

PERÚ: ELECCIONES

Capítulo 3

2016

Un país dividido y un resultado inesperado

FERNANDO TUESTA SOLDEVILLA
editor

BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ
Centro Bibliográfico Nacional

324.985 Perú : elecciones 2016 : un país dividido y un resultado inesperado / editor, Fernando
P3 Tuesta Soldevilla.-- 1a ed.-- Lima : Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial,
2017 (Lima : Tarea Asociación Gráfica Educativa).
386 p. : il. (algunas col.), diagrs., mapas ; 24 cm.

Incluye bibliografías.

D.L. 2017-08447
ISBN 978-612-317-278-7

1. Elecciones - Perú - 2016 - Ensayos, conferencias, etc. 2. Candidatos presidenciales - Perú
- 2016 3. Candidatos políticos - Aspectos morales y éticos - Perú 4. Partidos políticos - Perú
I. Tuesta Soldevilla, Fernando, 1955-, editor II. Pontificia Universidad Católica del Perú

BNP: 2017-2080

Perú: elecciones 2016
Un país dividido y un resultado inesperado
Fernando Tuesta Soldevilla (ed.)

De esta edición:

© Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2017
Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú
feditor@pucp.edu.pe
www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: julio de 2017
Tiraje: 1000 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2017-08447
ISBN: 978-612-317-278-7
Registro del Proyecto Editorial: 31501361700768

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

PARTIDOS POBRES, CAMPAÑAS RICAS¹

Denisse Rodríguez Olivari

UNA INTRODUCCIÓN AL FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS

Los partidos políticos han ido transformando sus formas de organización y financiamiento a través de los años. Hacia el final del siglo XVIII, los partidos de cuadros fueron financiados por los mismos candidatos, quienes solían pertenecer a las clases más acomodadas de la sociedad, usualmente de los círculos industriales y comerciales. Posteriormente, los partidos de masas pasaron a cubrir sus gastos mediante las cuotas de sus afiliados, en el caso de los partidos de izquierda, y donaciones por parte de los grupos empresariales, en los casos de los partidos de centro y de derecha (Katz & Mair, 1995, p. 18). Son, finalmente, los partidos *catch-all* o ‘atrapa todo’ que durante la mitad del siglo XX empezaron a recibir subvenciones públicas en Europa. Como podemos observar, los partidos pasaron de ser autosostenibles en sus orígenes a necesitar fuentes externas de financiamiento en la actualidad.

De este modo, se observa un cambio en las estructuras de los partidos y no se puede pretender que los altos costos de campaña sean cubiertos exclusivamente con aportes de los candidatos o mediante actividades de recaudación de fondos. Más aún, existe disparidad entre las organizaciones políticas más establecidas y las nuevas, lo cual origina problemas para las segundas a la hora de captar fuentes de ingreso. Estos problemas conllevan al uso de dinero ilícito no solo en Latinoamérica sino en varias regiones del mundo (Casas-Zamora, 2005; Bryan & Baer, 2005; van Biezen, 2003; Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, 2016).

¹ La autora quiere agradecer a Carlos Arroyo y Samuel Rotta de Proética, quienes facilitaron el uso de la información que forma parte del presente artículo.

El financiamiento de la política —en especial, de las campañas electorales— es uno de los problemas fundamentales de los sistemas democráticos modernos en general. Por ejemplo, en Estados Unidos, la ley Bipartisan Campaign Reform Act (BCRA) de 2002 estipula un monto máximo por aportante de US\$ 2600 (Schotland, 2004). Sin embargo, el promedio de una campaña congresal es de US\$ 5 000 000 y una presidencial de hasta US\$ 1 000 000 000. En estos casos, limitar los gastos a través de topes a los aportes privados es poco realista, pues existe un vacío que incentiva a canalizar dinero mediante los ‘super PACs’ (*political actions committees*) o grupos exonerados del pago de impuestos que son compuestos por elites económicas.

1. ¿CÓMO FUNCIONA ACTUALMENTE EL FINANCIAMIENTO EN EL PERÚ?

La Ley de Partidos Políticos establece un esquema de financiamiento mixto con aportes públicos y privados para financiar campañas electorales y gastos de funcionamiento. El financiamiento público es de dos tipos: directo e indirecto. El directo se calcula sobre la base del número de votos emitidos en las últimas elecciones al Congreso, mientras que el indirecto se otorga a través de la franja electoral mediante espacios publicitarios en medios de comunicación. El monto actual del financiamiento público directo se determina de la siguiente manera: el total de votos emitidos se multiplica por el 0,1% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) —que equivale a S/ 36— con el objetivo de obtener un monto que se distribuye de forma proporcional a los votos válidos obtenidos por cada agrupación política en las elecciones parlamentarias en un 60%, mientras que el 40% restante es repartido de forma equitativa entre todos los partidos con representación parlamentaria.

Sin embargo, aquella suma aún no ha sido distribuida debido a que la ley aprobada en 2003 estipulaba que dicha distribución se haga de acuerdo a «las posibilidades de la economía nacional», lo que supone que el Ministerio de Economía y Finanzas aplique dicha disposición a discreción suya. En enero de 2017 se dispuso que seis agrupaciones políticas cuenten con dinero público ya que tienen representación parlamentaria. Estos fueron: Fuerza Popular, Peruanos Por el Kambio, Frente Amplio, Alianza Para el Progreso, APRA y Acción Popular (ver tabla 1). El cálculo estimado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) es de S/ 14 813 498 anuales, monto que asciende a un total de S/ 74 067 492 en total durante los próximos años hasta la siguiente elección general en 2021. Cabe señalar que el APRA no recibirá financiamiento alguno puesto que no presentó información financiera completa correspondiente a las elecciones de 2016.

Tabla 1. Agrupaciones políticas que recibirán financiamiento público desde 2017

Agrupación	Monto en soles	Número de votos
Fuerza Popular	22 500 000	4 400 000
Peruanos Por el Cambio	12 900 000	2 000 000
Frente Amplio	11 700 000	1 700 000
Alianza Para el Progreso	9 400 000	1 120 000
Acción Popular	8 900 000	877 000
APRA	8 500 000	1 000 000

Fuente: ONPE y Asociación Civil Transparencia.

Por otro lado, la modalidad que ya se pone en práctica hace muchos años es el financiamiento público indirecto conocido como «franja electoral». Durante un período de 32 días antes de las elecciones generales, los partidos políticos pueden acceder de forma gratuita a medios de comunicación públicos y privados subvencionados por el Estado. El costo total en las elecciones de 2011 fue de S/ 30 000 000. De acuerdo a estimaciones basadas en las rendiciones de cuentas hechas por las diecinueve organizaciones participantes en las elecciones de 2016, este monto asciende a 94 000 000. En tan solo cinco años, los gastos reportados —que suponen una subestimación tomando en cuenta desbalances encontrados en los informes financieros— se han triplicado (ONPE, 2016b).

