PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Escuela de Posgrado

“Financiamiento público directo en el periodo 2017 – 2021: Análisis del nivel de ejecución e idoneidad en el uso de los fondos públicos por los partidos políticos en el Perú”

Tesis para obtener el grado académico de Maestro en Ciencia Política y Relaciones Internacionales con mención en Política Comparada que presenta:

Erickson Molina Pradel

Asesora:

Maria Milagros Socorro Campos Ramos

Lima, 2022

Informe de Similitud

Yo, Milagros Socorro Campos Ramos, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesora de la tesis titulada “Financiamiento público directo en el periodo 2017 – 2021: Análisis del nivel de ejecución e idoneidad en el uso de los fondos públicos por los partidos políticos en el Perú”, del autor Erickson Molina Pradel; dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 19%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 18/04/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Como, 29 de mayo de 2023

<table>
<tr><td colspan="2">Apellidos y nombres de la asesora:
Campos Ramos, María Milagros Socorro</td></tr>
<tr><td>DNI:08222474</td><td rowspan="2">Firma:
 </td></tr>
<tr><td>ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9711-3818</td></tr>
</table>

A Javi, quien me acompañó pacientemente durante el tiempo de estudio e investigación.

A Javier Neves, quien fue un ejemplo en el ámbito académico y también un gran amigo.

Resumen

La presente investigación desarrolla un marco conceptual que define el sistema de financiamiento público directo (FPD), sus principales características en el Perú y compara sus instituciones con los sistemas de diferentes países de la región en los que ha sido adoptado con anterioridad. Asimismo, este trabajo tiene por finalidad analizar el nivel de ejecución de los recursos otorgados a los partidos políticos en el Perú por el sistema de FPD durante el periodo 2017-2021, primer periodo en el que se hizo efectivo el sistema. Para ello, se detallan los montos distribuidos, los rubros a los que han destinado los recursos y si estos han respetado los límites establecidos por la legislación vigente para su uso. Finalmente, se evalúa la idoneidad en el gasto de dichos recursos, a partir del estudio de casos representativos seleccionados de la información proporcionada por la rendición de cuentas presentada por cada organización política ante la autoridad.

Palabras Clave: Financiamiento público directo, Principio de Equidad en la Política, Idoneidad de gastos, Partidos Políticos.

Abstract

This research develops a conceptual framework that defines the direct public financing system, its main characteristics in Peru and it compares its institutions with the systems of different countries in the region in which it has been previously adopted. Likewise, this work aims to analyze the level of expenditure of the resources distributed to political parties in Peru by the direct public financing system during the 2017-2021 period, the first in which the system became effective. To do this, the amounts distributed, the items to which the resources have been allocated and whether they have respected the limits established by current legislation for their use are detailed. Finally, the adequacy in the expenditure of those resources is evaluated, based on the study of selected representative cases of the information provided by the rendering of accounts presented by each political organization to the authority.

Keywords: *Direct Public Financing, Principle of Equity in the political contest, Appropriateness of expenses of the Political Parties.*

ÍNDICE

Carátula i

Informe de similitud ii

Dedicatoria iii

Resumen iv

Índice v

Lista de Tablas viii

Lista de Figuras x

Introducción 1

PRIMERA PARTE: MARCO DE LA INVESTIGACIÓN 5

CAPÍTULO I

MARCO CONTEXTUAL: RELACIÓN ENTRE DINERO, POLÍTICA E IGUALDAD **5**

1.1 La necesidad de recursos económicos de los partidos políticos para participar en la democracia 6

1.2 Concepto de igualdad política en una democracia 11

CAPÍTULO II

MARCO CONCEPTUAL: REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO EN LA POLÍTICA COMPARADA 15

2.1 Definición del sistema de FPD 17

2.2 Criterios de elegibilidad 21

2.3 Criterios de asignación de recursos 23

2.4 Mecanismos de control del uso de los fondos públicos 25

2.4.1 Control externo: búsqueda de transparencia 25

2.4.1.1 Mecanismos de rendición de cuentas 26

2.4.1.2 Mecanismos de supervisión y sanción 28

2.4.2 Control interno: responsabilidad individualizada 29

CAPÍTULO III

MARCO CONCEPTUAL: REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO

DIRECTO EN EL PERÚ 31

3.1 Criterios de elegibilidad de organizaciones políticas 35
3.2 Criterios de asignación de recursos 39
3.3 Tipo de actividades financiadas y límites al gasto de los fondos públicos 44
3.3.1 Gastos por funcionamiento ordinario 46
3.3.2 Gastos por actividades de formación 48
3.3.3 Gastos por actividades de capacitación 49
3.3.4 Gastos por actividades de investigación 51
3.3.5 Gastos por actividades de difusión 52
3.4 Mecanismos de control del uso de los fondos públicos en el Perú 52
3.4.1 Mecanismos de control externo 52
3.4.1.1 Mecanismos de rendición de cuentas 53
3.4.1.2 Mecanismos de transparencia de la información 55
3.4.1.3 Mecanismos de supervisión y sanción 58
3.4.2 Mecanismos de control interno 61
3.4.2.1 Responsabilidad del tesorero del partido 62
3.4.2.2 Pluralidad de postores 63
3.4.2.3 La planificación del gasto de los fondos públicos 63

SEGUNDA PARTE: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN 66

CAPÍTULO IV
DISTRIBUCIÓN Y DESTINO DE LOS FONDOS DURANTE EL PERIODO 2017 – 2021 66

4.1 Criterios de distribución de los fondos por parte de la ONPE 66
4.2 Montos distribuidos en el periodo 2017 – 2021 por ONPE 69
4.3 Nivel de ejecución del financiamiento público durante el periodo 2017 – 2021 76
4.4 Límites formales impuestos al uso del FPD 78
4.5 Análisis de la ejecución según los rubros a los que debe destinarse el FPD por cada partido 85

CAPÍTULO V
IDONEIDAD DE LOS GASTOS REPORTADOS EN EL PERIODO 2017 – 2021 94

5.1 Gastos reportados como funcionamiento ordinario por el Frente Amplio 94
5.2 Gastos reportados como Activo Fijo por FREPAP 96
5.3 Gastos reportados como “Formación” por el partido PPK 97
5.4 Gastos reportados como “Capacitación” por Fuerza Popular 98
5.5 Gastos reportados como “Investigación” por APP 99

Conclusiones 101

Referencias bibliográficas 104

LISTA DE TABLAS

Tabla N°1. Elección Congresal 2016 37

Tabla N° 2. Elección Congresal 2020 37

Tabla N° 3. Elección Congresal 2021 38

Tabla N°4. Monto anual del FPD 40

Tabla N°5. FPD por partidos para el periodo 2017 – 2021 41

Tabla N°6. FPD por partidos para el periodo 2020 – 2021 41

Tabla N°7. Variación de congresistas por bancada en el periodo 2016 – 2019 43

Tabla N°8. Variación de congresistas por bancada en el periodo 2020 – 2021 43

Tabla N°9. Información del FPD en los portales de los partidos beneficiarios 57

Tabla N°10. Tabla de graduación de la sanción por presentación extemporánea de la información financiera anual 59

Tabla N°11. Tabla de graduación de la sanción por incumplimiento de la rendición de cuentas 60

Tabla N°12. Distribución del FPD para partidos políticos durante el periodo enero 2017 – diciembre 2019 70

Tabla N°13. FPD para partidos políticos durante el periodo marzo 2020 – junio 2021 71

Tabla N°14. FPD durante el periodo enero 2017 – junio 2021 72

Tabla N°15. Impacto de la elección congresal 2020 en el financiamiento público directo de los partidos políticos 74

Tabla N°16. Ejecución del FPD entre enero 2017 – junio 2021 77

Tabla N°17. Límites formales al destino de los recursos del financiamiento público directo 79

Tabla N°18. Límites formales en los planes de gasto anual de los años 2017, 2018 y 2019 80

Tabla N°19. Límites formales en la rendición de cuentas de los años 2017, 2018 y 2019 81

Tabla N°20. Límites formales en los planes de gasto anual y en la rendición de cuentas de los años 2020 y 2021 83

Tabla N°21. Cumplimiento del tope máximo por gastos de funcionamiento ordinario en el periodo 2017 – 2021 85

Tabla N°22. Destino de los fondos en el periodo 2017 – 2021 87

Tabla N°23. Fondos destinados al rubro *funcionamiento ordinario* en el periodo 2017 – 2021 88

Tabla N°24. Fondos destinados al rubro *activos fijos* en el periodo 2017 – 2021 89

Tabla N°25. Fondos destinados al rubro *formación* en el periodo 2017 – 2021 90

Tabla N°26. Fondos destinados al rubro *capacitación* en el periodo 2017 – 2021 91

Tabla N°27. Fondos destinados al rubro *investigación* en el periodo 2017 – 2021 92

Tabla N°28. Comparación de los niveles de ejecución durante los años 2017 – 2021 por rubro autorizado para gastar 93

LISTA DE FIGURAS

Figura N°1: Distribución del financiamiento público firecto para partidos políticos durante el periodo enero 2017 – dicembre 2019 70

Figura N°2: Financiamiento público directo para partidos políticos duante el periodo marzo 2020 – junio 2021 71

Figura N°3: Financiamiento público directo durante el periodo enero 2017 – junio 2021 73

Figura N°4: Ejecución del financiamiento público directo entre enero 2017 **–** junio 2021 78

Figura N°5: Destino de los fondos en el periodo 2017 – 2021 86

INTRODUCCIÓN

El sistema de financiamiento público de partidos políticos ha sido estudiado por diversos autores a nivel de la región latinoamericana. Así, Casas y Zovatto (2011) en "Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina", explican cómo el costo de las campañas electorales ha aumentado de manera escandalosa en diversos países, siendo la televisión la principal responsable de su aumento. Del mismo modo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2017) en: "Desigualdades. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile", ha analizado esta situación con relación al caso chileno. Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2016) ha publicado el documento: *"Financing Democracy. Funding of political parties and election campaigns and the risk of policy capture*", en el cual analiza la situación de los países miembros de dicha organización en esta materia, poniendo especial énfasis en los efectos perniciosos que tienen las desigualdades económicas existentes en el ámbito político, por lo que requieren de una regulación especial que evite poner en riesgo la legitimidad del sistema democrático.

En el caso peruano, la relación entre dinero y política ha sido estudiada ampliamente por Francisco Durand, quien ha realizado una reciente investigación sobre la materia junto a Salcedo (2020): "El dinero de la democracia que financia los partidos políticos". Para este autor, la discusión del financiamiento de partidos políticos *"es como una llave que abre una puerta que conduce a una sala mayor".* Entre otros aspectos, cuestiona la esencia misma del sistema político y de la sociedad, de tal manera que se evalúe la calidad de los partidos políticos, así como la manera en que funciona el Estado a partir de las influencias que se originan cuando el dinero privado, ya sea legal o ilegal, financia las campañas de los partidos y si se produce la captura del Estado (Durand, 2020).

Asimismo, se tiene que Tuesta Soldevilla y Mendieta (2006) en: "Hecha la ley, ¿hecha la trampa?: una evolución de los partidos políticos" y posteriormente Tuesta Soldevilla (2011) en: "El Financiamiento de los Partidos Políticos en el Perú", han realizado un análisis pormenorizado de la regulación del sistema de financiamiento de los partidos políticos, su funcionamiento y sus principales retos para el Perú. En este último texto, Tuesta analiza con detalle el sistema de financiamiento de partidos existente antes de las modificaciones introducidas por la Ley N° 30689 del año 2017 y la Ley N° 31046 del año 2020,

desarrollando las características normativas del financiamiento público y privado diseñado en aquel entonces, así como los asuntos pendientes de mejora regulatoria.

En octubre de 2021, algunos medios de comunicación pusieron en el debate público el avance que había tenido el sistema de financiamiento público en el Perú, a raíz del cuestionamiento generado por algunos gastos reportados por los partidos políticos en los que algunos de ellos habían pagado a militantes del partido o allegados a estos por consultorías, también a colaboradores de la campaña presidencial e incluso se financiaron maestrías específicas individuales para los dirigentes políticos de algunas organizaciones (LaMula, 2021).

En ese contexto, la presente investigación se centra en analizar la distribución y el nivel de ejecución de los fondos públicos otorgados a los partidos políticos en el Perú durante el periodo 2017 – 2021, a través del FPD, así como la idoneidad en el gasto reportados por dichas organizaciones ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). La limitación temporal se debe a que, si bien esta modalidad de financiamiento se introdujo por la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas y sus modificatorias (Ley de Organizaciones Políticas) desde el año 2003; los fondos fueron efectivamente entregados a los partidos políticos beneficiarios recién a partir del año 2017. Es decir, a la fecha únicamente ha transcurrido el primer quinquenio de ejecución del FPD en el Perú. Sin embargo, habiéndose presentado cuestionamientos a su uso, es conveniente analizar su distribución, nivel de ejecución e idoneidad en el gasto. Resulta indispensable promover en la clase política una ejecución transparente e idónea de dichos fondos, que evite poner en riesgo la legitimidad del sistema de FPD y con ello, el principio de igualdad política que sustenta dicho sistema.

Uno de los principales objetivos de instaurar el sistema de FPD en una democracia, además de evitar la captura de las instituciones políticas por financistas con intereses particulares que alejan a los partidos políticos del bien común, es el eliminar las barreras de acceso a las organizaciones que no cuenten con financiamiento privado. En ese sentido, el éxito de este mecanismo de FPD debería redundar en un sistema democrático con mayor igualdad en la oferta electoral, en beneficio de la ciudadanía.

En esa línea, la presente investigación pretende responder a la pregunta sobre ¿cómo han ejecutado los partidos políticos los fondos públicos distribuidos durante el período 2017 –

2021? Para poder proponer una respuesta adecuada a esta importante pregunta, este trabajo ha analizado cuáles han sido los montos distribuidos entre los partidos, los niveles de ejecución de los fondos que recibió cada uno, a qué rubros fueron destinados los gastos, si estos se efectuaron respetando los límites establecidos por la regulación, así como la idoneidad del gasto reportado por los propios partidos políticos ante la ONPE en cada rubro autorizado.

A fin de dar respuesta a las interrogantes formuladas en los párrafos precedentes, ha sido necesario cumplir ciertos objetivos a lo largo del proyecto. Así, un primer objetivo fue desarrollar el marco conceptual necesario respecto al sistema de financiamiento público. Para ello, se recurrió a la política comparada para analizar el desarrollo de este mecanismo en los diferentes países de la región en los que ha sido adoptado, así como la relevancia y justificación que conlleva contar con un sistema de FPD en un sistema democrático. Asimismo, se procedió luego a describir la regulación establecida por la Ley de Organizaciones Políticas, así como por sus normas reglamentarias, que han tenido una permanente variación en los últimos cuatro años. Luego de ello, el segundo objetivo fue determinar cuál fue el monto otorgado a los partidos políticos, el destino que estos dieron a dichos fondos durante el período 2017 – 2021, así como el respeto o transgresión de las restricciones que existen en el ordenamiento jurídico para su uso transparente e idóneo, según lo reportado por cada partido en la rendición de cuentas presentadas ante la ONPE.

Solo un permanente análisis de la realidad del FPD de los partidos políticos en el Perú permitirá evaluar la necesidad o no de mejorar la regulación existente sobre esta materia, identificando los supuestos de hecho que pueden constituir una evasión de la supervisión y transparencia del financiamiento de partidos políticos, y que inciden directamente en mantener, e incluso empeorar, la confianza que se tiene en los partidos políticos en el Perú. De esta manera, la presente investigación será de utilidad para las entidades administrativas supervisoras del registro y uso de los fondos que se destinan al financiamiento público de los partidos políticos en el Perú; para los legisladores, llamados a realizar una constante revisión de la regulación existente, con la finalidad de transparentar cada vez más la relación que se produce entre dinero y política en el país; así como para los propios partidos políticos que se encuentran sujetos al cumplimiento de la regulación existente y al escrutinio público de los medios de comunicación, la academia y la opinión pública en general.

Cabe señalar que esta investigación no pretende ser una auditoría a la rendición de cuentas presentada por cada partido político ni mucho menos busca ser un informe detallado del uso dado a los fondos públicos por el sistema de partidos en su totalidad. No obstante ello, al tratarse de recursos públicos, sí resulta relevante evaluar el comportamiento desarrollado por las agrupaciones políticas respecto al uso de estos fondos y evidenciar situaciones que deban ser limitadas por la legislación, de ser el caso, con la finalidad de evitar un uso indebido de los recursos. Asimismo, este trabajo tampoco pretende proponer una fórmula unívoca y exenta de críticas para hacer uso del FPD que les ha sido otorgado a los partidos políticos, pues su actuación en el marco de la contienda electoral requiere de la diferenciación de sus competidores, con la finalidad de obtener las preferencias de los electores.

Finalmente, se debe señalar que si bien el sistema de FPD cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas establecidos de manera obligatoria por la regulación, los cuales deberían facilitar su evaluación y análisis –a diferencia de lo que ocurre con el financiamiento privado, el cual está sujeto a la voluntad de transparencia de los partidos políticos y sus financistas–; la información pública disponible en el portal de la ONPE y los reportes periódicos entregados por los partidos políticos a dicha entidad, aún distan de caracterizarse por un fácil acceso para la ciudadanía y están más lejanos aún de la sistematización de dicha información, situación permitiría a la academia, los medios de comunicación y la opinión pública en general, el poder realizar estudios y comparaciones entre los usos dados por los distintos partidos beneficiarios del FPD en el Perú.

PRIMERA PARTE: MARCO DE LA INVESTIGACIÓN

CAPÍTULO I

MARCO CONTEXTUAL: RELACIÓN ENTRE DINERO, POLÍTICA E IGUALDAD

Los sistemas democráticos en el mundo están diseñados de tal manera que los partidos políticos que participan en él requieren de recursos para poder desarrollar sus actividades partidarias y así obtener la preferencia de los ciudadanos en las campañas electorales. Por ejemplo, actualmente, el uso de medios de comunicación masiva y de redes sociales son necesarios para transmitir eficazmente los mensajes electorales de los partidos políticos a sus electores, en cada circunscripción territorial. Sin embargo, la necesidad de utilización de estos medios ha encarecido considerablemente el costo de las campañas organizadas por los partidos políticos que buscan un éxito electoral. Esta necesidad de recursos ha llevado a los partidos políticos a recurrir a diversas fuentes, más allá del mero aporte de sus militantes o de los recursos obtenidos por sus propias actividades de financiamiento (Casas y Zovatto, 2011, 50p).

No obstante ello, no se puede perder de vista que, tal como señala De la Calle (2004, pág. 21): *"la relación entre dinero y política es inmemorial, necesaria y conflictiva. (…) Probablemente, esa relación primigenia entre dinero y política fue, a la vez, discreta, pacífica e informal".* Es decir, se trata de una relación antigua que, a pesar de la problemática que genera, es necesaria para el desenvolvimiento de la democracia. Por lo tanto, antes de pretender eliminar dicha relación, es preferible considerar los aportes de dinero a partidos o candidatos como una inversión en la democracia, donde el costo generado por las actividades permanentes de los partidos políticos y campañas electorales está ligado a la sostenibilidad del sistema. (De la Calle, 2004, pág. 22). En ese sentido, es más conveniente regular esa relación y guiarla por un cauce transparente, fluido y democrático, que prohibirla.

A continuación, se analizarán algunos aspectos relevantes de la relación entre dinero y política que han generado la necesidad de establecer un sistema de financiamiento público de partidos políticos y campañas electorales en los principales sistemas democráticos; así como su impacto en el principio de igualdad que debe regir toda contienda electoral.

1.1 La necesidad de recursos económicos de los partidos políticos para participar en la democracia

Desde sus inicios, los partidos políticos constituyeron los canales adecuados para canalizar las exigencias contrapuestas de los diversos grupos existentes en la sociedad, dentro siempre de los márgenes institucionales que ofrecía el sistema político. Posteriormente, con la aparición de la política de masas, pasaron a ser los vehículos que canalizaban los conflictos entre clases sociales; de tal manera que canalizaban intereses particulares y no necesariamente buscaban el interés general. Sin embargo, el hecho de competir en las contiendas electorales y la necesidad de obtener el mayor número de votos generó que ampliaran sus plataformas políticas para atraer a más electores. Esto conllevó a que fueran trasladándose ideológicamente hacia el centro político y exista un consenso entre los partidos en torno al mantenimiento del sistema de competencia electoral (Tanaka, 1998, pág. 64).

En el caso peruano, luego de la crisis de representación y el desplome del sistema de partidos producido en la década de los 90, la democracia presentó problemas de funcionamiento originados por la debilidad de las organizaciones políticas y por la ausencia de un sistema de partidos. El resultado de esa crisis produjo altos niveles de volatilidad electoral en la población, así como la aparición de los candidatos independientes que generaron improvisación en la política, debido a su falta de experiencia, y la hicieron vulnerable a la proliferación de intereses particulares, llegando incluso a promover el desarrollo de fuerzas antisistémicas (Tanaka, 2005, pág. 81). En ese contexto, las organizaciones políticas que aparecían en cada campaña electoral no lograban consolidarse ni establecer un sistema de partidos propiamente dicho, convirtiendo al Perú en el país con el mayor grado de volatilidad electoral en la región desde aquella época (Tanaka, 2005, pág. 101).

A inicios de la década de los 90, el Perú fue el primer país de América Latina en tener un colapso del sistema de partidos, pues sufrió un cambio en su capacidad para integrar de manera representativa a la sociedad en dos niveles: (i) uno horizontal, pues los nuevos partidos que se formaron luego del colapso desplazaron a los partidos tradicionales; y, (ii) vertical, al aparecer las organizaciones políticas regionales en el ámbito subnacional. Es decir, de manera paralela, los partidos

emergentes de alcance nacional desplazaron a los partidos históricos; sin embargo, los primeros eran desplazados por los movimientos regionales en el ámbito regional y local. Esta situación ha llevado a la profundización de los problemas de representación, al fraccionamiento de los partidos y a un bajo nivel organizativo y de disciplina en el sistema de partidos (Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, 2019, págs. 10-11).

Las reformas políticas emprendidas a inicios de los años 2000, entre otros aspectos, fueron solo cambios legales en la práctica, con una brecha de implementación considerable, pues no contaban con una capacidad de sanción efectiva frente al incumplimiento de la ley y existía una débil institucionalidad estatal. Asimismo, se intensificó la corrupción en la política, producto del incremento sustancial del presupuesto público debido al crecimiento económico experimentado por el aumento del precio de los minerales y otros recursos, que atrajo a la política a interesados en controlar esos recursos presupuestales y usarlos en su propio beneficio. Todo ello generó un sistema político con cuestionable legitimidad y con poco interés en defender los principios democráticos (Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, 2019, págs. 11-12).

