los topes, se promueven la inequidad, además, en el supuesto de detectarse egresos no reportados, el amplio margen de gasto reduce el riesgo de rebasar el tope establecido.

A una conclusión similar, arriba Santano (2013), en su estudio denominado: El análisis constitucional del sistema de financiación pública de partidos políticos en España, al sostener entre otros aspectos que, el financiamiento público no ha contribuido con la igualdad de oportunidades ni con la reducción de los casos de corrupción, ya que, el encarecimiento de las campañas electorales, ha hecho que mucho de los partidos recurran al financiamiento ilegal. En este aspecto, Zovatto (2014) nos dice que, las subvenciones estatales por más generosas que sean, no han podido evitar la ausencia de irregularidades en el financiamiento partidario, una muestra de ello, ha sido la experiencia de los países de Alemania, Austria, España, Francia, Israel e Italia.

Ante este panorama, en algunas investigaciones como por ejemplo en el de Benítez (2018) en su análisis: Calidad de la democracia y financiamiento electoral, se hace saber que, la calidad de la democracia no depende del tipo de financiamiento adoptado, sino del contexto de cada sistema político. Asimismo, adiciona que el sistema de financiamiento partidario, debe contribuir con la representación electoral legítima, a través de una modalidad que equilibre la subvención estatal y los ingresos particulares; además, debe garantizar la presentación de un balance financiero y la presencia de un órgano de control, que esté auxiliado por una amplia auditoria social.

Rivas (2017) en su análisis: El financiamiento irregular de los partidos políticos cuestiones fenomenológicas (especial referencia al caso boliviano), concluye que, el problema no radica en el hecho de determinar si el Estado debe financiar o no a las organizaciones políticas, sino, en qué medida y bajo qué condiciones debería hacerlo, sobre todo, cuando urge una regulación del financiamiento partidario, como lo ocurrido en España, con el Plan de Regeneración Democrática en el año 2013, consolidado finalmente el 31 de marzo del año 2015,

mediante Ley Orgánica N° 3/2015, cuyo objetivo fue la regularización y fiscalización de las fuentes de financiamiento, los límites y las barreras de entrada a las aportaciones, además de prohibirse principalmente los aportes anónimos así como los de origen ilícito.

Para el autor, esta situación dista mucho de la realidad boliviana, donde existe una tendencia hacia la desregulación del financiamiento partidario, ya que no solo se ha eliminado al financiamiento público, sino que, además, se ha dejado con un control mínimo al financiamiento privado a cargo del Tribunal Supremo Electoral. Desde nuestro razonamiento, todas estas conclusiones tienen un correlato con lo que refiere Maldonado (2004), en el Proyecto de Cuentas Anticorrupción en las Américas, cuando sostiene que no resulta fácil identificar un tipo de financiamiento partidario, ya que ninguno de ellos, es perfecto y siempre existirán resquicios por los cuales se busque incumplir el marco legal. No obstante, nos dice que la experiencia comparada ha puesto de manifiesto que algunos enfoques con ciertos elementos podrían, resultar mejores que otros.

Siendo ese el criterio, adiciona que la existencia de un marco regulatorio dinámico, acorde con las exigencias de cada momento, será capaz de canalizar adecuadamente los distintos requerimientos que, permitan acertar en la vigilancia y control del financiamiento partidario. Esta condición, que expone el autor, para nosotros, es corroborada con los resultados obtenidos en la investigación de Anduray, Hernández & Rodríguez (2017), cuando concluyen que la debilidad del sistema electoral salvadoreño, es el resultado de la precaria regulación en cuanto a límites, auditorías, controles, sanciones, publicidad y transparencia en la recaudación de los fondos privados.

Para Carranza (2011), también la regulación deficiente del financiamiento partidario en cuanto a normas de fiscalización y sanción en Guatemala, ha dado como resultado la captación exagerada de fondos particulares y el costo elevado de las campañas electorales. Este panorama, a decir de la autora, ha propiciado altos índices de corrupción en los gobiernos de turno, ya que se priorizan los

intereses de los financistas y no los del electorado. Melgar (2015) reafirmado lo mencionado, destaca que ante la carencia de herramientas legales sobre fiscalización, indagación y sanción, el financiamiento privado en Guatemala, se ha configurado como una fórmula para la actuación irregular y sobrepasar los límites establecidos en las normas. Esta situación para el autor, promueve condiciones desiguales en la competencia electoral, además ha traído consigo la debilidad institucional de las organizaciones políticas al extremo de ser consideradas como franquicias electorales.

Ferreira (2005) también le da crédito a la existencia de una regulación del financiamiento partidario, pero nos dice que esta, es solo una parte de la solución,<sup>99</sup> y que solo estará justificada, en la medida que genere condiciones adecuadas para garantizar algunos principios básicos del juego político democrático, como por ejemplo, la equidad en la competencia electoral, la transparencia del proceso político, la independencia de los funcionarios electos, el voto como consentimiento informado, entre otros principios; todo ello, bajo un criterio razonable que surja de las condiciones políticas, económicas y culturales de cada país y en cada etapa histórica.

Refiriéndose también a la importancia de la regulación, Casas (2005) nos da a conocer cuatro reglas de oro que, deben estar presentes en toda regulación del financiamiento partidario. La primera de ellas, es la moderación, pues una regulación cada vez más severa, como respuesta a los problemas del financiamiento partidario, no es la solución más aconsejable. La segunda es que toda reforma, debe contar con recursos económicos e institucionales para aplicarla. La tercera es la revisión permanente, pues siempre habrá algo por hacer y mejorar. La cuarta y última regla de oro, está relacionada a la necesidad de ser realistas, sobre lo que se puede lograr mediante la regulación (a decir del entendido en la materia, esta es quizá la regla de oro más importante que las anteriores).

---

<sup>99</sup> Según la autora, existe una confianza muchas veces excesiva en cuanto a la capacidad de las normas para cambiar por sí solas la realidad.

Para el autor, una reforma del financiamiento partidario bien concebida, no necesariamente limpia de corrupción el juego político, pero sí limita los daños inevitables en él; además, la alternativa a no regular el financiamiento político, es seguramente mucho peor que una regulación deficiente. Mizrahi (2005) también insisten en la regulación, al señalar: Si bien el dinero puede influir en la política, el financiamiento de los partidos en sí no es el problema, el verdadero problema es el financiamiento no regulado y encubierto, la falta de transparencia y de regulación. (...) El riesgo mayor de todo esto es que partidos políticos desprestigiados, deslegitimados y sin poder cumplir con sus funciones terminan debilitando a la democracia (p.61).

Quinto (2016) complementando las ideas anteriores, indica que:

Las normas jurídicas electorales, en especial las relativas a la democracia interna y al financiamiento partidario se han visto desbordadas por la dinámica social, porque todavía no se ha confeccionado un cuerpo de conocimientos teóricos generales, lo suficientemente profundo, extenso y sistematizado sobre los partidos políticos, como para poder estructurar una normatividad efectiva y justa. (p. 26).

Para el sociólogo, el financiamiento partidario ideal, debe permitir un libre juego democrático, evitar la formación de monopolios de poder político, motivar la intervención de la ciudadana en el que hacer de las organizaciones políticas, además desarrolla mecanismos de participación democrática y fomenta la perdurabilidad de una cultura política.

A decir de Fuentes (2016), el marco regulatorio del financiamiento político debe cumplir con estos tres principios básicos: justicia, equidad y probidad. El primero de ellos, garantiza el derecho de la participación política, haciendo uso efectivo de la libertad de opinión, en tanto, no se busque promover políticas de odio; el segundo, porque todos tengan las mismas condiciones de expresar sus



ideas, sin que se produzcan diferencias; y el último principio, porque la metodología que organiza esta travesía, sea legal y democrática.

Con todo lo dicho, nos queda claro que, la regulación del financiamiento partidario, es un aspecto fundamental, en la institucionalización de los grupos partidarios, no en vano, diversos entendidos y estudiosos en la materia han sostenido tal consideración, pues, en ella se plasman los controles, las auditorias, los límites a las contribuciones, la transparencia, la rendición de cuentas y demás aspectos. En ese sentido, desde nuestro análisis y entendimiento, para que dicha regulación, pueda proyectar los principios democráticos antes mencionados, resulta lógico suponer que, el diseño o constitución de tales aspectos, adhiera condiciones democráticas, de lo contrario, no podrá contribuir con la materialización de tales principios. Así, siendo un aspecto central, la estructura de estas condiciones democráticas, cabe mencionar que no existe un patrón que defina con claridad o exactitud cuál es el camino a seguir en este proceso, ya que ello, dependerá del contexto real y actual de cada país.

Es por ello que, Zovatto (2003), menciona que, si bien no existe un modelo de financiamiento perfecto, resulta útil, considerar al momento de definirlo, las particularidades de cada Estado, el sistema electoral, la realidad política y ordinaria, así como el nivel de cultura política. Siendo ese el razonamiento, nos queda claro, porque la preocupación de muchos entendidos en la materia, en elaborar algunas sugerencias que, podrían ser consideradas como parte del conjunto de esas condiciones democráticas a las que nos referimos.

Uno de estos autores, es por ejemplo Ramón Cotarelo, citado por Sánchez (2007), quien desarrolla las siguientes posibles condiciones democráticas que, podrían ser consideradas en el diseño del financiamiento partidario:

1. La dualidad: el reconocimiento de un sistema mixto, es decir, financiamiento público y privado; el primero de ellos, porque protege el principio de igualdad de oportunidades y el segundo, porque, garantiza la permanencia cercana con la ciudadanía.

2. Límites de los ingresos: Los ingresos que obtengan los partidos, no deben ser tan altos ni tan bajos, debe existir un equilibrio, de tal forma que, no sea contraria a la libertad de expresión.
3. Los controles a los recursos partidarios: el deber de presentar una declaración financiera y la existencia de un organismo verificador.
4. La contribución obligatoria o voluntaria, para crear el fondo destinado al financiamiento público de las organizaciones políticas (similar a la figura del tax presidential election contribution check-off, a través de la cual los ciudadanos previo consentimiento donan un dólar de sus impuestos para el subsidio de los partidos).

Hurtado (2005), también nos sugiere algunas ideas al respecto, según el autor, estos cuatro aspectos, coadyuvarían a crear una regulación democrática y a transparentar la relación entre el dinero y la política:

1. La reducción del tiempo para la realización de campañas electorales, ya que existe, una estrecha relación entre la duración de estas y su costo.
2. La limitación de los montos donados, ya que nadie, dona montos generosos, solo por motivos cívicos o patrióticos, sino por razones utilitarias.
3. Las contribuciones nominativas y no en efectivo, ya que estas últimas, dificultan identificación del contribuyente y se acude, a la práctica de hacer constar como donantes a cualquier integrante del partido político.
4. La creación de incentivos, a fin de que el ciudadano común, pueda contribuir al financiamiento político con pequeñas sumas de dinero, siendo luego deducibles al pago de impuestos.

Para Fuentes (2016), una de estas condiciones, podría ser, por ejemplo, la creación de un sistema de incentivos, para el sector privado que efectúe donaciones – por ejemplo, la reducción de impuestos –. Estas entregas, a decir del autor, deberían estar destinadas a un fondo común – y no al candidato

directamente –, cuyo destino sean tanto las actividades electorales como permanentes de los partidos políticos.

Asimismo, señala que, si bien el financiamiento público, puede resultar ser una medida impopular, esta intervención del Estado, resulta ser importante, en cuanto tiene implicancias directas en la subsistencia del sistema democrático; en ese sentido, el apoyo estatal debería estar dirigido al financiamiento de las operaciones básicas (local, agua, luz, etc.), así como a gastos de capacitación, formación y apoyo legislativo de partidos. Para el autor, también es vital que, se definan instrumentos de verificación, sobre los gastos ordinarios y de campaña electoral (antes, durante y después); siendo este último, el más importante por registrar los ingresos mayores. No menos importante, es el acceso equitativo a los medios de comunicación y el control de actividades aledañas.

Por otra parte, también existe estudios y trabajos académicos que, sugieren algunos lineamientos generales, que incluso podrían ayudar a crear las condiciones democráticas en una regulación, así por ejemplo, Maldonado (2004), en el Proyecto de Rendiciones de Cuentas Anticorrupción en la Américas, desarrolla un conjunto de temas que, aportan en la creación de un ambiente regulatorio apropiado para el financiamiento partidario, dentro de los cuales, destaca por ejemplo, la reducción de las oportunidades para la corrupción política en los procesos electorales y el gobierno, la promoción e implementación de la transparencia y la publicidad de la información, el cumplimiento efectivo de las normas, el enfoque para el financiamiento de los partidos políticos, la participación de la sociedad civil, entre otros aspectos.

Del mismo modo, presenta algunas reflexiones, sobre algunos aspectos regulatorios que, podrían ayudar en el diseño de la regulación del financiamiento partidario, dentro de los cuales, podemos mencionar, por ejemplo, el apoyo de los donantes, el nivel de financiamiento de los partidos políticos, la prioridad por los recursos públicos o privados, instituciones sobre el control y el cumplimiento de la ley, voluntad política u otros temas. A partir de estos alcances, podemos

entender porque en la mayoría de las investigaciones – citadas en el marco teórico de este trabajo -, se ponen en evidencia que pese a existir controles, fiscalizaciones, auditorias y sanciones, sobre el mal uso del dinero en la regulación del financiamiento partidario, no se ha obtenido los resultados deseados; pues en realidad, se advierte que, la regulación de tales condiciones no ha recogido criterios democráticos que hagan efectivo el modelo de financiamiento adoptado.

Siendo ello así, nos queda claro que, si en el diseño de la regulación del financiamiento partidario, no se consideran condiciones democráticas que, sean concebidas a la luz de la realidad política y social de cada país, no será posible la realización de los principios democráticos, al que todo Estado democrático debe aspirar. Por lo que, dando respuesta al problema formulado, diremos que, el financiamiento partidario y las organizaciones políticas, se relacionan a través de la regulación de las condiciones democráticas del financiamiento partidario, ya que, de estas, dependerá no solo la realización de los principios democráticos, sino también, la concepción y percepción que se tenga de las organizaciones políticas.

Por todas estas consideraciones, no estamos de acuerdo con los resultados obtenidos en algunas investigaciones y estudios, por ejemplo, en el trabajo de Ávila, Portocarrero y Sánchez (2019), cuando concluyen entre otros aspectos que, las campañas electorales en el estado peruano, también deberían ser subvencionadas con el financiamiento público; a fin de garantizar una competencia electoral equitativa, limitar los intereses particulares y mejorar el control y la supervisión; pues, estas exigencias conforme hemos visto, dependerán en realidad, de las condiciones democráticas que, se hayan garantizado en la regulación del financiamiento partidario.

De igual manera, cuando del Rio y Díaz (2016), mencionan que, el financiamiento público directo, evita el ingreso del dinero ilícito en la política; cabe mencionar que, tal aseveración, dependerá en realidad, de los criterios

democráticos con los que haya sido concebida la regulación de las finanzas partidarias, todos ellos, destinados a transparentar el ingreso, las donaciones o contribuciones, así como, los gastos de los recursos económicos.

### **9.2.2. En el primer problema específico**

Para dar respuesta a la pregunta ¿cómo Influye el financiamiento de las organizaciones políticas en la formación y manifestación de la voluntad popular?, comenzaremos señalando que, de acuerdo al Art. 1 de la Ley Nro. 28094, concordante con el Art. 35 de la Constitución Política, las organizaciones políticas, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Asimismo, el literal d) del Art. 2 de la Ley de Organizaciones Políticas, señala como uno de sus objetivos, la representación de la voluntad de los ciudadanos y la canalización de la opinión pública.

Considerando ello, resulta lógico y coherente que, en efecto – como lo señalamos en el desarrollo del problema anterior - el financiamiento partidario, como columna vertebral de las organizaciones políticas, integre condiciones democráticas en su regulación, a efectos de legitimarlas, como instituciones fundamentales, para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático. Dicho ello, advertimos que, para contribuir con la formación y manifestación de la voluntad popular, parte de esas condiciones democráticas del financiamiento partidario, deben estar orientadas a garantizar al elector, la información financiera de las organizaciones políticas, a fin de que, pueda emitir en realidad un voto informado.

No obstante, para que dicho conocimiento, se pueda concretizar, como bien lo señala Lázaro (2015), depende de que, quienes intervengan en política, asuman el compromiso de aceptar las normas de transparencia, de no ser así, siempre habrá zonas oscuras, a las que no se podrá llegar. Sobre este aspecto, en la investigación de Martínez (2013) titulado: El control de la corrupción política en el ámbito de la financiación de los partidos: actores, intereses y estrategias en España y Reino, podemos advertir que, existe un correlato con lo sostenido por

Lázaro, cuando la autora concluye que, la transparencia en el financiamiento político, es en realidad el resultado de la conjugación de los intereses partidarios, ya que por un lado, los partidos, persiguen la defensa de sus propias fuentes de financiamiento; y por otro, aprueban ciertas normas, a través de las cuales, se muestran controlables – pero solo hasta cierto punto -, a fin de mejorar su imagen frente a la población, como por ejemplo, con la aprobación de ciertas restricciones o con los topes máximos permitidos; pero en realidad, siempre trataran de minimizar este control, para que el margen de su maniobra no quede reducida.