Ahora bien, ¿de qué forma puede ser utilizado este financiamiento? De acuerdo al Reglamento de Supervisión de Fondos Partidarios (resolución jefatural 060-2005-J/ONPE), los montos por financiamiento público solo pueden invertirse en actividades de: a) formación, que fomenten el conocimiento y asimilación de programas, propuestas, principios y valores del partido; b) capacitación, aquellas dirigidas a adquirir habilidades para el ejercicio de funciones orientadas a los objetivos del partido; c) investigación para el análisis sistemático de información relacionada al partido; d) gastos de funcionamiento ordinario con el fin de solventar gastos operativos de la organización política. De forma complementaria, las organizaciones políticas pueden financiarse mediante cuotas de afiliados, donaciones, ingresos por actividades proselitistas, como bingos o rifas, créditos, herencias, entre otros. El monto límite para estos aportes es de S/ 231 000 —el equivalente a 60 UIT— y, bajo el concepto de actividades proselitistas, de S/ 15 000 —o 30 UIT—.

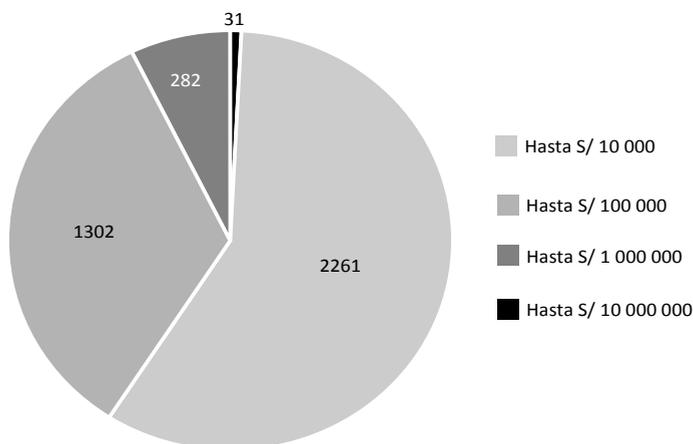
2. EL CASO PERUANO

La mitad de los peruanos considera que la democracia funciona mal. De este grupo, el 81% lo atribuye a los partidos, según la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) de 2013 (INEI, 2014). Sumado a esto, de acuerdo al Barómetro Global de la Corrupción, los partidos políticos son percibidos como organizaciones extremadamente corruptas, solo superados por el Poder Judicial (Transparencia Internacional, 2013). Entonces no debería ser una sorpresa saber que la mayoría de la población está en desacuerdo con la asignación de fondos públicos a estas organizaciones. Sin embargo, pese al desprestigio generalizado de los partidos en la región, casi todos los países latinoamericanos cuentan con algún tipo de financiamiento estatal directo o indirecto.

2.1. ¿Quiénes financian la política en el Perú?: el perfil de los aportantes

De acuerdo a un informe de la ONPE, el 47% de las contribuyentes a las organizaciones políticas cuentan con deudas financieras (2014), algunas de ellas por montos que ascienden a S/ 10 000 000 (ver gráfico 1). La elaboración de este reporte fue posible gracias a la conformación de la Coalición Interinstitucional de la ONPE con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), el Ministerio de Justicia, el Ministerio Público, la Superintendencia de Banca y Seguros, entre otras instituciones.

Gráfico 1. Número de aportantes con deudas en soles

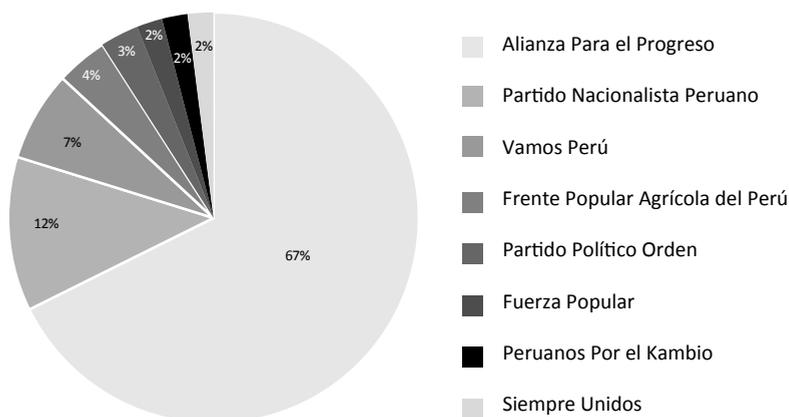


Fuente: ONPE (2014).

Según la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat), 146 personas aportaron sumas por encima de sus rangos remunerativos. Asimismo, la corroboración del padrón junto con la información del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) reveló que muchos contribuyentes recibían S/ 100 por parte de los programas de dicho ministerio, pero figuraban con aportes de hasta S/ 2000. Del mismo modo, 385 personas ni siquiera se encuentran identificadas en el padrón del Reniec. Siguiendo esta línea, casi el 90% de las razones sociales consignadas como aportantes son poco conocidas. Incluso algunas de estas personas tienen antecedentes policiales en delitos como terrorismo, tráfico de drogas, extorsión, lavado de activos, proxenetismo, violación y delitos contra el honor sexual (Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, 2016).

Esta información no difiere mucho de las características de los miembros y candidatos de los partidos durante las elecciones generales de 2016. Se registraron 318 aportantes irregulares durante la primera mitad de la campaña electoral. El gráfico 2 muestra la información desagregada por partido: resalta el caso de Alianza Para el Progreso, partido que tiene hasta el 67% de contribuyentes con deudas o investigaciones fiscales, de acuerdo a la ONPE.

Gráfico 2. Porcentaje de aportantes con deudas financieras por organización política en las elecciones generales de 2016



Fuente: Proética (2016).

Incluso se encuentran cincuenta prófugos de la lista de los más buscados del Ministerio de Interior con afiliaciones vigentes a quince organizaciones políticas (ver tabla 2). La mitad de ellos están en el APRA, Perú Posible y Somos Perú con ocho prófugos cada uno.