En medio de ese contexto, la actual Ley de Organizaciones Políticas exige a los partidos ser no solo un instrumento que permiten la participación en procesos electorales, sino que también tienen como funciones: *"asegurar la vigencia y defensa del sistema democrático; contribuir a preservar la paz, la libertad y la vigencia de los derechos humanos (…) contribuir a la gobernabilidad del país"*, (Congreso de la República, 2003) entre otras funciones[1]. En ese mismo sentido, Tanaka (2005, pág. 115) propuso que se debía persistir en la necesidad de financiar con recursos públicos a la actividad partidaria, pese a lo impopular que puede resultar la medida, premiando la democratización y la capacitación interna de los partidos, de tal manera que se fortalezca el sistema en crisis y se eleve la calidad de la gestión pública, siendo necesario asumir los costos que ello implicaba.

[1] Ver fines y objetivos de los partidos políticos en el artículo 2° de la Ley de Organizaciones Políticas del año 2003.

Existe un consenso generalizado en la academia respecto a que la democracia requiere de recursos económicos para su sostenibilidad. Los partidos políticos, como organizaciones que buscan captar las preferencias políticas de los electores, requieren desarrollar actividades que les permitan atraer la atención del público en sus campañas. Estas cada vez se apoyan más en la mercadotecnia, de tal forma que tienen que incluir asesorías, encuestas, *focus groups*, capacitaciones, talleres, entre otros. Asimismo, deben destinar recursos para el sostenimiento de aparatos partidarios costosos (Zovatto, 2003, págs. 11-12). Así, los partidos políticos han pasado de ser entidades autosostenibles, tal como lo fueron en sus orígenes en el siglo pasado, a necesitar fuentes externas de financiamiento para su sostenibilidad, tal como ocurre en la actualidad (Rodríguez, 2017, pág. 39).

Las campañas electorales resultan ser determinantes y necesarias para que los electores puedan tener acceso a información sobre los candidatos y sus propuestas, de tal manera que los mejores candidatos sean elegidos por la población electoral. Sin embargo, en ese escenario, las actividades proselitistas devienen cada vez en más costosas, requiriéndose la participación de intereses privados para su financiamiento, hecho que despierta el interés de la agenda pública. (Corporación Andina de Fomento, 2019, pág. 110)

En palabras de Cáceres (2022, pág. 152): *"Del mismo modo que sin elecciones no hay democracia, no existen buenas elecciones sin campañas electorales".* Así, es a través de las campañas electorales y los partidos políticos que se involucra a los ciudadanos en el proceso electoral, con la finalidad de generar un diálogo democrático entre las distintas tendencias ideológicas. Sin embargo, muchas veces ese nivel de competencia que debiera existir en toda elección política se pone en riesgo debido a la falta de capacidad del marco regulatorio para generar condiciones en las que todos los partidos y candidaturas puedan competir en igualdad de condiciones (Cáceres, 2022, pág. 152). En ese entendido, el financiamiento político podría ser una de las principales causas que explique los resultados electorales en cada campaña, las grandes políticas públicas implementadas por los partidos, así como las decisiones políticas y cualquier beneficio que pueda recibir un donante, debido a la relación entre dinero y política que existe en América Latina (Casas-Zamora & Zovatto, 2011, pág. 50).

En una investigación realizada en el año 2004, De la Calle se preguntaba ¿cuánto cuesta la política en la Región Latinoamericana?, sin embargo, le resultaba difícil poder dar una respuesta certera, pues existía una grave carencia de información al respecto, la cual se mantiene hasta hoy inclusive. Ello se debe, en primer lugar, a que la poca información que se puede obtener proviene de informes elaborados por los propios partidos políticos, los cuales resultan insuficientes para considerarlos que proveen información completa y confiable. Adicionalmente, si bien hoy se tiene información oficial sobre el FPD de las organizaciones políticas; no obstante ello, esta fuente de financiamiento no descarta que existan componentes de financiación privada imposibles de identificar, ya sea porque son recibidos en la sombra, la pagan los militantes directamente, se realiza fuera de libros o, lo que es peor, proviene de actividades ilícitas o de actos de clientelismo (De la Calle, 2004, pág. 31).

Así, a inicios del siglo XXI, determinar el costo de las elecciones en la sociedad resultaba sumamente complicado. En el caso de México, las elecciones federales del año 2000 costaron US$ 921 millones, lo que constituía en ese momento, el costo más alto de la región. En Argentina, el costo de la elección ascendió a US$ 12,6 millones, monto determinado según lo proyectado por los partidos políticos, el monto de financiación directa otorgado por el Estado y el costo determinado por las entidades encargadas de la elección. En el caso de Colombia, para las elecciones del año 2002, el gasto de los candidatos se calculó en US$ 23,5 millones, mientras que el costo de las autoridades en US$ 54,5 millones. Por su parte, en Costa Rica, el costo de las elecciones ascendía a US$ 23,6 millones (De la Calle, 2004, págs. 31-32). De otro lado, se tiene conocimiento que la campaña presidencial en Argentina del año 2015 costó casi diez veces más que el máximo permitido, es decir, unos US$ 18 millones. Finalmente, se tiene información que en México se destinaron 2,148 millones de pesos a los partidos políticos en el año 2018, además de los 42 millones que fueron entregados a los candidatos independientes (Leal Espinosa, 2021, pág. 750).

En el caso del Perú, los partidos políticos informaron en el año 2001 haber gastado US$ 5,3 millones y la ONPE US$ 80 millones, es decir, US$ 85,3 millones en total, aproximadamente. Asimismo, de acuerdo con la plataforma de investigación Ojo Público, en el período diciembre 2015 y febrero 2016, el partido Fuerza Popular

reportó a la ONPE un gasto por publicidad ascendente a S/ 3,2 millones; mientras que el partido PPK reportó, en ese mismo período, S/ 166 mil (Amancio, 2016). Por otra parte, el costo por los candidatos para acceder a los medios de comunicación en las elecciones del año 2021 fue cercano a los S/ 77 millones y, en el caso de las elecciones regionales y municipales del año 2018, el monto pagado fue cercano a los S/ 29 millones (Tuesta Soldevilla, Plata como cancha mal repartida, 2022).

Sin embargo, pese a esta necesidad de recursos, existe también en la ciudadanía una alta desvinculación frente a los partidos políticos y poca intención de realizar aportes económicos, que permitan solventar estos presupuestos indispensables para el éxito de las campañas electorales. Para el año 2020, según el Latinobarómetro 2021, la confianza de la ciudadanía en los partidos políticos en la región alcanzaba un 13% en promedio, mientras que en el Perú alcanzaba solo un 7%, siendo junto con Chile, los países con la confianza más baja en estas instituciones. Asimismo, en el Perú, el 70% de la ciudadanía encuestada percibía que se había producido un aumento de la corrupción. Por su parte, en Latinoamérica la ciudadanía se percibe cada vez más distante de los partidos políticos, pues desde el año 2010 en adelante este índice disminuyó de 40% a 29% en promedio, mientras que en Perú dicha percepción alcanzó únicamente el 12%, obteniendo un resultado mayor que Guatemala, únicamente (Corporación Latinobarómetro, 2021, págs. 70-89). En esa misma línea, según la encuesta elaborada por Ipsos para el diario El Comercio en enero de 2020, solo el 9% de los encuestados estaba dispuesto a aportar a una campaña electoral. Asimismo, solo el 23% de los encuestados consideraba que el Estado debía ser el único que financie las campañas políticas (Benza, 2020).

Esta creciente necesidad de recursos económicos que atraviesan las organizaciones políticas en cada campaña electoral genera como principal riesgo que perciban el financiamiento requerido de fuentes ilícitas, no bancarizadas o que los financistas exijan a cambio la satisfacción de sus intereses particulares durante el ejercicio del cargo, en lugar de satisfacer el interés general de la población, reproduciendo el mal de la corrupción de manera estructural en el sistema político. Asimismo, esta situación podría afectar, además, la igualdad política en la contienda electoral, viéndose favorecidas aquellas organizaciones políticas que reciben un financiamiento indebido, frente a aquellas que realizan campañas austeras por la escasez de recursos,

generando efectos perniciosos en el sistema democrático, así como profundizando la desconfianza que tiene la ciudadanía en las instituciones políticas.

1.2 Concepto de igualdad política en una democracia

Frente al escenario descrito en el acápite anterior, donde el dinero usualmente se inmiscuye en la política de una manera subrepticia, informal y poco transparente, todo sistema democrático aspira a establecer reglas que permitan una competencia de las organizaciones políticas en igualdad de condiciones. Dentro de la clasificación elaborada por Barrueto y Navia (2013, págs. 271-277), un sistema democrático maximalista aspira a contar con mecanismos que tengan la capacidad para redistribuir y satisfacer las necesidades materiales de las diversas clases sociales. Se busca obtener resultados económicos y políticos de bienestar medibles, que garanticen la estabilidad del régimen y la igualdad económica, pero que además favorezcan la igualdad de relaciones sociales entre los ciudadanos.

El principio de igualdad política ha sido ampliamente desarrollado por diversos autores, tales como Dahl, Lawrence, entre otros. Según lo señalado por Dahl (1989, pág. 84)l: *"el país que mantenga* desigualdades *extremas en el acceso a los resortes políticos tiene grandes probabilidades de producir tremendas desigualdades en el ejercicio del poder, de ser un régimen hegemónico"*. Por su parte, Sahui (2016, pág. 281) precisa que "*la igualdad política no equivale a una mera igualdad formal en la atribución universal de los derechos políticos que son condiciones sine qua non de los procedimientos democráticos"*. Es decir, si bien este concepto presupone la existencia de la referida igualdad formal básica; trasciende, pues la igualdad política incluye dimensiones sustantivas que permiten juzgar la calidad de la democracia (Sahui, 2016, págs. 281-282).

En esa línea, el principio de igualdad en la política se ve quebrantado en realidades en las que el dinero ilegal o informal se destina a financiar organizaciones políticas sin la debida transparencia y conocimiento del electorado. Asimismo, por lo costosas que pueden resultar las campañas electorales, se podría limitar la participación y la competencia política de determinados actores como, por ejemplo, del partido gobernante, cuando utiliza recursos estatales para sus campañas, o cuando los

candidatos independientes o partidos minoritarios no logran acceder a financiamiento. Asimismo, el financiamiento privado de las campañas políticas podría generar una influencia indebida sobre las decisiones de los políticos electos pues, podrían utilizar la organización para la atención de sus intereses particulares en detrimento del interés general (Corporación Andina de Fomento, 2019, pág. 110).

Para evitar estos vicios propios de la relación entre dinero y política, y promover el principio de igualdad entre los competidores, es que surge la regulación del financiamiento de los fondos partidarios. Es decir, por la necesidad de evitar los conflictos de interés, así como el riesgo de captura por parte de ciertos grupos privados con intereses particulares, por un lado, y, por otro, por la necesidad de equilibrar la competencia política. La regulación sobre el tema ha buscado reducir el alcance que el dinero privado tiene en las campañas políticas, imponiendo topes a los gastos y la limitación, o incluso prohibición, al uso de ciertas fuentes privadas de financiamiento, como el proveniente de las personas jurídicas. Asimismo, ha dispuesto el otorgamiento de financiamiento público, de tal manera que compense las limitaciones impuestas al financiamiento privado. Sin embargo, el efecto de incrementar el financiamiento público no es del todo claro pues, si bien un incremento de este puede fomentar la competencia electoral; ello no garantiza que los recursos públicos adicionales otorgados conduzcan a una menor búsqueda de financiamiento privado por parte de los candidatos, especialmente si los gastos electorales aumentan (Corporación Andina de Fomento, 2019, págs. 114-117).

No obstante ello, dichos argumentos han constituido la principal justificación para la regulación del sistema de financiamiento de partidos políticos, exigible en el marco de un concepto de democracia maximalista y en búsqueda de la prevalencia del principio de igualdad. Así, el reto como sociedad es conseguir una estructura de financiamiento de partidos que no ponga en riesgo los valores propios de la democracia, esto es, la igualdad de los ciudadanos, la libertad de los electores y la independencia de las autoridades elegidas. Por el contrario, una derivación indeseable de la ausencia de regulación a esta relación entre dinero y política implicaría permitir que el ciudadano vote en función de los bienes que recibe del candidato, convalidando el clientelismo y socavando los pilares de la democracia. Asimismo, otra desviación indeseable sería permitir que la democracia termine convertida en un sistema plutocrático, en el cual

los financistas de las organizaciones políticas sean quienes realmente tomen las decisiones respecto de las políticas públicas, situación que linda con la corrupción (De la Calle, 2004, pág. 22). En esa línea, una excesiva regulación a la relación existente entre el dinero y la política también podría generar una tercera desviación indeseable, pues podría eliminar la relación histórica e inevitable que existe entre ambas, desincentivando su transparencia, formalidad y legalidad; y causando la desaparición de los partidos políticos por ausencia de recursos económicos disponibles.

Sin embargo, no se puede perder de vista que los partidos políticos deberían ser instrumentos que permiten construir y a la vez conservar la vigencia de los valores políticos, como la libertad, la justicia y la igualdad en la sociedad; así como su aplicación en las instituciones del sufragio universal que permitirán la formación de la máxima voluntad popular, a través del pluralismo y la promoción del sistema político de representación. Esto, pese al descrédito generalizado que existe actualmente debido a la participación oportunista o coyuntural de algunos partidos en cada elección (Chanamé, Vega, & Mendoza, 2017, pág. 18). Así, para lograr alcanzar un adecuado sistema democrático, con el dinamismo necesario que garantice la igualdad en la participación política, se requiere de partidos sólidos, es decir, con la capacidad para participar en todas las contiendas electorales, que cumplan con la función de capacitar no solo a sus afiliados sino también a la ciudadanía, con la finalidad de construir la cultura política de la sociedad, para lo cual resulta necesario que perciban ingresos, ya sea privados, propios o públicos (Chanamé, Vega, & Mendoza, 2017, pág. 22).

En esa línea, Ferreira (2004) considera que el principal objetivo del financiamiento público de partidos políticos es garantizar la equidad en la competencia electoral y colaborar con el sostenimiento de aquellos, pues constituyen instituciones fundamentales para la democracia. De esta manera, el financiamiento público evita que el poder económico de un grupo de financistas privados, o de un candidato, sea el que determine el resultado electoral. Es decir, al distribuir fondos públicos a las organizaciones políticas de manera equitativa, el Estado amplía la posibilidad de participar a actores de pocos recursos o con poca capacidad de recaudarlos, fomentando la competencia electoral entre los participantes (Ferreira Rubio, 2004,

págs. 272-273). Así, se contribuye a favorecer la igualdad política necesaria para el desarrollo y consolidación de la democracia.

En los países de la OCDE, casi todos otorgan algún tipo de FPD a los partidos políticos. Así, se tiene que quince de ellos proporcionan fondos regularmente a los partidos y tres distribuyen recursos para gastos relacionados con la campaña, de manera exclusiva. En dicha organización se considera que el financiamiento público juega un rol trascendente en el apoyo a las organizaciones que participan en una democracia y también coadyuva al equilibrio en el acceso tanto para partidos como para candidatos, al reducir las barreras de entrada a la arena política (OCDE, 2017, págs. 157-158).

CAPÍTULO II

MARCO CONCEPTUAL: REGULACIÓN DEL FPD EN LA POLÍTICA COMPARADA

En el presente capítulo se revisará la regulación del FPD de los partidos políticos adoptada cada vez en mayor medida por los Estados democráticos. A través de este sistema, se pretende disminuir la necesidad de los partidos de recurrir a la búsqueda del financiamiento privado, reemplazándolo por el financiamiento a través de recursos públicos, de manera transparente y periódica, reduciendo con ello tanto el riesgo de corrupción en el sistema político, como la desconfianza de la ciudadanía en el sistema democrático.

Al respecto, Casas-Zamora y Zovatto (2016, pág. 292) han señalado que: *"Una regulación deficiente del financiamiento político puede ser tan negativa como la ausencia completa de normas en esta materia"*. Ello, en el entendido que la implementación de una política regulatoria tiende a generar expectativas en la ciudadanía sobre las nuevas disposiciones, considerándolas capaces de modificar algunos vicios de la realidad en la materia regulada. Por su parte, el fracaso de una reforma deja un sentimiento de desilusión que constituirá una barrera para la implementación de posteriores mejoras regulatorias (Casas-Zamora & Zovatto, 2016, pág. 292).

Con relación al análisis de la regulación existente sobre el sistema de financiamiento de los partidos políticos se ha escrito ampliamente en la última década en América Latina. La causa de ello es, principalmente, que se han producido diversas reformas normativas sobre la materia, desde la regulación de las fuentes de financiamiento estatal, limitaciones a las fuentes de financiamiento privadas, mecanismos de supervisión y transparencia de las cuentas contables de los partidos políticos, así como los mecanismos de sanción impuestos en los ordenamientos jurídicos.

De la Calle (2004, págs. 33-34) identifica cuatro grandes modelos, según la forma como enfrentan el financiamiento de partidos en general:

a) El sueco, basado en el respeto a la autonomía de las organizaciones políticas y en la confianza de la toma de decisiones con madurez por parte los votantes. En este modelo, los partidos se consideran asociaciones donde prima la autonomía de la

voluntad para el desarrollo de sus funciones, transacciones y organización interna. Es decir, hay pleno respeto a la privacidad de la organización. Asimismo, se considera que cada elector es libre para decidir, por lo que la influencia del dinero o de la publicidad no podrían impedir una libre y adecuada toma de decisiones en materia electoral, regidos por un razonamiento racional.

b) El alemán, modelo basado en la transparencia. Es decir, se asume el riesgo de que el financiamiento privado pueda condicionar la toma de decisiones públicas; sin embargo, se considera que el hecho de que los electores conozcan a cabalidad las fuentes de financiamiento puede corregir la posible desviación señalada.

c) El modelo basado en una actuación proactiva de ciertas agencias estatales. Aquí se presume que ninguna de las anteriores opciones es suficiente, por lo tanto, se requiere la intervención de una entidad estatal. Este ha sido el caso de Estados Unidos y la Comisión Federal de Elecciones, encargada de supervisar la actuación de los beneficiarios de las donaciones, verificar los informes presentados por los partidos políticos e implementar normas específicas para las campañas.

d) El modelo de regulación diversificada, que incorpora disposiciones como la imposición de límites a los costos de las campañas, al tiempo disponible en medios, principalmente televisión, inclusión de financiamiento estatal, exoneraciones tributarias para donantes, rendición de cuentas por parte de los partidos políticos, así como la creación de una entidad supervisora.

Por su parte, Zovatto (2003, pág. 27) señala que, una vez regulada la materia, es posible identificar tres escenarios, según el origen de los fondos permitidos para el financiamiento de los partidos: (i) sólo financiamiento público; (ii) sólo financiamiento privado; o (iii) un sistema mixto, es decir, con una combinación de las dos primeras opciones. Así, en América Latina la tendencia regulatoria ha sido introducir el sistema de financiamiento público con la finalidad de disminuir el riesgo de la intervención de intereses particulares y de poderes fácticos en el ejercicio de las funciones partidarias, de tal manera que se consiga obtener condiciones más igualitarias en la lucha electoral entre los partidos políticos, en aras de alcanzar el principio de equidad política que debe regir un sistema democrático y, a su vez, una mayor transparencia en el sistema político (Zovatto, 2003, pág. 27).

Asimismo, con relación a la regulación específica del sistema de financiamiento público, el autor señala también que del análisis comparado de la región puede identificarse tres categorías básicas de subvención:

a) Subsidios directos: por el cual los fondos públicos son distribuidos a los partidos o candidatos, según el procedimiento que establezca la ley.
b) Subsidios indirectos: que pueden comprender subvenciones en especie, de las cuales el caso más generalizado es el del acceso a los medios de comunicación estatales.
c) Subsidios específicos: por el cual se otorgan fondos a organizaciones relacionadas con los partidos políticos o controladas por ellos (Zovatto, 2014, pág. 27).

Esta investigación se limitará a analizar la regulación correspondiente a los llamados subsidios directos o FPD a los partidos políticos, por lo que en los siguientes párrafos procederemos a detallar sus particularidades.

2.1 Definición del sistema de FPD

En América Latina, los primeros países en iniciar lo que hoy puede denominarse como tendencia al FPD fueron Uruguay (1928), Costa Rica (1949) y Argentina (1957). Puede decirse que se trató de una tendencia, ya que en la actualidad Venezuela es el único país que no cuenta con dicho sistema (Cáceres, 2022, pág. 155). En efecto, incluso en los últimos veinte años, al menos ocho países de la región implementaron o incrementaron un sistema de financiamiento público: Paraguay (1996), Chile (2003), Perú (2003), México (2007), Argentina (2009), Uruguay (2009), Colombia (2011) y Brasil (2017) (Scherlis, 2022, págs. 83-84).

Un sistema de financiamiento público en la política consiste en distribuir un mínimo de recursos económicos a todas las organizaciones políticas que participan en la contienda electoral, de tal manera que se compensan los beneficios que pueden obtenerse de un financiamiento privado, que es exclusivo normalmente de ciertos actores políticos. De esta manera, a través de una distribución equitativa de los recursos públicos, se promueve una mayor autonomía de las organizaciones políticas respecto de los intereses particulares inherentes al financiamiento privado. Es decir,

se trata de poner límites al impacto plutocrático que generan los financistas de la política en el diseño de las políticas estatales, que muchas veces pretenden condicionar la gestión de las autoridades elegidas a la entrega de recursos. Adicionalmente, a través del FPD se busca alejar el financiamiento ilegal de las campañas electorales (De la Calle, 2004, págs. 27-28), hecho que resulta igual o más grave, inclusive. Asimismo, en la mayoría de legislaciones el financiamiento público suele destinarse a financiar tres tipos de actividades partidarias diferentes: (i) las actividades "operacionales", es decir, aquellas necesarias para hacer funcionar la organización del partido político (personal, infraestructura, administración, etc.); (ii) el desarrollo de programas políticos o de gobierno, los cuales requieren proyectos de investigación; y, (iii) las actividades relacionadas con las campañas electorales (Dingemans, 2015, pág. 8)

De otro lado, el FPD ha servido también en algunos países para democratizar la vida partidaria e, incluso, fomentar la formación de dirigentes más capaces en las organizaciones beneficiarias. Ello ha podido evidenciarse en Bolivia, Brasil, Colombia, México y Perú, donde los recursos recibidos se destinan a partidas contables correspondientes a educación, investigación socioeconómica, actividades editoriales, desenvolvimiento institucional y capacitaciones, entre otras actividades (De la Calle, 2004, págs. 27-28). Asimismo, algunos autores llegan a considerar también que esta modalidad de financiamiento permite equilibrar las condiciones de competencia entre el partido en el poder y los partidos de oposición, pues todos son beneficiados con los recursos existentes; y, a su vez, partidos nuevos o relativamente pequeños, sin autoridades elegidas necesariamente, pueden organizarse y sobrevivir en la contienda electoral, fomentando la diversidad política (Leal Espinosa, 2021, págs. 749-750).