Desde nuestro análisis, es precisamente, este espacio, que queda en la penumbra, el que muchas veces, da origen a los más serios cuestionamientos sobre corrupción política, en cuanto a la recaudación y el manejo de los recursos económicos. Un caso que podemos citar al respecto, es que, hasta antes del año 2018, las organizaciones políticas en el Estado peruano, no estaban obligadas a rendir cuentas, sobre los ingresos, aportes y gastos, efectuados durante las campañas electorales, mucho menos, se habían regulado sanciones al respecto. Otro caso, fue el retiro del financiamiento público directo, como sanción, ante el incumplimiento o la presentación extemporánea del informe financiero anual, cuando esta subvención, ni siquiera, se estaba haciendo efectiva hasta antes del año 2017. Estas fallas legislativas, se tradujeron en desconocimiento y sospecha en cuanto a la integridad de las organizaciones políticas, erosionando finalmente, en la propia legitimidad del sistema democrático.

En este sentido, coincidimos con Zovatto (2003), cuando refiere que, el desconocimiento público, sobre el funcionamiento de los partidos, sobre todo, en lo referente a su financiamiento, genera dudas en el actuar partidario y en el proceso democrático. Para el autor, esta sospecha, se nutre de los escándalos de corrupción, ocasionada por la falta de transparencia, sobre los fondos adquiridos y utilizados, así como, por las acusaciones entre los mismos partidos y candidatos; todo ello, a decir del jurista, trae consigo varias consecuencias negativas para la legitimidad de los procesos democráticos, dentro de los cuales, destaca: la pérdida progresiva del prestigio de la política; el desinterés por la

política, que se traduce en un incremento de votos en blanco y nulos, así como en la reducción de afiliaciones partidarias y finalmente, en la decadencia gradual de la credibilidad hacía los principales organismos del sistema representativo.

Desde esa perspectiva, la naturaleza particular de la transparencia, no solo se agota, en el conocimiento de los recursos partidarios, sino que también, comprende el resto de aristas que debe contemplar toda regulación de las finanzas partidarias, como por ejemplo, las restricciones o los límites a las aportaciones, las auditorías, las fuentes prohibidas del financiamiento privado, la capacidad institucional de los organismos de control e incluso, así como, la regulación de las propias sanciones; ya que todas ellas, están destinadas de alguna manera, a darle autenticidad, veracidad y legitimidad al manejo del financiamiento partidario.

Es por ello que, coincidimos con Guzmán (2018), cuando menciona que, la transparencia, en las distintas formas del financiamiento partidario, ayuda a castigar o evita la influencia o la injerencia indebida del dinero en la política y, además, anima a los partidos y candidatos a adherirse a las reglas de juego. Pues, de lo expuesto por el autor, entendemos que, independientemente de la forma en la que se haya regulado las finanzas partidarias, si está, promueve en su totalidad, la transparencia de los recursos económicos, entonces, dicha regulación, podrá cumplir, con el objetivo de impedir la captura de los principales actores políticos por parte de los intereses privados.

No obstante, advertimos que, respecto al electorado, en cuanto a su formación y manifestación de su voluntad política, la transparencia financiera, se materializa principalmente a través del acceso y la difusión de la información financiera, ya que, de estas condiciones democráticas, dependerá, que el ciudadano pueda darse por enterado de la información financiera de su interés y así, pueda emitir decisiones informadas. Debemos considerar, además que, a diferencia de los organismos electorales que tienen una llegada directa a la información financiera de las organizaciones políticas, por la misma labor que desempeñan, el votante,

solo podrá darse por enterado de ella, siempre y cuando, se hayan dispuesto de los medios necesarios y suficientes para su acceso y divulgación.

En este extremo, diversos autores, hacen notar la trascendencia de la difusión del estado financiero partidario, así, por ejemplo, Niarchos (2005) menciona: "(...) la divulgación pública es un criterio fundamental para controlar el financiamiento de la actividad política. Sin ella, la mayor parte de los demás criterios fracasa". (p. 57). Asimismo, Tuesta (2011), sostiene que, la regulación del financiamiento partidario, debe incluir aspectos que abonen en la transparencia de la información, de tal forma que, el elector, pueda conocer todos los ingresos y egresos partidarios.

Ferreira (2005), es también del mismo criterio, cuando señala que la publicidad del origen y el destino de los fondos de la actividad política, resulta ser incluso más importante que la propia regulación de las restricciones y límites del financiamiento privado, pues un ciudadano que, conoce quienes financian la política, no solo emite un voto informado, sino que además, tiene la posibilidad de corroborar la coherencia entre el discurso del candidato y sus intenciones reales, en caso de resultar elegido.

Para nosotros, más allá de que, el elector se interese por saber quién o quiénes cumplen con lo que la norma dispone, lo que realmente le importa, es saber si, las asociaciones partidarias y las personas que postula, como futuras autoridades, se desenvuelven con integridad en el mundo de las finanzas, incluso pese, a la deficiencia regulatoria que podría existir sobre la materia. Es por esta razón que, cuando el ciudadano de a pie, toma conocimiento sobre algún caso de corrupción en el financiamiento partidario, no se refiere a los responsables de dicha irregularidad, como infractores de la norma, sino como "corruptos".

Para poder cambiar esta percepción de la ciudadanía y promover su acercamiento con las organizaciones políticas, resulta indispensable que el elector, conozca toda su información institucional, sobre todo su información financiera, ya que es principalmente, a través de esta, por donde, la corrupción



hace generalmente su ingreso al escenario político. Con justa razón, Fuentes (2016) sostiene que, una política de transparencia, no solo demanda, la publicidad de los gastos efectuados por los partidos y los candidatos; sino que, además, condiciona el fácil acceso a la información financiera - a través de diversos medios y antes de un proceso electoral -, el lenguaje simple y claro de esta, así como, su verificación y la metodología aplicada, en su elaboración.

Para Maldonado (2004), en el Proyecto de Rendiciones de Cuentas Anticorrupción en las Américas, la divulgación de la información debe contener, además, entre otros aspectos, datos detallados y desagregados que comprenda, por ejemplo, la identidad completa de los donantes, el monto de sus aportes y el destino de estos. Siendo ello así, en nuestro caso, de acuerdo a la regulación del financiamiento partidario, advertimos que, la publicidad de la difusión financiera, solo se reduce al acceso del portal digital de financiamiento, que la ONPE, ha puesto a disposición de la ciudadanía, a través del cual, se recoge la información financiera registrada y enviada por las organizaciones políticas, así como los informes técnicos que resultan del proceso de control y verificación de dicha información, por parte del organismo electoral.

Esta forma de publicidad y acceso, no ayuda en la emisión de una decisión informada, ya que, además, de ser proporcionada por una instancia intermediaria de la administración pública, solo permite, conocer la información que demanda el organismo electoral, para el cumplimiento de sus funciones de control y fiscalización de las finanzas partidarias, y no necesariamente, la que también, podría interesar al propio elector.

Asimismo, pensamos que la falta de obligatoriedad, en cuanto a la difusión de la información financiera e institucional que deben publicar de manera permanente las organizaciones políticas a través de sus portales web, tampoco, contribuye con la realización del principio de transparencia. En la actualidad, por disposición normativa, estas instancias, solo publican a través de dicho medio, cierta información, durante los comicios electorales (plan de gobierno y las hojas

de vida de los candidatos que postulan), cuyo incumplimiento, por cierto, no acarrea responsabilidad alguna.

Una de las consecuencias de la situación descrita, ha sido la pérdida de confianza en la representación que se otorga a las organizaciones políticas. Hasta el momento, pese a la reciente modificatoria de la regulación del financiamiento partidario mediante Ley Nro. 31046 – publicada el 26 de setiembre de 2020, todavía no se ha pensado en la posibilidad de implementar normas que abonen en la transparencia de la información, tal como lo señala Tuesta (2011). Una de estas propuestas, desde nuestra perspectiva académica, es el reconocimiento del derecho de acceso directo a la información que obra en poder de las organizaciones políticas, sobre todo, la relacionada a su financiamiento partidario, ya que, de esta, depende generalmente la entereza de las agrupaciones políticas.

Los motivos que justifican tal decisión, ya fueron expuestos en su momento, no obstante, adicionamos que, por el simple hecho de que las organizaciones políticas, representan una alternativa de gobierno para toda una nación y no solo para el sector que simpatiza con sus ideales, es razón más que suficiente, para obligarlas a difundir y permitir el acceso directo a la información que poseen, independientemente de su reconocimiento como personas jurídicas de derecho privado o público. Además, con ello, tienen la oportunidad, de que sean ellas mismas, las que contribuyan con el fortalecimiento de su legitimidad y se proyecten como asociaciones que expresan el pluralismo democrático. Que mejor manera, de que concurren a la formación y a la manifestación de la voluntad popular, a través de la información que suministren.

De esta misma postura, es el profesor Luque (2008), quien sostiene que, el hecho de que los partidos políticos, tengan como punto de partida, un interés y una ideología, a partir de la cual, presentan un programa para toda la ciudadanía, determina una faceta pública, en virtud de la cual, el principio de transparencia, les resulta exigible en varios aspectos. Así, al ser los partidos políticos, los nuevos protagonistas de la democracia moderna, no solo deben ser democráticos y

transparentes en sí mismos, sino también, en su relación con sus afiliados, la sociedad y con el Estado.

Refiriéndose a la intermediación de la ONPE, en cuanto al acceso y difusión de la información financiera partidaria, menciona que, un control a cargo de un organismo estatal, aunque es necesario, resulta ser insuficiente e incluso es materia de cuestionamiento y parcialidad. Asimismo, menciona que, democratizar los partidos significa dar participación a la sociedad en la información y en las decisiones que éstos adoptan.

Siendo ello así, concluimos señalando que, a través de los mecanismos de acceso y difusión de la información financiera partidaria, el financiamiento de las organizaciones políticas, influye en la formación y manifestación de la voluntad popular, pues, dependerá de la disponibilidad de los canales de comunicación que se hayan aperturado, para que el ciudadano de a pie, en función a sus posibilidades y preferencias, pueda formarse una opinión pública, libre e informada, sobre la entereza de los grupos partidarios y los aspirantes a cargos de poder, que presenta en un comicio electoral.

### **9.2.3. En el segundo problema específico**

A la pregunta ¿de qué manera el financiamiento partidario condiciona la confianza y la participación ciudadanía en los procesos electorales?, cabe recordar que, de acuerdo a la normatividad electoral, las organizaciones políticas como instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático, tienen entre otras funciones, participar en los procesos electorales, tal y como lo determina el literal “f” del Art. 2 de la Ley Nro. 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

Siendo ello así, Zovatto (2003) y Fuentes (2016), nos advierten que es precisamente durante los periodos electorales, donde se registra la mayor cantidad de aportes privados que, a decir del primer autor, casi siempre resultan ser cuestionables, pues por lo general, son cuantiosas sumas de dinero que persiguen intereses muy particulares, peor aún, si estas provienen de la

realización de actividades delictivas, como es el caso del narcotráfico, por ejemplo.

La realización de estos intereses para el jurista, comprende una serie de circunstancias que, varían y dependen del arreglo negociado; así, en algunas ocasiones, implica proporcionar apoyo en los contratos públicos, eximir a determinadas industrias de pagar impuestos o hacerlas pagar menos, mediante el uso preferencial de tarifas o sencillamente no interviniéndolas en caso de que operen al margen de la ley. Para el autor, esta situación se agrava cuando, además, se proporciona protección, tanto a las actividades ilegales como a los sujetos que están en la ilegalidad. Un ejemplo de ello, es la protección que se brinda al narcotráfico, a través del impedimento de las extradiciones o ante la omisión de emplear cualquier medio para combatirlo.

Sobre este último aspecto, Ferreira (2016), nos dice que, al igual que las aportaciones legales, a través de las cuales se espera algo a cambio, como contratos, licencias, permisos, nombramientos, etc.; las donaciones que proviene del crimen organizado, también persiguen una finalidad similar, pues esperan algo a cambio, como, por ejemplo, la inacción del Estado o la anuencia en la comisión de sus actividades ilícitas.

En ese sentido, Zovatto (2005), acierta cuando sostiene que el financiamiento político y las campañas electorales, han adquirido relevancia, principalmente por los escándalos de corrupción política y el tráfico de influencias que, se han dado en dichos espacios, siendo esta última práctica ilegal, el aspecto central del clientelismo, ya que, en toda relación clientelar existen canales de comunicación entre el patrono y el cliente, y de estos últimos, con otros clientes ascendentes, descendentes y colaterales que, promueven la corrupción política y con los beneficios que resulten de esta transacción, financian las actividades políticas.

Para el jurista, esta es la razón, por la que, el financiamiento de los partidos se vincula frecuentemente con la corrupción política, entendida como el mal uso o abuso del poder, de origen político o privado, para fines partidistas o personales,

que transgrede las normas del derecho. Malem (2002), en términos mucho más prácticos y resumiendo todo lo acotado, señala que, quien recibe el fondo a nombre del partido, se compromete a tomar una decisión o a influir, para que otros, tomen una decisión en el sentido querido por el donante. Estos compromisos, para Rezzoagli (2005), no son otra cosa que los contratos públicos de obras, servicios y suministros.

La situación descrita, produce los siguientes vicios patológicos en la región latinoamericana:

1. Desvío de servicios (empleados que en lugar de sus funciones específicas se dedican a trabajos partidarios).
2. Creación de empleos inexistentes.
3. Compra de votos para elecciones abiertas de candidatos (grupos organizados que se alquilan para votar en más de un partido).
4. Cohecho anticipado (recepción de dinero de personas o empresas que esperan beneficios o privilegios ilícitos).
5. Cohecho propiamente dicho (retornos por parte de contratistas en acción).
6. Defraudación a la administración pública.
7. Intervención en el tráfico y servicios ilegales (Zovatto, 2003, pp.17-18).

Asimismo, se logra identificar tres motivos, por los cuales, el financiamiento partidario se ha constituido en un medio de corruptela, tanto en las naciones desarrolladas como en aquellas que están en proceso de serlo:

1. Una demanda creciente por llevar a cabo campañas electorales, cada vez más costosas, a las que no son ajenas las sofisticadas publicidades y el acceso caro a los medios de comunicación, especialmente a la televisión.
2. Una disminución de los aportes de los afiliados, así como del trabajo voluntario, todo ello unido también a la reducción de afiliaciones.

3. La ausencia de mecanismos eficaces de control y supervisión en el manejo de los recursos financieros por parte de los partidos y candidatos. (Ídem, pp.18-19).

Un caso que ejemplifica lo expuesto por los autores, es el de la constructora brasileña “Odebrecht”, cuyo modus operandi, fue el financiamiento de las campañas electorales, a fin de lograr la adjudicación de los mega proyectos del Estado peruano, una vez, los candidatos financiados accederían al cargo postulado. Como se ha señalado en el desarrollo de esta investigación, la referida empresa, obtuvo la licitación de diversas obras públicas, gracias a las generosas donaciones que hizo a favor de determinados candidatos, siendo su prioridad aquellos que postulaban a la presidencia de la república.

Bien dice Navas, citada por Zovatto (2003) que, el presidencialismo, sobre todo en los países latinoamericanos, incide directamente en las finanzas partidarias, ya que, al ser la figura presidencial la más importante y la que otorga mayor poder gubernamental al ejecutivo, sobre el resto de poderes del Estado, no resulta extraño que, las donaciones privadas estén direccionadas a dicha figura, ante el interés de poder adquirir mayor influencia. Para la autora, esta sería la razón por la que, pese a la existencia del financiamiento público - que ha tenido por finalidad evitar o minimizar, la injerencia de intereses ajenos en la toma de decisiones y definición de políticas gubernamentales -, el clientelismo y el corporativismo, aún continúan presentes en la práctica política de los países latinoamericanos.

Se sabe incluso que, la referida constructora, a efectos de asegurar las ganancias económicas, diversificó su portafolio de entrega, entre los candidatos con mayor probabilidad de obtener la victoria, así, cualquier beneficiado que obtuviese el cargo, estaba obligado a retornar el favor, a través de la adjudicación de las obras más importantes del Estado peruano. Este escandaloso caso, sobre corrupción política, causó mucha indignación en la población peruana y en el resto de países latinoamericanos, donde también operó bajo la misma modalidad.

Una de las personas de prensa que, se manifestó al respecto, fue el periodista Villalobos (El Comercio, 2017), quien sostuvo que, por la magnitud, las características y el periodo de tiempo que abarcó este caso, el nefasto carnaval de sobornos pagados por esta constructora, contribuiría a agrandar la enorme fisura que ya existía en la relación entre la ciudadanía y la clase política peruana.