Tabla 2. Número de prófugos afiliados a partidos políticos

Organización política	Número
APRA	8
Perú Posible	8
Partido Democrático Somos Perú	8
Partido Popular Cristiano	6
Partido Nacionalista Peruano	4
Acción Popular	3
Restauración Nacional	3
Alianza Para el Progreso	3
Unión Por el Perú	2
Partido Político Orden	2
Perú Libertario	1
Siempre Unidos	1
Frente Popular Fía del Perú	1
Partido Regional de Integración	1
Movimiento Regional para el Desarrollo con Seguridad y Honradez	1

Fuente: Observatorio para la Gobernabilidad (INFOgob) y Registro de Organizaciones Políticas (ROP).

No es sorpresa tampoco que el 10% de los candidatos al Congreso tengan antecedentes penales y civiles, así como procesos judiciales en curso, en delitos graves y actividades criminales relacionadas a la malversación de fondos públicos. De nuevo, Alianza Para el Progreso es la agrupación con el mayor número de candidatos imputados (ver tabla 3).

Tabla 3. Candidatos con antecedentes y procesos judiciales en las elecciones de 2016

Organización política	Antecedentes penales	Antecedentes civiles	Procesos judiciales en curso	Total
Alianza Para el Progreso	9	16	9	34
Solidaridad Nacional- Unión Por el Perú	7	5	9	21
Fuerza Popular	1	7	13	21
Peruanos Por el Kambio	5	4	11	20
Alianza Popular	3	5	11	19
Todos Por el Perú	1	3	14	18
Partido Político Orden	5	4	6	15
Perú Libertario	6	6	2	14
Democracia Directa	4	2	8	14
Frente Amplio	2	0	11	13
Perú Posible	2	6	5	13
Perú Patria Segura	2	5	5	12
Partido Nacionalista Peruano	1	2	3	6
Partido Humanista	2	2	2	6
Frente Esperanza	1	3	0	4
Perú Nación	1	3	0	4
Acción Popular	0	0	1	1

Fuente: Portal web de Asociación Civil Transparencia (2016).

2.2. Fuentes ilegales de financiamiento de campañas

En una encuesta realizada en 2015, dos cada cinco personas creen que los partidos son financiados por sus miembros o por empresas privadas nacionales. El 22% considera que utilizan dinero proveniente del narcotráfico, tala o minería ilegal; mientras que el 30% piensa que son empresas extranjeras las que aportan a los partidos (Integración, 2015). Esta información deja entrever el grado de desconfianza que generan las finanzas de los partidos, sobre todo teniendo en cuenta el flujo de dinero ilícito. Entre 2007 y 2015, se estimaron US\$ 11 000 000 provenientes del lavado de activos, de acuerdo a la Unidad de Inteligencia

Financiera y el Ministerio Público (RPP, 2016). Solo en 2015 esta cifra alcanzó los US\$ 1 500 000. Las principales fuentes son el narcotráfico, la minería ilegal y la corrupción. Por ejemplo, la minería ilegal genera más de un billón de dólares al año, que son imposibles de rastrear de acuerdo a la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía-SNMPE (Gestión, s.f.). Del mismo modo, el Perú es el cuarto país con mayor área de bosques en el mundo, con 60 000 000 ha. Se estima que el 80% de la madera exportada desde el Perú tiene origen ilegal (FAO, 2011). El volumen de estas operaciones oscilaría entre US\$ 44 000 000 y US\$ 72 000 000 anuales, según un informe realizado por el Banco Mundial (Pereira Gonçalves, Panjer, Greenberg & Magrath, 2012).

3. LA INFLUENCIA DEL NARCOTRÁFICO EN EL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA

Especial atención merece el rol que cumple el dinero ilícito proveniente del narcotráfico. En las zonas afectadas por esta actividad no solo existen grandes sumas de dinero que financian campañas. También marcan la pauta entre las autoridades elegidas. En un documento producido por la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, en el marco de la Plataforma para la Reflexión Política sobre el financiamiento de la política, Federico Tong presenta información de las últimas elecciones regionales. El autor identifica 108 distritos del país comprendidos en el área de influencia del narcotráfico que incluyen 61 municipalidades distritales, 34 municipalidades provinciales y trece gobiernos regionales. Como indica la tabla 4, en las elecciones de 2002, siete de trece autoridades elegidas pertenecieron a partidos nacionales, y en 2006 solamente cinco de trece. En el nivel distrital, únicamente el 30% de los municipios eligieron alcaldes afiliados a partidos políticos nacionales (Tong, 2016, p. 77).

Tabla 4. Número de autoridades elegidas que pertenecen a partidos políticos de alcance nacional

Número de autoridades	2002	2006
13 gobiernos regionales	7	5
34 municipios provinciales	15	14

Fuente: ONPE (2016).

En el área denominada el VRAEM (Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro), la situación es aún más aguda. En ninguno de los cinco gobiernos regionales

comprendidos en esta zona (Apurímac, Ayacucho, Junín, Huancavelica y Cusco) hay un candidato proveniente de partidos de ámbito nacional; en el nivel provincial hay solo uno de diez y en el nivel municipal, once de 36 (Tong, 2016, p. 79). Por último, de acuerdo a la herramienta Verita de la Asociación Civil Transparencia, veinticinco candidatos estaban sentenciados por delitos graves como tráfico ilícito de drogas (trece), homicidio (siete) y terrorismo (cinco).

3.1. Sanciones

Actualmente, la legislación prohíbe que los partidos reciban aportes de organizaciones religiosas, entidades públicas, partidos y agencias de gobierno extranjeras —salvo para actividades de capacitación, investigación y formación—. De incurrir en una falta, los partidos son multados con montos que oscilan entre S/ 10 000 y S/ 72 000 (3 a 20 UIT) o incluso la cancelación de la inscripción del partido político en caso incumpla una resolución de sanción. Si las infracciones están relacionadas a los aportes de individuos, siendo el tope de S/ 231 000 y en caso de actividades de campañas de S/ 115 000, las sanciones son entre diez a treinta veces el monto de los aportes. Por ejemplo, el partido Alianza Para el Progreso, liderado por César Acuña, fue multado por S/ 2 200 000 por recibir un aporte superior al límite legal en 2014; y Perú Posible, de Alejandro Toledo, fue sancionado con S/ 171 000 en 2011.

Las organizaciones políticas deben presentar sus estados financieros a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE cada dos meses durante los años electorales y dos veces al año fuera de ellos. Lamentablemente, incumplir las disposiciones legales o tener irregularidades en la rendición de cuentas a los organismos correspondientes no constituye un delito, tan solo una sanción administrativa o pérdida del financiamiento público que recién se implementará este año. En el pasado no hubo incentivos para que las organizaciones que no rendían cuentas cumplan con la ley. Es más, información recogida por ONPE muestra que son las mismas organizaciones las que incumplen reiteradamente con la presentación de información financiera o el reglamento de publicidad electoral. Por ejemplo, las tablas 5 y 6 muestran que son Alianza Popular, Partido Nacionalista Peruano, Peruanos Por el Cambio, Alianza Para el Progreso, Perú Posible, Fuerza Popular, Solidaridad Nacional-Unión Por el Perú y Acción Popular los infractores recurrentes entre juicios ya iniciados y multados impuestos por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Para que la procuraduría del JNE demande en la vía judicial, las organizaciones deben haberse negado a pagar las multas o conciliar.