No obstante ello, existen también algunos detractores del sistema de financiamiento público de partidos políticos, quienes le atribuyen desventajas a su implementación, las cuales deben ser consideradas al momento de diseñar la regulación sobre la materia. Así, Leal Espinoza (2021, págs. 751-752) detalla las siguientes:

- Los partidos pueden volverse dependientes del tesoro público, afectando su autonomía

- Genera menos incentivos para que los partidos se esfuercen en mantener conexión con el electorado, ya que obtienen recursos sin esforzarse por movilizar a sus electores
- No elimina la corrupción, pues las fuentes privadas e ilegales de financiamiento siguen existiendo e intentando inmiscuirse en la política
- Genera el riesgo de que el sistema de partidos se cierre a nuevos competidores, ya que los legisladores tendrán incentivos para modificar las reglas de juego a favor de sus organizaciones únicamente, para obtener mayores recursos; así, podrían imponer barreras a la entrada de la política, para evitar compartir los recursos con otras organizaciones
- Burocratización de los partidos políticos por las obligaciones de rendición de cuentas que conlleva el recibir el financiamiento público
- Riesgo de gastos sin control por parte de los partidos políticos, al tener una fuente de ingreso permanente y sin mayores exigencias
- Cierto riesgo de descontento popular, por el excesivo monto que puede destinarse al financiamiento de los partidos políticos, pudiendo destinarse a otros proyectos de un beneficio más tangible para la ciudadanía

Asimismo, otros argumentos expuestos por la academia en contra del FPD, son los siguientes:

- Incrementa la distancia entre las élites políticas, tales como los dirigentes y candidatos, frente a los militantes y electores, pues al no depender de los aportes o donaciones de estos, es poco probable que los involucren en la toma de decisiones del partido
- Obliga a los contribuyentes a financiar (con recursos estatales) a partidos y candidatos respecto de los cuales no comparten sus opiniones y por los que nunca votarían, en vez de que cada ciudadano tenga la libertad de decidir si quiere aportar y en qué momento, y con sus propios recursos
- Se priva de recursos a la educación y salud públicas para dárselos a políticos, pese a tratarse de recursos públicos escasos, y no siendo una prioridad para muchos electores (ACE Project, 1998-2022)

Sin embargo, a pesar de las críticas formuladas al sistema de financiamiento público de partidos, existe cierto consenso en la academia en considerar que este ha

cumplido parcialmente las metas propuestas. Por ejemplo, desde la perspectiva del principio de equidad en la política, la existencia del subsidio estatal en países como Colombia y México, donde agrupaciones políticas tradicionales dominaban la contienda, se ha visto favorecida la aparición de nuevas organizaciones políticas y el sostenimiento de candidatos independientes que promueven la contienda electoral. Asimismo, en otros países, ha permitido también que organizaciones contestatarias o fuertemente críticas del sistema imperante puedan mantenerse vigentes pese a la falta de financiamiento privado (De la Calle, 2004, pág. 28).

Así, frente a la crítica formulada, la academia especializada en la materia ha señalado los siguientes argumentos a favor del financiamiento público de las organizaciones políticas en el sistema democrático:

- Constituye un costo natural y necesario para el sostenimiento de la democracia, pues las organizaciones políticas requieren recursos económicos para las campañas electorales, para mantener relaciones con sus militantes y electores, y para elaborar propuestas programáticas de políticas públicas y planes de gobierno, entre otros
- Limita la influencia de los intereses particulares que proporcionan el financiamiento privado, por lo que ayuda a combatir los conflictos de interés y la corrupción en la política
- Favorece la transparencia en la gestión y administración de los recursos de los partidos políticos pues, al otorgarles el financiamiento público, se tiene una razón plausible para exigirles que rindan cuentas sobre los aportes que reciben y los gastos que realizan, lo que también favorece la lucha contra la corrupción
- Si las organizaciones políticas sólo se financian con recursos privados, ello puede conllevar a que las inequidades económicas existentes en la sociedad se pueden convertir también en desigualdades políticas en el gobierno
- En países con altos niveles de pobreza, es poco probable que cualquier ciudadano contribuya al sostenimiento de los partidos políticos, por ello, si estos son beneficiados con un monto básico de recursos provenientes del Estado, se podría aspirar a generar un sistema multipartidista funcional, sin necesidad de que los ciudadanos sean los que realicen aportes debido a los niveles de pobreza existentes (ACE Project, 1998-2022)

A manera de resumen, se puede decir con claridad que existe cierto consenso en la academia respecto a que el financiamiento público genera ventajas a la democracia, las cuales deben ser observadas al momento de diseñar la regulación sobre la materia, tales como:

- Se fortalece la autonomía de los políticos en general
- Se protege la igualdad política de acceso y competencia electoral
- Se permite a pequeñas agrupaciones sobrevivir en un entorno que se ha hecho cada vez más costoso
- Se genera transparencia en el origen y manejo de los recursos
- Se evita que las organizaciones políticas recurran a fuentes ilegitimas de financiamiento (Leal Espinosa, 2021, págs. 750-751)

A continuación, se desarrollarán las principales características que tiene el sistema de FPD en la región latinoamericana, así como los aspectos que deben tenerse en cuenta para su adecuada regulación y, de esta manera, evitar las desviaciones y desventajas que puede conllevar su implementación.

2.2 Criterios de elegibilidad

Un aspecto relevante en la regulación del financiamiento público de partidos es la manera de determinar a los beneficiarios, buscando que se respete el principio de equidad, pero sin distorsionar el principio de representación, que motiva la existencia misma de las organizaciones políticas. Así, por regla general, la mayoría de las regulaciones suele establecer que el financiamiento público tenga como destinatarios únicamente a los partidos políticos como organizaciones, y no a los candidatos en sí mismos o a los independientes (De la Calle, 2004, pág. 39). Es decir, el financiamiento público puede ser otorgado a: (i) los partidos políticos, en tanto instituciones que participan en la vida política de manera permanente; (ii) a los candidatos de estos partidos, durante las campañas electorales en las que participan en representación de aquellos; o, (iii) a los candidatos independientes, también durante campañas electorales.

El FPD a organizaciones políticas, opción más común en la región, puede encontrarse en países como Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Brasil, Argentina,

México y República Dominicana. Sin embargo, en el caso de Paraguay, los candidatos independientes también se benefician con el subsidio. Asimismo, en algunos de los países señalados, los partidos pueden destinar los fondos recibidos hacia los candidatos. Mientras que en Panamá, Ecuador y Honduras reciben el financiamiento público los partidos políticos, pero también los candidatos independientes. Por el contrario, en el caso de Colombia reciben financiamiento los partidos, los movimientos y los grupos independientes de ciudadanos (De la Calle, 2004, pág. 39).

Otro aspecto por considerar para la elegibilidad de instituciones es el tipo de elección a financiar. En la mayoría de los países, el sistema de financiamiento público financia las elecciones para presidente, congresistas y autoridades locales, tal es el caso de Colombia, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. En Nicaragua, además, se financia las elecciones para el Parlamento Centroamericano y los plebiscitos y referendos, inclusive. En el caso de México, hay 32 regímenes locales que contienen normas sobre financiamiento público (De la Calle, 2004, pág. 40).

Un tercer aspecto, es el referido al umbral o porcentaje mínimo de votos requerido a los partidos para ser beneficiarios del financiamiento público. De acuerdo con De la Calle (2004) la cifra más común observada es la del 4%, utilizada en Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Panamá. Por su parte, Argentina no exige expresamente un umbral para otorgar el beneficio, sin embargo, se debe tener en cuenta que su legislación requiere un número de electores no menor al 0,4% para acceder al subsidio. En el caso de Brasil, se exigen dos requisitos: para acceder a la suma básica de subsidio, se requiere únicamente tener personería jurídica, la que se otorga a los partidos que obtienen el 0,5% de los votos distribuidos en un tercio de los Estados en la elección de la Cámara de Diputados; adicionalmente, en cuanto al monto proporcional, se les exige haber obtenido un 5% de votos repartidos hasta en un tercio de los Estados. Finalmente, en el caso de México se establecen dos supuestos diferenciados: (i) para los partidos que hayan participado en elecciones anteriores, quienes deben obtener el 2% de los votos; y, (ii) para los nuevos partidos, se les reconoce una suma menor por el simple registro ante el Instituto Federal Electoral (De la Calle, 2004, pág. 41).

Los criterios de elegibilidad resultan ser cruciales para garantizar el principio de igualdad de oportunidades que debe regir el sistema de financiamiento de los partidos. Así, podría ocurrir que con la implementación de determinados criterios se puede favorecer a los partidos previamente establecidos, por ejemplo, si el sistema se basa exclusivamente en el número de votos obtenidos, aun cuando parezca un criterio bastante democrático y basado en el principio de representación. Por su parte, un esquema rígidamente igualitario termina también generando distorsiones, pues no resulta ser lo más democrático, ya que a pesar de no obtener las preferencias del electorado, el sistema continúa otorgándole a ciertas organizaciones políticas recursos públicos que les permiten subsistir y competir en la contienda electoral (Leal Espinosa, 2021, pág. 752).

2.3 Criterios de asignación de recursos

Un segundo aspecto relevante para el diseño de la regulación del sistema de FPD de partidos, es el referido a los criterios para determinar los recursos públicos disponibles para tal fin, es decir, el monto a distribuir entre las organizaciones políticas y el alcance del sistema. Sobre el particular, se tiene reglas muy variadas en la región. Por ejemplo, en algunos países se utiliza la fórmula por la cual se crea un fondo para los partidos, que recibe aportes del presupuesto general del Estado, tal es el caso de Argentina y Colombia. Luego de ello, el fondo asigna un valor predeterminado por cada voto obtenido. En otros casos, es la propia Constitución la que fija un porcentaje del producto interno bruto (PIB) para el financiamiento de los partidos políticos, tal es el caso de Costa Rica (0,19%); o una proporción del presupuesto nacional, tal es el caso de Panamá (1%). Asimismo, también se tiene casos en que se determina un valor por voto fijado por ley, como es el caso de Colombia, el cual se actualiza anualmente según la variación del índice de precios al consumidor (De la Calle, 2004, pág. 39).

De esta manera, pueden identificarse tres sistemas de asignación de recursos: (i) el proporcional a la fuerza electoral, basado en los votos obtenidos en las elecciones o en los escaños del Congreso ganados; (ii) el igualitario, es decir, para todos los actores políticos, según establezca la regulación; y (iii) el mixto, que contiene

elementos de uno y de otro criterio[2] (De la Calle, 2004, págs. 41-42). Cada modalidad tiene ventajas y desventajas. Por un lado, el criterio de distribución de fondos basado exclusivamente en la fuerza electoral del partido puede llevar al mantenimiento del *status quo* en el sistema de partidos y, de esta manera, obstaculizar la renovación del sistema, así como el surgimiento de nuevas organizaciones. Por su parte, el criterio de asignación igualitaria, basado únicamente en el registro de la organización, si bien favorece el surgimiento de nuevos partidos, puede también desviarse en la asignación de recursos a "partidos-fachada" o los llamados simples "sellos de goma", tal como los denomina Ferreira, en clara alusión a que son en realidad un negocio comercial que no generan ninguna adhesión del electorado (Ferreira Rubio, 2004, pág. 273). Así, parecería ser que aquellos sistemas en los que se mantiene un equilibrio entre una distribución igualitaria y una parte proporcional a la fuerza electoral serían los más convenientes (De la Calle, 2004, pág. 36).

Finalmente, se tienen otros mecanismos menos usados para determinar los fondos, pero que podrían generar mayores beneficios al sistema de partidos. En esa línea, se tiene por un lado los llamados matching funds, que constituyen un sistema que obliga al Estado a fijar todo o parte del financiamiento público según el éxito que obtienen los partidos o candidatos para la recolección de donaciones privadas, de tal manera que se incentive que transparenten los recursos obtenidos por fuente privada. A través de este mecanismo, se busca fomentar también la democracia interna, pues la entrega del subsidio se condiciona a que exista participación de los militantes en alguna elección interna. Asimismo, el subsidio se otorga por las donaciones privadas que se reciben y premia la búsqueda de financiamiento privado, ya que genera ciudadanos más comprometidos con el sistema de partidos. Este sistema existe en Alemania e Italia, donde el Estado aporta 0,38 euros por cada euro recibido del militante en Alemania; mientras que en Italia se aporta 0,50 euros por cada aporte. Asimismo, en Nueva York se han implementado programas de subsidios de US$ 1,00 por cada Dólar Americano donado, hasta por US$ 1 000,00; US$ 4,00 por cada Dólar Americano donado hasta US$ 250,00 y, por último, US$ 6,00 por cada Dólar Americano donado hasta US$ 175,00 (Aninat & González, 2014, págs. 31-35).

[2] La tendencia más generalizada es aquella que se guía por la fuerza electoral, tal como ocurre en Bolivia, Colombia, Chile, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Uruguay. Ocho países usan métodos mixtos: Argentina, Brasil, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana (De la Calle, 2004, págs. 41-42).

Por su parte, el mecanismo de créditos, exoneraciones o deducciones tributarias a favor de los donantes cumple un objetivo similar al anterior, ya que si bien el Estado reduce ingresos al tesoro público, este mecanismo le permite incentivar también la transparencia en la recolección de financiamiento privado, alejando el riesgo de caer en un sistema plutocrático (De la Calle, 2004, pág. 34).

2.4 Mecanismos de control del uso de los fondos públicos

De acuerdo con los distintos diseños regulatorios, se puede identificar dos tipos de controles para el uso de los fondos públicos destinados al financiamiento de las organizaciones políticas, según el tipo de sistema por el que se haya optado. Por ejemplo, en algunos países se tiene controles externos, como la rendición de cuentas, así como la supervisión y fiscalización por parte de una agencia estatal. Por otro lado, se tiene también países en los que se identifica mecanismos de control internos, como el establecer responsabilidad en algunos miembros de la organización por el uso dado a los recursos otorgados. A continuación, se detallarán algunos aspectos de cada uno de estos mecanismos de control.

2.4.1 Control externo: búsqueda de transparencia

> De acuerdo con un sector importante de la academia, resulta más efectivo establecer mecanismos de transparencia del uso de los fondos con los que se financian los partidos políticos, que establecer restricciones o prohibiciones que resultan ser de difícil control y fiscalización. En esa línea, se propone que los mecanismos de transparencia faciliten un “voto informado” y generen incentivos para que los propios partidos se controlen recíprocamente (Ferreira Rubio, 2004, pág. 78)

En efecto, tanto la rendición de cuentas como la transparencia de los informes financieros facilitan que estos puedan ser conocidos por la sociedad civil y por sus electores. Adoptar dichas medidas implica acabar con la cultura del secretismo, por la que se ha caracterizado históricamente el financiamiento de partidos políticos, así como la opacidad que ha caracterizado el financiamiento

de campañas electorales. En esa línea, la transparencia de la información es siempre útil para enfrentar los riesgos de corrupción en las contiendas electorales, permitiendo que la ciudadanía conozca de manera oportuna y confiable el origen, monto y destino de los recursos obtenidos (Chanamé, Vega, & Mendoza, 2017, págs. 23-24).

A decir de Ferreira (2004, pág. 78), las normas que establecen límites al financiamiento de partidos no resultan ser eficaces si no van acompañadas de mecanismos de transparencia, así como de órganos de control eficientes, pues no generan incentivos para que las organizaciones políticas ajusten su conducta a las obligaciones establecidas en la regulación. Por el contrario, las exigencias de la opinión pública vigilante pueden resultar más estrictas que la propia legislación.

A continuación, se analizará brevemente algunos mecanismos de rendición de cuentas, así como de supervisión y fiscalización existentes en los sistemas de regulación implementados en la región.

2.4.1.1 Mecanismos de rendición de cuentas

> La promoción de la transparencia en el financiamiento de las organizaciones políticas facilita el control de la ciudadanía y de las autoridades estatales encargados de la supervisión de los fondos distribuidos. Este mecanismo puede incluir la obligación de presentar informes financieros detallados sobre el origen y uso de los fondos otorgados, así como la difusión de la información recibida para promover el control por parte de la ciudadanía (Corporación Andina de Fomento, 2019, pág. 120).
>
> De acuerdo con Ferreira (2004), aun cuando parezca un aspecto sencillo de implementar, el alcanzar una real transparencia en materia de financiamiento de la política no ha sido sencillo y pueden identificarse dos etapas claras en su desarrollo histórico. Así pues, en un inicio se exigía a las organizaciones políticas una rendición de cuentas de los propios

partidos e incluso de los candidatos, y servía para garantizar una remota posibilidad de supervisión del cumplimiento de la regulación aplicable, así como la posibilidad de la aplicación de sanciones en caso fuese necesario. Sin embargo, resultaba claro que no era suficiente que la autoridad competente tuviera acceso a la información proporcionada sobre el financiamiento de los partidos o las campañas. Es allí donde surge una segunda etapa, aquella en la cual la transparencia exigía también la divulgación de la información por parte de la autoridad, es decir, que esta sea accesible al ciudadano, a la prensa, a las organizaciones de orientación cívica o a los académicos e investigadores en general. Incluso, se podría decir que, hoy en día, existe una tercera etapa que exige que para que el ciudadano esté realmente informado del uso dado a los recursos públicos otorgados a los partidos políticos, resulta necesario brindarle también parámetros de comparación entre los propios partidos (Ferreira Rubio, 2004, pág. 81).

En ese sentido, para que las rendiciones de cuentas de los partidos políticos se conviertan en verdaderos instrumentos que garanticen la transparencia de la información, se debe ponderar en la regulación aspectos como la relevancia de la información requerida, la oportunidad de su presentación, la uniformidad de los datos reportados y la facilidad de acceso a la información (Ferreira Rubio, 2004, pág. 82). Los plazos perentorios para la presentación de la información financiera que se manejan en política comparada suelen ser bastante más cortos que el plazo de medio año (seis meses) establecido en el caso peruano. Así, por ejemplo, en México, Chile y Colombia los plazos, además de ser perentorios, bajo sanción de perder parte o la totalidad del financiamiento estatal, tienen como límite el cuarto mes del inicio de cada ejercicio anual. Las organizaciones políticas deben ajustarse a dichos plazos. El extenderse más allá del plazo constituye una infracción, pues la presentación extemporánea afecta directamente el cumplimiento de las funciones de la autoridad competente para la supervisión, tales como la verificación y control externo de las actividades económicas y financieras de los partidos, la cual solo puede ser obtenida de los informes contables

reportados por las organizaciones beneficiarias del FPD (Chanamé, Vega, & Mendoza, 2017, págs. 36-38).

Finalmente, debe dejarse en claro que la obligación de rendir cuentas, incluida la de difundir la información proveniente del financiamiento de las organizaciones políticas, debe ser exigida a todos los actores que participan en el sistema, es decir, tanto a los partidos, los candidatos, las autoridades estatales que distribuyen o administran los aportes otorgados, así como los agentes privados involucrados en el sistema, como por ejemplo, los medios de comunicación, respecto a las tarifas con las que contratan (Ferreira Rubio, 2004, pág. 89).

2.4.1.2 Mecanismos de supervisión y sanción

De acuerdo con la Corporación Andina de Fomento (CAF), América Latina parece estar rezagada en el desarrollo de la capacidad de aplicar sanciones efectivas producto del incumplimiento de la normativa referente al sistema de financiamiento de partidos políticos. A partir de las opiniones recibidas de expertos de cada Estado sobre la situación de sus países, ha sido posible identificar que las autoridades electorales suelen contar con facultades para supervisar los aspectos formales referidos al reporte exigido a los partidos políticos, pero no suelen tener competencias para controlar si los reportes se realizan de manera completa y satisfactoria (Corporación Andina de Fomento, 2019, pág. 120).

En América Latina, la mayoría de países, a excepción de República Dominicana, ha establecido multas como consecuencia de las irregularidades cometidas por los partidos políticos frente a la regulación del financiamiento de partidos. Mientras que, a diferencia de lo que ocurre en Europa, la retención de las subvenciones otorgadas por FPD es menos extendida en la región. En algunos países como Japón e Israel se ha llegado a sancionar con penas privativas de libertad, aunque a pesar de estar presentes en algunas regulaciones, su imposición suele ser excepcional. Sin embargo, se debe tener presente que la aplicación de

sanciones excesivamente severas a los partidos tiene efectos ambiguos y hasta contraproducentes, pues podría generar que las autoridades encargadas de imponerlas se muestren reacias a ello (Casas-Zamora & Zovatto, 2016, pág. 306).

Por el contrario, la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política del Perú (2019, pág. 30) considera que las sanciones tienen una gran relevancia en la efectividad del sistema. Así, casos como la omisión o alteración de información debían ser severamente sancionados, no solo con multas, sino con sanciones políticas que vayan desde la suspensión del financiamiento directo, hasta la cancelación de la inscripción en el registro, según el tipo de infracción cometida.

Sin embargo, la aplicación de sanciones electorales, tales como la anulación de la elección del candidato, utilizada en Francia e India, o la cancelación del registro del partido infractor, han sido escasamente previstas en Latinoamérica por las consecuencias políticas que podrían acarrear. Lo mismo ha ocurrido con las sanciones penales para los financistas o candidatos, a pesar de estar presentes en la legislación electoral. Se requiere de un régimen sancionador gradual, variado y, pero sobre todo efectivo, con la finalidad de reforzar las regulaciones sobre el financiamiento político (Casas-Zamora & Zovatto, 2016, pág. 307).

En conclusión, se tiene que los sistemas de financiamiento de partidos suelen contener un régimen de sanciones a los partidos políticos que se distribuye entre aquellas de tipo penal, administrativas y pecunarias. No obstante ello, la mayoría de países de la región ha establecido también sanciones al donante, tal como ocurre en Argentina, Brasil, Ecuador, México, Nicaragua y Paraguay (Fuentes & Herrera, 2016, pág. 336).

2.4.2 Control interno: responsabilidad individualizada

Un mecanismo adicional a los controles externos establecidos por la regulación es el utilizado por algunas legislaciones para mejorar la calidad y

veracidad de los informes presentados por los partidos políticos ante las autoridades competentes. Así, este mecanismo consiste en la designación de personas responsables de la entrega de la información, tales como el tesorero del partido o de la campaña electoral, así como del agente financiero de la organización. De esta manera, al personalizarse las obligaciones en determinados sujetos, se facilita la aplicación de sanciones y, con ello, se generan incentivos para cumplir cabalmente con los mandatos de la regulación. Por el contrario, en aquellos sistemas en que no existe ese agente individualizado, la responsabilidad se diluye en los órganos colectivos de la organización y resulta más difícil aplicar sanciones, por lo que no promueven incentivos suficientes para el cumplimiento de la regulación (Ferreira Rubio, 2004, pág. 88).