Sostuvo además que, esta nefasta situación sumaría más desconfianza en un país de desconfiados y que lamentablemente involucraba a todos los que habían gobernado el país en el siglo XXI en un mismo saco del que no podrían salir al menos que las investigaciones avancen y cuando se empiecen a conocer los nombres de los involucrados (...).

Este sentimiento - la desconfianza - al que hace referencia el articulista, muy pocas veces, ha sido considerado como una señal de debilitamiento, en la seguridad o esperanza de que los gobernantes representen los intereses del electorado. Es así que, algunos autores como Alatorre, Valdez y Novoa (2014) han mostrado su preocupación por desarrollar algunos alcances sobre este aspecto. Según los autores, la confianza es un elemento que, está sustentado en experiencias obtenidas y expectativas deseadas, donde se ponen los intereses propios en manos de los demás, en el cual, se ve reducido el temor y la inseguridad para alcanzar un beneficio mutuo; y, muy pocas veces, ha sido considerado e integrado como un aspecto fundamental en el fortalecimiento del sistema democrático.

Para Montero, Zmerli y Newton (2008), la “confianza” desde el punto de vista sociopolítico, es entendida como el elemento central, dentro de un conjunto de actitudes virtuosas (por ejemplo la mutualidad y la reciprocidad) que, se asocian con la participación social y la implicancia en los asuntos comunitarios y cívicos, a fin de coadyuvar en la construcción de instituciones de carácter social y político, necesarias para los gobiernos democráticos y eficientes; y estos a su vez, dan origen a las condiciones en las cuales, pueda florecer la confianza social y política.

Bajo esa noción, para los autores, la confianza es como una institución basada en la creencia, de que no se procederá en forma arbitraria o discriminatoria, por el contrario, se tratará a todos de forma igualitaria, justa y correcta. Herreros (2004), coincidiendo con la trascendencia de este sentimiento, en el buen funcionamiento democrático, refiere que un alto nivel de confianza en los políticos, partidos políticos y en las instituciones políticas, es sinónimo de buena salud democrática, además, es un activo valioso, para el funcionamiento de las instituciones.

Siendo estos, los alcances de lo que significa la confianza en el sistema democrático, no resulta extraño que, ante la pérdida de este sentimiento en la integridad de las elecciones y en la propia institucionalidad de las organizaciones políticas, el ciudadano de a pie, en su afán de transparentar el ingreso que perciben dichos grupos de poder y los candidatos, se haya mostrado a favor del financiamiento público, tanto para gastos ordinarios, como para los de campañas electorales.

Una muestra de ello, son los resultados obtenidos en la investigación de Estrada (2017), cuando menciona entre otros aspectos que, la población encuestada, más allá de desconocer los alcances de la Ley de Organizaciones Políticas, con respecto a los derechos y obligaciones de los partidos, apoya el financiamiento público a favor de estos grupos de poder. En la investigación de Ávila, Portocarrero y Sánchez (2019), son los mismos autores los que, concluyen que el financiamiento público, también debería subvencionar los gastos de las campañas electorales, a fin de garantizar una competencia electoral equitativa; limitar los intereses particulares; transparentar el origen y la procedencia del dinero que se emplea; mejorar y facilitar el control y supervisión; reducir la posibilidad de obtener ingresos de otras fuentes, así como para fortalecer a las propias organizaciones políticas.

A propósito de estas conclusiones, debemos recordar que hasta antes de la expedición de la Ley Nro. 30689 – publicada el 30 de noviembre de 2017 -, las



organizaciones políticas, no estaban obligadas a rendir cuentas, sobre sus ingresos y gastos efectuados durante las campañas electorales (algunas lo hacían por iniciativa propia, pero carecía de trascendencia, ya que, no existía disposición legal alguna, para el procedimiento de verificación y control), muchos menos se habían determinado sanciones en caso de su incumplimiento; asimismo, no se había prohibido expresamente, las donaciones provenientes de actividades delictivas, entre ellas, las del narcotráfico.

Por otra parte, el ciudadano de a pie solo contaba como única fuente de información financiera, la publicación de los informes técnicos que ponía a disposición la ONPE, a través del portal web institucional, una vez haya concluido con el proceso de control y verificación de la información financiera, remitida por las organizaciones políticas, además, los daba a conocer, con posterioridad a la realización de los comicios electorales.

Esta forma de transparentar el financiamiento partidario de las organizaciones políticas, sobre todo durante los procesos electorales que, como bien lo dice Zovatto (2003) y Fuentes (2016), es el periodo donde se registra la mayor cantidad de aportes, no permitía que el elector conozca con anticipación quien o quienes financiaban la política, muchos menos, podían advertir un posible conflicto de intereses entre quien financiaba y el candidato beneficiado. En este contexto, Zovatto (Op. Cit.), logra identificar tres señales que pueden ayudar a detectar la existencia de corrupción en la recolección de fondos partidarios: 1) el origen de la contribución, 2) la cantidad del monto otorgado y 3) los motivos o las razones por las que se efectuarían las donaciones.

Considerando lo expuesto y lo sostenido por el autor, entendemos que, si el elector tiene la posibilidad de informarse con antelación, por lo menos de estos tres aspectos, existe la probabilidad de que, desde esta perspectiva se pueda evitar actos de corrupción que transgredan la integridad de los procesos electorales, y con ello, la captura del gobierno por intereses privados; pues, una ciudadanía que conoce entre otros aspectos, quien o quienes financian la política,

así como los montos de las contribuciones, no solo toma una decisión informada, sino que además, confía en que sus gobernantes no harán mal uso del poder delegado.

Con justa razón el jurista señala que, el desconocimiento público sobre el funcionamiento de los partidos y sobre todo su financiamiento, rodea de sospecha la actividad partidaria y el proceso democrático. Este recelo, para el autor, se nutre de los escándalos de corrupción, ocasionados por la falta de transparencia, sobre los fondos adquiridos y utilizados, así como por las acusaciones entre los mismos partidos y candidatos que, trae consigo varias consecuencias negativas para la legitimidad de los procesos democráticos como:

1. La pérdida progresiva del prestigio de la política, la cual pasa a estar bajo sospecha, aunada a un incremento marcado de la antipolítica y la aparición de outsiders.
2. El desinterés por la política, principalmente por parte de los jóvenes, lo cual se traduce entre otras consecuencias, en un incremento de votos en blanco y nulos, así como la reducción de afiliaciones partidarias, no siendo menos visible el abstencionismo.
3. La pérdida progresiva de confianza hacía las principales instituciones de la democracia representativa - como consecuencia del ensanchamiento de la distancia entre la ciudadanía y la política -, que de no ser corregido a tiempo puede en algún momento dañar la legitimidad misma de la democracia como sistema. (Zovatto, 2003, pp.13-14).

Asimismo, Maldonado (2004) en el Proyecto de Cuentas Anticorrupción en las Américas, acierta, cuando sostiene como uno de los aspectos clave en la lucha anticorrupción, la publicación y divulgación de la información financiera, ya que esta práctica, permite vigilar la relación entre el dinero y la política democrática, ayudando a cerrar la puerta giratoria entre los intereses públicos y los privados, además, fortalece la credibilidad política y la confianza en el proceso

democrático. Siendo ello así, podemos concluir señalando que, la divulgación y la publicación de la información financiera, es la que condiciona la confianza y la intervención electoral en las elecciones, ya que, de esta, depende que el elector pueda corroborar la realización de elecciones íntegras y libres de cualquier compromiso que, pueda distorsionar su voluntad y la realización del Estado democrático.

Sobre la importancia de llevar a cabo elecciones íntegras, la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad en el año 2012, ha sostenido en el informe “Profundizando la democracia: Una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo” que, ello conlleva a la realización de los derechos humanos y los principios democráticos, pues son ellas, las que dan vida a los derechos contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incluidas las libertades de opinión, expresión, asociación, reunión, igualdad en el acceso a los servicios públicos, reconocimiento de que la autoridad del gobierno subyace de la voluntad popular y la participación en el gobierno del país, a través de la designación de los representantes elegidos con libertad y por medio de elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal, igual y por voto secreto.

El referido documento señala además que, las elecciones celebradas con integridad, honran el principio democrático de la igualdad política, pues el electorado, tiene la posibilidad de designar a sus autoridades y exigirles que rindan cuentas, de no darse esta condición, la población se ve privada de gozar de igualdad de oportunidades, para intervenir en el proceso político, dando como resultado la desconfianza y la deslegitimización del gobierno.

Asimismo, permiten entre otros aspectos, profundizar la democracia e intensificar las deliberaciones y el razonamiento sobre los temas más importantes, así como en la forma de abordarlos. Señala, además que, de acuerdo a las pruebas recogidas en el mundo, las elecciones celebradas con integridad, son esenciales para empoderar a la mujer, combatir la corrupción,

prestar servicios a los pobres, mejorar la gobernabilidad y poner fin a las guerras civiles.

### **9.3. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS**

#### **9.3.1. En el problema general**

A efectos de dar respuesta a la pregunta: ¿qué relación existe entre el financiamiento partidario y las organizaciones políticas en un Estado Democrático?, se ha considerado en el análisis hermenéutico de dicha pregunta lo expuesto por los siguientes autores: Zovatto (2003), Maldonado (2004), Ferreira (2005), Casas (2005), Mizrahi (2005), Quinto (2016), Fuentes (2016), Sánchez (2007), Hurtado (2005) y Zovatto (2014).

Asimismo, se ha revisado los trabajos académicos de Casar & Ugalde (2018), Flores (2014), Solís (2015), Díaz (2008), Martínez (2005), Santano (2013), Benítez (2018), Rivas (2017), Anduray, Hernández y Rodríguez (2017), Carranza (2011), Melgar (2015), Ávila, Portocarrero y Sánchez (2019) así como el Del Rio y Díaz (2016). Siendo ello así, se ha concluido que, son las condiciones democráticas que se hayan establecido en la regulación del financiamiento, las que relacionan al financiamiento partidario, con las organizaciones políticas en un Estado democrático, pues de ellas, dependerá la legitimidad y buena reputación de tales asociaciones, como instituciones fundamentales, para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático.

Es así que, la regulación de los mecanismos de control, verificación, límites a las donaciones o contribuciones, rendición de cuentas, acceso a la información financiera e incluso las sanciones, deben incluir criterios democráticos, en el sentido de que, reflejen lo que se puede lograr y es estrictamente necesario, para asegurar el propósito de la regulación. En ese sentido, no podemos hablar, por ejemplo, de un control democrático, si solo se va a exigir, a las organizaciones políticas, la presentación de los informes financieros anuales y no, la rendición de cuentas de las campañas electorales.

Asimismo, no podemos decir que, la regulación de una sanción, recoge criterios democráticos, cuando esta, no resulta aplicable en la práctica, un ejemplo de ello, fue el retiro del financiamiento público directo, ante el incumplimiento o la presentación extemporánea de los informes financieros anuales, por parte de las organizaciones políticas; cuando esta subvención, ni siquiera se estaba haciendo efectiva, hasta antes del año 2017.

Es por ello que, autores como Zovatto (2003), sostienen que, en el diseño de estas condiciones, se debe considerar necesariamente, la arquitectura electoral, el contexto ordinario, así como, el nivel de conocimientos y costumbres que se hayan alcanzado o desarrollado; de tal forma que, la mencionada regulación, proyecte la realización de los principios democráticos, que según Ferreira (2005) son, por ejemplo: la equidad en la competencia electoral, transparencia en el proceso político, independencia de los funcionarios electos, el voto como consentimiento informado; y, de acuerdo a Quinto (2016), el libre juego democrático, el impedimento de la constitución de grupos de dominio político, la motivación e intervención del electorado en el que hacer partidario, la promoción de una democracia participativa y formativa de una tradición política nacional duradera.

### **9.3.2. En el primer problema específico**

Para responder a la pregunta ¿cómo Influye el financiamiento de las organizaciones políticas en la formación y manifestación de la voluntad popular?, se ha valorado los trabajos académicos de Lázzaro (2015), Martínez (2013), Guzmán (2018) y Tuesta (2011). Además, se ha tenido en cuenta los desarrollos teóricos de Zovatto (2003), Maldonado (2004), Niarchos (2005), Ferreira (2005), Fuentes (2016) y Luque (2008).

En ese sentido, se ha llegado a la conclusión de que, es a través de los mecanismos de acceso y difusión de la información financiera partidaria, que el financiamiento de las organizaciones políticas, influye en la formación y manifestación de la voluntad popular, ya que, de los canales de comunicación

que se hayan aperturado, dependerá que el ciudadano de a pie, en función a sus posibilidades y preferencias, pueda formarse un juicio valorativo, respecto a la entereza de las organizaciones políticas y de los candidatos que postula.

### **9.3.3. En el segundo problema específico**

A fin de dar respuesta a la interrogante ¿de qué manera el financiamiento político condiciona la confianza y la participación política de la ciudadanía en los comicios electorales?, hemos visto por conveniente, considerar lo expuesto por los autores: Zovatto (2003), Fuentes (2016), Ferreira (2016), Malem (2002), Rezzoagli (2005), Villalobos (El Comercio, 2017), Zovatto (2005), Montero, Zmerli y Newton (2008), Herreros (2004) y Maldonado (2004).

Asimismo, se ha considerado las investigaciones de Alatorre, Valdez y Novoa (2014), Estrada (2017), así como la de los autores: Ávila, Portocarrero y Sánchez (2019). No menos importante, fueron los alcances contenidos en el Informe de la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad del año 2012 (denominado: Profundizando la democracia: Una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo).

De esta manera, dando respuesta a la mencionada pregunta, podemos decir que, es la divulgación de la información financiera partidaria, la que condiciona la confianza y la intervención electoral en los comicios electorales, pues, de ella, depende que, el elector corrobore la realización de elecciones íntegras y libres de cualquier compromiso que, pueda distorsionar en algún momento, su voluntad y la realización de un Estado democrático.

## CONCLUSIONES

1. En un estado democrático, las organizaciones políticas, se relacionan con su financiamiento, a través de la regulación democrática del propio financiamiento partidario, que a decir de Zovatto (2003), debe considerar el diseño electoral, el contexto social y el grado de conocimiento o desarrollo cultural que se ha logrado; de tal forma que, proyecte la realización de ciertos principios democráticos, que según Ferreira (2005) son: la equidad en la competencia electoral, transparencia en el proceso político, independencia de los funcionarios electos, así como el voto como consentimiento informado. Y de acuerdo a Quinto (2016), debe idear el libre juego democrático, evitar la instauración de monopolios de poder político, impedir la concentración del dominio político, motivar la intervención del electorado en el quehacer político, gestionar la realización de una democracia participativa y propiciar la formación de una tradición política nacional duradera.
2. El financiamiento de las organizaciones políticas, influye en la formación y manifestación de la voluntad popular, en la medida de que existan medios que faciliten el conocimiento y la difusión del estado financiero partidario, ya que, de los canales de comunicación que se hayan aperturado, dependerá que el ciudadano de a pie, en función a sus posibilidades y preferencias, pueda tomar conocimiento sobre dicha información, y así, tenga la posibilidad de formarse una opinión pública, libre e informada, sobre la probidad de las asociaciones partidarias y de los aspirantes que estas instancias postulen.
3. El financiamiento partidario, condiciona la confianza y la participación política de la ciudadana en los procesos electorales, en la medida que, se haga pública la información financiera de las organizaciones políticas, pues de ello dependerá que, el elector corrobore la realización de elecciones íntegras y libres de cualquier compromiso, que puedan

capturar al Estado y distorsionar su voluntad, en cuanto a la atención de sus demandas.

4. La consolidación del Estado democrático, no depende del tipo de financiamiento partidario que se haya adoptado en la legislación electoral, sino, de las condiciones democráticas, con las que haya sido concebida la regulación del financiamiento político, así, por ejemplo, si la regulación de los mecanismos de control, rendición de cuentas, acceso a la información financiera e incluso la propia regulación de las sanciones, recogen criterios democráticos, en el sentido de que, reflejen lo que es necesario y posible lograr a través de este proceso; se podrá alcanzar la democratización, no solo de la política y de las organizaciones políticas, sino también, de la propia gobernabilidad del Estado.
5. Teniendo en consideración que, el ciudadano de acuerdo a sus posibilidades y preferencias, debe tomar conocimiento sobre la información financiera de las organizaciones políticas – ya que como bien lo señala Nieto (2002), es el punto de colisión entre la política y la perversión (...) -, debe obligarse a estas asociaciones a que, faciliten el conocimiento directo de dicha información, pues, de esta manera, también concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, en el sentido, de que permiten al ciudadano de a pie, a que en función a la información que le ha sido suministrada, se forme una opinión pública, libre e informada sobre ellas.
6. Una forma de democratizar el funcionamiento de las asociaciones partidarias y transparentar la procedencia de sus ingresos, es a través del reconocimiento del derecho de acceso directo a la información financiera e institucional, que obre en su poder; pues, a través de este medio, se incentiva también a estas asociaciones, a que, en la medida posible, custodien su reputación e imagen, ya que, todo lo que hagan y la forma, en la que se desempeñen, será de conocimiento y juzgamiento público.