Tabla 5. Procesos judiciales por organización política en las elecciones de 2011

Organización política	Procesos en trámite	Sentencias	Monto total	Orden de embargo
Perú Posible	15	4	4 103 200	863 2000
APRA	11	3	2 182 000	720 400
Fuerza 2011 (Fuerza Popular)	6	1	972 000	324 000
Solidaridad Nacional-Unión Por el Perú	3	--	752 000	--
Alianza Para el Progreso	5	--	654 000	--
Gana Perú (Partido Nacionalista Peruano)	4	--	432 000	--

Fuente: JNE (2016).

En la tabla 6 figuran las multas de las elecciones de 2016 que aún no han sido judicializadas. Pese a que todavía hay tiempo para resolverlas, se observa que cinco de las seis organizaciones que recibirían financiamiento público directo a partir de este año son las mayores infractoras en ambas ocasiones. De hecho, el dinero adeudado por los partidos infractores alcanzaría para cubrir el 30% del monto total del financiamiento estatal.

Tabla 6. Multas por organización política en las elecciones de 2016

Organización política	Multas	Monto
Alianza Popular	31	3 752 500
Peruanos Por el Kambio	27	3 298 250
Fuerza Popular	10	1 204 750
Acción Popular	6	750 000
Alianza Para el Progreso	6	711 000
Perú Posible	5	592 500

Fuente: JNE (2016).

4. CUANDO LAS CUENTAS NO CUADRAN: ANÁLISIS DE LA CAMPAÑA ELECTORAL DE 2016

Las alianzas y partidos reportaron ingresos por S/ 101 818 853 y gastos de S/ 94 143 964. Estos montos han sido calculados a partir de información proporcionada por las diversas agrupaciones a la ONPE en el proceso de verificación y control a organizaciones políticas. Además, se registran al menos S/ 8 500 000 no reportados en publicidad en medios de comunicación. Quince organizaciones registraron algún tipo de irregularidad respecto a la rendición de cuentas, ya sea por proporcionar información incompleta o no reportar gastos operativos o de campaña (ver tabla 7). Asimismo, nueve organizaciones políticas reportaron egresos superiores a sus ingresos (Solidaridad Nacional, Alianza Para el Progreso, APRA, Democracia Directa, Partido Político Orden, Partido Humanista Peruano, Perú Libertario, Perú Patria Segura y Perú Posible).

Aunque los montos varían, los partidos no cumplen con la presentación de información financiera certera y a tiempo. La mayoría de las agrupaciones cuentan con saldos a favor que oscilan entre los S/ 2500, de Perú Libertario, y los S/ 4 000 000, de Fuerza Popular. Sin embargo, Alianza Para el Progreso tiene un desbalance de S/ 871 994, Patria Segura y Perú Posible presentan alrededor de S/ 160 000, mientras que el Partido Humanista Peruano y Perú Nación nunca presentaron ingresos. En el curioso caso de Solidaridad Nacional y Siempre Unidos no existe ni un sol de diferencia entre sus ingresos y egresos, y Frente Esperanza y Perú Libertario presentan montos redondos de S/ 9000 y S/ 2500 (ver tabla 8).

Tabla 7. Irregularidades identificadas en los reportes de información financiera proporcionados por cada organización política

Organización política	Aportes irregulares o con información incompleta	Publicidad en medios no reportada	Mítines no reportados	Locales partidarios no reportados	Publicidad exterior no reportada
Acción Popular	x	x	x	x	x
Frente Amplio	x	x	x	x	
Perú Posible		x	x	x	
Peruanos Por el Kambio	x	x	x	x	
Fuerza Popular		x	x	x	
Alianza Para el Progreso	x	x	x		
Todos Por el Perú	x		x		x
Alianza Popular	x	x	x		
Solidaridad Nacional	x	x	x		
Partido Nacionalista Peruano			x	x	x
Perú Nación	x	x		x	
Democracia Directa		x		x	
Partido Humanista Peruano		x		x	
Partido Político Orden		x		x	
Perú Libertario	x	x			
Frente Esperanza		x			
Progresando Perú					x
Siempre Unidos	x				

Fuente: ONPE (2016).

Tabla 8. Información financiera de las organizaciones políticas que participaron en las elecciones generales de 2016

Organización política	Ingresos	Gastos	Balance
Acción Popular	840 497	759 020	81 477
Alianza Popular	9 910 283	8 978 518	931 765
Alianza Para el Progreso	23 763 868	24 635 862	-871 994
Peruanos Por el Kambio	22 108 669	21 226 265	882 404
Fuerza Popular	34 912 323	30 610 714	4 301 609
Todos Por el Perú	1 001 613	331 734	669 879
Democracia Directa	88 700	75 601	13 099
Frente Amplio	301 430	259 719	41 711
Frente Esperanza	9 000	0	9 000
Partido Humanista Peruano	0	78 900	-78 900
Partido Nacionalista Peruano	2 562 687	55 1301	2 011 386
Partido Orden	685 407	679 891	5 516
Perú Libertario	5 000	2 500	2 500
Perú Nación	0	16 345	-16 345
Patria Segura	169 501	330 237	-160 736
Perú Posible	1 226 877	1 386 360	-159 483
Progresando Perú	618 384	606 383	12 001
Siempre Unidos	8 402	8 402	0
Alianza Solidaridad Nacional - Unión Por el Perú	3 606 212	3 606 212	0

Fuente: Los montos fueron obtenidos de la información financiera presentada por las diversas agrupaciones a través del portal institucional de la ONPE (2016).

5. ¿ADÓNDE SE VA EL DINERO?: GASTOS EN CAMPAÑAS ELECTORALES

Las campañas electorales son el período en el que los partidos realizan los gastos más considerables. Los principales rubros son la publicidad en medios de comunicación y las actividades proselitistas, como veremos a continuación. Por ejemplo, en las elecciones de 2011, entre la franja electoral financiada por el Estado y la compra de espacios publicitarios en radio y televisión para fines proselitistas contratada de forma privada por las organizaciones políticas, el monto alcanzó los S/ 71 000 000 (Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, 2016, p. 36).