CAPÍTULO III

REGULACIÓN DEL FINACIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO EN EL PERÚ

En el caso peruano, el 1 de noviembre de 2003 se publicó la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, que introdujo la regulación del sistema de financiamiento de los partidos políticos en el Perú. La norma tuvo por finalidad mejorar el sistema de representación en tres aspectos fundamentales: (i) en prevenir actos de financiamiento ilegal de los partidos; (ii) evitar el clientelismo en la política; y, (iii) promover una competencia en igualdad de condiciones entre las organizaciones políticas (ONPE, 2018, págs. 16-17). Un argumento que se repitió permanentemente en las intervenciones de los Congresistas que se encontraban en contra de la aprobación del FPD, era el temor a la percepción que tendría la ciudadanía sobre el tema. Entre los congresistas que manifestaron esta posición se encontraba el señor Risco Montalván, conocido dirigente sindical que llegó al Congreso como representante de Unidad Nacional, alianza de derechas, quien señaló lo siguiente en su intervención:

> *"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. No entremos en un conflicto innecesario con el pueblo, justamente ahora que la situación no es la propicia para hacer este tipo de propuestas, pues sólo lograremos que nos repudie o nos muestre expresiones de descontento."* (Congreso de la República, 2003, pág. 1150)

Del otro lado, existía un sólido grupo de congresistas a favor de la aprobación de la propuesta, sin embargo, exigían también condicionar su aplicación hasta el año 2007 y siempre que presupuestalmente fuese posible su ejecución. Entre los que manifestaron esta posición se encontraba el señor Carlos Ferrero Costa, ex congresista del fujimorismo, quien indicó lo siguiente:

> *"Pero la inquietud principal es que, 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 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, Taiwan, 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."* (Congreso de la República, 2003, pág. 1151)

Cabe señalar que su aprobación no fue un asunto sencillo o de amplio consenso. Por el contrario, según el diario de debates del Pleno del Congreso, el 9 de octubre de 2003, bajo la Presidencia del señor Henry Pease García, el tema suscitó una larga discusión, ya que se produjeron más de 80 intervenciones de los parlamentarios en una primera sesión y se sometió a votación recién en una siguiente sesión. Así, al someter el tema a una primera votación se produjo un empate de 38 votos a favor y un número igual en contra. Si bien el presidente del Congreso dirimió el empate con su voto a favor de la propuesta de implementación del FPD, el tema fue sometido a una reconsideración, obteniéndose 44 votos a favor de la propuesta, 43 en contra y 5 abstenciones, dándose por aprobada la propuesta (Congreso de la República, 2003, págs. 1145-1155).

Doce años después, se produjo un escándalo en la política peruana generado por el destape del mecanismo de corrupción introducido por Odebrecht en el sistema de partidos. Este fue de tal nivel, que involucró a varios presidentes peruanos, brasileños y de otros países. En el año 2016, Marcelo Odebrecht reconoció ante la justicia estadounidense haber realizado el pago de US$ 29 millones en sobornos a funcionarios del gobierno peruano entre los años 2005 y 2014, que involucraban a los expresidentes Alejandro Toledo, Alan García y Ollanta Humala (Proética, s.f.).

Adicionalmente, en el caso peruano otros escándalos de financiamiento se descubrieron producto de las investigaciones iniciadas por el caso Odebrecht, evidenciándose diversas donaciones poco transparentes, hechas por empresarios a partidos políticos. En el caso de Fuerza Popular, este partido recibió US$ 3 millones 650 mil en efectivo del ex presidente de Credicorp, Dionisio Romero Paoletti, y US$ 200 mil de uno de los dueños del Grupo Gloria, Vito Rodríguez Rodríguez, como aportes para la campaña presidencial del año 2011. Asimismo, Jorge Barata habría declarado que para esa misma campaña Odebrecht aportó US$ 1 millón 200 mil al mismo partido. Sin embargo, este tipo de relación entre

política y dinero no fue exclusiva de un partido político, sino que alcanzó a casi la totalidad de la clase política. En el caso del expresidente Ollanta Humala y su esposa, estos vienen siendo investigados también por haber recibido un supuesto financiamiento ilegal del gobierno de Venezuela para la campaña presidencial del año 2006, así como por aportes no declarados de Odebrecht y OAS para la campaña presidencial del año 2011, por montos mayores a los US$ 3 millones (IDEHPUCP, 2020).

Este último caso ha hecho visible la manera en que funciona el Estado, a partir de influencias provenientes del financiamiento privado legal o ilegal a los partidos políticos, constituyendo un mecanismo efectivo de captura del Estado (Durand, 2020). Así, dentro de la gravedad de los hechos ocurridos, gracias a ese y otros casos, se ha podido tener mejores elementos de juicio para ilustrar cómo el dinero se ha introducido en los partidos políticos y estimar, al mismo tiempo, los efectos que produce en la legitimidad de las elecciones ganadas, pero financiadas bajo la mesa.

En ese contexto, un asunto muy relevante en lo que se refiere al financiamiento de partidos políticos fue la modificación de la Tercera Disposición Transitoria de la Ley de Organizaciones Políticas[3]. La norma dispuso que la distribución de los fondos públicos a los partidos políticos, vigente desde el año 2003 pero sin haberse ejecutado hasta esa fecha, se aplicaría a partir de enero de 2017, según los resultados electorales de las elecciones generales 2016, por la cual se elegiría al Congreso de la República. Asimismo, establecía que el otorgamiento de los recursos se realizaría de manera progresiva, con arreglo a las previsiones presupuestarias para tales efectos, y a las posibilidades de la economía nacional (ONPE, 2018, pág. 57).

Sin embargo, es recién con la aprobación de la Trigésima Sétima Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 30693, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, que la ONPE quedó facultada para distribuir mensualmente la subvención por FPD que le correspondía a cada partido político. De esta manera, es a partir de enero de 2018 que la legislación peruana puso en funcionamiento el sistema de financiamiento

[3] La Ley 30414 modificó la Tercera Disposición Transitoria de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, disponiendo que la distribución de fondos públicos prevista por el artículo 29 se iniciaría a partir del ejercicio presupuestal del año 2017, para lo cual el Ministerio de Economía y Finanzas debía adoptar las acciones necesarias para su cumplimiento.

mixto[4] de los partidos políticos, es decir, se contaría con fuentes tanto públicas como privadas por primera vez. El financiamiento público diseñado contempló dos modalidades: el directo, a través de subvenciones a las organizaciones políticas, así como el indirecto, a través de las subvenciones en especie (franja electoral), y se podría realizar tanto en periodo electoral como no electoral (ONPE, 2018, pág. 43). Finalmente, se otorgó también una exoneración tributaria a los partidos políticos respecto al pago de los impuestos directos, tal como ocurre con las asociaciones civiles sin fines de lucro en el ordenamiento tributario.

La Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (2019) consideró necesaria la reforma de los mecanismos que permiten combatir la vulnerabilidad de la política frente a la corrupción y mejorar la rendición de cuentas. A criterio de dicho grupo de expertos, la falta de estructuras partidarias y de organización interna incentivan la comercialización de candidaturas, votos y propaganda electoral durante las campañas electorales, que convierten al sistema político muy vulnerable a la corrupción y a la preferencia de la defensa de intereses particulares en contra del interés general (2019, págs. 19-20). Así, a criterio de dicho grupo, dos aspectos claves para combatir la corrupción en el sistema de partidos y fomentar la rendición de cuentas de estos frente a la ciudadanía serían: (i) el mejorar la regulación del financiamiento de partidos y (ii) mejorar la supervisión que realizan los organismos electorales, a través de la imposición de sanciones efectivas y otorgándoles la capacidad de denunciar los delitos que se cometen en este ámbito. En esa línea, consideran que si los partidos son beneficiados con un mayor FPD, debería exigírseles también mayor transparencia y responsabilidad en sus informes de gastos (Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, 2019, págs. 29-30).

En resumidas cuentas, en materia de financiamiento público de partidos políticos, la Comisión de Alto Nivel propuso, entre otras, las siguientes reformas:

- Permitir el uso del FPD para las campañas electorales, incluidas aquellas desarrolladas en los procesos de elecciones internas de las organizaciones políticas
- Implementación de sistemas de rendición de cuentas por organización política y no por candidato

[4] Ver artículo 28 de la Ley de Organizaciones Políticas del año 2003.

- Obligar a las organizaciones políticas a presentar dos reportes por gastos durante las campañas
- Otorgar facultades coactivas a la ONPE, pues las organizaciones políticas no cumplen con pagar las multas pecuniarias impuestas
- Mejorar el sistema de sanciones a uno que contenga no solo sanciones administrativas sino también penales y políticas a las organizaciones políticas que incumplen las reglas impuestas para su financiamiento (Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, 2019)

En respuesta a todo ello, el Congreso de la República aprobó la Ley N° 30689 del año 2017 y la Ley N° 31046 del año 2020, las cuales establecieron limitaciones, topes y prohibiciones al financiamiento privado, tales como: (i) las prohibiciones de recibir financiamiento de personas jurídicas con fines de lucro y de personas jurídicas nacionales sin fines de lucro; (ii) limitaciones a los ingresos de los partidos políticos producto de actividades proselitistas o aportes en efectivo; (iii) limitaciones a los aportes dirigidos a las candidaturas distintas a la presidencial; y, (iv) la prohibición de aportes anónimos o de sentenciados por actividades ilegales, entre otras modificaciones. Adicionalmente, se introdujeron algunas modificaciones al sistema de financiamiento público de los partidos políticos, regulando básicamente el destino de los fondos otorgados por el Estado.

A continuación, se detallarán algunas características del sistema de FPD establecido por la regulación en el Perú, especificando los criterios de elegibilidad, los criterios de asignación de recursos, las limitaciones a la ejecución de los fondos públicos, así como los mecanismos de control previstos para su uso por parte de sus beneficiarios.

3.1 Criterios de elegibilidad de organizaciones políticas

En el año 2003, la Ley de Organizaciones Políticas estableció que sólo aquellas que obtuvieran representación en el Congreso tendrían acceso al FPD[5], es decir, refiriéndose exclusivamente a partidos políticos de alcance nacional. Posteriormente, en el año 2017, se precisó que dicho beneficio alcanzaba también a las alianzas

[5] Ver artículo 29 de la Ley de Organizaciones Políticas del año 2003.

electorales[6], conformadas por partidos políticos que participaban asociados en la contienda, manteniéndose dicho criterio hasta la fecha.

Es decir, en el Perú, la regulación ha previsto como criterio de elegibilidad a aquellos partidos políticos que obtengan la preferencia electoral únicamente en las contiendas electorales de alcance nacional, más no en elecciones de alcance subnacional, excluyéndose con ello, por ejemplo, a los movimientos regionales y locales. Asimismo, puede apreciarse que se ha optado claramente por un sistema que utiliza como criterio de elegibilidad únicamente la fuerza electoral de los actores políticos. Así pues, limita la distribución de los fondos a aquellos partidos políticos que consiguen ser vencedores en la contienda, descartando a aquellos que pese a estar registrados, no obtuvieron escaños en el Congreso, pero que bien podrían haber obtenido victoria en otro nivel de contienda electoral, tal como la subnacional e incluso en la Presidencial.

Adicionalmente, es importante mencionar que el sistema electoral peruano establece dos requisitos alternativos a los partidos políticos para acceder al Congreso de la República, además de haber conseguido las preferencias de cierto sector del electorado. Así, se les exige haber obtenido por lo menos seis escaños en más de una circunscripción electoral o, en caso de no cumplir con dicho requisito y haber obtenido votos a su favor por parte del electorado, la normativa les exige haber alcanzado, por lo menos, el 5% de los votos válidos a nivel nacional[7] (Congreso de la República, 2005).

De esta manera, a partir del año 2016 se han producido tres elecciones congresales de alcance nacional, en las cuales no todas las organizaciones políticas que obtuvieron votos a su favor en la contienda electoral alcanzaron a ingresar al Congreso y, por tanto, acceso al FPD. En efecto, a continuación mostramos los resultados en los tres procesos electorales realizados desde el año 2016:

[6] Ver artículo 29 de la Ley de Organizaciones Políticas, cuyo párrafo fue modificado por el Artículo 1 de la Ley 30689 del año 2017.
[7] Ver artículo 20 de la Ley Orgánica de Elecciones, modificado por el artículo 1 de la Ley 28617, del año 2005.

Tabla N°1. Elección congresal 2016

N°	Partidos políticos participantes	Votación	Porcentaje	Escaños
1	Fuerza Popular	4 431 077	36,34%	73
2	Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad (Frente Amplio)	1 700 052	13,94%	20
3	Peruanos Por el Kambio (PPK)	2 007 710	16,47%	18
4	Alianza Para el Progreso (APP)	1 125 682	9,23%	9
5	Alianza Popular	1 013 735	8,31%	5
6	Acción Popular	877 734	7,20%	5
7	Democracia Directa	528 301	4,33%	0
8	Perú Posible	286 980	2,35%	0
9	Frente Esperanza	139 634	1,15%	0
10	Partido Político Orden	68 474	0,56%	0
11	Progresando Perú	14 663	0,12%	0
12	Alianza Electoral Solidaridad Nacional – Unión por el Perú (UPP)	0	0%	0
13	Perú Libertario	0	0%	0
14	Perú Nación	0	0%	0
15	Partido Humanista Peruano	0	0%	0

Fuente: ONPE

Tabla N° 2. Elección congresal 2020

N°	Partidos políticos participantes	Votación	Porcentaje	Escaños
1	Acción Popular	1 518 171	10,26%	25
2	APP	1 240 716	8,38%	22
3	Frente Popular Agrícola del Perú (FREPAP)	1 240 084	8,38%	15
4	Fuerza Popular	1 178 020	7,96%	15
5	UPP	1 095 491	7,40%	13
6	Partido Democrático Somos Perú (Somos Perú)	1 081 174	7,31%	11
7	Podemos Perú	1 001 716	6,77%	11
8	Partido Morado	911 701	6,16%	9
9	Frente Amplio	895 700	6,05%	9
10	Juntos Por el Perú (JPP)	710 462	4,80%	0
11	Partido Popular Cristiano (PPC)	590 378	3,99%	0
12	Democracia Directa	543 956	3,68%	0
13	Perú Libre	502 898	3,40%	0
14	APRA	402 330	2,72%	0
15	Avanza País	373 113	2,52%	0
16	Perú Patria Segura	350 121	2,37%	0
17	Vamos Perú	311 413	2,10%	0
18	Renacimiento Unido Nacional	265 564	1,79%	0
19	Solidaridad Nacional	221 123	1,49%	0
20	Perú Nación	206 128	1,39%	0
21	Partido Político Contigo	158 120	1,07%	0

Fuente: ONPE

Tabla N° 3. Elección congresal 2021

N°	Partidos políticos participantes	Votación	Porcentaje	Escaños
1	Perú Libre	1 724 303	13,41%	37
2	Fuerza Popular	1 457 640	11,34%	24
3	Acción Popular	1 199 663	9,33%	16
4	APP	1 159 707	9,02%	15
5	Renovación Popular	969 699	7,54%	13
6	Avanza País	969 059	7,54%	7
7	JPP	847 570	6,59%	5
8	Somos Perú	788 488	6,13%	5
9	Podemos Perú	750 238	5,83%	5
10	Partido Morado	697 289	5,42%	3
11	Victoria Nacional	638 264	4,96%	0
12	FREPAPA	588 999	4,58%	0
13	UPP	266 341	2,07%	0
14	PPC	212 811	1,65%	0
15	Partido Nacionalista Peruano	195 536	1,52%	0
16	Frente Amplio	135 103	1,05%	0
17	Democracia Directa	100 032	0,78%	0
18	Renacimiento Unido Nacional	97 538	0,76%	0
19	Perú Patria Segura	54 853	0,43%	0
20	Partido Político Contigo	5 787	0,05%	0

Fuente: ONPE

Como puede apreciarse en la tabla N°1, de quince partidos y alianzas inscritos en la contienda electoral a nivel congresal en el año 2016, solo seis obtuvieron acceso a escaños en el Parlamento y, por tanto, los únicos que cumplieron con los requisitos para ser beneficiarios del sistema de FPD de fondos. Asimismo, en la tabla N°2 se aprecia que para la elección congresal 2020, de los veintiún partidos y alianzas que participaron de la contienda electoral, sólo nueve alcanzaron acceso al Congreso. En consecuencia, únicamente esos nueve partidos lograron acceso al FPD. Con relación a la elección congresal del año 2021, según la tabla N°3, de los veinte partidos que participaron de la contienda electoral congresal sólo diez alcanzaron acceso al Congreso y, en consecuencia, acceso al FPD.

Puede apreciarse también que solo Fuerza Popular y APP han obtenido el beneficio del FPD de fondos de manera ininterrumpida durante el período analizado (2017-2021), mientras que algunos partidos como PPK y FREPAP, a pesar de haber obtenido fondos públicos para su funcionamiento ordinario, producto de la victoria electoral en una contienda, no consiguieron reelegirse. Por último, se tiene también que otros partidos, a pesar de no haber obtenido FPD previamente, lograron acceder al

Congreso, como es el caso del Partido Morado, Perú Libre, Renovación Popular, Avanza País y JPP.

3.2 Criterios de asignación de recursos

En cuanto al criterio de asignación de recursos, la regulación peruana ha establecido desde el año 2003 que el monto de los fondos a asignarse a las organizaciones políticas por FPD es el equivalente al 0,1% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT), por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso[8] (Congreso de la República, 2003).

A criterio de la ONPE (2005), al hacer mención al término "voto emitido", la Ley de Organizaciones Políticas estaría incluyendo en dicha definición tanto a los votos emitidos expresamente a favor de un partido político por los electores, como a los votos nulos y en blanco, pues técnicamente constituyen también la emisión de un voto por parte de los electores. No obstante ello, la propia ONPE (2005) reconoce que la frase *"para elegir representantes al Congreso"* incluida también en la misma ley, podría llevar a la interpretación de que se estaría excluyendo a los votos nulos y en blanco. Esta ambigüedad en la ley no es irrelevante, pues genera consecuencias importantes para definir cuál es el monto total del financiamiento público que deberá ser distribuido entre los partidos políticos beneficiarios. En efecto, según se opte por una u otra interpretación, ello puede significar una diferencia no menor de un millón y medio de votos, donde cada voto equivale al 0,1% de la UIT, es decir, más de S/ 6 millones aproximadamente.

Es así que en el año 2006, mediante Resolución Jefatural N° 084-2006-J-ONPE, la ONPE precisó que el término "*votos emitidos*" debía incluir la suma de los votos válidos, más los votos nulos o viciados, y los votos en blanco[9], para corregir la ambigüedad que presenta la ley. Se optó por una interpretación literal de la norma, que lleva a subsidiar a los partidos no solo por su porcentaje de votos obtenidos sino, además por los votos de los partidos que no ingresaron al Congreso, más los votos nulos y blancos emitidos por los electores (Tuesta Soldevilla, 2011, pág. 451).

[8] Ver artículo 29 de la Ley de Organizaciones Políticas del año 2003.
[9] Ver Artículo Único de la Resolución Jefatural N° 084-2006-J-ONPE del año 2006.

Cabe señalar que en el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios (el Reglamento) publicado en el año 2020[10] se ha omitido hacer referencia a dicha precisión, volviéndose a la situación de ambigüedad existente antes del año 2006, la cual se ha mantenido también en la versión del reglamento aprobada en el año 2021. Sin perjuicio de ello, en la práctica ONPE sigue considerando como criterio para determinar el fondo a distribuir entre los partidos políticos, a la suma de votos blancos, nulos y emitidos a favor de cada partido. Así, el monto a distribuir en los años 2017 y 2020, para los partidos que obtuvieron escaños en el Congreso en las elecciones de los años 2016 y 2020, respectivamente, según información publicada por ONPE, fue la siguiente:

Tabla N°4. Monto anual del FPD

Período	**2017-2021**	**2020-2021**
Valor de UIT	S/ 3 950,00	S/ 4 300,00
0,1% UIT	S/ 3,95	S/ 4,30
Total de votos emitidos	18 751 264	18 369 088
Monto quinquenal de FPD	S/ 74 067 492,80	--
Monto anual de FPD	S/ 14 813 498,56	S/ 19 746 769,50

Fuente: ONPE

La ley prevé que el monto a transferir anualmente a cada partido político beneficiario sea un quinto del total del que le corresponde a cada uno luego de la contienda electoral. Asimismo, dicho monto debe determinarse en razón del 60% del fondo en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido político en la elección congresal y un 40% del fondo en forma igualitaria, es decir, entre todos los partidos que obtuvieron representación en el Congreso (ONPE, 2018, pág. 57).

A continuación, se muestra el monto correspondiente a cada partido político por todo el periodo congresal para el que fueron elegidos, considerando tanto el 60% proporcional a los votos obtenidos, como el 40% equitativo:

[10] Ver artículo 7 del Reglamento aprobado por Resolución Jefatural N° 000436-2020-JN-ONPE del año 2020.

Tabla N°5. Monto del FPD por partidos para el periodo 2017 – 2021

N°	Partidos políticos beneficiarios	Votación Nacional	Porcentaje	Escaños	Monto S/
1	Fuerza Popular	4 431 077	36,34%	73	22 589 270,18
2	Frente Amplio	1 700 052	13,94%	20	12 935 655,33
3	PPK	2 007 710	16,47%	18	11 710 082,88
4	Alianza Para el Progreso por el Perú (APP, Somos Perú, Restauración Nacional)	1 125 682	9,23%	9	9 422 048,60
5	Alianza Popular (PPC, APRA, Vamos Perú)	1 013 735	8,31%	5	8 976 101,61
6	Acción Popular	877 734	7,20%	5	8 434 334,20

Fuente: ONPE

Tabla N°6. FPD por partidos para el periodo 2020 – 2021

N°	Partidos políticos beneficiarios	Votación Nacional	Porcentaje	Escaños	Monto S/
1	Acción Popular	1 518 171	10,26%	23	2 647 562,85
2	APP	1 240 716	8,38%	22	2 324 097,60
3	FREPAP	1 240 084	8,38%	15	2 323 360,80
4	Fuerza Popular	1 178 020	7,96%	15	2 251 004,85
5	UPP	1 095 491	7,40%	13	2 154 790,05
6	Somos Perú	1 081 174	7,31%	11	2 138 098,95
7	Podemos Perú	1 001 716	6,77%	11	2 045 464,35
8	Partido Morado	911 701	6,16%	9	1 940 522,25
9	Frente Amplio	895 700	6,05%	9	1 921 867,80

Fuente: ONPE

En la tabla N° 5 se aprecia el monto por FPD que correspondía entregar a los partidos políticos hasta el año 2021, es decir, sin considerar la disolución del Congreso ocurrida en el año 2019. Al respecto, cabe señalar que la Ley de Organizaciones Políticas no había previsto qué ocurriría con los fondos que no habían sido entregados a los partidos políticos, en el supuesto en que el Congreso sea disuelto por el Poder Ejecutivo a mitad de su mandato, en razón a lo dispuesto por la Constitución.

No obstante ello, a partir del año 2020, luego de producida la disolución del Congreso por el Presidente Martín Vizcarra, el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios emitido por la ONPE ha pretendido llenar el vacío existente en la legislación, estableciendo que en caso se produzca la disolución constitucional del Congreso, los partidos que fueron beneficiarios con los fondos públicos tienen la obligación de devolver el monto que no hubieren ejecutado en ese año, a la fecha de la disolución. Asimismo, señala expresamente que los partidos que obtengan una

representación en el Congreso durante el periodo complementario deben recibir un monto proporcional al plazo que les corresponda completar[11] (ONPE, 2020). Dicha disposición se mantiene vigente también en la versión del Reglamento aprobada en el año 2021.