7. Asimismo, las organizaciones políticas, por el simple hecho de presentar una alternativa de gobierno para toda una nación, independientemente del tipo de financiamiento político que rijan para ellas, están obligadas, a hacer pública y permitir el acceso directo a la información que obren o guarden en su poder; pues, como bien lo dice el profesor Luque (2008), el hecho de que tales asociaciones, postulen a partir de un interés o una ideología en particular, un programa de gobierno para toda la sociedad, es más que suficiente, para exigirles ciertos niveles de transparencia, en cuanto a su relación con los afiliados, la sociedad y el Estado mismo, pues, recae sobre ellas, una faceta pública, en tanto aspiren a obtener el poder.
8. Por otra parte, consideramos necesario, regular las sanciones de naturaleza política, pues estas, a diferencia de las sanciones de carácter económico, disuaden o evitan que las asociaciones partidarias y los ciudadanos que postula, perseveren en su interés de capturar el poder o de ocupar los cargos más importantes del gobierno, pese haber incurrido en la comisión de hechos tan nefastos, que pueden traer consigo la captura del Estado por parte de intereses particulares y con ello, la pérdida de la seguridad democrática, tal es el caso por ejemplo, del financiamiento condicionado y/o el incremento patrimonial o lucro personal, a través de los recursos partidarios o de campaña electoral, o en su defecto, la recepción de recursos provenientes del crimen organizado.
9. Como una de las sanciones políticas que, se podrían regular al respecto, está, por ejemplo, que, además de la imposición de la multa prevista para las infracciones muy graves, en el caso de las organizaciones políticas, estas, queden excluidas del comicio electoral en el que están participando, o de lo contrario, del siguiente proceso electoral, en caso su falta, sea detectada con posterioridad a una contienda electoral. Si fuesen los candidatos, los que incurriesen, en los hechos antes señalados, entonces, además de la multa prevista en la normativa electoral, según corresponda,

quedarán excluidos también del proceso electoral en el que están participando, de advertirse dicha falta, con posterioridad a dicho comicio, entonces, tendrán prohibido participar de cualquier proceso electoral, en tanto, no tengan una resolución absolutoria firme. En cualquier circunstancia, se deberá comunicar sobre los hechos expuestos, a las autoridades correspondientes.

10. La transparencia y la institucionalidad democrática de las asociaciones partidarias, no depende necesariamente del financiamiento público directo permanente, mucho menos, del financiamiento público de las campañas electorales, sino de las medidas de transparencia que se hayan adoptado - como por ejemplo, el acceso directo a la información que obra en poder de las asociaciones partidarias -; así como de las condiciones democráticas, con las que haya sido concebida la regulación del financiamiento partidario. En ese sentido, no podemos hablar por ejemplo, de un control democrático, si solo se van a exigir informes financieros anuales y no los de campaña electoral, como solía serlo hasta antes de noviembre de 2017, muchos menos, no habrán sanciones democráticas, si estas, no pueden hacerse efectivas en la práctica, como ocurría con el retiro del financiamiento público directo, ante el incumplimiento o la presentación extemporánea de los informes financieros anuales, pues recordemos que, dicho subsidio, no se estaba haciendo efectivo hasta antes del año 2017.

11. La legislación electoral, debería establecer un tope máximo de recaudación, en cuanto a los ingresos anuales que perciben los grupos partidarios, así como por parte de los candidatos, durante el periodo electoral; pues, en el primer caso, además del financiamiento público directo que podrían recibir, también se benefician de los ingresos particulares que registran, entre los que se encuentra por ejemplo, las aportaciones de las personas naturales y jurídicas extranjeras sin fines de lucro, que por cierto, también están destinadas al igual que parte de la

subvención estatal, a la realización de actividades de capacitación, formación e investigación. En el caso de los candidatos, si bien podrían respetar el tope máximo de aportes por persona (50UIT), podrían recaudar en total, un monto exorbitante que supere en demasía los gastos de una campaña electoral. En ese sentido, coincidimos con Luque (2008), cuando sostiene que, estos grupos de poder y los personajes que presenta para cargos públicos, no pueden proyectarse como una sociedad anónima que, aspira a obtener utilidades para repartirlos entre sus socios o incrementar su patrimonio personal.

12. A nuestro entender, la efectivización del financiamiento público directo en el Estado peruano, más allá, de ser el resultado de reconocer a las organizaciones políticas, como instancias necesarias para la construcción y el fortalecimiento de la democracia, demuestra, como bien lo dice el sociólogo Quinto (2016), una carencia epistemológica, en cuanto a la naturaleza particular de estos grupos de poder, que impide crear una norma además de justa efectiva. Asimismo, su desconocimiento, se evidencia, cuando luego del escandaloso caso de “Odebrecht”, reguló como una de las fuentes prohibidas del financiamiento partidario, a las personas jurídicas con fines de lucro, sean nacionales o extranjeras; como si estas, fuesen de por sí, nocivas para el sistema democrático, cuando en realidad, el problema radica en la falta de transparencia y en la regulación precaria del financiamiento partidario.

13. Al ser las campañas electorales, el espacio que da inicio a los casos más nefastos sobre corrupción política, la atención del legislador, debería estar direccionada en la creación de mecanismos idóneos que permitan transparentar el ingreso y egreso del dinero durante dichas contiendas; y no precisamente, enfocarse en el financiamiento permanente de las organizaciones políticas, como si los grandes financistas, estuviesen interesados en financiar el funcionamiento ordinario o la realización de actividades de capacitación, formación e investigación en favor de la

sociedad. Pues, recordemos, por ejemplo, que “Odebrecht”, no financió gastos ordinarios, tampoco las actividades antes mencionadas; ya que, al ser su interés principal, la adjudicación de los mega proyectos del Estado peruano, tuvo que financiar necesariamente las campañas electorales de aquellos candidatos, con mayor probabilidad de vencer en las urnas.

14. Rendir cuentas, no solo significa que, las asociaciones partidarias declaren su estado financiero en los términos que prescribe la normativa electoral, sino también, dando a conocer de manera directa la información que le solicite el elector, pues a través de ella, le será posible al ciudadano, formarse un juicio valorativo sobre la institucionalidad partidaria.
15. Las asociaciones partidarias, surgen de la expresión popular, por ende, resulta de interés y necesidad pública, el conocimiento sobre su funcionamiento y financiamiento, como parte, de la democracia participativa y representativa del Estado constitucional de derecho.
16. La reivindicación de las asociaciones partidarias, también, depende en gran medida de las conductas democráticas de la ciudadanía, pues, una población oportunista que, solo se acuerda y acerca a estas instancias, durante los comicios electorales, con miras a obtener algún tipo de beneficio laboral o económico, sin importarle además, las condiciones particulares del aspirante que apoya; no contribuye a erradicar la corrupción, por el contrario, la propicia y no solo, porque apuesta por un personaje indeseable, sino porque también, condiciona su colaboración o participación a la obtención de algún beneficio a futuro.
17. Mas allá de las preferencias políticas, durante una contienda electoral, el sufragante debe exigir transparencia financiera a todos los contrincantes políticos, no solo a los candidatos que considere de la oposición y en caso, de evidenciar alguna situación que pueda poner en riesgo la integridad de la democrática y gobernabilidad del país, debe mostrar su indiferencia hacía estos personajes inescrupulosos, rechazándolos en las urnas, así,

la norma electoral, por alguna circunstancia particular, permita su continuidad en el proceso electoral.

18. La política peruana a lo largo de todos estos años, todavía no ha logrado posicionarse como un sistema sólido y democrático, lamentablemente, casi todos los gobernantes que hemos tenido desde finales del siglo pasado, están involucrados en una serie de delitos y actos de corrupción, vinculados principalmente al financiamiento ilegal y cuestionable de sus campañas electorales. Esta situación, ha desmejorado significativamente nuestra institucionalidad gubernamental, pues, la mayoría de ellos, ha hecho su ingreso a palacio de gobierno, con una agenda apretada de compromisos adquiridos frente a los financistas. A pesar de ello, existen lamentablemente, ciudadanos que todavía apuestan políticamente por estos personajes.
19. La institucionalización de la democracia, no solo debe ser defendida y custodiada desde la acción punitiva del derecho penal, sino también, desde el accionar del derecho electoral y para ello, se requiere de una firme y decidida voluntad política, que logre cambios significativos en la regulación del financiamiento partidario, sobre en todo, en lo que respecta a la transparencia de la información financiera partidaria y las sanciones políticas, tanto para candidatos y organizaciones políticas, a fin de evitar, el secuestro de la democracia y la gobernabilidad de nuestro país.
20. Este 28 de julio del año 2021, al celebrar el bicentenario de nuestra independencia republicana, la mayoría de los peruanos, tenemos puesta nuestra esperanza en las asociaciones partidarias, pues, de estas corporaciones, depende en gran medida, la calidad y el robustecimiento del sistema democrático que tanto pregonamos.

## RECOMENDACIONES

1. Recomendamos al Congreso de la República a que en lo sucesivo, cuando tenga que realizar cambios legislativos a la regulación del financiamiento partidario, considere como un aspecto vital de la mencionada normativa, la inclusión del derecho de acceso directo a la información que obra en poder de las organizaciones políticas, por parte de los ciudadanos; así como, las sanciones de naturaleza política para los candidatos y organizaciones políticas, considerando las que proponemos en este estudio. Para ello, resulta necesario que, previamente efectúen un mejor estudio de la realidad política, a efectos de que tenga un mayor acierto, en cuanto a la forma en la que debe efectuarse el financiamiento público y privado, en nuestro país.
2. Asimismo, recomendamos a dicho poder del Estado a que, cuando tenga que realizar cambios significativos a la regulación del financiamiento partidario, considere los trabajos académicos y de investigación que hayan abordado dicha materia, a fin de que pueda visualizar en un contexto mucho más amplio y elaborado, las diversas aristas que comprende el tema en mención. No en vano, Quinto (2016) menciona que, las normas de democracia interna y del financiamiento partidario, se han visto desbordadas por la dinámica social, ya que, todavía, no se ha desarrollado, una estructura epistemológica, lo necesariamente amplia, minuciosa y sistemática, que permita elaborar una normativa idónea y justa.
3. Sugerimos a la ONPE que, como ente fiscalizador de las finanzas partidarias, continúe con su labor, de presentar propuestas legislativas en cuanto a la regulación de esta materia, pues, su experiencia, conocimiento y especialización en esta área, serán de gran ayuda y apoyo para el poder legislativo.

4. También consideramos importante, sugerir a la Oficina Nacional de Procesos Electorales y al Jurado Nacional de Elecciones que, en el desarrollo de su labor pedagógica, incluyan el tema del financiamiento partidario, a fin de poder instruir a la ciudadanía y funcionarios, en tan importante tema, que involucra no solo la legitimidad de las asociaciones políticas - como corporaciones indispensables para la intervención ciudadana y cimiento de la arquitectura democrática, sino también, la del propio sistema gubernamental.
5. A las organizaciones políticas y a los candidatos, se les exhorta, a ser partícipes del proceso de democratización y transparencia, en el manejo de sus recursos económicos, a efectos de que puedan contribuir con su legitimidad y la realización de elecciones íntegras y libres de cualquier compromiso, que además de distorsionar la voluntad popular, los captura, y muchas veces, con consecuencias nefastas, frente a la justicia.
6. A la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y a los demás centros de formación superior, se les exhorta a desarrollar actividades académicas que promuevan el desarrollo de investigaciones, sobre todo en materia electoral, ya que, en esta área del conocimiento, todavía no se han desarrollado los suficientes soportes teóricos, que permitan entender y atender los diversos problemas que se identifican en la gobernabilidad del país.
7. A los docentes de la Unidad del Postgrado de la facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, les exhortamos a que, con paciencia, tolerancia y dedicación, continúen con su labor pedagógica e instruyan a los futuros graduandos en la realización de sus investigaciones.
8. A mis colegas y amigos, con quienes he tenido la grata oportunidad de cursar mis estudios del doctorado, les exhorto, a culminar sus trabajos de investigación, pues, estoy segura que, con cada uno de ellos, no solo

lograrán un objetivo académico, sino que, además, aportarán algo nuevo a las ciencias jurídicas.



## BIBLIOGRAFÍA

### Tesis on line

1. Anduray, C.A; Hernández, R. A & Rodríguez, M.A, (2017). Financiamiento privado de los partidos políticos en el San Salvador: análisis comparado. Tesis para obtener la licenciatura en ciencias jurídicas. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Escuela de Ciencias Jurídicas de la Universidad de El Salvador. Recuperada de: <http://ri.ues.edu.sv/id/eprint/13172/1/TESIS.pdf>. Consultado el 27 de mayo de 2019.
2. Ávila, E.L; Portocarrero, S.L & Sánchez, S.V, (2019). Mejora de la regularización y fiscalización del financiamiento de los partidos políticos, para el fortalecimiento de la democracia en el Perú. Tesis para optar el grado académico de Maestro en Gerencia Pública. Escuela de posgrado de la Universidad Continental – Perú. Recuperada de: [https://repositorio.continental.edu.pe/bitstream/20.500.12394/7045/5/IV\\_PG\\_MGP\\_TI\\_Avila\\_Portocarrero\\_Sanchez\\_2019.pdf](https://repositorio.continental.edu.pe/bitstream/20.500.12394/7045/5/IV_PG_MGP_TI_Avila_Portocarrero_Sanchez_2019.pdf). Consultado el 27 de mayo de 2019.
3. Benítez, F. A (2018). Calidad de la democracia y financiamiento electoral. Tesis sustentada en la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala, para obtener la licenciatura en Ciencia Política y el título profesional de politólogo. Recuperada de: <http://polidoc.usac.edu.gt/digital/cedec11525.pdf>. Consultado el 27 de mayo de 2019.
4. Carranza, L. (2011). La Necesidad de Establecer una Reforma Legal que Permita la Fiscalización del Financiamiento Privado de los Partidos Políticos. Tesis para obtener la Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales así como los títulos profesionales de Abogada y Notaria. Universidad de San Carlos - Guatemala. Recuperada de: <http://biblioteca.usac.edu.gt>. Consultado el 27 de mayo de 2019.
5. del Río, J. & Díaz, C. (2016). El Financiamiento Público Directo como Vía de Institucionalidad Electoral, y Medio de Reducción del Delito de Lavado de Activos en los Partidos Políticos. Tesis para obtener la licenciatura en Derecho y Ciencia Política. Universidad Nacional de Trujillo - Perú. Recuperada de: <http://dspace.unitru.edu.pe>. Consultado el 28 de mayo de 2019.
6. Díaz, J. (2008). Origen, Desarrollo y Perspectivas del Financiamiento Público a los Partidos Políticos en el Estado de Hidalgo. Tesina para obtener la licenciatura en derecho. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo - México. Recuperada de: <https://www.uaeh.edu.mx>. Consultado el 28 de mayo de 2019.
7. Estrada, F. (2017). Hacía una nueva ley de partidos políticos para una mejor gobernabilidad. Tesis sustentada en la Unidad de Postgrado de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, para

- obtener el grado académico de magister en Derecho Constitucional y Derechos Humanos. Recuperada de: [https://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12672/6785/Es-trada\\_mf.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12672/6785/Es-trada_mf.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Consultado el 28 de mayo de 2020.
8. Flores, M. A. (2014). Institucionalización y Financiamiento Público de los Partidos Políticos en México: periodo 1994-2012. Tesis para obtener el grado académico de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Académica de México (FLACSO) - México. Recuperada de: [https://flacso.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1026/42/1/Flores\\_MA.pdf](https://flacso.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1026/42/1/Flores_MA.pdf). Consultado el 01 de junio de 2019.
  9. Maradiaga, A. (2015). El Financiamiento Público de los Partidos Políticos y la Duración de las Democracias Pobres. Tesis para obtener la licenciatura en Ciencia Política. Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) - México. Recuperada de: <http://departamentodecienciapolitica.itam.mx>. Consultado el 01 de junio de 2019.
  10. Martínez, G. (2013). El control de la corrupción política en el ámbito de la financiación de los partidos: actores, intereses y estrategias en España y Reino Unido. Tesis doctoral de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Nacional de Educación a Distancia – España (UNED). Recuperada de: [http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:CiencPolSoc-Gmartinez/Documento\\_1.pdf](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:CiencPolSoc-Gmartinez/Documento_1.pdf). Consultado el 28 de mayo de 2019.
  11. Martínez, T.M (2005). El financiamiento público a los partidos políticos. El caso de México: causas y consecuencias. Tesis para obtener el grado académico de maestro en estudios políticos y sociales. Universidad Autónoma de México. Recuperada de: <http://132.248.9.195/pd2005/0601324/0601324.pdf>. Consultado el 27 de mayo de 2019.
  12. Melgar, J. (2015). Fiscalización del Financiamiento y Ejecución del Presupuesto en Campaña Electoral entre los Partidos Políticos en Guatemala como Sistema de Control. Tesis de pregrado para optar la licenciatura en Derecho y los títulos profesionales de Abogado y Notario. Universidad del Istmo - Guatemala. Recuperada de: <http://glifos.unis.edu.gt/>. Consultado el 28 de mayo de 2019.
  13. Rivas, R. A. (2017). El financiamiento irregular de los partidos políticos cuestiones fenomenológicas (especial referencia al caso boliviano). Tesis doctoral. Universidad de Salamanca - España. Recuperada de: [https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/137262/DDPG\\_rivasmonte\\_alegre.pdf;jsessionid=6E95B816F8D25976D3485B5D57D54B26?sequence=1](https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/137262/DDPG_rivasmonte_alegre.pdf;jsessionid=6E95B816F8D25976D3485B5D57D54B26?sequence=1). Consultado el 27 de mayo de 2019.
  14. Santano, A. C (2013). El análisis constitucional del sistema de financiación pública de partidos políticos en España. Tesis doctoral de Derecho Público General de la Universidad de Salamanca – España. Recuperada de: [https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/123050/DDPG\\_Santano\\_analisisconstitucionalsistemafinanciacionpublica.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/123050/DDPG_Santano_analisisconstitucionalsistemafinanciacionpublica.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Consultado el 28 de mayo de 2020.