Diversas iniciativas han surgido desde la sociedad civil con el fin de resolver el problema de la brecha entre gastos reportados y gastos reales. Por ejemplo, proyectos en Guatemala, Argentina, El Salvador y Chile han logrado abordar el tema de forma exitosa. La creación del Índice de Transparencia en Partidos Políticos, de Chile Transparente, presenta indicadores que muestran los ingresos y egresos de forma desagregada y proponen la separación entre gastos operativos regulares y de campaña. Del mismo modo, Poder Ciudadano, en Argentina, realizó un estudio de simulación de costos en las elecciones, en Buenos Aires, para estimar cuánto gastan las agrupaciones en paneles publicitarios de candidatos a la Presidencia y legisladores. Si bien estas dos iniciativas constituyen un gran paso hacia un monitoreo y reporte de los gastos en campaña claramente identificables como cuñas publicitarias, paneles y spots, aún falta analizar cuánto cuesta llevar a cabo actividades proselitistas.

Para ello, Proética —Capítulo Nacional de Transparencia Internacional— llevó a cabo, por primera vez en la región, dos acciones denominadas «Auditoría ciudadana de gastos de campaña» y «Hackeo al financiamiento político» que buscaban estimar los costos reales de tres tipos de actividades proselitistas en las elecciones generales de 2016. Dentro de la metodología del estudio en la que tuve el agrado de participar, se contempló la observación y registro de proveedores, parafernalia y espectáculos a través de una red de voluntarios y coordinadores regionales. Dicho proyecto se llevó a cabo en Áncash, Loreto, Puno, La Libertad y Ucayali, en las ciudades de Chimbote, Huaraz, Iquitos, Puno, Juliaca, Trujillo, Chepén, Aguaytía, Pucallpa y Yurimaguas. Las localidades seleccionadas se caracterizan por:

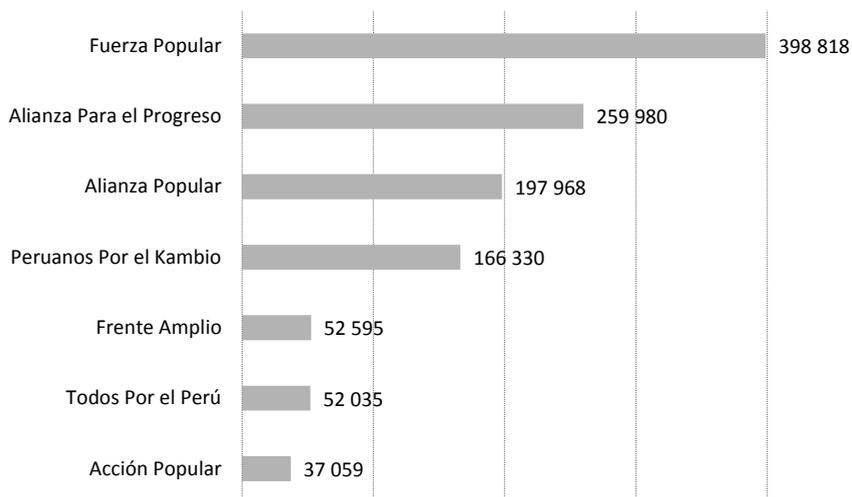
- 1) Encontrarse en áreas de influencia de dinero ilícito como minería o tala ilegal y narcotráfico.
- 2) Tener candidatos investigados o sentenciados por narcotráfico: La Libertad (9), Puno (8), Loreto (6), Ucayali (4), Áncash (1), de acuerdo al Ministerio del Interior y la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito.
- 3) Ser áreas de conflictividad social.
- 4) Contar con gran número de kits de revocatoria: hasta 201 en el caso de Áncash.

Las campañas en el Perú son cada vez más costosas. Pese a la aparición de actividades proselitistas como las «caravanas» y las «sentadas» que sirven para exponer los principales puntos de los planes de trabajo a grupos más pequeños, los mítines siguen siendo la actividad de campaña por excelencia, a pesar a sus elevados costos. La observación contempló el análisis de mítines, caravanas o pasacalles, y actividades recreativas o profundos, entre la quincena de enero hasta

el fin de campaña de la primera vuelta de las principales organizaciones políticas que pasaban la valla a inicios de 2016. Se observaron, entonces, a Alianza Popular, Peruanos Por el Kambio, Fuerza Popular, Alianza Para el Progreso y Todos Por el Perú. Dada la exclusión de los dos candidatos presidenciales (César Acuña, de Alianza Para el Progreso, y Julio Guzmán, de Todos Por el Perú), a partir de marzo se reemplazaron por Acción Popular y el Frente Amplio.

Un mitin puede costar en promedio entre S/ 33 000, en el caso de Fuerza Popular, y S/ 5000, en el caso de Todos Por el Perú. La diferencia entre el aparato organizacional y financiero de ambos grupos es más que evidente. El mitin más caro fue de Fuerza Popular, de S/ 426 620, durante el cierre de la primera vuelta, mientras que el menos costoso fue el de Frente Amplio, de S/ 37 800. Esta tendencia se mantuvo durante toda la campaña (ver gráfico 3).

Gráfico 3. Gasto total por organización política



Fuente: Proética (2016).

En total, se observa que Fuerza Popular fue la organización que más dinero gastó en las elecciones generales de 2016 (S/ 398 818), seguida de Alianza Para el Progreso (S/ 259 980), Alianza Popular (S/ 197 968), Peruanos Por el Kambio (S/ 166 330), Frente Amplio (S/ 52 595), Todos Por el Perú (S/ 52 035) y Acción Popular (S/ 37 059). Hay que tener en cuenta que Acción Popular y el Frente Amplio fueron incluidos en el proyecto hacia la mitad de la campaña y, por tanto, es posible que algunas actividades no hayan sido incluidas en el estudio. Por otro lado, pese a que fue dejado fuera de la carrera, el partido de César Acuña aún

mantiene el segundo puesto como la organización que más dinero gastó en la campaña de 2016 en las regiones observadas.

Los montos calculados en el estudio fueron recogidos mediante fichas de observación por equipos de voluntarios en el nivel nacional y se realizaron registros fotográficos y de video para complementar la información. En un primer paso, se estimaron el número de regalos o dádivas, porciones de comida y bebidas, transporte para trasladar a los simpatizantes, contratación de animadores, orquestas, bailarines, uso de toldos y techos, luces y sonidos, seguridad, parafernalia, fuegos artificiales, alquiler de locales, entre otros. Toda esta información fue calculada en fichas individuales por al menos dos voluntarios distintos. Asimismo, las cantidades siempre tendieron hacia la subestimación. Los coordinadores regionales se encargan de recoger precios de proveedores y artistas para calcular cuánto costaría organizar un evento de las mismas características.