Al respecto, cabe preguntarse si resulta válido que la ONPE requiera a los partidos políticos que son beneficiarios del FPD, la devolución de los fondos que no han logrado ejecutar, ante la disolución abrupta, aunque constitucional, del Congreso. Este cuestionamiento se debe a que, si bien el criterio de asignación de dichos recursos se basa en el número de votos emitidos por la ciudadanía en la elección congresal, la normativa no exige necesariamente una función de representación específica. En efecto, se tiene también, por ejemplo, que podría producirse la disminución del número de congresistas que representan al partido en el Congreso por renuncia o su expulsión de la bancada y, sin embargo, ello no conlleva a una disminución de los fondos. Asimismo, debe tenerse presente que una vez otorgados los fondos anualmente, como establece la ley, estos tienen como fin último la realización de actividades partidarias y sostenimiento del partido beneficiario, mas no una función de representación específica por la bancada congresal.

Tuesta Soldevilla (2022) ha planteado una crítica relevante con relación al criterio de distribución de los fondos. De acuerdo con el autor, es necesario replantear el criterio de distribución en el Perú, debido a que no existe un verdadero nexo institucional entre las bancadas que conforman el Congreso de la República y los partidos políticos que las llevaron a ocupar dichos curules, lo cual generaría efectos muy perniciosos para la política. Por ejemplo, señala Tuesta, Fuerza Popular obtuvo 73 congresistas en la elección del año 2016 y al disolverse el parlamento en el año 2019, solo contaba con 44 curules, mientras que el FPD que le era otorgado no varió en dicho periodo. Por tanto, sugiere que la distribución de los fondos no debería estar fijada en función al número de votos obtenidos por el partido político cada cinco años, sino que debería actualizarse anualmente en función al número de curules que mantiene cada partido en el Congreso.

[11] Ver artículo 18 del Reglamento aprobado por Resolución Jefatural N° 000436-2020-JN-ONPE del año 2020.

A continuación, las tablas N°6 y N°7 detallan la variación de escaños que sufrieron los partidos políticos que fueron beneficiarios del FPD en el periodo 2016 – 2021:

Tabla N°7. Variación de congresistas por bancada elegida en el periodo 2016 – 2019

N°	Partidos políticos	Escaños 2016	Escaños 2019	Variación
1	Fuerza Popular	73	44	-29
2	Frente Amplio	20	9	-11
3	PPK	18	6	-12
4	Alianza Para el Progreso por el Perú (APP, Somos Perú, Restauración Nacional)	9	8	-1
5	Alianza Popular (PPC, APRA, Vamos Perú)	5	4	-1
6	Acción Popular	5	6	+1

Fuente: Congreso de la República

Tabla N°8. Variación de congresistas por bancada en el periodo 2020 – 2021

N°	Partidos políticos	Escaños 2020	Escaños 2021	Variación
1	Acción Popular	25	24	-1
2	APP	22	21	-1
3	FREPAP	15	15	0
4	Fuerza Popular	15	14	-1
5	UPP	13	11	-2
6	Podemos Perú	11	9	-2
7	Somos Perú	11	9	-2
8	Frente Amplio	9	8	-1
9	Partido Morado	9	9	0

Fuente: Congreso de la República

Como puede apreciarse de la información de ambas tablas, la mayoría de los partidos sufrió una disminución del número de miembros de las bancadas que los representaba en el Congreso, salvo Acción Popular en el período 2016 – 2019, que aumentó un representante a su bancada, así como FREPAP y el Partido Morado en el periodo 2020 – 2021, que mantuvieron el mismo número de representantes hasta el final del mandato. De aplicarse la propuesta de Tuesta Soldevilla reseñada en los párrafos precedentes, la mayoría de los partidos elegidos habría visto disminuido el monto que le correspondía recibir anualmente por FPD, por haber perdido representantes en el Congreso.

Sin embargo, cabe preguntarse qué ocurriría con ese monto dejado de entregar a dichos partidos. Se trata de fondos del presupuesto público que se asignan quinquenalmente y que deben ser destinados al sistema de partidos políticos según

la Ley de Organizaciones Políticas, con la finalidad de brindarle soporte y solidez. Así, tendría que determinarse si esa diferencia anual debiera ser distribuida a las nuevas bancadas que podrían formarse en el Congreso, producto de los cambios políticos producidos, entre las bancadas que han mantenido la misma representación congresal o si este debiera ser destinado a un fin distinto al establecido por la Ley.

3.3 Tipo de actividades financiadas y límites al gasto de los fondos públicos.

Desde su aprobación a comienzos del año 2000, la regulación del sistema de FPD advirtió que el monto otorgado a los partidos políticos debía ser utilizado exclusivamente para gastos de funcionamiento ordinario, así como en actividades de formación, capacitación e investigación durante el quinquenio posterior a su otorgamiento. Ante la ausencia de detalle en la ley, en enero de 2017 la ONPE introdujo modificaciones al Reglamento de Financiamiento y Supervisión de los Fondos Partidarios y estableció ciertos topes al uso de estos recursos. Así, se señaló que los gastos de funcionamiento ordinario no podrían exceder el 30% del monto otorgado por el Estado, mientras que el 70% restante debía ser destinado al financiamiento de las actividades de formación, capacitación e investigación[12] (ONPE, 2017). Posteriormente, la Ley 30689 de noviembre del año 2017 y la Ley 31046 del año 2020, que modificaron la Ley de Organizaciones Políticas, diseñaron determinadas reglas que debían ser observadas por los partidos políticos para la correcta ejecución de los fondos otorgados, tanto para el rubro correspondiente a los gastos ordinarios, como para los demás rubros autorizados.

En cuanto a los fondos destinados para gastos de funcionamiento ordinarios, la Ley 30689 del año 2017 estableció las siguientes exigencias[13]:

(i) Se impuso como tope máximo de uso en este rubro el 50% de los fondos recibidos, aumentando el límite de 30% establecido previamente por la ONPE

(ii) Se estableció que los fondos podían destinarse a la adquisición de inmuebles, siempre que sean utilizados para el funcionamiento de los comités partidarios

[12] Ver artículo 50 del Reglamento modificado por el Anexo aprobado por el Artículo Primero de la Resolución Jefatural N° 000008-2017-J-ONPE del año 2017.
[13] Ver artículo 29 de la Ley de Organizaciones Políticas, modificado por el Artículo 1 de la Ley N° 30689 del año 2017.

(iii) Se estableció que los fondos podían destinarse también a la adquisición de mobiliarios necesarios para atender actividades consustanciales al objeto del partido (Congreso de la República, 2017)

En el año 2020, la Ley 31046 permitió que los fondos puedan destinarse, además de a la adquisición de bienes inmuebles o mobiliarios, a los siguientes usos[14]:

(iv) Cualquier otro bien que sea necesario para atender actividades relacionadas directamente con el objeto del partido político

(v) Para la contratación de personal y servicios diversos (Congreso de la República, 2020)

De otro lado, con relación a los fondos destinados para actividades de formación, capacitación, investigación y su difusión; la Ley 30689 del año 2017 indicó inicialmente como única exigencia que dichos fondos no podían exceder del 50% del monto otorgado[15] (Congreso de la República, 2017). Sin embargo, la Ley 31046 del año 2020 modificó dicho tope máximo, exigiendo que los partidos políticos destinen, por el contrario, como mínimo el 50% de los fondos recibidos a las actividades de formación, capacitación e investigación. Asimismo, introdujo también los siguientes criterios que debían tenerse en cuenta para la adecuada ejecución de los fondos en actividades correspondientes a estos rubros:

a) Deben regirse por los principios de igualdad, paridad y no discriminación

b) En cuanto a temporalidad, pueden orientarse a los procesos electorales convocados, como a las actividades ordinarias de su funcionamiento

c) Se permite la realización de encuestas

d) Se permite el desarrollo de sistemas informáticos, herramientas digitales y procesamiento masivo de datos[16] (Congreso de la República, 2020)

Por su parte, desde el año 2005, el Reglamento ahondó en la regulación correspondiente a los gastos destinados a estos rubros. En esa línea, estableció definiciones, exclusiones y precisiones que permitirían a los partidos políticos

[14] Ver artículo 29 de la Ley de Organizaciones Políticas, modificado por el Artículo 1 de la Ley N° 31046.
[15] Ver artículo 29 de la Ley de Organizaciones Políticas, modificado por el Artículo 1 de la Ley N° 30689 del año 2017.
[16] Ver artículo 29 de la Ley de Organizaciones Políticas, modificado por el Artículo 1 de la Ley N° 31046 del año 2020.

comprender lo que debía considerarse o no como actividades de funcionamiento ordinario, formación, capacitación o investigación (ONPE, 2005).

Posteriormente, en el año 2020, el referido Reglamento exigió que los fondos provenientes del FPD no deban ser utilizados con fines de lucro por los partidos políticos, ni con un fin diferente al establecido por la ley[17]. Asimismo, estableció que los gastos o actividades financiadas con estos fondos debían regirse por el principio de sostenibilidad[18], es decir, considerando la capacidad de endeudamiento con la que cuentan los partidos, según los fondos asignados cada quinquenio (ONPE, 2020). Esta disposición se ha mantenido vigente en la versión actual del Reglamento publicado en el año 2021 por la ONPE.

A continuación, se analizarán a detalle las exigencias introducidas por las normas reglamentarias publicadas por la ONPE desde el año 2016, respecto de cada uno de los rubros susceptibles de ser financiados por los fondos de FPD. Ello permitirá evaluar, posteriormente, el uso que han dado los partidos a dichos fondos.

3.3.1 Gastos por funcionamiento ordinario

Con relación a este tipo de gasto, el Reglamento del año 2005 estableció de manera muy general qué debía entenderse por funcionamiento ordinario. A partir de allí, se consideró que comprendía a los gastos que se destinen a solventar los bienes y servicios relacionados a las necesidades operativas y administrativas propias del partido. No obstante, se especificó expresamente los conceptos que se encontraban excluidos, sin lugar a dudas, de este rubro para evitar el uso indebido de estos recursos. Así, se excluyeron los siguientes conceptos:

(i) Los gastos destinados a financiar la propaganda política en medios masivos de comunicación y las campañas electorales
(ii) Las encuestas de opinión
(iii) Los relacionados a actividades de financiamiento proselitista (ONPE, 2005)

[17] Ver artículo 6 del Reglamento aprobado por Resolución Jefatural N° 000436-2020-JN-ONPE del año 2020.
[18] **Reglamento, "Artículo 3.- Principios**
(…) Sostenibilidad financiera: Los compromisos de gasto se realizan en observancia de la capacidad de endeudamiento (…)" (ONPE, 2020).

A partir de enero de 2017, el Reglamento incluyó también dentro del rubro de gastos de funcionamiento ordinario permitidos a aquellos relacionados con actividades de democracia interna. De otro lado, añadió a la lista de gastos excluidos de financiar en este rubro a: (iv) la promoción o difusión de la imagen de una o varias personas vinculadas a la organización política[19], actividad que a partir de la fecha no podía considerarse como parte del funcionamiento ordinario del partido (ONPE, 2017). En el año 2020, el Reglamento excluyó también de este rubro: (v) los gastos referidos al desarrollo de sistemas informáticos o herramientas digitales y procesamiento de datos[20] (ONPE, 2020). Todas estas actividades se mantienen excluidas a la fecha en el Reglamento vigente al año 2021.

De otro lado, con relación a la adquisición de bienes muebles o inmuebles, el Reglamento del año 2017 estableció como limitación para el destino de fondos en este rubro, que los bienes a adquirirse debían tener una vida útil mayor a un año, su valor debía ser mayor a un cuarto de una UIT y no debía tratarse de bienes consumibles[21] (ONPE, 2017).

Finalmente, esta última exigencia fue eliminada por la versión del Reglamento publicada en el año 2020, otorgándose con ello a los partidos mayor libertad para la adquisición de sus bienes muebles o inmuebles. Sin embargo, se les exigió como único requisito el ser inventariados o, de ser el caso, registrados ante la autoridad competente, tratándose de bienes registrables (ONPE, 2020). Tal regulación se ha mantenido en el Reglamento publicado en el año 2021 vigente a la fecha[22].

A la fecha, a pesar de las limitaciones impuestas por el Reglamento, los partidos políticos vienen dando un manejo cuestionable en cierta medida a los gastos reportados como *funcionamiento ordinario*. En efecto, según el reportaje de

[19] Ver artículo 50 del Reglamento modificado por el Anexo aprobado por el Artículo Primero de la Resolución Jefatural N° 000008-2017-J-ONPE del año 2017.
[20] Ver artículo 18 del Reglamento aprobado por Resolución Jefatural N° 000436-2020-JN-ONPE del año 2020.
[21] Ver artículo 46 del Reglamento modificado por el Anexo aprobado por el Artículo Primero de la Resolución Jefatural N° 000008-2017-J-ONPE del año 2017.
[22] Ver artículo 18 del Reglamento aprobado por Resolución Jefatural N° 001669-2021 del año 2021.

investigación realizado por un medio de comunicación sobre la base de la información proporcionada por los propios partidos en el primer semestre del año 2022, Perú Libre y Somos Perú habrían destinado un sueldo mensual al presidente de su partido por montos ascendentes a S/ 12 500,00 y S/ 15 000,00, respectivamente (Acosta, 2022). Cabe preguntarse si el FPD debe destinarse a otorgar un sueldo mensual al líder de la organización política, bajo el concepto de constituir un gasto de *funcionamiento ordinario* del partido.

3.3.2 Gastos por actividades de formación

Sobre este rubro, el Reglamento del año 2005 precisó que comprendía aquellas actividades que tienen por objetivo fomentar el conocimiento y la asimilación de los programas, propuestas, principios y valores de la organización política[23]. No obstante, especificó también los conceptos que se encontraban excluidos de este rubro, sin lugar a dudas, por tratarse de temas electorales o de funcionamiento ordinario. Así, se excluyeron los siguientes conceptos:

(i) Las asambleas partidarias, o cualquier reunión de los órganos partidarios o de los militantes o directivos del partido que sean exigidas por el estatuto de la organización
(ii) Las celebraciones partidarias, tales como reuniones masivas de militantes o simpatizantes, mítines o de similar naturaleza
(iii) Las actividades partidarias que tengan como propósito captar aportes o ingresos para el partido
(iv) Cualquier publicación de propaganda electoral[24] (ONPE, 2005).

Posteriormente, en la modificación al Reglamento del año 2017, se incorporó algunas precisiones al rubro, indicando qué se debía entender por actividades de formación, así como añadiendo dos nuevos criterios: que estas debían inculcar en la ciudadanía los valores democráticos e instruirla en sus derechos y obligaciones; y, el formar ideológica y políticamente a sus afiliados, con respeto al adversario y a su derecho a participar en la política, para prepararlos

[23] Ver artículo 48 del Reglamento aprobado por Resolución Jefatural N° 060-2005-J-ONPE del año 2005.
[24] Ver artículo 49 del Reglamento aprobado por Resolución Jefatural N° 060-2005-J-ONPE del año 2005.

para la participación activa en los procesos electorales[25]. Dicha disposición se mantuvo vigente durante el año 2018. Asimismo, se precisó también que se excluía de este rubro: (v) los gastos de contratación de personal para la difusión o ejecución de los eventos que se realicen con motivo de la formación y/o capacitaciones programadas[26] (ONPE, 2017).

Finalmente, la versión del Reglamento del año 2020 eliminó de este rubro los gastos correspondientes a actividades que estuvieran relacionadas con la preparación de los afiliados para la participación en los procesos electorales. Los gastos por este concepto pasaron a considerarse actividades de capacitación, como veremos en los párrafos siguientes. Esta regulación se ha mantenido en la versión del Reglamento correspondiente al año 2021 que se encuentra vigente[27].

3.3.3 Gastos por actividades de capacitación

Con relación a este rubro, el Reglamento del año 2005 señaló de manera muy general que se encuentran comprendidas aquellas actividades dirigidas a los afiliados y simpatizantes, o militantes, que tienen por finalidad hacer que adquieran habilidades y destrezas para el desempeño de funciones relacionadas con el objetivo del partido político, es decir, se entendería que para ejercer un cargo público[28]. No obstante, especificó que los mismos conceptos excluidos para el rubro de formación se encontraban también excluidos de este rubro[29] (ONPE, 2005).

[25] Ver artículo 47 del Reglamento modificado por el Anexo aprobado por el Artículo Primero de la Resolución Jefatural N° 000008-2017-J-ONPE del año 2017.
[26] Ver artículo 51 del Reglamento modificado por el Anexo aprobado por el Artículo Primero de la Resolución Jefatural N° 000008-2017-J-ONPE del año 2017.
[27] Ver artículo 29 del Reglamento aprobado por Resolución Jefatural N° 001669-2021 del año 2021.
[28] Ver artículo 48 del Reglamento aprobado por Resolución Jefatural N° 060-2005-J-ONPE del año 2005.
[29] De acuerdo con el artículo 49 del Reglamento aprobado por Resolución Jefatural N° 060-2005-J-ONPE del año 2005, las actividades excluidas del rubro de capacitación son las siguientes:
(i) "Las asambleas partidarias, reuniones de los órganos partidarios o cualquier otra reunión de militantes o directivos requeridas por los estatutos.
(ii) Las reuniones masivas de militantes o simpatizantes, mítines o celebraciones partidarias.
(iii) Actividades destinadas a captar aportes o ingresos para el partido.
(iv) Las publicaciones de propaganda electoral.
(v) Los gastos de contratación de personal para la difusión o ejecución de los eventos que se realicen con motivo de la formación y/o capacitación programadas" (ONPE, 2005).

Posteriormente, la modificación al Reglamento del año 2017 incorporó algunas precisiones al rubro, indicando que el alcance de estas actividades no se limitaba únicamente a los afiliados o simpatizantes, sino que podían incluir a la ciudadanía en general, pues tienen como objetivo primordial contribuir en su educación y participación política, y forjar una cultura cívica y democrática en el país[30]. Al igual que en el caso de las actividades de formación, se precisó que cualquier contratación de personal para la difusión o ejecución de los eventos que se realicen con motivo de una capacitación programada, estaba excluida de sustentarse en el FPD (ONPE, 2017).

A partir del año 2018, el Reglamento estableció una definición más clara que permitió diferenciar el registro de estas actividades frente a aquellas llamadas de formación. Así, se consideraban en el rubro de capacitación a aquellas actividades de la organización que buscaban contribuir a la capacitación técnica de la población para reforzar su participación política, desarrollando habilidades que les permitan asumir potencialmente cargos públicos[31]. Esta definición se ha mantenido hasta la actual versión del Reglamento 2021.

Los gastos realizados por los partidos políticos, correspondientes a este rubro, no han estado exentos de críticas debido al aparente mal uso de los recursos. En una reciente investigación del periodista Christopher Acosta, difundida por el programa de noticias Punto Final, se ha cuestionado los montos reportados por el partido Renovación Popular en el año 2022 a favor del excongresista fujimorista Julio Gagó ascendentes a S/ 226 650,00 por un servicio de coaching, pero que además se desempeñó a su vez como coordinador de prensa de la campaña política del candidato a la alcaldía de Lima de ese partido, Rafael López Aliaga. Asimismo, se cuestionó también el pago reportado por ese partido por un monto de S/ 207 000.00 a José Antonio Malpartida Abandía, actual productor del programa de televisión de Andrés Hurtado “Chibolín”, por una consultoría de media training. El cuestionamiento se fundamente en que Rafael López Aliaga resultó ser un asiduo invitado al mencionado programa de

[30] Ver artículo 48 del Reglamento modificado por el Anexo aprobado por el Artículo Primero de la Resolución Jefatural N° 000008-2017-J-ONPE del año 2017.
[31] Ver artículo 63 del Reglamento aprobado por Resolución Jefatural N° 000025-2018-JN-ONPE del año 2018.

televisión, lo que podría deberse a la contratación realizada por el partido (Acosta, 2022).

Si bien estos gastos identificados corresponden a los fondos otorgados en el periodo 2021-2026, que no son materia de este trabajo de investigación; resulta ejemplificadora la crítica hecha por el medio de comunicación, según la cual algunos partidos estarían reportando como gastos de capacitación servicios que en la práctica correspondían a gastos de campaña, como sería la asesoría del señor Julio Gago, jefe de campaña de López Aliaga, o la presunta publicidad asolapada de una candidatura en un medio de comunicación.

3.3.4 Gastos por actividades de investigación

En relación este rubro, el Reglamento del año 2005 indicó que estos gastos comprenden aquellos trabajos planificados de acopio y análisis sistemático de información, relacionados con los objetivos del partido[32] (ONPE, 2005). En el año 2021, el Reglamento ha precisado que los gastos correspondientes a estas actividades comprenden también análisis, diagnósticos, estudios comparados, o cualquier otro similar que esté referido no solo a problemas nacionales sino también regionales, ya sean de carácter socioeconómico o político, contribuyendo directamente a la comprensión y solución de los problemas detectados[33].

Así, desde el año 2005 se exige que, para ser financiados por los fondos públicos, los resultados de las actividades de investigación deben encontrarse a disposición de toda la ciudadanía. En el año 2020, el Reglamento precisó que esto significa que los partidos políticos y alianzas electorales deben publicar los resultados, y remitirlos también a la ONPE[34] (ONPE, 2020). Esta norma se mantiene vigente en el Reglamento del año 2021. En aquel año, se excluyó también de manera expresa de este rubro, sin lugar a dudas, los contratos celebrados para realizar encuestas de intención de voto, en época electoral. La

[32] Ver artículo 50 del Reglamento aprobado por Resolución Jefatural N° 060-2005-J-ONPE del año 2005.
[33] Ver artículo 21 del Reglamento aprobado por Resolución Jefatural N° 001669-2021 del año 2021.
[34] Ver artículo 21 del Reglamento aprobado por Resolución Jefatural N° 000436-2020-JN-ONPE del año 2020.

exclusión de esta actividad se mantuvo vigente hasta el año 2020, fecha en la cual se eliminó dicha prohibición y así se ha mantenido así hasta la actualidad.

Finalmente, el Reglamento del año 2021 vigente permite también que las actividades de investigación puedan ser realizadas por los miembros afiliados al partido político o alianza electoral, o a través de terceros, para lo cual exige que sean escogidos con criterios objetivos de experiencia y calidad[35].

3.3.5 Gastos por actividades de difusión

La ley 30689 del año 2017 incorporó un nuevo rubro de gastos que podía financiarse con los fondos obtenidos del FPD, este es la difusión de las actividades de formación, capacitación e investigación que realicen los partidos políticos[36] (Congreso de la República, 2017). En esa línea, la modificación al Reglamento realizada en el año 2018 precisó este rubro, indicando que se trataba de actividades que tenían por objeto divulgar y publicitar en medios de comunicación o a través de la tecnología de la información las actividades antes mencionadas[37] (ONPE, 2018). En el año 2020, el término "publicitar" fue eliminado de la definición regulada en el Reglamento, lo cual se ha mantenido hasta la fecha (ONPE, 2020).

3.4 Mecanismos de control del uso de los fondos públicos en el Perú

Al tratarse de fondos públicos, cuyo destino está determinado por la ley, esta ha establecido diversos mecanismos de control de carácter interno y externo para asegurar su uso debido y evitar la malversación de los fondos otorgados a los partidos políticos a través del sistema de FPD. A continuación, se desarrollarán los aspectos generales establecidos por la normativa para cada uno de dichos mecanismos.