15. Solís, B. (2015). Análisis del Fideicomiso como Instrumento de financiamiento de partidos políticos en las elecciones presidenciales Costa Rica 2014. Tesis para la obtención de la licenciatura en derecho. Universidad de Costa Rica. Recuperada de: <http://ijj.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2017/06/An%C3%A1lisis-del-Fideicomiso-Como-Instrumento-de-Financiamiento-de-Partidos-Pol%C3%ADticos-en-las-Elecciones-Presidenciales.pdf>. Consultado el 25 de mayo de 2020.

### **Artículos y otros trabajos académicos on line**

1. Bobbio, N. (1986). Democracia y Pluralismo. En Revista de Ciencia Política, VIII, (1-2), pp.126.
2. Casar, M.A & Ugalde, L.C (2018). En A. Olmedo & R. Gómez (Eds.). Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México. Recuperado de: <https://dinerobajolamesa.org/wp-content/uploads/2018/05/Dinero-Bajo-la-Mesa.-Financiamiento-y-Gasto-Illegal-de-las-Campa%C3%B1as-en-M%C3%A9xico.pdf>. Consultado el 05 de enero de 2020.
3. De La Calle, H. (2011). La relevancia de la transparencia en la rendición de cuentas y sus efectos sobre la legitimidad de los partidos políticos. Revista de Derecho Electoral (11), 1-18, Recuperado de: [www.tse.go.cr/revista/revista .htm](http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm). Consultado el 15 de mayo de 2020.
4. Fuentes, C. & Herrera, M. (2014). Financiamiento de la Política. Análisis comparado y propuestas de política. Policy paper (Nro. 01) del instituto de investigación en Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales de Chile. Disponible en: <https://www.icso.cl/wp-content/uploads/2014/12/Financiamiento-de-la-politica-2.pdf>. Recuperado el 05 de enero de 2019.
5. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (2017). Aplicación de la regulación sobre el financiamiento de los partidos políticos en El Salvador (Nro.24). Versión on line: ISSN 2219-2514. Disponible en: <http://fusades.org/sites/default/files/Analisis%20Politico%20enero%202017.pdf>. Consultado el 28 de mayo de 2019.
6. Geraci, V. W. (2012). Campaign Finance Reform Historical Timeline. Connecticut Network. Recuperado de [http://www.ctn.state.ct.us/civics/campaign\\_finance/Support%20Materials/CTN%20CFR%20Timeline.pdf](http://www.ctn.state.ct.us/civics/campaign_finance/Support%20Materials/CTN%20CFR%20Timeline.pdf)>. Consultado el 06 de marzo de 2020.
7. Guzmán, S. (2018). Lecciones sobre las formas del financiamiento público a los partidos político en el mundo. Revista Bien Común, (281), 16-31. Recuperado de: <http://frph.org.mx/bd/digital/verpdf.php?cve=abc281-04>. Consultado el 07 de enero de 2020.
8. Lázzaro, A. (2015). El financiamiento de la política en la República Argentina. Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/7/el-financiamiento-de-la-politica-en-la-republica-argentina.pdf>. Consultado el 07 de febrero de 2020.
9. Leiva, O, Tamez, G, Montalvo, D. J. & Ganga, F. (2017). Financiamiento público y supervivencia de partidos políticos minoritarios en México.

- Revista digital de la Universidad Nacional de Colombia, 30 (91), 110 – 129.  
Recuperado de:  
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/70267/64834>.  
Consultado el 15 de junio de 2019.
10. Morales, M. & Piñeiro, R. (2010). Gasto en campaña y éxito electoral de los candidatos a diputados en Chile, 2005. *Revista de Ciencia Política* (Santiago de Chile), 30(3), 645-667. Recuperado de <http://www.revistacienciapolitica.cl/2013/articulos/gasto-en-campaña-y-exito-electoral-de-los-candidatos-a-diputados-en-chile-2005/>. Consultado el 25 de junio de 2019.
  11. Piccio, D. R. (2015). Europa Septentrional, Occidental y Meridional. En E. Falguera, S. Jones y M. Ohman (Eds.), *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales*. (pp. 228 - 277). México: imprenta Juventud S.A. Recuperado de: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/el-financiamiento-de-los-partidos-politicos-y-las-campanas-electorales.pdf>. Consultado el 27 de febrero de 2020.
  12. Tuesta, F. (2011). El financiamiento de los partidos políticos en Perú. En P. Gutiérrez y D. Zovatto (Coords.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. (pp.445-482). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Serie Doctrina Jurídica, Núm. 594. Recuperado de: [https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/Financiamiento\\_partidos\\_s.pdf](https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/Financiamiento_partidos_s.pdf). Consultado el 14 de febrero de 2020.
  13. Valdez, A. & Huerta, D. (2018). *El Financiamiento de los Partidos Políticos y la Confianza Ciudadana en México*, Scielo, (Nro.15). Versión on line: ISSN 2007–4964. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2007-49642018000100309&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-49642018000100309&lng=es&nrm=iso). Consultado el 27 de mayo de 2019.
  14. Valles, G.G. (2018). El financiamiento público de los partidos políticos en México: Tópicos controversiales y propuesta de alternativa tecnológica para su fiscalización. *Revista de Fundamentación Jurídica Dikaion*, 27 (2). Recuperado de: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/720/72060329004/html/index.html>. Consultado el 10 de febrero de 2020.
  15. Vásquez, G. (2005). El fenómeno Humala. *Voltairenet.org*. Recuperado de: <https://www.voltairenet.org/article132477.html>. Consultado el 20 de mayo de 2020.

### **Libros u otros materiales académicos**

1. Acevedo, J. (2015), *Desorden Electoral y Financiamiento de la Política. La Urgencia de la Reforma*. Lima: Tarea asociación gráfica Educativa.
2. Aguilar, R. (2002). *Las elecciones de hace un siglo: La Junta Electoral Nacional de 1896-1912*. Recuperado de:

- <https://www.web.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/L-0020.pdf>. Consultado el 05 de junio de 2019.
3. Alatorre, F; Valdez, A. & Novoa. J (2014). Confianza es destino. Un análisis de la percepción de los electores universitarios en la elección presidencial de México 2012. *Revista Pensamiento Americano* 7: 13 (p. 183-210).
  4. Andrade, R. (2008). *Crimen organizado*. Bolivia: editorial Industria Gráfica "J.V".
  5. Ávila, A. F. (2012). *Crimen Organizado, Narcotráfico y Seguridad*. En Niño, C. (Ed.), *Crimen Organizado y Gobernanza en la Región Andina: Cooperar o Fracasar*. (pp. 29-40). Quito: Friedrich Ebert Stiftung.
  6. Barba, J. (1990). *Una propuesta para el siglo XXI*. (p. 197). Lima: s.n.
  7. Bealey, F. (2003). *Diccionario de Ciencia Política*. Madrid: ediciones Istmo.
  8. Bobbio, N. (2001). *Diccionario de Política*. México D.F.: editorial Siglo XXI.
  9. Bonete, E. (1998). *La política desde la ética (I): historia de un dilema*. Barcelona: Proyecto A Ediciones-Anthropos.
  10. Bowen, S. y Holligan, J. (2003). *El espía imperfecto: la telaraña siniestra de Vladimiro Montesinos*. Lima: PEISA.
  11. Briscoe, I. (2014). *Redes Ilícitas y Política en los Países de América Latina*. En Oficina Nacional de Procesos Electorales, Idea International, Konrad Adenauer Stiftung (Eds.), *Seminario Internacional Financiamiento de la Política en el Perú*. (pp. 83- 89). Lima: Punto & Gráfica.
  12. Briseño, J. (2012). "Crimen Organizado y Narcotráfico en el Perú y sus Efectos en la Región Andina". En Niño, C. (ed.), *Crimen Organizado y Gobernanza en la Región Andina: Cooperar o Fracasar*. Quito: Friedrich Ebert Stiftung.
  13. Brito, J. (1988). *El financiamiento Estatal de los Partidos. Visión General de las reformas, financiamiento de los partidos, clientelismo e ideología*. (p. 83 -104).Caracas – Venezuela: Publicaciones del Consejo Supremo Electoral.
  14. Bustamante, A. (2003). *Del Diablo su País*. Lima: Grupo Editorial Norma.
  15. Caciagli, M. (1996). *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada*. Madrid: Cuadernos y Debates, Centro de Estudios Constitucionales.
  16. Calderon y Gamarra en About Colombia International (Julio – Diciembre 2003). *América Latina: Democracias Turbulentas - Crisis, inflexión y reforma del sistema de partidos en Bolivia*. Bogotá: Revista del departamento de Ciencia Política — Facultad de Ciencias Sociales ISSN 19006004 — versión en línea. Disponible en: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/421/view.php>. Consultado el 13 de noviembre de 2019.
  17. Carillo (2007). En Nohlen D; Zovatto D; Orozco J. & J. Thompson (Eds.) (2007). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.

18. Casas, K. (2005). El estado del financiamiento de los partidos políticos en América Latina. En Asociación Civil de Transparencia (Ed.) (1ª ed.), Foro Latinoamericano sobre Financiamiento de Partidos Políticos. (pp.25-36). Lima: Impresiones Cuba.
19. Clunan, A. L. y Trinkunas, H. A. (Eds.) (2010). *Ungoverned Spaces: Alternatives to State Authority in an Era of Softened Sovereignty* (Espacios no gobernados: Alternativas a la autoridad del Estado en una era de soberanía suavizada). California: Stanford University Press.
20. Cockayne, J. (2011). *State fragility, Organised Crime and Peacebuilding: towards a more strategic approach* (Fragilidad Estatal, Crimen Organizado y Construcción de Paz: Hacia un enfoque más estratégico). Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Centre. Disponible en inglés en: [http://www.peacebuilding.no/var/ezflow\\_site/storage/original/application/2af427c8039ed02db6fd29fab1144aa8.pdf](http://www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/2af427c8039ed02db6fd29fab1144aa8.pdf). Consultado el 10 de enero de 2020.
21. Comisión de la Verdad y Reconciliación, *Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*, Tomos III y V, 27 de agosto de 2003, Lima. Disponible en <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/>. Consultado el 20 de mayo de 2019.
22. Congreso de la República: Comisión Especial Investigadora Multipartidaria Encargada de Investigar la Influencia del Narcotráfico en los Partidos Políticos, Movimientos Regionales y Locales (2016), (1Ed.). Lima: Centro de Investigación Drogas y Derechos Humanos.
23. Corzo, S. (2002). *El clientelismo político como intercambio*. Granada: Universidad de Granada.
24. Cucho, M. (2014). Principales Desafíos en la Supervisión del Dinero y la Política en el Perú. En Oficina Nacional de Procesos Electorales, Idea International, Konrad Adenauer Stiftung (Eds.), Seminario Internacional Financiamiento de la Política en el Perú. (pp. 49- 65). Lima: Punto & Gráfica.
25. De Andrea, F. J (2002). *Los Partidos Políticos, su Marco Teórico y Jurídico y las Finanzas de la Política*. México D.F: UNAM.
26. Domínguez, E.G. & Escobar, M.I (2018), *El financiamiento de los partidos políticos en el Perú: sistematización de la experiencia desde la ONPE* (Nro.43). Lima: Rapimagen S.A.
27. Domínguez, E.G., & Escobar, M.I., (Eds.). (2018). *El financiamiento de los partidos políticos en el Perú: sistematización de la experiencia desde la ONPE* (1Era. Ed.). Lima: Rapimagen.
28. Duverger, M. (2002). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
29. Fabián, E. (2003). *La corrupción del agente público extranjero e internacional*. Grupo de estudio contra la corrupción, Universidad de Salamanca. Salamanca: Ratio Legis Librería Jurídica.
30. Farah, D. (2012). *Fixers, Super Fixers and Shadow Facilitators: How Networks Connect* (Intermediarios, Super Intermediarios y Facilitadores en la

- Sombra: Cómo se conectan las redes). Alexandria: International Assessment and Strategy Center.
31. Ferreira, D. (2005). El estado del financiamiento de los partidos políticos en América Latina. En P. Medina & E. Dekker (Eds.). (1ª ed.), Foro Latinoamericano sobre Financiamiento de Partidos Políticos. (pp.37-53). Lima: Impresiones Cuba.
  32. Ferreira, D. (2016). El crimen organizado y el financiamiento de la política: desafíos y respuestas. En Tuesta, F. (Ed.), Partidos políticos y las elecciones: representación política en América Latina. (p.333-340). Lima: tarea asociación gráfica educativa.
  33. Flores, C.A. (2009). El Estado en Crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
  34. Fuentes, C. (2016). Dinero y Política: la amenaza de captura de las democracias latinoamericanas. En F. Tuesta (Ed.), Partidos políticos y las elecciones: representación política en América Latina. (pp. 341 - 354). Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa.
  35. Gorriti, G. (2011). “*Conversación Confidencial*”, *IDL Reporteros*, 31 de mayo de 2011. Disponible en <http://idl-reporteros.pe/2011/05/31/conversacion-confidencial>. Consultado el 10 de enero de 2020.
  36. Gutiérrez, P.C. y Zovatto, D. (2011). Financiamiento de los partidos políticos en América Latina. México DF; Estocolmo, Suecia; Washington, DC: Univ. Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
  37. Hernández, R.; Fernández, C. y Baptista, M.D.P. (2017). Metodología de la Investigación. (6ta Ed). México: Interamericana Editores, S.A. de C.V. Disponible en: <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>. Consultado el 15 de mayo de 2020.
  38. Herreros, F. (2004). The problem of forming social capital, Why Trust? Nueva York: Palgrave.
  39. Huntington, S.P. (1994). La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX. Buenos Aires: Paidós.
  40. Hurtado, O. (2005). Democracia, transparencia y partidos. En P. Medina & E. Dekker (Eds.). (1ªed.), Foro Latinoamericano sobre Financiamiento de Partidos Políticos. (pp.13-24). Lima: Impresiones Cuba.
  41. Kavanagh, C. (Ed.) (2013). Getting Smart and Scaling Up: Responding to the Impact of Organized Crime on Governance in Developing Countries. (Haciéndose Listos y Escalando las Acciones: Respondiendo al impacto del crimen organizado en la gobernabilidad en países en desarrollo) New York: New York University, Center on International Cooperation.
  42. Kenney, M. (2007) From Pablo to Osama: Trafficking and Terrorist Networks, Government Bureaucracies and Competitive Adaptation (De Pablo a Osama: Redes de traficantes y terroristas, burocracias gubernamentales y adaptabilidad competitiva). Filadelfia: Pennsylvania State University Press.