Tomando en cuenta esta información y el número de participantes, se obtuvo además una ratio asistencia / costos por asistente. Alianza Para el Progreso tuvo la mejor ratio, con S/ 5.12; mientras que Peruanos Por el Kambio tuvo la peor ratio asistencia / costo, con S/ 23.72; seguido de Fuerza Popular, con S/ 17.27 (ver tabla 9).

Tabla 9. ¿Cuánto cuesta un asistente a una actividad proselitista?

Organización política	Costo en soles
Peruanos Por el Kambio	23.72
Fuerza Popular	17.27
Alianza Popular	11.64
Acción Popular	11.29
Todos Por el Perú	10.28
Frente Amplio	9.19
Alianza Para el Progreso	5.12

Fuente: Proética (2016).

Seguidamente se cruzó información entre lo que las organizaciones reportaron a la ONPE en el rubro de actividades proselitistas y las observaciones ciudadanas realizadas en el marco del proyecto, y se encontraron irregularidades (ver tabla 10).

Tabla 10. Comparación entre actividades reportadas y observadas

Organización política	1 al 31 de enero		1 al 29 de febrero		1 al 31 marzo	
	Reportados	Observados	Reportados	Observados	Reportados	Observados
Fuerza Popular			0	2	1	0
Peruanos Por el Kambio			0	3	0	1
Todos Por el Perú	1	1	4	2	4	
Alianza Para el Progreso			6	5	25	3
Alianza Popular			0	4	0	2
Frente Amplio			0	0	0	5
Acción Popular			0	0	0	3

Fuente: Proética (2016) y ONPE (2016).

Adicionalmente, al estimar los montos correspondientes a cada organización política, encontramos desbalances considerables. Por ejemplo, la mitad de las agrupaciones políticas contaban con montos no declarados ante la ONPE que oscilaban entre S/ 15 000 (Democracia Directa) y S/ 3 000 000 (Alianza Solidaridad Nacional - Unión Por el Perú). Del mismo modo, estos desbalances representan entre el 4% (Alianza Popular) y 1690% (Frente Esperanza) del total de los ingresos reportados, de acuerdo a la información sistematizada por la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios.

El dinero empleado en publicidad electoral es de S/ 63 465 335, que representan el 89% del total de gastos de los partidos en promedio. Como indica la tabla 11, existen agrupaciones cuyos gastos se destinaron casi exclusivamente a este rubro.

Tabla 11. Gastos en publicidad electoral en las elecciones generales de 2016

Organización política	Gastos en publicidad	Gastos en televisión	Porcentaje del gasto total
Acción Popular	533 764	368 085	70%
Alianza Popular	7 263 934	4 265 431	81%
Alianza Para el Progreso	1 4890 912	9 637 010	60%
Peruanos Por el Kambio	1 7246 256	7 430 565	81%
Fuerza Popular	17 560 874	7 479 505	57%
Todos Por el Perú	4972	0	1%
Democracia Directa	8463	0	11%
Frente Amplio	68 695	19 706	26%
Frente Esperanza	0	0	0%
Partido Humanista Peruano	0	0	0%
Partido Nacionalista Peruano	5112	200	1%
Partido Político Orden	651 041	112 909	96%
Perú Libertario	18 159		No declaró ingresos
Perú Nación	16 345	4248	100%
Patria Segura	317 720	0	96%
Perú Posible	1 308 067	14 774	94%
Progresando Perú	10 609	200	2%
Siempre Unidos	0	0	0%
Alianza Solidaridad Nacional - Unión Por el Perú	3 560 412	24 9308	99%

Fuente: ONPE (2016).

El cálculo en gastos de publicidad es bastante preciso si se contrastan tarifas proporcionadas por los mismos medios de comunicación y el número de avisos por cada agrupación y alianza electoral. Por ejemplo, un spot publicitario de treinta segundos en horario estelar en Lima Metropolitana alcanza los S/ 11 000 en promedio.

Tomando en cuenta la información consolidada entre aportantes, gastos en campaña e información financiera proporcionada por los partidos y alianzas podemos concluir que el actual sistema no garantiza un mejor funcionamiento de la política. Las agrupaciones registran desbalances patrimoniales, fuentes prohibidas de financiamiento, candidaturas y afiliados con antecedentes penales y civiles, así como gastos no reportados de campaña. Es pues, necesaria, una reforma de raíz de la información sistematizada desde los organismos electorales y la sociedad.

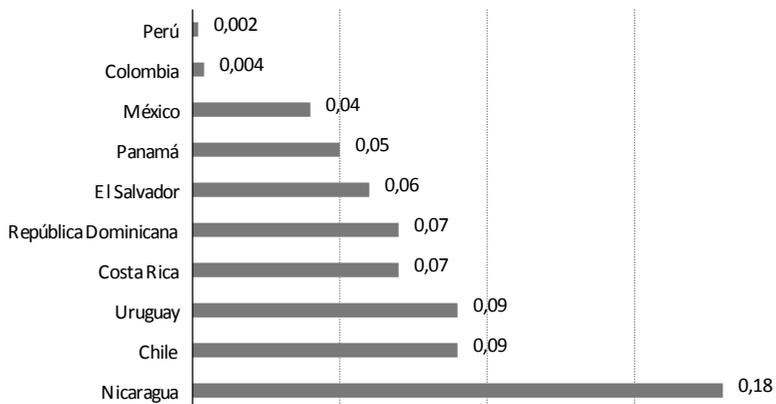
6. ¿EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO ES ACASO LA RESPUESTA?

Sin duda existen problemas con el flujo de dinero en la política peruana. Información de los últimos comicios no hace más que resaltar la falta de probidad de miembros, aportantes y candidatos de los distintos partidos políticos en el Perú, como vimos en los apartados anteriores. Delitos contra el patrimonio y actividades criminales graves, así como fuentes de financiamiento con información incompleta no hacen más que reforzar la necesidad de una reforma en torno a la implementación, monitoreo y sanción a las agrupaciones que incumplan con la legislación electoral correspondiente. El financiamiento público directo que se desembolsará por primera vez en 2017 corresponde a una tendencia mundial en distintas partes del mundo. El 82% de países cuentan con financiamiento estatal para partidos y el 60% —que equivale a 130 países— tiene una modalidad de desembolso directo (ACE Project, 2017).