3.4.1 Mecanismos de control externo

[35] Ver artículo 21 del Reglamento aprobado por Resolución Jefatural N° 001669-2021 del año 2021.
[36] Ver artículo 29 de la Ley de Organizaciones Políticas, modificado por el Artículo 1 de la Ley N° 30689 del año 2017.
[37] Ver artículo 65 del Reglamento aprobado por Resolución Jefatural N° 000025-2018-JN-ONPE del año 2018.

De acuerdo con el Reglamento, la ONPE tiene la competencia exclusiva en el Estado para realizar las labores de supervisión y control externo de las actividades económicas y financieras de los partidos políticos[38] (ONPE, 2005). Así, los mecanismos de control externos establecidos por la legislación, que deben ser ejercidos por dicha entidad, son dos: la rendición de cuentas y la supervisión, así como la sanción administrativa. A continuación, se analizará cada uno de estos mecanismos.

3.4.1.1 Mecanismos rendición de cuentas

> De acuerdo con lo señalado por ONPE, en el caso peruano existen inconsistencias en la rendición de cuentas de los fondos públicos por parte de los partidos políticos. Esto podría deberse a diferentes razones según la autoridad, tales como la omisión casual de la información a supervisar, producto de la ausencia de capacidades para gestionar los recursos al interior de los partidos, o incluso la omisión deliberada por ocultar las verdaderas fuentes de financiamiento debido a que estas podrían encontrarse prohibidas, ser ilegales o porque simplemente exceden los parámetros máximos que ha establecido la legislación (ONPE, 2018, pág. 73).
>
> A fin de combatir dichas prácticas se establecieron diversos formatos por los cuales las organizaciones políticas deben reportar mensualmente sus gastos ante la ONPE, para que esta pueda realizar una supervisión adecuada y emitir los informes correspondientes que permitan una apropiada divulgación y comparación[39]. Sin embargo, a diciembre del año 2017, del total de organizaciones políticas que recibieron el FPD por primera vez ese año, solo cuatro cumplieron con la entrega de informes mensuales en el plazo estipulado: PPK, Frente Amplio, APP y Somos Perú (ONPE, 2018, pág. 83).

[38] Ver artículo 35 del Reglamento aprobado por Resolución Jefatural N° 060-2005-J-ONPE del año 2005.
[39] Ver artículos 66, 67 y 68 del Reglamento aprobado por Resolución Jefatural N° 060-2005-J-ONPE del año 2005.

En cuanto a las formalidades requeridas para la rendición de cuentas, la modificación del año 2017 al Reglamento especificó aquellas que debían registrarse y sustentarse por cada gasto permitido. Esto facilita considerablemente a la autoridad la supervisión, análisis y comparación entre las organizaciones políticas. Así, para el rubro de los gastos de funcionamiento ordinario, estableció los siguientes conceptos que podían ser admitidos:

a. Gastos de personal: como remuneraciones, comisiones, seguridad social y aportes previsionales
b. Gastos operativos: gastos fijos o variables, y otros propios de la gestión operativa de la organización
c. Gastos financieros: los efectuados por el mantenimiento de cuentas o el préstamo y uso de instrumentos financieros[40] (ONPE, 2017)

En este rubro, el Reglamento del año 2020 introdujo también una nueva cuenta para registro, aquella referida a "d) Gastos por Servicios Diversos", para aquellos gastos necesarios para atender actividades consustanciales al objeto del partido político[41] (ONPE, 2020). Por su parte, en cuanto a los bienes de activo fijo adquiridos con cargo al FPD, el Reglamento del año 2017 exigió a los partidos llevar un registro de estos y reportarlo anualmente[42]. De otro lado, respecto a las actividades de formación, capacitación o investigación, desde el mismo año el Reglamento incluyó las siguientes cuentas de reporte por los siguientes conceptos:

(i) Honorarios de expositores o investigadores
(ii) Alquileres de bienes muebles o inmuebles
(iii) Adquisición de útiles de oficina y otros materiales didácticos
(iv) Adquisición de material bibliográfico
(v) Producción de materiales audiovisuales
(vi) Gastos de difusión de las actividades

[40] Ver artículo 51-C del Reglamento incorporado por el Anexo aprobado por el Artículo Primero de la Resolución Jefatural N° 000008-2017-J-ONPE del año 2017.
[41] Ver artículo 27 del Reglamento aprobado por Resolución Jefatural N° 000436-2020-JN-ONPE del año 2020.
[42] Ver artículo 51-D del Reglamento incorporado por el Anexo aprobado por el Artículo Segundo de la Resolución Jefatural N° 000008-2017-J-ONPE del año 2017.

(vii) Se dejó también abierta la posibilidad de sustentar otros gastos vinculados con las actividades realizadas en estos rubros[43] (ONPE, 2017).

Finalmente, a partir del año 2020 y hasta la actualidad, el Reglamento exige a las organizaciones políticas la presentación de un informe semestral, y no mensual como era en el año 2017, donde se rinda cuenta de los gastos realizados con cargo a los fondos del sistema de FPD, conforme a los requerimientos señalados en los párrafos precedentes[44] (ONPE, 2020).

3.4.1.2 Mecanismos de transparencia de la información.

Desde el año 2020, el Reglamento estableció la obligación de la ONPE de hacer pública la información presentada por los partidos políticos correspondiente al FPD en el Portal Digital de Financiamiento que debe poner a disposición de la ciudadanía[45]. Asimismo, se le impuso la obligación de pronunciarse sobre la información presentada por cada agrupación política, respecto al cumplimiento o no de las obligaciones establecidas por la regulación de la materia[46], exigiéndole también la divulgación de dichos informes en el referido Portal[47] (ONPE, 2020).

Resulta importante resaltar la exigencia de transparencia a las labores de la ONPE establecidas en su propio Reglamento, toda vez que los informes que expide en materia de verificación y control de los recursos partidarios son públicos y deben estar a disposición de la ciudadanía en formatos idóneos y de fácil acceso.

---

[43] Ver artículo 51-C del Reglamento incorporado por el Anexo aprobado por el Artículo Segundo de la Resolución Jefatural N° 000008-2017-J-ONPE del año 2017.
[44] Ver artículo 14 del Reglamento aprobado por Resolución Jefatural N° 000436-2020-JN-ONPE del año 2020.
[45] Ver artículo 27 del Reglamento aprobado por Resolución Jefatural N° 000436-2020-JN-ONPE del año 2020.
[46] Ver artículo 96 del Reglamento aprobado por Resolución Jefatural N° 000436-2020-JN-ONPE del año 2020.
[47] **Reglamento, "Artículo 105.- Publicación de los informes de la Gerencia**
Una vez concluido el procedimiento de verificación y control, los informes finales que expida la ONPE son públicos. La ONPE pone a disposición de la ciudadanía dichos informes técnicos, en el Portal Digital de Financiamiento" (ONPE, 2020).

Un aspecto relevante para el cumplimiento cabal de esta obligación consiste en la posibilidad de ofrecer comparaciones entre el uso que los partidos políticos dan a estos recursos provenientes del FPD. De esta manera, se proporcionaría información relevante a los electores para la toma de decisiones en la contienda electoral. Por ejemplo, el verificar la capacidad de ejecución del gasto, la idoneidad de este, la eficacia de los proyectos financiados, entre otros aspectos, servirían para enaltecer a aquellos partidos políticos que realizan una gestión idónea y eficiente de los recursos públicos que le son otorgados, mientras que aquellos que realizan un uso deficiente de estos podrían ser castigados con la crítica y la pérdida de confianza por parte de los electores.

Actualmente, la ONPE cuenta con un portal de acceso al público en su sitio web denominado "CLARIDAD": https://www.web.onpe.gob.pe/claridadPortal/#/. Sin embargo, debe señalarse que si bien este sitio web es un esfuerzo importante por transparentar los montos totales distribuidos a los partidos políticos en cada elección; este aún adolece de falta de accesibilidad, omisión parcial y falta de transparencia de la información correspondiente al FPD. En efecto, el referido portal ofrece únicamente información general sobre los montos globales entregados por ONPE a cada partido político, mas no presenta detalles de los gastos realizados. Es decir, la plataforma permite únicamente verificar el trabajo de distribución de fondos realizado por dicha entidad, en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley de Organizaciones políticas, mas no permite escudriñar las acciones realizadas por los partidos con el uso de los fondos otorgados.

En efecto, la información correspondiente a los gastos realizados por los partidos políticos, de gran relevancia para la opinión pública, no se encuentra disponible de manera sistematizada y accesible para la ciudadanía, de tal forma que facilite el análisis y evaluación del uso que vienen dando las referidas entidades a los recursos públicos que les son distribuidos. Si bien el portal ha digitalizado las declaraciones y formatos presentados por cada partido político mensual o semestralmente, según

corresponda; dichos documentos no facilitan el análisis, evaluación y comparación de la información proporcionada, ni mucho menos permite evaluar con facilidad el nivel de ejecución por rubros de los gastos realizados, el respeto de los límites formales establecidos por la regulación ni la idoneidad del gasto reportado.

De otro lado, los partidos políticos que han sido beneficiarios del financiamiento público tampoco han realizado un esfuerzo apreciado por transparentar la información correspondiente a los gastos que han realizados con los fondos otorgados. De la revisión de los portales web de las doce agrupaciones políticas beneficiarias se pudo evidenciar que solo seis cuentan con un portal web informativo, mientras que las otras seis ni siquiera cuentan con un portal de información. No obstante ello, aquellas que cuenta con un sitio web informativo tampoco proporcionan información respecto a los fondos que les han sido asignados. A continuación, la tabla N° 9 muestra la información verificada:

Tabla N° 9. Información del FPD en los portales web de los partidos beneficiarios

N°	Partidos políticos beneficiarios	Portal Web	Información disponible
1	Fuerza Popular	https://fuerzapopular.com.pe	No
2	Frente Amplio	No cuenta con portal web	No
3	PPK	No cuenta con portal web	No
4	APP	https://app.pe	No
5	PPC	No cuenta con portal web	No
6	Acción Popular	No ha solicitado FPD	No aplica
7	Restauración Nacional	No cuenta con portal web	No
8	APRA	No ha solicitado FPD	No aplica
9	Vamos Perú	No cuenta con portal web	No
10	Podemos Perú	https://podemosperu.pe	No
11	FREPAP	https://frepap.org.pe	No
12	Partido Morado	https://www.partidomorado.pe	No
13	UPP	No cuenta con portal web	No
14	Somos Perú	http://www.somosperu.pe	No

Fuente: Elaboración propia

Resultaría idóneo que los partidos políticos, más allá de cumplir con presentar ante la ONPE la rendición de cuentas que les exige la Ley de Organizaciones Políticas, y que estos reportes sean digitalizados por ONPE en su portal; debieran estar también obligados a comunicar en sus

propios portales los gastos realizados con los fondos públicos, de manera sistematizada, es decir, difundiendo el detalle y sustento correspondiente a cada concepto reportado, en aras de la transparencia de la información respecto del uso de los recursos públicos que le son asignados.

3.4.1.3 Mecanismos de supervisión y sanción.

Un sistema de rendición de cuentas efectivo resulta ser siempre más beneficioso que un sistema de sanciones. Sin embargo, en el caso del FPD, por tratarse del uso de recursos públicos, no puede estar exento de sanciones ante el mal uso de los fondos. La transparencia y acceso a la información del gasto de los partidos políticos permite a la autoridad, a los medios de comunicación, a la sociedad civil y a las otras organizaciones políticas corroborar minuciosamente la idoneidad del gasto que realizan con cargo a los recursos públicos que les son otorgados.

Desde el año 2017, la ONPE cuenta con facultades para llevar a cabo visitas de control a los partidos políticos con la finalidad de verificar el adecuado uso de los recursos del FPD[48] (ONPE, 2017). Incluso, desde el año 2020 y hasta la actualidad, la ley ha otorgado a la ONPE la facultad de acceder a las cuentas bancarias de las organizaciones políticas en el sistema financiero nacional, con la finalidad de ejercer supervisión sobre los fondos que les son otorgados[49] (Congreso de la República, 2020).

De otro lado, para evitar las posibles malas prácticas y asegurar la transparencia en el uso de los fondos públicos, la Ley de Organizaciones Políticas y su Reglamento han establecido sanciones aplicables a las agrupaciones políticas infractoras (ONPE, 2018, pág. 73). Así, en el año 2003 la Ley de Organizaciones Políticas estableció de manera general que los partidos políticos podían ser sancionados con la pérdida del FPD

[48] Ver artículo 51-F del Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, incorporado por el Anexo aprobado por el Artículo Segundo de la Resolución Jefatural N° 000008-2017-J-ONPE del año 2017.
[49] Ver artículo 32 de la Ley de Organizaciones Políticas, modificado por la Ley 31046 del año 2020.

en caso de que no cumpliesen con presentar cualquier información contable anual exigida para verificar la transparencia de los recursos gestionados, tanto públicos como privados[50] (Congreso de la República, 2003). Por su parte, el Reglamento del año 2005 estableció una gradualidad en la pérdida del beneficio para aquellos casos en que la presentación de la información financiera anual fuera extemporánea, iniciándose en un 20% y alcanzaba hasta el 100% en caso transcurrieran más de treinta días desde producida la omisión de entregar la información, tal como se aprecia a continuación en la tabla N° 10:

Tabla N° 10

TABLA DE GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN POR PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA ANUAL

Tipo de sanción	***Tramos de aplicación***	***Número de días hábiles de presentación extemporánea***	***Porcentaje de pérdida del financiamiento público directo***
Leve	*Tramo 1*	*1 a 5 días*	*20%*
	Tramo 2	*6 a 10 días*	*40%*
Grave	*Tramo 1*	*11 a 20 días*	*60%*
	Tramo 2	*21 a 30 días*	*80%*
Muy Grave		*Más de 30 días*	*100%"*

Fuente: tomado del artículo 79 del Reglamento del año 2005

Posteriormente, en noviembre del año 2017 la Ley 30689 tipificó de manera más precisa las infracciones a la Ley de Organizaciones Políticas en que podían incurrir los partidos políticos y las clasificó en leves, graves y muy graves. A partir de dicha fecha, la pérdida del FPD fue impuesta como sanción[51] únicamente para las infracciones calificadas como muy graves[52], mientras que para las sanciones leves o graves correspondía

[50] Ver artículo 36 de Ley de Organizaciones Políticas del año 2003.
[51] Ver artículo 36-A de la Ley de Organizaciones Políticas, incorporado por el artículo 2 de la Ley 30689 del año 2017.
[52] **Ley de Organizaciones Políticas "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.
(…)
c) Constituyen infracciones muy graves:
1. Cuando hasta el inicio del procedimiento sancionador correspondiente, las organizaciones políticas no presenten los informes sobre las aportaciones e ingresos recibidos, así como de los gastos efectuados durante la campaña electoral o la información financiera anual.

únicamente multas pecuniarias (Congreso de la República, 2017). La nueva graduación de sanción se vio expresada en el Reglamento publicado en el año 2018, variándose de la retención de un porcentaje del FPD a la imposición de una multa específica, tal como puede apreciarse a continuación:

Tabla N° 11

TABLA DE GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN POR INCUMPLIMIENTO DE PRESENTACIÓN DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Tipo de sanción	Tramos de aplicación	Número de días de presentación fuera del plazo	Monto de la multa
Leve	Tramo 1	1 día a 3 días	5 UIT
	Tramo 2	4 días a 6 días	10 UIT
Grave	Tramo 1	7 días a 15 días	15 UIT
	Tramo 2	16 días a 30 días	20 UIT
Muy Grave		Más de 30 días	30 UIT

Fuente: tomado del Reglamento del año 2018

No obstante ello, se mantuvo también como consecuencia la pérdida del FPD en caso alguna agrupación política no cumpla con presentar no solo los gastos efectuados durante la campaña electoral o la información financiera anual, sino, incluso la información sobre aportaciones e ingresos recibidos por la organización en el ámbito privado. Sin embargo, se otorgó a las organizaciones como último plazo para la subsanación de dichas omisiones, el inicio del procedimiento sancionador correspondiente, antes de declarar la pérdida del derecho al financiamiento público[53] (ONPE, 2018).

Posteriormente, en el año 2020 el Reglamento amplió los supuestos en los que podía incurrirse en la pérdida del beneficio del FPD de fondos, por resultar incoherente continuar otorgando la subvención o por existir un riesgo de falta de transparencia en el uso. Sin embargo, la falta de

2. Cuando no se haya cumplido con subsanar la infracción grave en el plazo otorgado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales." (Congreso de la República, 2017).

[Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 30689 del año 2017].

[53] Ver artículo 12 del Reglamento aprobado por Resolución Jefatural N° 000025-2018-JN-ONPE del año 2018.

presentación de la información de rendición de cuentas en los plazos establecidos por la ley genera únicamente la suspensión de la distribución de los fondos (ONPE, 2020). Dichas disposiciones se han mantenido en el Reglamento publicado en el año 2021, incluyéndose los siguientes supuestos a la pérdida del financiamiento público[54]:

(i) Cuando un partido reincida en supuesto de incumplimiento que configuren la comisión de infracciones tipificadas como muy graves
(ii) Cuando resulte imposible realizar la cobranza de las multas impuestas al partido político debido a su insolvencia económica
(iii) Cuando se cancele su inscripción como organización política
(iv) Cuando se produzca la disolución constitucional del Congreso de la República (ONPE, 2021)

De otro lado, desde el año 2005 el Reglamento considera también como un incumplimiento a la Ley y al Reglamento[55], el hacer un uso indebido de los ingresos percibidos del FPD, entendiéndose por tal el financiar con ellos actividades distintas a las permitidas por la Ley (ONPE, 2005). Dicha disposición se mantiene vigente hoy en el Reglamento publicado en el año 2021[56].

3.4.2 Mecanismos de control interno

El Reglamento del año 2005 consideraba que los sistemas de control interno de los partidos políticos eran la base de la transparencia en el manejo de sus recursos, así como la garantía de una adecuada utilización y contabilización[57] para su posterior control externo por parte de los competidores, la academia y los medios de comunicación. Actualmente, pueden identificarse dos mecanismos de control interno introducidos por la regulación sobre la materia, cuyos aspectos generales se analizarán a continuación.

[54] Ver artículo 16 del Reglamento aprobado por Resolución Jefatural N° 001669-2021 del año 2021.
[55] Ver numeral 2 del artículo 82 del Reglamento aprobado por Resolución Jefatural N° 060-2005-J-ONPE del año 2005.
[56] Ver artículo 121 del Reglamento aprobado por Resolución Jefatural N° 001669-2021 del año 2021.
[57] Ver artículo 58 del Reglamento aprobado por Resolución Jefatural N° 060-2005-J-ONPE del año 2005.

3.4.2.1 Responsabilidad del tesorero del partido

De acuerdo con la exposición de motivos del Reglamento emitido en el año 2005 por la ONPE, una de las innovaciones más importantes de la Ley de Organizaciones Políticas fue la regulación de las funciones del tesorero del partido[58], a quien se le dio las siguientes responsabilidades financieras de manera exclusiva:

(i) El manejo de las cuentas bancarias, de tal manera que ninguna operación puede ser realizada sin su firma
(ii) La contratación de la propaganda electoral
(iii) El manejo de los fondos partidarios
(iv) La suscripción de todo documento que sustente los ingresos y gastos de la organización política
(v) La suscripción de la información financiera y cualquier otro documento referido a la situación económico-financiera de la organización política
(vi) Y las demás funciones que le asigne su Estatuto[59] (ONPE, 2005)

A partir del año 2020, el Reglamento incorporó una nueva función exclusiva al tesorero del partido: (vii) el retiro de los aportes en efectivo[60] (ONPE, 2020).

En el caso específico de los fondos provenientes del financiamiento público, desde el año 2017 el Reglamento ha señalado de manera categórica que, además de los representantes legales de los partidos, el tesorero es responsable de destinar las subvenciones otorgadas a los fines señalados expresamente por la regulación de la materia. Incluso, en caso de no cumplir con dicha obligación, la ONPE debe comunicar los hechos a las autoridades competentes[61] (ONPE, 2017). Dicha obligación se mantiene vigente en el Reglamento del año 2021.

[58] Ver artículo 60 del Reglamento aprobado por Resolución Jefatural N° 060-2005-J-ONPE del año 2005.
[59] Ver artículo 61 del Reglamento aprobado por Resolución Jefatural N° 060-2005-J-ONPE del año 2005.
[60] Ver artículo 92 del Reglamento aprobado por Resolución Jefatural N° 000436-2020-J-ONPE del año 2020.
[61] Ver artículo 5-B del Reglamento incorporado por el Anexo aprobado por el Artículo Segundo de la Resolución Jefatural N° 000008-2017-J-ONPE del año 2017.

Sin embargo, en vista de la gran responsabilidad que implica el cumplimiento de dichas funciones, el Reglamento del año 2005 también permitió al tesorero la delegación de sus funciones en otras personas, así como su descentralización al interior de la organización (ONPE, 2005).

3.4.2.2 Pluralidad de postores

La modificación del año 2017 al Reglamento estableció que, para la adquisición de bienes o servicios en los rubros referidos a formación y capacitación, los partidos políticos se encontraban obligados a implementar procedimientos de control interno para su contratación. Así, se exigía que aquellos gastos que tuvieran un valor igual o mayor a una UIT, debían contar con pluralidad de postores[62].

A partir del año 2020, la exigencia del Reglamento ha sido aún mayor, pues estableció como obligación para las organizaciones políticas el designar también a un responsable del sistema de control interno. Asimismo, precisó que debía tratarse de una persona distinta al tesorero. Dicho funcionario es el responsable de presentar ante la ONPE el procedimiento interno que garantice el cumplimiento del sistema de control que exige el ordenamiento[63] (ONPE, 2020). Esta exigencia se ha mantenido también en el Reglamento vigente del año 2021.

3.4.2.3 La planificación del gasto de los fondos públicos

El Reglamento del año 2005 y su modificación posterior en el año 2017, exigían a los partidos políticos beneficiados con el FPD que las actividades de formación, capacitación e investigación solventadas con dichos fondos se sustenten en un Plan y Presupuestos anuales aprobados

[62] Ver artículo 51 del Reglamento modificado por el Anexo aprobado por el Artículo Primero de la Resolución Jefatural N° 000008-2017-J-ONPE del año 2017.
[63] Ver artículo 89 del Reglamento aprobado por Resolución Jefatural N° 000436-2020-JN-ONPE del año 2020.

por un órgano partidario (ONPE, 2017)[64]. En el año 2018 el Reglamento agregó que este plan debía estar aprobado por el órgano partidario correspondiente[65] (ONPE, 2018).

Sin embargo, a partir del año 2020 ya no se exige a las organizaciones presentar un Plan y Presupuestos anuales sino solamente avisar a la ONPE, por lo menos quince días antes de la realización de cada actividad propuesta (ONPE, 2020). Esta disposición se ha mantenido en el Reglamento publicado en el año 2021, vigente para los partidos políticos en la actualidad[66].