43. Kühne, W. (2013). West Africa and the Sahel in the Grip of Organized Crime and International Terrorism – What Perspectives for Mali after the Elections?. (África Occidental y El Sahel en el Puño del Crimen Organizado y del Terrorismo Internacional: ¿Qué perspectivas hay para Mali tras las elecciones?). Washington D. C.: John Hopkins School of Advanced International Studies and the Center for International Peace Operations.
44. Lagos, M. y Dammert, L. (2012). La Seguridad Ciudadana: El problema principal de América Latina. Santiago: Corporación Latinobarómetro.
45. Lamb, R. (2008). Ungoverned Areas and Threats from Safe Havens (Zonas sin gobernar y amenazas de los paraísos fiscales). Final Report of the Ungoverned Areas Project (Informe final del proyecto zonas sin gobernar). Washington D.C: U. S. Department of Defense.
46. Levitsky, S. y Way, L. A. (2004) “Elecciones sin Democracia: El surgimiento del autoritarismo competitivo”, Estudios Políticos. Nro. 24. Medellín: Universidad de Antioquia.
47. Loayza, F. (1998). Rostro Oscuro del Poder en el Perú. Lima: San Borja Ediciones.
48. Locke, R. (2012). Organized Crime, Conflict, and Fragility: A New Approach (Crimen Organizado, Conflicto y Fragilidad: Un Nuevo Enfoque). Washington D. C.: International Peace Institute. Disponible en inglés en: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?lng=en&id=146111>. Consultado el 10 de marzo de 2020.
49. Londoño (2014). Redes Ilícitas y Política: Una mirada desde la experiencia colombiana. En Oficina Nacional de Procesos Electorales, Idea International, Konrad Adenauer Stiftung (Eds.), Seminario Internacional Financiamiento de la Política en el Perú. (pp. 101- 107). Lima: Punto & Gráfica.
50. Luque, M. (2008). La expansión del principio de transparencia: el caso de los partidos políticos. En E. Espinosa & G. Gutiérrez (Eds.), Limitación del Poder y Estructura del Estado. Estudios sobre la parte orgánica de la Constitución. (pp. 391-408). Lima: Grijley E.I.R.L.
51. Maldonado, P. (2004) (Director). Proyecto de Rendiciones de Cuentas Anti - corrupción en las Américas. El Financiamiento de los Partidos Políticos en Argentina, Chile, Costa Rica y México. Lecciones para América Latina = Political – party finance in Argentina, Chile, Costa Rica and Mexico: lessons for Latin America. Virginia: Casals & Associates: USAID.
52. Malem, J. (2002). La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos. Barcelona: editorial Gedisa.
53. Ministerio de Justicia (2001). *Documento de Trabajo: Un Perú sin corrupción*. Lima: Iniciativa Nacional Anticorrupción.
54. Mizrahi, Y. (2005). En Asociación Civil de Transparencia (Ed.) (1era. Ed.), Foro Latinoamericano sobre financiamiento de Partidos Políticos. (pp.61- 63). Lima: Impresiones Cuba.



55. Montero, P.J; Zmerli, S. y Newton, K. (2008). Confianza Social, confianza política y satisfacción con la democracia, *Revista de Investigaciones Sociológicas* (p. 11-54).
56. Murayama, C. (2016). Financiamiento a partidos políticos y acceso a los medios de comunicación en México. En F. Freidenberg & B. Muñoz (Eds.), *Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina*. (pp. 345-367). Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú y otros.
57. Naím, M. (2012). *Mafia States: Organized Crime Takes Office*. (Estados Mafiosos: El crimen organizado toma posesión), *Foreign Affairs*, mayo/ junio de 2012. Washington D. C.: Council on Foreign Relations. Disponible en: <http://www.foreignaffairs.com/articles/137529/moises-naim/mafia-states>. Consultado el 29 de abril de 2020.
58. Navarro, C. (2006). *Regímenes de Financiamiento y Fiscalización y Garantías de Equidad en la Contienda Electoral. Estudio Comparado de 19 países de América Latina*. México: Plus Point S.A.
59. Niarchos, C. (2005). El Estado del Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina. En Asociación Civil de Transparencia (Ed.) (1era. Ed.), *Foro Latinoamericano sobre financiamiento de Partidos Políticos*. (pp. 54 – 58). Lima: Impresiones Cuba.
60. Nieto, F. (2002). En M.P. Hernández (Coord.) (1era. Ed.), *Partidos Políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Serie doctrina jurídica Nro. 102*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México.
61. Novak, F.; García, J. y Namihás, S. (2008). *El problema del Narcotráfico en la Región*. Lima: IDEI, Pontificia Universidad Católica del Perú.
62. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2011a), *Estimating Illicit Financial Flows Resulting from Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes [Estimando los Flujos Financieros Ilícitos Producto del Tráfico de Drogas y de otros Crímenes Organizados Transnacionales]*, Informe investigativo de la UNODC (Viena: UNODC, 2011). Disponible en inglés en: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit\\_financial\\_flows\\_2011\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf). Consultado el 7 de julio de 2020.
63. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC 2013). Disponible en: [http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informeDrogas2013/laEconomicaNarcotrafico\\_ESP.pdf](http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informeDrogas2013/laEconomicaNarcotrafico_ESP.pdf). Consultado el 16 de julio 2020.
64. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC 2019). Disponible en: [https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR2019\\_B1\\_S.pdf](https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR2019_B1_S.pdf). Consultado el 16 de julio de 2020.
65. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC 2011), *Estimating Illicit Financial Flows Resulting from Drug Trafficking*

- and Other Transnational Organized Crimes* [Estimando los Flujos Financieros Ilícitos Producto del Tráfico de Drogas y de otros Crímenes Organizados Transnacionales], Informe investigativo de la UNODC (Viena: UNODC, 2011). Disponible en inglés en: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit\\_financial\\_flows\\_2011\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf). Consultado el 17 de julio de 2020.
66. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2012), *Perú: Monitoreo de cultivos de coca 2011* (Lima: UNODC, 2012). Disponible en [http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Peru/Informe\\_cultivos\\_coca\\_2011\\_septiembre2012\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Peru/Informe_cultivos_coca_2011_septiembre2012_web.pdf). Consultado el 17 de julio de 2020.
  67. Ossorio, M. (2002). *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. Buenos Aires: editorial Heliasta.
  68. Páez, Á. (2009) “Traición: El Secreto Mejor Guardado de Montesinos”, Una Investigación de Ángel Páez, 21 de diciembre de 2009. Disponible en: <http://paezinvestiga.blogspot.se/2009/12/el-secreto-mejor-guardado-de-montesinos.html>. Consultado el 15 de mayo de 2020.
  69. Quinto, P. M. (2016). *Partidos Políticos y Desconfianza Ciudadana en el Perú* (1ra.ed). Huancayo: Grapex Perú.
  70. Quiroz, A. (2008). *Corrupt Circles. A History of Unbound Graft in Peru*. (Círculos Corruptos: Una historia de trampas desatadas en Perú). Baltimore: John Hopkins University Press.
  71. Ramírez, E. (2008). *La Democracia, los Partidos Políticos y su Constitucionalización*. Lima: Editores Importadores S.A.
  72. Ramsbotham, A. y Wennmann, A. (Eds. 2014). “Legitimacy and Peace Processes: From coercion to consent” (Legitimidad y Procesos de Paz: De la coerción al consenso). *Accord*, Nro. 25. Londres: Conciliation Resources.
  73. Rehren, A. (2000). *Clientelismo político, corrupción y reforma del Estado en Chile*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
  74. Remy, M. I. (2010). *Crecientes Distancias entre la Política Nacional y la Política Regional*. *Revista Argumentos*, año 4, Nro. 5. Disponible en: [http://revistargumentos.org.pe/fp\\_cont\\_915\\_ESP.html](http://revistargumentos.org.pe/fp_cont_915_ESP.html). Consultado el 29 de enero de 2020.
  75. *Report on Democracy in Latin America – UNDP* (2004). Nueva York: UNDP; y encuesta latinobarómetro 2003. Disponible en: <https://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>. Consultado el 30 de julio de 2019.
  76. Rezzoagli, B. A (2005). *Corrupción y contratos públicos, una visión desde la fiscalización del Tribunal de Cuentas*. Salamanca: Ed. Ratio Legis Librería Jurídica.
  77. Rojas, A. (2002). *La historia sin fin: la ley, los partidos y los políticos; las propuestas presentadas desde 1983*. Lima: Visual service.
  78. Rojas, G. & Verdesoto, L. (1997). *Participación Popular como reforma de la política*. La Paz: editorial Muela del Diablo.

79. Romero, B. (2005). Partidos políticos y responsabilidad penal, la financiación electoral irregular. Barcelona: editorial Atelier.
80. Rospigliosi, F. (2000). Montesinos y las Fuerzas Armadas. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
81. Rubio, M. (1997). Las Reglas que nadie quiso aprobar, Ley de Partidos Políticos. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
82. Salas – Guevara, F. (2001). Incendiando la Pradera. Bogotá: Editorial Planeta.
83. Sánchez – Moreno, J.U. (2001), “Un Año de Lucha Anticorrupción: Balance de la Procuraduría Ad-Hoc”, Revista Ideele, Nro. 143. Disponible en <http://www.idl.org.pe/idlrev/revistas/143/pag28.htm>. Consultado el 23 de febrero de 2020.
84. Sánchez, N. (2007). El Financiamiento de los Partidos Políticos. (1Era. Ed.). México: Porrúa S.A.
85. Santos, F. y Barclay, F. (2002). La Frontera Domesticada: Historia Económica y Social de Loreto: 1850-2000. Lima: Fondo Editorial PUCP.
86. Sartori, G. (1988). Teoría de la democracia. México, D.F.: Alianza editorial.
87. Schipani, A. (2013), “*The Illegal Miners Pillaging Peru’s Land*” (Los mineros ilegales saqueando la tierra de Perú), *Financial Times*, Londres, 5 de febrero de 2013. Disponible en inglés en: <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/0590ee4e-661f-11e2-bb67-00144feab49a.html#axzz2NyqdRwrH>>. Consultado el 20 de noviembre de 2019.
88. Schmidt, E. (1995). Ética y negocios en América Latina. Lima: Imprimatur, Biblioteca Universitaria, Universidad del Pacífico.
89. Staniland, P. (2012). “States, Insurgents, and Wartime Political Orders” (Estados, insurgentes y órdenes políticas en tiempos de guerra), *perspectives on politics*, Vol. 10: 2.
90. Távara, G. (2015), en Oficina Nacional de Procesos Electorales, Idea International, Konrad Adenauer Stiftung (Eds.), Seminario Internacional Financiamiento de la Política en el Perú. (pp. 113- 115). Lima: Punto & Grafía.
91. Thakur, R. y Heine, J. (2011). *The Dark Side of Globalization (El Lado Oscuro de la Globalización)*. Tokio: United Nations University Press.
92. Thorne, A. (2015). En R. Ames & J. Nieto (Eds.), *Desorden Electoral y Financiamiento de la Política: la urgencia de la reforma*. Lima: Tarea asociación gráfica Educativa.
93. Toranzo, C. (2006). *Rostros de la democracia: una mirada mestiza*. La Paz: FES-ILDIS y Plural editores.
94. Tuesta, F. (Ed.). (2016). *Partidos políticos y las elecciones: representación política en América Latina (1era. Edc)*. Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa.
95. Tupayachi, J. (2008). *Las reglas que nadie cumplir: los partidos políticos y su financiamiento en el Perú (1ra. Ed.)*. Lima: ADRUS.
96. Uceda, R. (2004). *Muerte en el Pentagonito: Los cementerios secretos del Ejército Peruano*. Bogotá: Editorial Planeta.

97. USAID/ODG (2003). Money In Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies, Washington, DC.
98. Vera, S. (2010). Radiografía a la Política en las Regiones: tendencias a partir de la evidencia de tres procesos electorales (2002, 2006 y 2010). Revista Argumentos. año 4, Nro. 5. Disponible en <[http://www.revistargumentos.org.pe/fp\\_cont\\_916\\_ESP.html](http://www.revistargumentos.org.pe/fp_cont_916_ESP.html)>. Consultado el 12 de junio de 2020.
99. Verdú, P.L. (1979). La relativización constitucional de los partidos políticos. Teoría y práctica de los partidos políticos. Madrid, Ed. Centro de documentación política.
100. Villaveces, S. (2013). "Redes Criminales y Ejercicio de la Política en América Latina: Una Mirada Tentativa". En Niño Guarnizo, C. (Ed.), Anuario 2013 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
101. Weber, M. (1919). La política como vocación. En weber, Max. El político y el Científico. Madrid: Alianza Editorial.
102. Zovatto, D. (2003). Dinero y Política en América Latina: Una Visión Comparada (2da. Ed.). Lima: conexión gráfica.
103. Zovatto, D. (2005). Dinero y política en América Latina, 5(4). México, D.F.: En Foreign Affairs en Español.
104. Zovatto, D. (2014). Reflexión Comparada sobre el Financiamiento Político Público. En Oficina Nacional de Procesos Electorales, Idea International, Konrad Adenauer Stiftung (Eds.), Seminario Internacional Financiamiento de la Política en el Perú. (pp. 21- 44). Lima: Punto & Gráfica.

### **ENLACES ON LINE**

1. [https://es.wikipedia.org/wiki/Partido\\_pol%C3%ADtico](https://es.wikipedia.org/wiki/Partido_pol%C3%ADtico). Consultado el 11 de agosto de 2021.
2. <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/sistema-judicial-de-peru-infiltrado-por-crimen-organizado-oficial>. Consultado el 30 de julio de 2020.
3. [https://es.wikipedia.org/wiki/Jorge\\_Acurio\\_Tito](https://es.wikipedia.org/wiki/Jorge_Acurio_Tito). Consultado el 20 de julio de 2020.
4. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/profundizando-la-democracia.pdf>. Consultado el 30 de junio de 2020.
5. [https://aplicaciones007.jne.gob.pe/srop\\_publico/Consulta/Afiliado](https://aplicaciones007.jne.gob.pe/srop_publico/Consulta/Afiliado). Consultado el 30 de junio de 2020.
6. [https://www.kofiannanfoundation.org/web/app/uploads/2017/08/Deepening-Democracy\\_ESPANOL.pdf](https://www.kofiannanfoundation.org/web/app/uploads/2017/08/Deepening-Democracy_ESPANOL.pdf). Consultado el 30 de junio de 2020.
7. <https://www.welivesecurity.com/la-es/2018/09/04/blockchain-que-es-como-funciona-y-como-se-esta-usando-en-el-mercado/#:~:text=Qu%C3%A9%20es%20blockchain,cada%20una%20de%20las%20transacciones>. Consultado el 01 de junio de 2020.

8. [https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2020/01/CPI2019\\_Report\\_ES-WEB.pdf](https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2020/01/CPI2019_Report_ES-WEB.pdf). Consultado el 20 de mayo de 2020.
9. [https://es.wikipedia.org/wiki/Dilema\\_del\\_prisionero](https://es.wikipedia.org/wiki/Dilema_del_prisionero). Consultado el 15 de mayo de 2020.
10. Oficina Nacional de Procesos Electorales (2019). Resoluciones de imposición de sanciones a las organizaciones políticas. Disponible en: <https://www.web.onpe.gob.pe/marco-legal/proyectos-ley/>. Consultado el 30 de octubre de 2019.
11. <https://es.wikipedia.org/wiki/Odebrecht>. Consultado el 01 de julio de 2019.
12. <https://dle.rae.es/democracia?m=form>. Consultado el 03 de junio de 2019.
13. <https://es.wikipedia.org/wiki/Democracia>. Consultado el 03 de junio de 2019.
14. [https://es.wikipedia.org/wiki/Manuel\\_Pardo\\_y\\_Lavalle](https://es.wikipedia.org/wiki/Manuel_Pardo_y_Lavalle). Consultado el 30 de mayo de 2019.
15. [https://es.wikipedia.org/wiki/G%C3%BCelfos\\_y\\_gibelinos](https://es.wikipedia.org/wiki/G%C3%BCelfos_y_gibelinos). Los girondinos y montañeses. Consultado el 28 de mayo de 2019.
16. <https://es.wikipedia.org/wiki/Jacobinos>. Consultado el 17 de mayo de 2019.
17. <https://es.wikipedia.org/wiki/Girondino>. Consultado el 17 de mayo de 2019.

### **MATERIALES AUDIOVISUALES**

1. Antezana, J. (2011). El Narcotráfico Busca Llegar al Congreso (entrevista) (Lima: Jaime Chinchá con Café y Noticias), 28 de febrero de 2011. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=YirScl4uH3M>. Consultado el 18 de mayo de 2020.

### **ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS ON LINE**

1. (2020, mayo 03). Keiko saldrá de prisión: cronología de la investigación por el caso Odebrecht. El Comercio. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/politica/keiko-fujimori-cronologia-de-la-investigacion-por-el-caso-odebrecht-jose-domingo-perez-poder-judicial-fuerza-popular-noticia/>. Consultado el 30 de junio de 2020.
2. (2020, abril 17). Odebrecht y el cerco a la Alan García de la justicia peruana. Gestión b. Recuperado de: <https://gestion.pe/peru/politica/odebrecht-y-el-cerco-a-alan-garcia-de-la-justicia-peruana-noticia/?ref=gesr>. Consultado el 30 de junio de 2020.
3. (2020, marzo 03). César Álvarez: confirman sentencia de 8 años de cárcel por caso chicas – San Luis. Gestión a. Recuperado de: <https://gestion.pe/peru/politica/cesar-alvarez-confirman-sentencia-de-8-anos-de-carcel-por-caso-chacas-san-luis-ancash-nndc-noticia/?ref=gesr>. Consultado el 30 de junio de 2020.
4. (2019, julio 17). Alejandro Toledo: de qué acusan al expresidente peruano arrestado en Estados Unidos por el caso Odebrecht. BBC News Mundo.

- Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49011091>. Consultado el 06 de agosto de 2020.
5. (2019, junio 10). OAS aportó US\$ 220 mil a campaña de Luis Castañeda Lossio. El Comercio. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/politica/oas-aporto-us-220-mil-campana-luis-castaneda-lossio-solidaridad-nacional-caso-lava-jato-ecpm-noticia-643448-noticia/>. Consultado el 06 de agosto de 2020.
  6. (2019, abril 10). Kuczynski y el caso Odebrecht: seis momentos claves. Andina - Agencia peruana de noticias. Recuperado de: <https://andina.pe/agencia/noticia-kuczynski-y-caso-odebrecht-seis-momentos-claves-748091.aspx>. Consultado el 06 de agosto de 2020.
  7. (2019, enero 19). Las 30 obras de Odebrecht en el gobierno de Fujimori. La Mula. Recuperado de: <https://redaccion.lamula.pe/2017/01/19/odebrecht-corrupcion-peru-obras-gobierno-alberto-fujimori/jorgepaucar/>. Consultado el 06 de agosto de 2020).
  8. (2018, octubre 23). Los Alcaldes que gobernarán en la ruta de la droga del Vraem y el Alto Huallaga. Ojo Público. Recuperado de: <https://ojo-publico.com/898/los-alcaldes-que-gobernaran-en-la-ruta-de-la-droga-del-vraem-y-el-alto-huallaga>. Consultado el 09/05/2020 .
  9. (2017, agosto 04). ¿De qué delitos se les acusa a Ollanta Humala y Nadine Heredia?. RPP noticias a. Recuperado de: <https://rpp.pe/politica/judiciales/de-que-delitos-se-les-acusa-a-ollanta-humala-y-nadine-heredia-noticia-1068543>. Consultado el 10 de julio de 2019.
  10. (2017, abril 03). Investigan a Félix Moreno por soborno de US\$ 4 millones de Odebrecht. Ojo Público. Recuperado de: <https://ojo-publico.com/406/odebrecht-fiscalia-acusa-a-gobernador-regional-del-callao-felix-moreno-por-lavado-de-dinero>. Consultado el 20 de mayo de 2019.
  11. (2017, febrero 26). Isaac Humala: “si encuentran culpable a Ollanta, lo más digno sería que se suicide”. La República. Recuperado de: <https://larepublica.pe/politica/852176-isaac-humala-si-encuentran-culpable-ollanta-lo-mas-digno-seria-que-se-suicide-video/>. Consultado el 07 de mayo de 2020.
  12. (2017, enero 11). ¿Quiénes son los Sánchez Paredes y de qué se les acusa?. RPP noticias b. Recuperado de: <https://rpp.pe/lima/judiciales/quienes-son-los-sanchez-paredes-y-de-que-se-les-acusa-noticia-967672?ref=rpp>. Consultado el 15 de julio de 2019.
  13. (2016, abril 04). Gerald Oropeza: un año del ataque al porsche contado en fotos. El Comercio. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/lima/gerald-oropeza-ano-ataque-porsche-contado-fotos-179296-noticia/>. Consultado el 11 de mayo de 2020.
  14. (2015, noviembre 20). Oropeza tiene desbalance patrimonial de 60 millones de soles. La República. Recuperado de <https://larepublica.pe/politica/897481-oropeza-tiene-desbalance-patrimonial-de-60-millones-de-soles/>. Consultado el 11 de mayo de 2020.

15. (2015, noviembre 06). Alan García: el número de narcoindultos que otorgó es récord mundial, según expertos. Perú 21 a. Recuperado de <https://peru21.pe/politica/alan-garcia-numero-narcoindultos-otorgo-record-mundial-expertos-203622-noticia/?ref=p21r>. Consultado el 12/05/2020.
16. (2015, agosto 13). Alan García defiende 'narcoindultos': "todos fueron legales". El Comercio. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/politica/actualidad/alan-garcia-defiende-narcoindultos-legales-386532-noticia/?ref=ecr>. Consultado el 12 de mayo de 2020.
17. (2015, mayo 05). Congreso: Gilmer Horna no convenció en caso de lavado de activos. Perú 21 b. Recuperado de: <https://peru21.pe/politica/congreso-gilmer-horna-convencio-caso-lavado-activos-179117-noticia/>. Consultado el 09/05/2020.
18. (2012, julio 17) "ONU: en el Perú se blanquearon más de US\$5.000 millones en últimos cinco años". El Comercio. Disponible en <<http://elcomercio.pe/economia/1442898/noticia-onu-peru-se-blanquearon-mas-us5000-millones-ultimos-cinco-anos>>. Consultado el 16 de mayo de 2019.
19. (2001, mayo 10), Gabinete Salas debe responder por Decreto 081-2000 / Beatriz Mejía, directora de la comisión. La República. Disponible en: <https://larepublica.pe/politica/332293-gabinete-salas-debe-responder-por-decreto-081-2000-beatriz-mejia-directora-de-la-comisio/>. Consultado el 19 de mayo de 2019.
20. Cabral, E. (2019, mayo 14). Susana Villarán en prisión por pagos de Odebrecht y OAS para "continuar en el poder". Ojo Público. Recuperado de: <https://ojo-publico.com/1192/prision-preventiva-contrasusana-villaran-por-aportes-odebrecht-OAS-para-continuar-poder>. Consultado el 19 de julio de 2019.
21. Castañeda, G. (2020, febrero 17). ¿Cómo funcionó el 'club de la construcción' y cuánto habría pagado en sobornos?. El Comercio. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/politica/como-funciono-el-club-de-la-construccion-y-cuanto-habria-pagado-en-sobornos-ollanta-humala-nadine-heredia-carlos-paredes-mtc-noticia/?ref=ecr>. Consultado el 06 de agosto de 2020).
22. Castilla, O. (2008, julio 6). "La Exitosa Génesis Empresarial del Alcalde de Pucallpa, Luis Valdez". El Comercio. Disponible en: <https://archivo.elcomercio.pe/edicionimpresa/Html/2008-07-06/exitosa-genesis-empresarial-alcalde-pucallpa-luis-valdez.html>. Consultado el 15 de mayo de 2019.
23. Gutiérrez, M. (2015, abril 24). Los Oropeza crearon Sergero para ganar más contratos con el Estado. La República. Recuperado de <https://larepublica.pe/politica/872471-los-oropeza-crearon-sergero-para-ganar-mas-contratos-con-el-estado/>. Consultado el 11 de mayo de 2020.
24. Ipenza, C. (2013, marzo 2013). "Delitos Ambientales: minería ilegal y crimen organizado". Noticias SER. Disponible en

- <<http://www.noticiasser.pe/13/03/2013/amargo-cafe/delitos-ambientales-mineria-ilegal-y-crimen-organizado>>. Consultado el 17 de mayo de 2019.
25. Leiva, J. (2017, setiembre 25). TC rechaza demanda de Miguel Facundo Chinguel para salir en libertad. Correo. Recuperado de: <https://diariocorreo.pe/politica/tc-rechaza-demanda-de-miguel-facundo-chinguel-para-salir-en-libertad-775995/?ref=dc>. Consultado el 12 de mayo de 2020.
  26. León, J. (2018, mayo 20). Abogados de Gerald Oropeza buscan invalidar audios con Zazá. La República. Recuperado de: <https://larepublica.pe/sociedad/1246237-abogados-gerald-oropeza-buscan-invalidar-audios-zaza/>. Consultado el 13 de julio de 2019.
  27. Maldonado, R. (2011, abril 20). “La Corrupción del Decenio Fujimorista Impactó sobre Todo en los Más Pobres”, La República. Disponible en <<http://www.larepublica.pe/21-04-2011/la-corrupcion-del-decenio-fujimorista-impacto-sobre-todo-en-los-mas-pobres>>. Consultado el 30 de mayo de 2019.
  28. Mejía M. (2016, agosto 16). Narcoindultos: reducen pena de Facundo Chinguel de 13 a 9 años. El Comercio. Recuperado de: <https://larepublica.pe/politica/794334-facundo-chinguel-presor-narcoindultos-podria-quedar-libre-este-lunes/>. Consultado el 12 de mayo 2020.
  29. Páez, A. (2009, julio 17), “Retiré US\$ 15 Millones de Banco de la Nación y se los di a Montesinos en el SIN”. La República. Disponible en <http://www.larepublica.pe/17-07-2009/retire-us-15-millones-del-banco-de-la-nacion-y-se-los-di-montesinos-en-el-sin>. Consultado el 20 de junio de 2019.
  30. Rainsford, C. (01 de abril de 2019). ‘Narcocandidatos’ de Perú en la mira por gobernador que hizo ostentosa campaña. Insight Crime. Recuperado de: <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/narcocandidatos-de-peru-en-la-mira-por-gobernante-dilapidador/>. Consultado el 12 de mayo de 2020.
  31. Ramírez, M. (2005, octubre 14). “Alcalde Valdez Tiene Varios Antecedentes por Narcotráfico”. El Comercio. p. A2.
  32. Romero, C. (2020, febrero 20). Los Sánchez Paredes: juicio cumple tres años de audiencias. La República. Recuperado de: <https://larepublica.pe/politica/2020/02/20/los-sanchez-paredes-juicio-cumple-tres-anos-de-audiencias/>. Consultado el 30 de agosto de 2019.
  33. Torres, F. y Rosales, J. (2011, octubre 13). Congresista de Gana Perú Roba y Vende Señales de Cable en Pisco. El Comercio. Disponible en <http://elcomercio.pe/politica/1317071/noticia-congresista-gana-peru-roba-vende-senales-cable-pisco>. Consultado el: 22 de mayo de 2020.
  34. Tuesta, F. (2012, marzo 23). “La Democracia en una Interna”. La República. Disponible en <<http://www.larepublica.pe/columnistas/politika/la-democracia-en-una-interna-22-03-2012>>. Consultado el 16 de mayo de 2019.
  35. Tuesta, F. (2013, enero 15). “¿Cuál es el Riesgo del Descrédito del Congreso?” (entrevista). El Comercio. Disponible en



<<http://elcomercio.pe/actualidad/1523318/noticia-cual-riesgo-descredito-congreso>>. Consultado el 15 de mayo de 2019.

36. Villalobos, H. (2017, enero 10). Odebrecht y los daños irreversibles, por Héctor Villalobos. El Comercio. Disponible en: <https://elcomercio.pe/politica/opinion/odebrecht-danos-irreversibles-hector-villalobos-401248-noticia/?ref=ecr>. Consultado el 15 de junio de 2020.
37. Zambrano, A. (2003, setiembre 19). “La Fortuna Que lo HundiÓ”. Caretas. Disponible en <http://www.caretas.com.pe/Main.asp?T=3082&S=&id=12&idE=798&idSTo=0&idA=35666#.UIQJ9BYc-fQ>. Consultado el: 22 de mayo de 2020.

### **SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL:**

1. STC Exp. Nro. 0003-2006-PI/TC, de fecha 19 de septiembre de 2006, Caso: Franja electoral. Recuperado de: <https://www.tc.gob.pe/tc/private/adjuntos/cec/gaceta/gaceta/normativas/0003-2006-AI.html> . Consultado el 25 de marzo de 2020.
2. STC Exp. Nro. 0002-2011-PCC/TC, de fecha 27 de agosto de 2011. Caso: Oficina Nacional de Procesos Electorales contra el Jurado Nacional de Elecciones. Recuperado de: [https://www.web.onpe.gob.pe/modCompendio/html/organizacion\\_y\\_funciones\\_de\\_oe/tribunal%20constitucional%20pleno%20jurisdiccional%200002-2011-PCC-TC.html](https://www.web.onpe.gob.pe/modCompendio/html/organizacion_y_funciones_de_oe/tribunal%20constitucional%20pleno%20jurisdiccional%200002-2011-PCC-TC.html). Consultado el 25 de marzo del año 2020.
3. STC Exp. Nro. 1797-2002-HD/TC, de fecha 29 de enero de 2003, caso: Wilo Rodríguez Gutiérrez. Disponible en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01797-2002-HD.html>. Consultado el 16 de junio de 2020.
4. STC. Exp. Nro. 2579-2003-HD/TC, de fecha 06 de abril de 2004, caso: Julia Eleyza Arellano Serquén. Disponible en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02579-2003-HD.html>. Consultado el 16 de junio de 2020.

### **DIARIO DE DEBATES:**

1. Ley Nro. 28094 – publicada el 1 de noviembre de 2003- Ley de Organizaciones Políticas, antes Ley de Partidos Políticos.
2. Ley Nro. 30414 - publicada el 17 de enero de 2016 -, que aprueba entre otros aspectos, la efectivización del financiamiento público directo.

# **ANEXOS**

## PROYECTO DE LEY Nro. 001- 2020

**Sumilla:** ley que incorpora a la Ley Nro. 28094, Ley de Organizaciones Políticas, la regulación del acceso directo a la información que obra en poder de las organizaciones políticas y las obliga, a difundirla a través de su portal web.

La que suscribe, Roxana Marlene Manrique Prialé, haciendo uso del derecho de iniciativa legislativa, previsto en el artículo 107 de la Constitución Política del Estado Peruano y en estricto cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, pone a consideración el siguiente proyecto de ley:

### I.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Que, el artículo 35 de la Constitución Política del Perú, establece entre otros aspectos que, las organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas electorales, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Asimismo, señala que, mediante ley, se establecen disposiciones orientadas a asegurar su funcionamiento democrático y transparente, en cuanto, al origen de sus recursos económicos; así como, a su verificación, fiscalización, control y sanción.

Que, de acuerdo al artículo 1 de la Ley Nro. 28094, Ley de Organizaciones Políticas, dichas agrupaciones políticas, además de concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y a los procesos electorales, expresan el pluralismo democrático y son instituciones fundamentales, para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático.

Que, el Art. 2 de la citada ley, regula como fines y objetivos de las mencionadas asociaciones partidarias, asegurar la vigencia y defensa del sistema democrático; representar la voluntad de los ciudadanos y canalizar la opinión pública; realizar

actividades de educación, formación y capacitación, con el objeto de forjar una cultura cívica y democrática que, permita formar ciudadanos preparados para asumir funciones públicas; asimismo, tienen entre otros fines, contribuir a la gobernabilidad del país.

Bajo estos alcances legales, nos queda claro que, las organizaciones políticas tienen un rol fundamental en el Estado peruano, pues, a diferencia de cualquier otra persona jurídica de derecho privado, su reconocimiento emana de la misma Norma Fundamental. Además, la legislación electoral, les ha encomendado cumplir determinadas funciones que, por su misma naturaleza, se entiende que son públicas, ya que están proyectadas a la realización del Estado democrático.

Es por esta condición tan particular, que la propia Constitución Política, en su afán de garantizar su funcionamiento democrático y transparente, sobre todo, en lo que concierne al origen de sus recursos económicos, haya determinado, su verificación, fiscalización, control y sanción. Pues, como bien lo dice Nieto (2002), la financiación política, es el punto de encuentro crítico entre la política y la corrupción (...). En ese sentido menciona:

Por esa puerta se introduce el dinero en la política, creando un vínculo parasitario entre quienes detentan el poder económico, como dadores y quienes pretenden el poder político, como receptores, al punto que hoy un político exitoso es quien ha desarrollado particular habilidad para captar fondos para su promoción política. (p. 333).

Siendo ello así, cabe advertir que, si estas asociaciones por mandato legal deben concurrir a la manifestación y formación de la voluntad popular, resulta lógico y coherente que, para que puedan cumplir con ello, no solo, lo deban realizar a través de su participación en los comicios electorales, representando la voluntad y canalizando la opinión pública, así como, a través de la realización de actividades de indagación, formación y capacitación; sino también, permitiendo el acceso directo a la información financiera e institucional que elaboran y guardan, ya que, a partir de ahí, en efecto, estarán concurriendo a

formar y manifestar la voluntad del ciudadano, porque este, tendrá la posibilidad de crearse un juicio valorativo, por cuenta propia, como parte constitutiva del ejercicio del derecho a la libertad de información.

Pensar que, la formación de una opinión pública, libre e informada, emana solo de la información que subyace de las entidades de la administración pública, es un error, ya que, al ser las organizaciones políticas, las que ofrecen un programa o una alternativa de gobierno, para toda una nación y con ello, una posible subordinación de la ciudadanía a determinadas decisiones gubernamentales; independientemente, de la condición jurídica que, ostenten dichas asociaciones, ya sea, como personas de derecho público o privado, están obligadas, a ser transparentes en su funcionamiento, pues proyectan, un fin público, como es la administración del Estado.