El gráfico 4 muestra una comparación en el ámbito latinoamericano. De todos los países que cuentan con financiamiento público directo, el Perú cuenta con el monto más bajo en relación a su Producto Bruto Interno (PBI). Por el contrario, países como Nicaragua, Chile y Uruguay disponen de casi 10% de sus PBI en este rubro (Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, 2016, p. 68).

Del mismo modo, el Perú también tiene uno de los montos absolutos más bajos (US\$ 3 000 000), superando solamente a Honduras (US\$ 2 500 000) y Guatemala (US\$ 200 000 con 6 000 000 de votantes en promedio). Por el contrario, un país con casi 23 000 000 de ciudadanos habilitados para votar como el Perú es superado ampliamente por la República Dominicana, con US\$ 7 000 000, o Costa Rica, que tiene tan solo 2 000 000 de votantes, pero cuyos montos son ocho a diez veces más que el peruano. En el caso de México —el país con el financiamiento público más alto de Latinoamérica— llega a US\$ 382 500 000, luego de la implementación de la reforma electoral en 1996.

Gráfico 4. Porcentaje del subsidio electoral en América Latina en relación con el PBI



Fuente: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas (2016) con información de OEA de 2011.

Los únicos países que no cuentan con financiamiento público son Bolivia y Ecuador. En estos casos, la falta de un esquema público no hace más que inclinar el terreno político en favor de los partidos de gobierno, que en ambos casos ya están en su tercer mandato consecutivo. En ambos países se registraron irregularidades relacionadas al uso de recursos y medios de comunicación públicos durante las elecciones (Speck & Fontana, 2011).

Procurar financiamiento público tiene como fin último nivelar las condiciones entre las agrupaciones políticas, que, en el caso peruano, difieren ampliamente en temas de presupuesto, alcance y maquinaria electoral. Esto contribuye a una mejor supervisión de sus finanzas, además de disminuir la fragmentación política de acuerdo a Weiner y Vandewalker (2015). Esto sigue la línea de lo expuesto por Bruhn (2016), es decir, que los sistemas de financiamiento público promueven el desarrollo organizacional y la supervivencia de partidos, lo cual permite una mayor predictibilidad de los actores políticos. Ello conduce a una mayor gobernabilidad democrática, puesto que los electores están más familiarizados con los partidos, y estos últimos se convierten en aparatos con alcance nacional. Este hecho sería particularmente importante en el caso peruano, ya que la primacía de los movimientos locales y regionales responde a la incapacidad de los partidos políticos para proporcionar recursos y reputación a los candidatos en las elecciones subnacionales (Zavaleta, 2014).

Por otro lado, el dinero estatal ayuda a reducir la influencia de dinero fantasma y canalización de grandes donantes privados. Esto evitaría hasta cierto punto un *quid pro quo* en el que los aportantes más grandes reciben algún tipo de beneficio una vez que el candidato asume el gobierno o una forma transparente de vincularse

con las organizaciones políticas. La lógica subyacente es asegurar que los candidatos de dichas agrupaciones, una vez elegidos, representen los intereses de todos los ciudadanos y no solo los de aquellos que financiaron sus campañas, que suelen ser grupos de poder —o en algunos casos, asociaciones criminales—. En muchos países los aportantes más grandes canalizan el dinero a través de *think tanks* o ‘centros de pensamiento’ que sirven para promover lineamientos e investigación basada en evidencia con el fin de orientar las políticas públicas. En países como el Reino Unido y Alemania estas organizaciones están claramente asociadas con distintos partidos del espectro ideológico. En países de la región, como Bolivia, Chile y Ecuador, sirven además para atraer fondos de la cooperación internacional y, en algunos casos, para formar cuadros políticos (Mendizabal & Sample, 2009). Claro que el uso eficiente del dinero por parte de los partidos y centros de investigación asociados a ellos se logrará con la implementación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

7. ¿CÓMO MEJORAR EL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA?:

ALGUNAS ESTRATEGIAS

La presencia de multas e irregularidades financieras en todos los partidos de alguna u otra forma supone un mayor control y sanción con el objetivo de generar incentivos para el cumplimiento de legislación electoral. En las elecciones de 2016 más de la mitad de las organizaciones políticas presentaron información incompleta sobre sus aportes: el 25% tiene un balance negativo y el 15% declararon que no les sobró ni un sol. Sin la puesta en práctica del financiamiento público, no hay forma de acciones punitivas directas. Como hemos visto en los apartados anteriores, las organizaciones siguen participando sin pagar sus deudas e incluso incurrir en nuevas. Por ello, es necesario:

- Precisar lo dispuesto por la legislación. Como sugieren Tuesta y Mendieta (2006), el monto total del financiamiento público directo debe ser calculado sobre la base de los votos válidos en lugar de los emitidos. En las últimas elecciones, esta diferencia corresponde a S/ 121 000.
- Proporcionar información integrada. Continuar con las alianzas previstas en la Coalición Interinstitucional implementada por la ONPE para contrastar la información proporcionada por los partidos y aportantes con los diferentes organismos gubernamentales, registros de contribuyentes e instituciones financieras, así como impulsar la Ventanilla Única de Antecedentes Electorales para detectar irregularidades.
- Controlar los gastos en publicidad. En países como Chile, México y Brasil se han impuesto límites a los gastos publicitarios en medios de comunicación

para reducir los gastos más considerables durante campaña. También se puede optar por pactos de integridad entre las diversas empresas con el fin de evitar excesivas cuñas publicitarias. De hecho, en el Perú esto sería más simple puesto que el 80% de medios pertenece al mismo conglomerado —Grupo El Comercio— y el 89% de los gastos se destinan a este rubro. Este tipo de medida restrictiva no ataca el problema de fondo que es la falta de transparencia al interior de los partidos, pero es eficaz para reducir la demanda de dinero durante elecciones.

- Revisar de los montos asignados al financiamiento público en 2017. Tomando en consideración la información recogida en relación a las infracciones en reportes financieros, multas impagas y órdenes de embargo por parte de los partidos, se debería suspender el desembolso de dinero público. Hasta el momento, el único partido sancionado ha sido el APRA. Durante la discusión del dictamen en 2015, un representante de dicha agrupación señaló que el financiamiento debería ser opcional y que su organización se autofinancia desde hace noventa años (Maldonado, 2015). Curiosamente, dicho partido tiene multas e infracciones que ascienden al 70% del monto destinado a su financiamiento (ver tabla 12). Este también sería el caso de Alianza Para el Progreso y Peruanos Por el Cambio, cuyas deudas corresponden al tercio de sus financiamientos, mientras que Fuerza Popular y Acción Popular a un 10% y 8%, respectivamente. La suspensión del pago hasta que los partidos cumplan sus obligaciones financieras u otro tipo de sanción deberían tomar lugar para que el financiamiento público realmente promueva mayor transparencia, y no solamente más dinero administrado de manera negligente.