Una de las desventajas que genera la regulación del sistema de financiamiento de partidos planteada por Leal Espinoza en los acápites anteriores era la excesiva burocratización de las actividades de un partido político, situación que afecta al ejercicio de la autonomía privada de los ciudadanos organizados en dichas agrupaciones políticas. Si bien resulta conveniente que estas realicen una adecuada planificación de sus actividades, más aún cuando serán solventadas con fondos públicos; podría considerarse excesivamente burocrático que dicha planificación no pueda estar sujeta a variaciones o actualizaciones, y que estas tengan que ser informadas constantemente a la ONPE.

En ese sentido, parece conveniente la flexibilización introducida por la ONPE a esta obligación de planificación anual, transformada ahora simplemente en un aviso previo. Con la regulación anterior, podría haberse mal interpretado la función de la ONPE como una suerte de filtro previo de las actividades de capacitación, formación, investigación y difusión planteadas internamente por los partidos políticos, función que claramente excede a sus competencias. De esta manera, con la nueva regulación resulta más eficiente focalizar la actuación de la ONPE en el

[64] Ver artículo 51-B del Reglamento incorporado por el Anexo aprobado por el Artículo Segundo de la Resolución Jefatural N° 000008-2017-J-ONPE del año 2017.
[65] Ver artículo 15 del Reglamento aprobado por Resolución Jefatural N° 000025-2018-JN-ONPE del año 2018.
[66] Ver artículo 25 del Reglamento aprobado por Resolución Jefatural N° 001669-2021 del año 2021.

control posterior del gasto, así como en la difusión y comparación de la rendición de cuentas que realizan las organizaciones políticas.

SEGUNDA PARTE: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

CAPÍTULO IV

DISTRIBUCIÓN Y DESTINO DE LOS FONDOS DURANTE EL PERIODO 2017 -2021

En el presente capítulo se analizarán los montos distribuidos a los partidos políticos beneficiarios del FPD, su capacidad de ejecución y rendición de cuentas, así como el destino que les han otorgado desde que fueron recibidos por primera vez en el año 2017 hasta junio del año 2021 y el respeto a los límites impuestos por la legislación. Sin embargo, un aspecto previo a analizar será el referido a los criterios para determinar la modalidad de distribución de los fondos, es decir, si se trata de una asignación quinquenal, anual, mensual o de otra clase, pues ello generó cierta problemática al producirse la disolución del Congreso en el año 2019 y convocarse a nuevas elecciones congresales.

4.1 Criterios de distribución de los fondos por parte de la ONPE

La modalidad y reglas para la distribución de los montos correspondientes al FPD pasaron desapercibidas hasta que se produjo repentinamente la disolución constitucional del Congreso de la República en el año 2019 por el presidente Martín Vizcarra. Hasta ese momento, los fondos habían sido asignados según las indicaciones establecidas por la ley del presupuesto general de la república de cada año, así como por lo indicado en la Ley de Organizaciones Políticas y su Reglamento. Sin embargo, al producirse la elección de nuevos congresistas que complementarían el periodo parlamentario entre marzo de 2020 y junio de 2021, correspondía preguntarse: si los partidos políticos que obtuvieron escaños en esa elección debían acceder también al FPD; si el monto determinado en el año 2016 debía seguir otorgándose a los partidos cuyas bancadas fueron disueltas o si debía modificarse según los nuevos resultados electorales; así como la periodicidad de distribución de los fondos, en vista de que la legislación vigente en aquel entonces no señalaba nada al respecto.

El monto correspondiente al FPD de los partidos beneficiados por la elección congresal del año 2016 fue entregado a partir del año 2017 sin mayores

contratiempos. Ello, debido a que la Tercera Disposición Transitoria de la Ley de Organizaciones Políticas señalaba claramente que el inicio de la distribución de los fondos debía de hacerse a partir de enero de ese año. En ese sentido, la Ley de Presupuesto General de la República para el año 2017, aprobada en el año 2016, estableció el monto que sería destinado a los partidos políticos a partir de dicha fecha. De esta manera, los fondos fueron distribuidos durante los años 2017, 2018 y 2019 mensualmente, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes en cada año.

No obstante ello, una vez producida la disolución del Congreso el 29 de setiembre de 2019, el Presidente Martín Vizcarra convocó a elecciones congresales de manera inmediata y el nuevo Congreso se instaló el 16 de marzo de 2020. Este debía ejercer funciones hasta el 15 de junio de 2021, fecha en la que culminaba la legislatura ordinaria del quinquenio 2016 – 2021, tal como lo especificaba el Reglamento del Congreso. Tanto la Ley de Organizaciones Políticas como su Reglamento carecían de normas que regularan cómo debía modificarse la distribución de los fondos asignados por FPD, ante la nueva configuración del Congreso de la República, producto de la disolución. Es decir, si los partidos políticos que obtuvieron escaños en el periodo complementario tendrían acceso al financiamiento público o si los que ya habían accedido a este verían modificados los montos que debían percibir, en función al aumento o disminución de escaños.

Al respecto, la ONPE consideró que el otorgamiento del FPD, que era distribuido mensualmente a los partidos políticos desde el año 2017, debía otorgarse únicamente hasta el mes de septiembre de 2019, debido a que hasta esa fecha los congresistas ejercían la representación política de la ciudadanía. Sin embargo, dicho criterio fue refutado por el Jurado Nacional de Elecciones, el cual consideró que el artículo 29 de la Ley de Organizaciones Políticas, vigente en ese entonces[67], hacía referencia únicamente a que la entrega de los fondos debía realizarse en el quinquenio posterior a la elección, sin que eso signifique que este beneficio debía coincidir exactamente con el ejercicio del periodo parlamentario o con la función de representación. Por ello, señaló que los fondos debían distribuirse hasta la fecha previa a la instalación del

[67] **Ley de Organizaciones Políticas, "Artículo 29. FPD**
(…) 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: (…)" (Congreso de la República, 2003).

nuevo Congreso inclusive, y siempre y cuando que el mandato para distribución de los recursos públicos se encuentre estipulado en la Ley del Presupuesto General de la República de ese año.

De esta manera, el Jurado Nacional de Elecciones concluyó que el intervalo de tiempo existente entre la elección de un nuevo parlamento y el establecimiento del que solo completa el periodo debía incluirse en el periodo de distribución del FPD, pues este no requiere de un efectivo ejercicio de funciones de representación por parte de los Congresistas, sino que se trata únicamente de un criterio de selección y cuantía para la distribución de los recursos a otorgar a los partidos políticos. El criterio establecido por el Jurado Nacional de Elecciones resulta acertado para resolver el cuestionamiento suscitado por la ONPE, pues la Ley de Organizaciones Políticas ha recurrido a un hito electoral, como lo es la elección congresal, para determinar objetivamente la cuantía a distribuir entre los partidos políticos. Sin embargo, si la asignación de fondos se diseñara sobre la base del criterio de representación efectiva, cabría actualizar los montos a distribuir entre los partidos políticos cada vez que se produce la renuncia de un parlamentario a su bancada o el transfuguismo, tan presente en la política peruana. No obstante ello, la última instancia electoral ha señalado que ese no sería el criterio a considerar para el supuesto de la disolución del Congreso sino que la distribución de los fondos a los partidos elegidos en el año 2016, debió realizarse hasta el 15 de marzo de 2020 inclusive[68] y no suspenderse en setiembre 2019, como pretendía la ONPE.

En esa línea, una vez elegidos los nuevos miembros del Congreso en el año 2020, que completarían el mandato del Congreso elegido en el año 2016, se tenía una configuración política diferente a la de este último, no solo en cuanto al número de escaños que correspondía a cada partido político, sino incluso con nuevos partidos políticos que habían obtenido escaños en la representación nacional, pese a que no tuvieron éxito en la elección del año 2016. La regulación tampoco había previsto cómo distribuir los fondos a estas agrupaciones ante una situación como la descrita. Frente a este hecho, la ONPE estableció que aquellos partidos políticos que lograron representantes en el nuevo Parlamento, a consecuencia de una nueva elección por

[68] Ver Resolución N° 602-2020-JNE del 11 de diciembre de 2020 emitida por el Jurado Nacional de Elecciones y publicada en el diario oficial El Peruano el 19 de enero de 2021.

la disolución del Congreso anterior, también debían tener acceso al FPD de recursos, en vista de que esa situación se encontraba prevista en el artículo 135 de la Constitución.

De esta manera, la ONPE consideró que la Vigésima Sexta Disposición Complementaria Final de la Ley de Presupuesto General de la República para el año 2020, que disponía el pago de los fondos por FPD a los partidos políticos, sin especificar quiénes eran los beneficiarios, constituía el sustento legal para proceder con la distribución de fondos a los nuevos partidos políticos que habían obtenido representantes en el Congreso en las elecciones congresales del año 2020. Es decir, a criterio de la ONPE, en este supuesto, la distribución del FPD debía regirse por un criterio de proporcionalidad, con relación al periodo que dure el ejercicio de la función congresal[69].

4.2 Montos distribuidos en el periodo 2017 – 2021 por ONPE

Como se ha señalado en los párrafos precedentes, la distribución de los fondos correspondientes al FPD de partidos políticos se inició en el año 2017. A partir de allí y hasta el año 2019 inclusive, se tuvo seis organizaciones políticas beneficiarias del financiamiento, entre ellas dos alianzas electorales que agrupaban a tres organizaciones cada una. Así, en el caso de la "Alianza para el progreso del Perú", el acuerdo de distribución del porcentaje del financiamiento público directo informado a la ONPE, tal como exigía el ordenamiento vigente, establecía que el 50% debía distribuirse al partido político APP, el 25% a Somos Perú y el 25% a Restauración Nacional[70]. Por su parte, en el caso de la "Alianza Popular", el acuerdo de distribución del porcentaje del financiamiento público directo informado a la ONPE establecía que el 55% debía distribuirse al APRA, el 25% al PPC y el 20% al partido político Vamos Perú[71]. Es decir, se trataba de nueve partidos políticos que serían beneficiarios de los fondos públicos distribuidos por ONPE entre los años 2017 y 2021. A continuación,

[69] Ver Resolución Jefatural N°157-2020-JN/ONPE del 13 de julio de 2020, publicada en el diario oficial El Peruano el 14 de julio de 2020.
[70] Ver Resolución Jefatural N°165-2017-JN de la ONPE del 7 de junio de 2017.
[71] Ver Resolución Jefatural N°000046-2018-JN de la ONPE del 21 de marzo de 2018, publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de marzo de 2018.

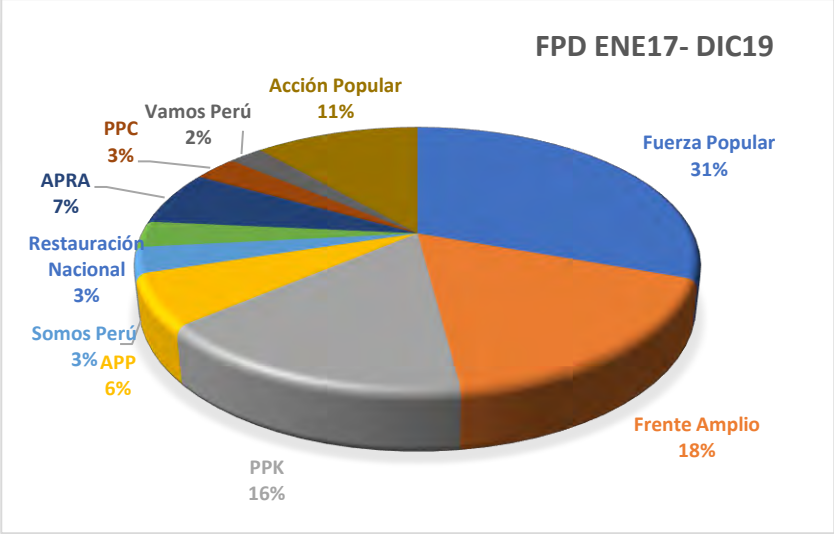
en la tabla N°12 se puede apreciar los montos que fueron distribuidos durante los años 2017, 2018 y 2019:

Tabla N°12. Distribución del FPD para partidos políticos durante el periodo enero 2017 – diciembre 2019

N°	Partidos políticos beneficiarios	Monto total programado S/	Monto anual programado S/	Monto mensual programado S/	Monto total efectivamente entregado S/
1	Fuerza Popular	22 589 270,18	4 517 854,04	376 487,84	13 553 562,12
2	Frente Amplio	12 935 655,33	2 587 131,07	215 594,26	7 761 393,21
3	PPK	11 710 082,88	2 342 016,58	195 168,05	7 026 049,74
4	APP	9 422 048,60	942 204,86	78 517,07	2 826 614,58
	Somos Perú		471 102,43	39 258,54	1 413 307,29
	Restauración Nacional		471 102,43	39 258,54	1 413 307,29
5	APRA	8 976 101,61	987 371,18	82 280,93	2 962 113,54
	PPC		448 805,08	37 400,42	1 346 415,24
	Vamos Perú		359 044,06	29 920,34	1 077 132,18
6	Acción Popular	8 434 334,20	1 686 866,84	140 572,24	5 060 600,52
Total		**74 067 492,80**	**14 813 498,56**	**1 093 885,99**	**44 440 495,71**

Fuente: ONPE

Figura N°1. Distribución del FPD para partidos políticos durante el periodo enero 2017 – diciembre 2019



Fuente: ONPE

Según puede apreciarse en la tabla N°11, como consecuencia de la disolución del Parlamento por decisión del presidente de la República en el año 2019, los partidos políticos elegidos en el periodo 2016 – 2021 habrían dejado de percibir S/29 626 997,09, de acuerdo a los montos estimados para su distribución durante ese

quinquenio. Sin embargo, cinco de ellos fueron reelegidos en la contienda electoral del año 2020: Fuerza Popular, Frente Amplio, APP, Acción Popular y Somos Perú. Ello les otorgó nuevamente el derecho a acceder a un nuevo FPD durante el periodo 2020 – 2021. No obstante ello, cinco partidos políticos no fueron reelegidos y perdieron el beneficio económico para el resto del periodo: PPK, Restauración Nacional, APRA, PPC y Vamos Perú.

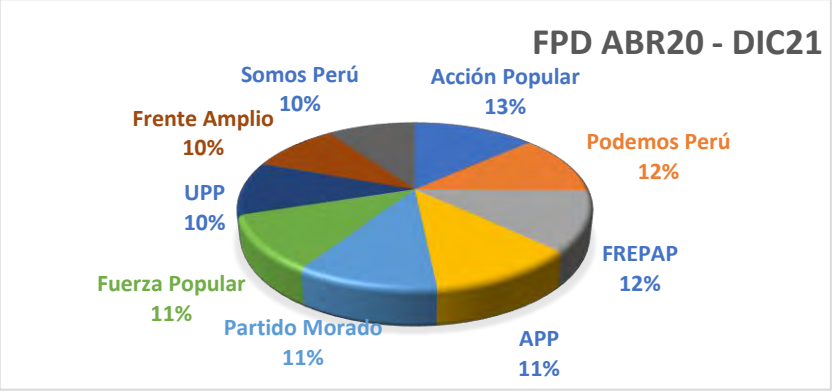
Así, para el periodo 2020 – 2021 se tuvo también nueve partidos políticos beneficiarios de los fondos correspondientes al FPD, los cinco que fueron reelectos y cuatro partidos que accedieron al beneficio por primera vez: Podemos Perú, FREPAP, Partido Morado y UPP. A continuación, en la tabla N°13 se puede apreciar los montos que fueron distribuidos por la ONPE en dicho periodo complementario, según la nueva configuración del Parlamento:

Tabla N°13. FPD para partidos políticos durante el periodo marzo 2020 – junio 2021

N°	Partidos políticos participantes	Monto total programado y entregado S/	Monto mensual programado S/
1	Acción Popular	2,647,562.85	176,504.19
2	Podemos Perú	2,324,097.60	154,939.84
3	FREPAP	2,323,360.80	154,890.72
4	APP	2,251,004.85	150,066.99
5	Partido Morado	2,154,790.05	143,652.67
6	Fuerza Popular	2,138,098.95	142,539.93
7	UPP	2,045,464.35	136,364.29
8	Frente Amplio	1,940,522.25	129,368.15
9	Somos Perú	1,921,867.80	128,124.52
Total		**19,746,769.50**	**1,316,451.30**

Fuente: ONPE

Figura N°2. FPD para partidos políticos durante el periodo marzo 2020 – junio 2021



Fuente: ONPE

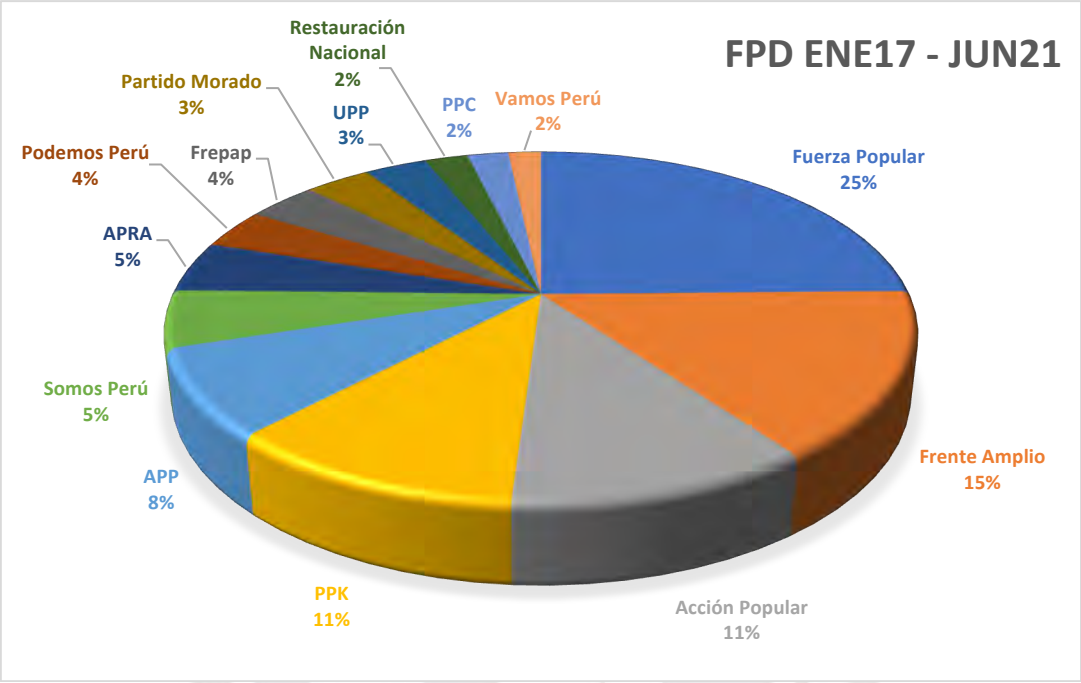
Es decir, durante todo el periodo 2017 – 2021 fueron catorce los partidos políticos beneficiados con fondos del FPD, producto de haberse realizado una elección para completar el mandato congresal en el año 2020, luego de producirse la disolución del Congreso elegido en el año 2016. Ello significó que cinco partidos pierdan el beneficio en el año 2019; que otros cuatro, a los que no se había previsto otorgarles financiamiento en el año 2017, se les otorgue el beneficio; y que cinco partidos vean modificado el monto que les correspondía recibir a partir del año 2020, según los escaños obtenidos en la nueva elección. A continuación, la tabla N°14 muestra los montos totales que fueron otorgados a cada uno de los partidos políticos durante el periodo 2017-2021:

Tabla N°14. FPD durante el periodo enero 2017 – junio 2021

N°	Partidos políticos beneficiarios	Monto S/ del periodo 2017-2019	Monto S/ del periodo 2020-2021	Monto total entregado S/
1	Fuerza Popular	13 553 562,12	2 138 098,95	15 691 661,07
2	Frente Amplio	7 761 393,21	1 940 522,25	9 701 915,46
3	Acción Popular	5 060 600,52	2 647 562,85	7 708 163,37
4	PPK	7 026 049,74	No aplica	7 026 049,74
5	APP	2 826 614,58	2 251 004,85	5 077 619,43
6	Somos Perú	1 413 307,29	1 921 867,80	3 335 175,09
7	APRA	2 962 113,54	No aplica	2 962 113,54
8	Podemos Perú	No aplica	2 324 097,60	2 324 097,60
9	FREPAP	No aplica	2 323 360,80	2 323 360,80
10	Partido Morado	No aplica	2 154 790,05	2 154 790,05
11	UPP	No aplica	2 045 464,35	2 045 464,35
12	Restauración Nacional	1 413 307,29	No aplica	1 413 307,29
13	PPC	1 346 415,24	No aplica	1 346 415,24
14	Vamos Perú	1 077 132,18	No aplica	1 077 132,18
Total		**44 440 495,71**	**19 746 769,50**	**64 187 265,21**

Fuente: ONPE

Figura N°3. FPD durante el periodo enero 2017 – junio 2021



Fuente: ONPE

Un aspecto que no debe perderse de vista es que, a pesar de haber aumentado el número de organizaciones políticas beneficiadas con fondos del FPD en el periodo analizado, el sistema de partidos políticos se vio afectado con esa disolución, toda vez que el monto total y efectivo que debía ser distribuido entre los partidos políticos fue menor en 13% al monto inicialmente calculado en el año 2017, el cual debió ser entregado a los partidos hasta culminar el quinquenio. A continuación, en la tabla N° 15 se muestra el efecto que produjo la elección congresal del año 2020 en la distribución de los fondos por FPD a los partidos políticos:

Tabla N°15. Impacto de la elección congresal 2020 en el FPD de los partidos políticos

N°	Partidos Políticos beneficiarios del FPD	Monto S/ esperado por elección 2016	Monto S/ entregado al 2021	Balance final S/ por partido político	Efecto
1	Fuerza Popular	22 589 270,18	15 691 661,07	-6 897 609,11	-31%
2	Frente Amplio	12 935 655,33	9 701 915,46	-3 233 739,87	-25%
3	Acción Popular	8 434 334,20	7 708 163,37	-726 170,83	-9%
4	PPK	11 710 082,88	7 026 049,74	-4 684 033,14	-40%
5	APP	4 711 024,30	5 077 619,43	366 595,13	8%
6	Somos Perú	2 355 512,15	3 335 175,09	979 662,94	42%
7	APRA	4 936 855,86	2 962 113,54	-1 974 742,35	-40%
8	Podemos Perú	0	2 324 097,60	2 324 097,60	100%
9	FREPAP	0	2 323 360,80	2 323 360,80	100%
10	Partido Morado	0	2 154 790,05	2 154 790,05	100%
11	UPP	0	2 045 464,35	2 045 464,35	100%
12	Restauración Nacional	2 355 512,15	1 413 307,29	-942 204,86	-40%
13	PPC	2 244 025,40	1 346 415,24	-897 610,16	-40%
14	Vamos Perú	1 795 220,32	1 077 132,18	-718 088,14	-40%
Total		**74 067 492,80**	**64 187 265,21**	**-9 880 227,59**	**-13%**

Fuente: ONPE

Entre las razones que pueden explicar este hecho se encuentran: (i) la disminución en 382,176 (2%) del número de votos emitidos en la elección del año 2020 (18,369,088) respecto de la elección realizada en el año 2016 (18,751,264); y, (ii) se produjo un periodo de suspensión de la distribución de los fondos, debido a la incertidumbre que generada por la disolución abrupta del Congreso, por lo que entre enero y marzo del año 2020 no se distribuyeron fondos a los partidos políticos. Esto último se debió a la ausencia de regulación expresa que hubiese permitido a la ONPE continuar con la distribución de fondos sin contratiempos, tal como lo definió posteriormente el Jurado Nacional de Elecciones. Así, varios partidos políticos vieron disminuidas las expectativas financieras generadas a inicios del año 2016, por no contar con reglas claras y predecibles que determinen una solución al problema suscitado.