Por ello, interesa al elector conocer su manejo institucional, sobre todo, la administración de sus finanzas partidarias, ya que, de este aspecto se desprende principalmente, su legitimidad como base del sistema democrático. Sobre este aspecto, el constitucionalista Luque (2008), nos dice que, transparentar la información pública es un proceso que no se agota en el Estado, sino que debe proyectarse a otras entidades socialmente relevantes. Entender que no todos los males ni todas las soluciones son posibles desde el Estado, nos sirve como punto de partida para una reforma que no sea sólo jurídica sino social y cultural (p.395).

En ese sentido, consideramos insuficiente que, el ciudadano solo tenga la posibilidad de informarse sobre el manejo del financiamiento partidario, a través del Portal Digital de Financiamiento que, la ONPE ha puesto a disposición de la ciudadanía, a través de su página web; pues, debemos considerar que, si bien a hora, también es posible conocer a través del referido medio, no solo la información que resulte del proceso de control y verificación que realiza el referido ente, sino también, la documentación financiera que presentan en tiempo real, las propias organizaciones políticas y los candidatos; la aludida instancia electoral, aún continúa, siendo un ente intermediario en el conocimiento de dicha información, además, no menos visible, es el hecho, de que, por medio de esta

plataforma, solo será posible, conocer la información requerida por el aludido organismo, para el cumplimiento de sus funciones, mas no la que también podría interesar al elector.

Es por ello que, coincidimos con el profesor Luque (Op. Cit.), cuando menciona: (...) un control a cargo de un organismo estatal, aunque necesario es insuficiente e incluso puede ser siempre materia de cuestionamiento y parcialidad. Democratizar los partidos significa dar participación a la sociedad en la información y las decisiones que éstos toman. (p. 407).

Por otra parte, a la pregunta: ¿cómo Influye el financiamiento de las organizaciones políticas en la formación y manifestación de la voluntad popular?, formulada en la investigación titulada: “la regulación democrática del financiamiento partidario en el Perú”, se ha llegado a determinar que, son los mecanismos de acceso y difusión de la información partidaria, principalmente de la información financiera, los que influye en la formación y manifestación de la voluntad popular, ya que, de los canales de comunicación que se hayan aperturado, dependerá que el ciudadano de a pie, en función a sus posibilidades y preferencias, pueda tomar conocimiento de la información que le interesa y a partir de ahí, pueda adoptar decisiones informadas, con respecto al ejercicio de sus derechos políticos.

Considerando tales precisiones y amparándonos en lo dispuesto por la Norma Fundamental, en cuanto determina que mediante ley, se establecen disposiciones orientadas a asegurar el funcionamiento democrático y transparente de las organizaciones políticas, sobre todo en cuanto, al origen de sus recursos económicos, así como su control, verificación, fiscalización y sanción; proponemos como parte de esas disposiciones, destinadas a dicho propósito, el reconocimiento del derecho de acceso directo a la información financiera e institucional que, obra en poder de las organizaciones políticas, excepto la de aquella que se encuentre exonerada por disposición legal.

Asimismo, reconociendo la importancia de implementar los mecanismos necesarios y suficientes, para garantizar la transparencia y el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas, resulta pertinente que, estas, a través de su portal web, pongan de manera obligatoria a disposición de la ciudadanía, su información financiera e institucional, a fin de que el elector, en función a sus posibilidades y preferencias, tome conocimiento de la información que le interesa, por el medio que estime conveniente.

## **II.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La presente iniciativa legislativa, integra a la ley Nro. 28094, Ley de Organizaciones Políticas, sin modificarla ni derogarla, el título VII sobre acceso a la información y transparencia partidaria.

## **III.- ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO DE LA NORMA PROPUESTA**

La presente propuesta legal, no irroga costo alguno al erario nacional, por el contrario, con las medidas implementadas, se busca fortalecer la transparencia y el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas, a efectos de contribuir con su legitimidad y acercarlas más con la ciudadanía.

## **IV.- FÓRMULA LEGAL**

**LEY QUE INCORPORA A LA LEY Nro. 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS LA REGULACIÓN DEL ACCESO DIRECTO A LA INFORMACIÓN QUE OBRA EN PODER DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y LAS OBLIGA A PONERLA A DISPOSICIÓN DE LA CIUDADANÍA A TRAVÉS DE SU PORTAL WEB**

### **Título VII**

#### **Acceso a la información y transparencia partidaria**

**Artículo 43.- acceso directo a la información financiera e institucional de las organizaciones políticas**

Cualquier ciudadano, podrá acceder de manera directa a la información financiera e institucional que obre en poder de las organizaciones políticas, excepto la de aquella que se encuentre excluida por disposición legal. Su entrega, debe efectuarse, dentro del plazo legal de diez (10) días hábiles, contados a partir del día siguiente de su requerimiento, caso contrario, se configura la comisión de una falta muy grave que, acarrea la imposición de una multa pecuniaria, conforme lo determine la autoridad electoral competente.

**Artículo 44.- Difusión de la información financiera e institucional de las organizaciones políticas**

Las organizaciones políticas, deben publicar y actualizar de manera permanente a través de su portal web, su información financiera e institucional, a efectos de que la ciudadanía, pueda darse por enterada de los asuntos de su interés. En caso de incumplimiento, la organización política, incurre en falta muy grave y podrá ser sancionada con la imposición de una multa pecuniaria.

**Disposiciones finales. -**

**Primera. -** En el plazo máximo de 60 días calendario, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, deberá regular lo pertinente, a fin de pueda dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente norma.

Lima, 01 de diciembre de 2020.



## PROYECTO DE LEY Nro. 002- 2020

Sumilla: ley que incorpora a la ley Nro. 28094, Ley de Organizaciones Políticas, como infracción muy grave, el financiamiento político condicionado, el incremento patrimonial o lucro personal, a través de los recursos del financiamiento partidario o de campaña electoral, así como, las sanciones políticas para candidatos y organizaciones políticas en este supuesto, o que hayan recibido aportes provenientes del crimen organizado.

La que suscribe, Roxana Marlene Manrique Prialé, haciendo uso del derecho de iniciativa legislativa, previsto en el artículo 107 de la Constitución Política del Estado Peruano y en estricta observancia a lo dispuesto por los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, pone a consideración el siguiente proyecto de ley:

### I.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Que, el artículo 35 de la Constitución Política prescribe entre otras consideraciones:

*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** (...). (Lo subrayado y resaltado es nuestro).*

Que, luego de la reciente promulgación de la Ley Nro. 31046 - publicada el 26 de setiembre de 2020 -, a través de la cual, se modificó sustancialmente el título

VI sobre financiamiento de los partidos políticos, de la Ley Nro. 28094, Ley de Organizaciones Políticas, se advierte que, el legislador no ha efectuado cambios significativos, respecto a la regulación de las infracciones y sanciones.

Es así que, pese a los nefastos casos de corrupción política que, hemos tenido como resultado del financiamiento partidario corrupto y condicionado, siendo uno de ellos, el de la constructora “Odebrecht”, no haya pensado en regular, por ejemplo, como una de las infracciones muy graves, el financiamiento político condicionado - que puede ser percibido tanto por los candidatos, incluyendo a los de la fórmula presidencial, así como, por las propias organizaciones políticas- , aquel que se acepta, con la condición de beneficiar al donante en algún sentido, poniendo en riesgo los intereses nacionales; por parte de aquellos que, incluso sin haber logrado aun el cargo político al que aspiran, ya tomaron decisiones, respecto a la ejecución de determinadas políticas públicas, burlando lo dispuesto por los mecanismos legales, peor aún, hipotecando las demandas sociales y la propia gobernabilidad del país.

No menos visible, es el hecho de que, muchos personajes inescrupulosos que aspiran a gobernar el país, ven en la política, un medio de realización económica - y no de servicio -, en el sentido de, incrementar su patrimonio u obtener algún lucro personal, como se advirtió por ejemplo, en el caso de algunos exmandatarios peruanos que no solo costearon sus campañas electorales, con las “generosas donaciones económicas” que percibieron, sino que además, incrementaron cuantiosamente su patrimonio personal, no pudiendo justificar con certeza, ante las autoridades correspondientes, esta bonanza repentina.

Asimismo, cabe la posibilidad de que, miembros de una organización política, incluso los propios candidatos, incluyendo a los de la fórmula presidencial, incurran en malas prácticas de enriquecimiento indebido, ya sea, recepcionando o administrando los recursos partidarios o de campaña electoral; por consiguiente, también resulta de vital importancia que, se regule como infracción muy grave este accionar. Por tales consideraciones, pensamos que, el financiamiento político condicionado, el incremento patrimonial o lucro personal,

a través de los recursos del financiamiento partidario o de campaña electoral, sean regulados como infracciones muy graves.

Del mismo modo, observamos que, el legislador insiste en regular solo sanciones de carácter económico, tanto para los candidatos como para las organizaciones políticas, peor aún, con la última modificatoria, se ha reducido considerablemente la cuantía de las sanciones impuestas a las organizaciones políticas, así por ejemplo, hasta antes del 26 de setiembre de 2020, por la comisión de una infracción muy grave, la multa oscilaba entre sesenta y uno (61) y doscientos cincuenta (250) Unidades Impositivas Tributarias, ahora, solo oscila entre treinta y uno (31) y cien (100) Unidades Impositivas Tributarias.

Asimismo, cabe precisar que, si bien desde la regulación anterior, está previsto como una de las sanciones, el retiro del financiamiento público directo, hay que tener en cuenta que, este también termina siendo una sanción de naturaleza económica y no política, además, solo será posible aplicarla, a aquellas organizaciones políticas que estén percibiendo dicho subsidio, de lo contrario, solo responderán con la imposición de la multa.

En cuanto a los candidatos infractores, también advertimos que, sobre ellos, solo recaen sanciones de carácter económica, así, de acuerdo al artículo 36 – B de la LOP, en el supuesto de que, incumplan con la presentación de sus informes financieros de campaña electoral, se les impondrá una multa que oscilan entre diez (10) y treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias y en caso, de que hayan percibido recurso alguno proveniente de una fuente prohibida de financiamiento, la multa, será el equivalente al íntegro del aporte recibido indebidamente.

Frente a este escenario y considerando la poca efectividad que tienen las sanciones de índole económica, ya que, carecen de una naturaleza disuasiva o preventiva en la comisión de infracciones - pues, no inhibe a quienes aspiran a ocupar cargos de poder y gobierno de dicho propósito -, es que, nos parece acertado que, en atención a lo dispuesto por la Constitución Política, en cuanto determina la creación de disposiciones orientadas al control, verificación y

sanción que, se incluya en la regulación electoral, las sanciones de naturaleza política, para el financiamiento político condicionado, el incremento patrimonial o lucro personal, a través de los recursos del financiamiento partidario o de campaña electoral, a efectos de institucionalizar y profesionalizar la política, no solo desde el fuero judicial, sino también desde el accionar administrativo.

Por otra parte, no resulta razonable ni consecuente con los principios democráticos de un Estado Constitucional de derecho que, las organizaciones políticas y los candidatos, ante la recepción de recursos provenientes del crimen organizado, solo sean sancionados pecuniariamente, ya sea con la imposición de una multa o con la entrega de lo recibido indebidamente, como si con ello, se pudiese evitar la captura del Estado y el ingreso de las redes ilícitas en la administración del poder gubernamental. Por consiguiente, resulta también útil, regular para el caso expuesto, sanciones políticas.

Así, en caso sea la organización política, la que incurra a través de sus integrantes, en la infracción muy grave de percibir algún tipo de financiamiento condicionado o exista un lucro personal o incremento del patrimonio de estos, a través del financiamiento partidario o de campaña electoral, o en su defecto, perciban financiamiento del crimen organizado; además de la imposición de la multa prevista para las infracciones muy graves, la organización política, quedará excluida del comicio electoral en el que está participando, o de lo contrario, del siguiente proceso electoral, en caso, la infracción sea advertida con posterioridad a la conclusión de este. En cualquier supuesto, se comunicará del hecho a las autoridades respectivas, a efectos de que determinen las responsabilidades de ley.

En caso sea el candidato (incluyendo a los de la fórmula presidencial), el que incurra en tales infracciones, además de una multa pecuniaria, que podría ser la prevista en la LOP, según corresponda, quedará también, excluido de la contienda electoral en la que está participando, o de lo contrario, quedará impedido de volver a postular a cualquier cargo de elección popular, en tanto, no

tenga una resolución absolutoria firme. En cualquier caso, se procederá a comunicar sobre el hecho a las autoridades correspondientes.

## **II.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La presente iniciativa legislativa incorpora a la ley Nro. 28094, Ley de Organizaciones Políticas, sin modificarla ni derogarla, como infracción muy grave, el financiamiento político condicionado, el incremento patrimonial o lucro personal, a través de los recursos del financiamiento partidario o de campaña electoral, así como, las sanciones políticas para candidatos y organizaciones políticas en este supuesto, o que hayan recibido aportes provenientes del crimen organizado.

## **III.- ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO DE LA NORMA PROPUESTA**

La presente propuesta legal no irroga costo alguno al erario nacional, ya que, tiene como único propósito incorporar a la ley nro. 28094, Ley de Organizaciones Políticas, como infracción muy grave, el financiamiento político condicionado, el incremento patrimonial o lucro personal, a través de los recursos del financiamiento partidario o de campaña electoral, así como, las sanciones políticas para candidatos y organizaciones políticas en este supuesto, o que hayan recibido aportes provenientes del crimen organizado.

## **IV.- FÓRMULA LEGAL**

**LEY QUE INCORPORA A LA LEY Nro. 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, COMO INFRACCIÓN MUY GRAVE, EL FINANCIAMIENTO POLÍTICO CONDICIONADO, EL INCREMENTO PATRIMONIAL O LUCRO PERSONAL, A TRAVÉS DE LOS RECURSOS DEL FINANCIAMIENTO PARTIDARIO O DE CAMPAÑA ELECTORAL, ASÍ COMO, LAS SANCIONES POLÍTICAS PARA CANDIDATOS Y ORGANIZACIONES POLÍTICAS EN ESTE SUPUESTO, O QUE HAYAN RECIBIDO APORTES PROVENIENTES DEL CRIMEN ORGANIZADO**

## **Artículo 36.- Infracciones**

c) Constituyen infracciones muy graves

- 9) El financiamiento político condicionado, el incremento patrimonial o lucro personal de los integrantes de la organización política, ya sea, a través de los recursos partidarios o de campaña electoral.

## **Artículo 36 – A.- Sanciones**

- d) En caso de corroborarse que, una organización política, haya recepcionado algún tipo de financiamiento, a efectos, de favorecer a terceros con ciertas decisiones o influencias, así como, en el caso de corroborarse el incremento patrimonial o lucro personal de quienes conforman la agrupación política, ya sea, a través de los recursos partidarios o de campaña electoral; además, de la imposición de la multa prevista para las infracciones muy graves, la organización política, quedará excluida del comicio electoral en el que está participando, de detectarse dicha falta, con posterioridad al proceso electoral, la organización política, tendrá prohibido participar en el siguiente comicio electoral. En cualquier caso, se deberá informar de los hechos descritos a las autoridades competentes.
- e) La misma sanción, prevista en el literal d) del presente artículo, se aplicará a aquellas organizaciones políticas que, reciban financiamiento proveniente del crimen organizado; conforme a los alcances del literal f) del artículo 31 de la Ley de Organizaciones Políticas, referente a las fuentes prohibidas del financiamiento.

**Dice:****Art. 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.

**Debe decir:****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.

Será considerada como una infracción muy grave, si se llegase a corroborar que, un candidato, ha percibido algún tipo de financiamiento, a fin de favorecer a terceros con ciertas decisiones o influencias, asimismo, incurrirá en dicha infracción, si se corrobora su incremento patrimonial o lucro personal, a través de los recursos partidarios o de campaña electoral, o en su defecto, perciba financiamiento proveniente del crimen organizado. Este quebrantamiento, también, alcanza a los candidatos de la fórmula presidencial, siempre y cuando, se compruebe su participación o conocimiento, sobre lo descrito en el presente párrafo.

Configurada dicha transgresión, además de una multa pecuniaria, que podría ser la prevista en el presente artículo, según corresponda, el candidato infractor, quedará excluido de la contienda electoral en la que está participando y se comunicará sobre el hecho, a las autoridades correspondientes; en caso de detectarse dicha infracción, una vez, concluido el comicio electoral correspondiente, además de poner en conocimiento sobre el hecho descrito a las autoridades competentes, quedará impedido de volver a participar como candidato en un proceso electoral de consulta popular, en tanto, no tenga una resolución absolutoria firme. Esta prescripción, también alcanza a los candidatos de la fórmula presidencial.

**Disposiciones finales. -**

**Primera.** - En el plazo máximo de 60 días calendario, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, deberá regular lo pertinente, a fin de que pueda dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente norma.

Lima, 01 de diciembre de 2020.