Tabla 12. Agrupaciones políticas que recibirán financiamiento público en contraste con sus deudas en las elecciones generales 2011 y 2016

Organizaciones políticas	Financiamiento público	Deudas	Porcentaje de deuda respecto del financiamiento público
APRA	8 500 000	5 934 500	70%
Alianza Para el Progreso	9 400 000	2 932 000	31%
Peruanos Por el Cambio	12 900 000	3 298 250	28%
Fuerza Popular	22 500 000	2 176 750	10%
Acción Popular	8 900 000	750 500	8%

Fuente: ONPE y JNE.

BIBLIOGRAFÍA

- ACE Project (2017). *ACE Project*. http://aceproject.org/index-en?set_language=en. Fecha de consulta: 25 de enero de 2017.
- Bruhn, Kathleen (2016). Money for Nothing? Public Financing and Party-Building in Latin America. En Steven Levitsky, James Loxton, Brandon Van Dyck y Jorge I. Domínguez (eds.), *Challenges of Party-Building in Latin America* (pp. 217-243). Nueva York: Cambridge University Press.
- Bryan, Shari & Denise Baer (2005). *Money in politics: a study of party financing practices in 22 countries*. Washington DC: National Democratic Institute for International Affairs.
- Casas-Zamora, Kevin (2005). *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*. Colchester: ECPR Press.
- Escuela de Gobierno y Políticas Públicas (ed.) (2016). *Desorden electoral y financiamiento de la política: la urgencia de la reforma*. Lima: PUCP.
- Falguera, Elin, Samuel Jones & Magnus Ohman (2015). *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales: Manual sobre financiamiento político*. Estocolmo: IDEA Internacional.
- Gestión (s.f.). *SNMPE: La minería ilegal genera más de US\$ 1000 millones*. <http://gestion.pe/noticia/1324456/snmpe-mineria-ilegal-genera-mas-us-1000-millones>
- IDEA Internacional, Konrad Adenauer Stiftung e.V. & ONPE (2014). *Financiamiento de la política en el Perú*. Lima: ONPE.
- INEI (2014). *Encuesta Nacional de Hogares 2013*. Lima: INEI.
- Integración (2015). *Dinero oscuro en la política*. <http://files.gruporpp.info/integracion/267591136-Dinero-oscurο-en-la-politica.pdf>
- FAO (2011). *The State of Forests in the Amazon Basin, Congo Basin and Southeast Asia*. Roma: FAO.
- Joignant, Alfredo (2013). La democracia y el dinero: vicios privados, fallas públicas y evoluciones institucionales de los sistemas regulatorios de financiamiento político en 18 países latinoamericanos. *Política y Gobierno*, 20(1), 159-196.
- Katz, Richard S. & Peter Mair (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, 1(1), 5-28.
- Maldonado, Rocío (2015). *Se aprobó financiamiento público y privado para las organizaciones políticas*. <http://larepublica.pe/impres/politica/716238-se-aprobo-financiamiento-publico-y-privado-para-las-organizaciones-politicas>. Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2016.

- Mendizabal, Enrique & Kristen Sample (2009). *Thinking Politics: Think Tanks and Political Parties in Latin America*. Lima: IDEA Internacional-Overseas Development Institute.
- Nassmacher, Karl-Heinz (2000). Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies. En Arthur B. Gunlicks (ed.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe* (pp. 233-267). San José: Excel Press.
- Norris, Pippa (2004). *The Evolution of Election Campaigns: Eroding Political Engagement? Political Communications in the 21st Century*. Conferencia sobre Comunicación Política en el Siglo XXI en el St. Margaret's College, Universidad de Otago.
- ONPE (2014). *Elecciones regionales y municipales 2014*. Lima: ONPE.
- ONPE (2016a). *Reporte electoral 93*. Lima: ONPE.
- ONPE (2016b). *Supervisión del financiamiento de las organizaciones políticas / Elecciones generales 2016*. <https://www.onpe.gob.pe/servicios/financiamiento-organizaciones-politicas/EEGG2016/>. Fecha de consulta: 15 de diciembre de 2016.
- Pereira Gonçalves, Marilyne, Melissa Panjer, Theodore Greenberg & William Magrath (2012). *Justice for Forests: Improving Criminal Justice Efforts to Combat Illegal Logging*. Washington DC: Banco Mundial.
- Proética (2016). *Los reflectores sobre el financiamiento político. Auditoría ciudadana de los gastos de campaña*. Lima: Proética.
- RPP-Radioprogramas del Perú (2016). *Así está el Perú 2016: Cifras alarmantes por el lavado de activos*. <http://rpp.pe/politica/elecciones/asi-esta-el-peru-2016-cifras-alarmanentes-por-el-lavado-de-activos-noticia-942243>
- Scarrow, Susan E. (2007). Political Finance in Comparative Perspective. *Annual Review of Political Science*, 10, 193-210.
- Schotland, Roy (2004). *Analyzing the Bipartisan Campaign Reform Act for 2002*. Washington DC: Georgetown University Law Center.
- Speck, Bruno & Alessandra Fontana (2011). *Milking the System: Fighting the Abuse of Public Resources for Re-Election*. Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre.
- Tong, Federico (2016). Narcotráfico y política en el Perú. En Escuela de Gobierno y Políticas Públicas (ed.), *Desorden electoral y financiamiento de la política: la urgencia de la reforma* (pp. 77-99). Lima: PUCP.
- Transparencia Internacional (2013). *Barómetro Global de la Corrupción - Perú*. <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=peru>. Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2016.

- Tuesta Soldevilla, Fernando & Tatiana Mendieta Barrera (2006). Hecha la ley, ¿hecha la trampa?: una evaluación del financiamiento de los partidos políticos. *Derecho PUCP*, 59, 59-91.
- Van Biezen, Ingrid (2003). *Financing Political Parties and Elections Campaigns - Guidelines*. Estrasburgo: Council of Europe Publishing.
- Vandewalker, Ian & Daniel I. Wiener (2015). *Stronger Parties, Stronger Democracy: Rethinking Reform*. Nueva York: Brennan Center for Justice at New York University School of Law.
- Zavaleta, Mauricio (2016). Partidos sí, movimientos no: una reflexión sobre el alcance del financiamiento público directo. En Escuela de Gobierno y Políticas Públicas (ed.), *Desorden electoral y financiamiento de la política: la urgencia de la reforma*. Lima: PUCP.