El mayor impacto producido, teniendo en cuenta el monto dejado de percibir, lo tuvieron los dos partidos políticos ganadores de la primera vuelta electoral del año 2016 y que compitieron por la presidencia de la República: PPK y Fuerza Popular. En efecto, analizando solo el caso ambos partidos, se tiene que dejaron de percibir más de S/ 11 millones de manera conjunta. Por su parte, teniendo en cuenta el porcentaje de afectación según el monto que se esperaba recibir, la elección de un nuevo Congreso afectó, principalmente, a cuatro de los seis partidos políticos que habían

formado alianzas electorales en el año 2016 y, una vez más, al partido que ganó la presidencia de la República: PPK. Estas cinco agrupaciones políticas perdieron el 40% del financiamiento público directo al que hubieran tenido acceso con la victoria electoral del año 2016.

Inclusive, se podría inferir que tanto la disolución del Congreso en el año 2019, así como la pérdida considerable del FPD, habrían sido dos factores importantes que afectaron la permanencia de cinco agrupaciones en la oferta política pues los llevó a la pérdida de la inscripción del partido. Ello se produjo, debido a que en la elección posterior del año 2020 no obtuvieron escaños ni tampoco en la elección del año 2021. Sin embargo, se requeriría un mayor análisis para determinar cuáles podrían ser las causas directas de ese resultado en cada uno de los partidos mencionados, pues se conoce que otros factores estuvieron en juego en cada caso.

Otros dos partidos afectados de manera grave con la disolución del Congreso fueron Fuerza Popular (-31%) y el Frente Amplio (-25%). Sin embargo, la preferencia electoral que obtuvieron posteriormente en la elección del año 2020 redujo el impacto, pues al conseguir escaños en el nuevo Congreso, accedieron también a un nuevo financiamiento para el periodo 2020-2021 que compensó parcialmente la pérdida sufrida. Por último, se aprecia que Acción Popular no tuvo una afectación significativa (-9%), y al igual que el caso de Fuerza Popular y el Frente Amplio, el resultado generado en la elección del 2020 le otorgó el derecho a acceder a un monto por FPD que compensó la pérdida producida por la disolución del Congreso en el año 2019.

De otro lado, también hubo un conjunto de agrupaciones políticas que fueron favorecidas con la disolución de Congreso en el año 2019 y la posterior convocatoria a elecciones para el año 2020. En primer lugar, se tiene a Somos Perú, que se vio significativamente favorecida con un incremento del 42% de los fondos que tenía programado recibir en el año 2016, producto de haber obtenido un mayor número de representantes para el periodo 2020 – 2021, respecto de los que fueron electos en el año 2016. Es de conocimiento público que el partido invitó al expresidente Martín Vizcarra a liderar su lista congresal como candidato por la Región Moquegua en las elecciones congresales del año 2020, en la cual resultó electo, hecho que fue determinante para el incremento de sus preferencias electorales y para el resultado

electoral obtenido. En segundo lugar, el partido APP tuvo un leve incremento (8%) de los recursos que debía percibir por FPD, producto también de haber obtenido un mayor número de congresistas para el periodo 2020 – 2021, respecto de los que fueron electos en el año 2016.

Finalmente, se tiene a cuatro partidos políticos que fueron claramente favorecidos con la elección del año 2020, toda vez que obtuvieron representación en el Congreso y, con ello, acceso a fondos del FPD, a pesar de no haber sido electos en el año 2016. Estos fueron: Podemos Perú, FREPAP, Partido Morado y UPP. Cada uno de ellos tuvo acceso, en promedio, a S/ 2 millones por FPD y que en conjunto significó más de S/ 8 millones. Sin embargo, a pesar de haber contado con esos recursos, solo Podemos Perú y el Partido Morado tuvieron éxito en la elección 2021, manteniéndose en el Congreso por un nuevo periodo, mientras que FREPAP y UPP no obtuvieron representación para dicho periodo.

4.3 Nivel de ejecución del financiamiento público durante el periodo 2017 – 2021

Luego de haber determinado el monto final distribuido a cada partido político durante el periodo 2017 – 2021, correspondiente al FPD, se procederá a analizar: (i) su capacidad para ejecutar los fondos públicos entregados, información que resulta de suma importancia por tratarse de organizaciones que compiten electoralmente por acceder al control del Gobierno, donde una de las principales funciones es gestionar el presupuesto general de la República; y, (ii) el nivel de cumplimiento de los límites y restricciones que establece la regulación para la gestión de dichos recursos.

Para realizar este análisis fue necesario recurrir, en un inicio, a la información disponible para el público en general en el portal de la ONPE denominado CLARIDAD: https://www.web.onpe.gob.pe/claridadPortal/#/. Sin embargo, como se señaló en el acápite 3.4.1.2, esta no fue suficiente ya que la información correspondiente a los gastos reportados por partidos políticos, de gran relevancia para la opinión pública, no se encuentra disponible de manera sistematizada, accesible y completa en dicho portal. En vista de ello, se presentó una solicitud de acceso a la información pública ante la ONPE, con la finalidad de contar con la información de manera sistematizada y completa, la misma que fue atendida por la entidad.

A continuación, se muestra el ranking de ejecución de las agrupaciones políticas beneficiarias del FPD[72], según la propia información que han presentado ante la ONPE y que se encuentra públicamente disponible:

Tabla N°16. Ejecución del FPD entre enero 2017 – junio 2021

N°	Partidos beneficiarios	Monto total entregado S/	Total RC 2017-2021	Porcentaje ejecutado	Monto pendiente de ejecutar
1	Fuerza Popular	15 691 661,07	9 464 936,64	60,32%	6 226 724,43
2	Frente Amplio	9 701 915,46	8 092 394,58	83,41%	1 609 520,88
3	Acción Popular	7 708 163,37	No solicitó FPD	No aplica	No aplica
4	PPK	7 026 049,74	5 661 191,21	80,57%	1 364 858,53
5	APP	5 077 619,43	4 676 844,22	92,11%	400 775,21
6	Somos Perú	3 335 175,09	2 002 865,49	60,05%	1 332 309,60
7	APRA	2 962 113,54	No solicitó FPD	No aplica	No aplica
8	Podemos Perú	2 324 097,60	668 798,42	28,78%	1 655 299,18
9	FREPAP	2 323 360,80	1 964 997,57	84,58%	358 363,23
10	Partido Morado	2 154 790,05	1 659 387,66	77,01%	495 402,39
11	UPP	2 045 464,35	0,00	0,00%	2 045 464,35
12	Restauración Nacional	1 413 307,29	1 305 940,60	92,40%	107 366,69
13	PPC	1 346 415,24	1 237 613,35	91,92%	108 801,89
14	Vamos Perú	1 077 132,18	625 428,32	58,06%	451 703,86
	Total	**64 187 265,21**	**37 360 398,06**	**58,21%**	**26 826 867,15**

Fuente: ONPE

De la información presentada en la tabla N°16 puede apreciarse que solo tres partidos políticos, de los catorce que han sido beneficiados con el FPD durante el periodo 2017 – 2021, han alcanzado un porcentaje de ejecución mayor al 90% de los recursos que les fueron proporcionados. Estas agrupaciones son: Restauración Nacional (92.40%), APP (92.11%) y PPC (91.92%). Por su parte, la mayoría de partidos (7) ha alcanzado un nivel de ejecución de los recursos que oscila entre el 50% y el 85%, estos son: Fuerza Popular, Frente Amplio, PPK, Somos Perú, FREPAP, Vamos Perú y el Partido Morado. Dichos partidos cuentan con recursos públicos pendientes de ser ejecutados. Finalmente, y considerando únicamente a los partidos que han rendido cuentas por

[72] Cabe tener en consideración que el FPD ha sido otorgado a las agrupaciones políticas durante una crisis sanitaria de por medio, estando restringida la realización de diversas actividades que generaban aglomeración de personas y que limitaron también la capacidad de acción de muchas organizaciones en general, tanto públicas como privadas, hecho que no puede perderse de vista en el análisis de ejecución.

lo menos parcialmente ante la ONPE, el partido que ha alcanzado un menor porcentaje de ejecución de los fondos públicos es Podemos Perú (28%).

Figura N°4. Ejecución del FPD entre Enero 2017 – Junio 2021

Fuente: ONPE

4.4 Límites formales impuestos al uso del FPD

Tanto la Ley de Organizaciones Políticas como su Reglamento han impuesto límites que denominaremos formales para el uso o destino de los fondos recibidos por el FPD. En cierta manera, dichos límites restringen la libertad de actuación de los partidos, los cuales deben realizar una planificación detallada del uso que harán de los recursos públicos antes de ser recibidos. El primer límite establecido es aquel que solo les permite el uso de los recursos para las siguientes actividades: formación, capacitación, investigación y difusión, el funcionamiento ordinario del partido y la adquisición de activos fijos para el partido. Cualquier otra actividad que no se encuentre en las definiciones de estas categorías se considera prohibida de ser solventada por los recursos públicos otorgados. Un segundo límite impuesto a las organizaciones políticas beneficiarias son los topes a los montos que pueden ser utilizados para algunas de dichas actividades. Esta exigencia tiene por finalidad promover la diversificación de proyectos o incluso podría decirse que forzar, su realización, en beneficio de los afiliados y de la ciudadanía en general.

A continuación, se resumen los topes establecidos para la ejecución de los fondos provenientes del FPD, que estuvieron vigentes en cada año del periodo analizado:

Tabla N°17. Límites formales al destino de los recursos del FPD

Año	Gasto por funcionamiento ordinario	Gasto en formación, capacitación e investigación
2017	Tope máximo del 30%	Sin límite
2018	Tope máximo del 50%	Tope máximo del 50%
2019	Tope máximo del 50%	Tope máximo del 50%
2020	Tope máximo del 50%	Tope máximo del 50%
2021	Tope máximo del 50%	Mínimo de 50%

Fuente: Ley de Organizaciones Políticas y Reglamento

Como puede apreciarse en la tabla N° 17, se han previsto topes máximos para los gastos correspondientes al funcionamiento ordinario del partido, iniciándose en el año 2017 con un límite de 30% y extendiéndose a partir del año 2018 hasta en 50% para el resto del periodo. Por su parte, también se han impuesto topes máximos durante el periodo 2018 – 2020 para la realización de las actividades de formación, capacitación, investigación y difusión. Sin embargo, estos límites han variado en el tiempo. Actualmente, se encuentran establecidos como un tope mínimo de ejecución a partir del año 2020, evidenciándose un interés en promover la realización de estas actividades.

La ONPE ha puesto a disposición del público en general el "Plan Anual de Actividades y Presupuesto Anual del FPD" presentado por la mayoría partidos políticos durante los años 2017, 2018 y 2019 pero no el correspondiente al año 2020[73], sin embargo, se pudo acceder al correspondiente a dicho año a través de la solicitud de acceso a la información pública presentada. En dicho documento los partidos políticos detallan la programación de actividades y gastos a realizar durante el año que recibirán financiamiento del Estado. La presentación de este documento resultaba requisito indispensable hasta el año 2020 para la distribución de los fondos a cada partido, por lo que la mayoría ha cumplido con la presentación de dicho documento. En el caso del PPC, esa información se encuentra disponible solo para los años 2018 y 2019,

[73] Cabe señalar que a partir del año 2021 la regulación no exige a los partidos la presentación del Plan Anual de Actividades y Presupuesto Anual del FPD.

fecha en la que empezó a percibir el financiamiento público directo y luego de lo cual no obtuvo representación en el año 2020.

De la revisión de los referidos planes correspondientes al periodo 2017 – 2019, se aprecia que los límites formales impuestos por el ordenamiento al destino de los fondos públicos fueron respetados por la totalidad de partidos al momento de la planificación del gasto. Sin embargo, al contrastar dicha información con la rendición de cuentas efectuada por cada partido respecto de las actividades efectivamente desarrolladas, el resultado varía. A continuación, las tablas N°18 y N°19 muestran el resultado de la verificación de dicha información en ambos momentos:

Tabla N°18. Límites formales en los planes de gasto anual de los años 2017, 2018 y 2019

Año	**Plan Anual 2017**		**Plan Anual 2018**		**Plan Anual 2019**	
Partidos beneficiarios	**Tope de 30% a gastos de funcionamiento ordinario**	**Sin límite en gastos de formación y otros**	**Tope de 50% a gastos de funcionamiento ordinario**	**Tope máximo de 50% en formación y otros**	**Tope de 50% a gastos de funcionamiento ordinario**	**Tope mínimo de 50% en formación y otros**
Fuerza Popular	30%	70%	50%	50%	50%	50%
Frente Amplio	30%	70%	50%	50%	57%	43.0%
Acción Popular	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica
PPK	30%	70%	50%	50%	50%	50%
APP	30%	70%	50%	50%	50%	50%
Somos Perú	0%	100%	50%	50%	50%	50%
APRA	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica
Restauración Nacional	30%	70%	50%	50%	50%	50%
PPC	F	F	50%	50%	50%	50%
Vamos Perú	F	F	50%	50%	50%	50%

Fuente: ONPE

Tabla N°19. Límites formales en la rendición de cuentas de los años 2017, 2018 y 2019

Año	Rendición de cuentas 2017		Rendición de cuentas 2018		Rendición de cuentas 2019	
Partidos beneficiarios	Tope de 30% a gastos de funcionamiento ordinario	Sin límite en gastos de formación y otros	Tope de 50% a gastos de funcionamiento ordinario	Tope máximo de 50% en formación y otros	Tope de 50% a gastos de funcionamiento ordinario	Tope máximo de 50% en formación y otros
Fuerza Popular	0,0%	0,0%	49,3%	50,7%	47,7%	52,3%
Frente Amplio	36,1%	63,9%	53,6%	46,4%	49,9%	50,1%
Acción Popular	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica
PPK	37,3%	62,7%	90,2%	9,8%	83,3%	17,7%
APP	32,3%	67,7%	49,5%	50,5%	55,1%	44,9%
Somos Perú	30,0%	70,0%	51,0%	49,0%	51,2%	48,8%
APRA	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica
Restauración Nacional	27,6%	72,4%	59,9%	40,1%	60,9%	39,1%
PPC	F	F	50,3%	49,7%	55,2%	44,8%
Vamos Perú	F	F	92,9%	7,1%	80,7%	19,3%

Fuente: ONPE

En cuanto a la información que concierne al año 2017, puede apreciarse que tanto Somos Perú (30%) como Restauración Nacional (27,6%) y APP (32,3%) fueron los únicos partidos políticos que respetaron los límites exigidos por la legislación para el destino de los fondos públicos durante su ejecución, en el rubro correspondiente al funcionamiento ordinario del partido, sin exceder el tope máximo de 30% establecido en la ley o se puede decir que el exceso no fue significativo. Por su parte, el Frente Amplio (36,1%) y PPK (37,3%) excedieron el límite. Fuerza Popular no realizó ninguna actividad en dicho año.

Con relación a la rendición de cuentas correspondiente al año 2018, se aprecia que Fuerza Popular (49,3%), Frente Amplio (53,6%), APP (49,5%), Somos Perú (51,0%) y el PPC (50,3%) respetaron el límite de 50% vigente a partir de dicho año o, en algunos casos tuvieron un exceso poco significativo, al realizar gastos correspondientes al funcionamiento ordinario del partido, así como los destinados a formación y otros, manteniendo el equilibrio requerido por la ley. Por su parte, Restauración Nacional (59,9%), PPK (90,2%) y Vamos Perú (92,9%) excedieron de

manera significativa el límite establecido para los gastos por funcionamiento ordinario, al no haber realizado otras actividades con los recursos que les fueron otorgados.

En cuanto a la rendición de cuentas correspondiente al año 2019, se aprecia que Fuerza Popular (47,7%), Frente Amplio (49,9%), APP (55,1%), Somos Perú (51,2%) y el PPC (55,2%) respetaron el límite de 50% vigente también para dicho año o, en algunos casos tuvieron un exceso poco significativo, al realizar gastos correspondientes al funcionamiento ordinario del partido, así como los destinados a formación y otros, manteniendo el equilibrio requerido por la ley. Por su parte, Restauración Nacional (60,9%), PPK (83,3%) y Vamos Perú (80,7%) excedieron por otro año consecutivo de manera significativa el límite establecido para los gastos por funcionamiento ordinario, al no haber realizado más actividades con los recursos que les fueron otorgados.

Para el año 2020, no se cuenta con información pública disponible respecto al “Plan Anual de Actividades y Presupuesto Anual del FPD” de cada partido, por lo que se optó por solicitar dicha información a través de la solicitud de acceso a la información pública. Sin embargo, debe resaltarse que resulta indispensable que dicha información se encuentre a disposición de la ciudadanía en el portal de ONPE para su escrutinio público por cualquier ciudadano. Asimismo, tampoco se cuenta con información disponible de la rendición de cuentas de los siguientes partidos: Frente Amplio, Acción Popular, Podemos Perú y UPP.

De otro lado, a partir del año 2021, no resulta exigible para los partidos políticos la presentación del “Plan Anual de Actividades y Presupuesto Anual del FPD”. En vista de ello, se procedió a realizar únicamente el análisis sobre el respeto de los límites formales exigidos por la legislación, a partir de la información brindada por los partidos políticos que cumplieron con presentar la rendición de cuentas ante la ONPE en dicho año. A continuación, se muestran los resultados obtenidos de la información sistematizada a la que se pudo tener acceso:

Tabla N°20. Límites formales en los planes de gasto anual y en la rendición de cuentas del año 2020

Año	Plan Anual 2020		Rendición de cuentas 2020		Rendición de cuentas 2021	
Partidos beneficiarios	**Tope de 50% a gastos de funcionamiento ordinario**	**Tope máximo de 50% en formación y otros**	**Tope de 50% a gastos de funcionamiento ordinario**	**Tope mínimo de 50% en formación y otros**	**Tope de 50% a gastos de funcionamiento ordinario**	**Tope mínimo de 50% en formación y otros**
Fuerza Popular	50%	50%	29.2%	70.8%	18.0%	82.0%
Frente Amplio	50%	50%	F	F	100.0%	0.0%
Acción Popular	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica
APP	38%	62%	56.9%	43.1%	54.4%	45.6%
Somos Perú	50%	50%	72.1%	27.9%	35.7%	64.3%
Podemos Perú	50%	50%	F	F	95.7%	4.3%
FREPAP	64%	36%	100%	0%	63.6%	36.4%
Partido Morado	50%	50%	100%	0%	57.7%	42.3%
UPP	50%	50%	F	F	F	F

Fuente: ONPE

De la revisión del “Plan Anual de Actividades y Presupuesto Anual del FPD” correspondiente al año 2020, se aprecia que los límites formales no fueron respetados al solicitar el FPD por APP (38% - 62%) ni por FREPAP (64% - 36%), mientras que el resto de los partidos sí formuló el plan respetando dichos límites exigidos por la regulación (50% - 50%). Sin embargo, al contrastar dicha información con la rendición de cuentas efectuada por cada partido respecto de las actividades efectivamente desarrolladas, el resultado también varía, al igual que en los años anteriores.

Así, con relación a los partidos que cumplieron con presentar la rendición de cuentas correspondiente al año 2020, se tiene que solo APP (56,9% - 43,1%) alcanzó la ejecución más cercana al equilibrio (50% - 50%) exigido por el ordenamiento. A diferencia de ello, FREPAP y el Partido Morado tuvieron una ejecución desequilibrada, pero destinando el 100% de los gastos al rubro de funcionamiento ordinario, a pesar de que el límite máximo establecido era del 50%. Asimismo, estos dos partidos no desarrollaron ninguna actividad de formación, capacitación, investigación o difusión en ese año.

Por su parte, Fuerza Popular (29,2% - 70,8%) y Somos Perú (72,1% - 27,9%) tuvieron una ejecución desequilibrada, pero con actividades en ambos rubros. Sin embargo, ambos partidos incumplieron el tope máximo de 50% tanto para gastos correspondientes al funcionamiento ordinario, como para gastos por activades de formación, capacitación e investigación. No obstante ello, debe señalarse que la regulación vigente para el año 2020 presentaba una contradicción, toda vez que al establecer un tope máximo de 50% para ambos rubros condenaba a la inejecución del 100% de los recursos otorgados en caso no fuera posible para el partido cumplir con algún proyecto planificado, toda vez que ese monto comprometido en un rubro no podía tampoco destinarse a un rubro diferente, sin que se incumpla uno de los topes máximos.

En relación con la información correspondiente al año 2021, se tiene que solo Fuerza Popular (18% - 82%) y Somos Perú (35,7% - 64,3%) respetaron los nuevos límites establecidos por la legislación vigente para dicho año, toda vez que no excedieron el límite de 50% en gastos correspondientes al funcionamiento ordinario y, por otro lado, superaron el 50% de fondos destinados a las actividades de formación, capacitación e investigación. En el caso de APP (54,4% - 45,6%) y el Partido Morado (57,7% - 42,3%), si bien no alcanzaron el óptimo esperado, la ejecución de sus fondos se acercó al equilibrio exigido por el ordenamiento, mostrando diferencias poco significativas. Finalmente, el Frente Amplio, FREPAP y Somos Perú tuvieron una ejecución desequilibrada, destinando fondos en exceso al rubro correspondiente al funcionamiento ordinario del partido y omitiendo destinar recursos al desarrollo de actividades de formación, capacitación, investigación o difusión en ese año en algunos casos.

A manera de resumen, se tiene que durante los años de ejecución del FPD, diversos partidos han incumplido significativamente los topes máximos establecidos por la legislación. A continuación, la tabla N°21 muestra el resumen del respeto de los límites en el periodo completo:

Tabla N°21. Cumplimiento del tope máximo por gastos de funcionamiento ordinario en el periodo 2017 al 2021

Partidos beneficiarios	Año 2017 Tope de 30%	Año 2018 Tope de 50%	Año 2019 Tope de 50%	Año 2020 Tope de 50%	Año 2021 Tope de 50%
Fuerza Popular	-	Cumplió	Cumplió	Cumplió	Cumplió
Frente Amplio	Incumplió	Cumplió	Cumplió	F	Incumplió
Acción Popular	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
PPK	Incumplió	Incumplió	Incumplió	-	-
APP	Cumplió	Cumplió	Cumplió	Incumplió	Cumplió
Somos Perú	Cumplió	Cumplió	Cumplió	Incumplió	Cumplió
APRA	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Restauración Nacional	Cumplió	Incumplió	Incumplió	-	-
PPC	F	Cumplió	Cumplió	-	-
Vamos Perú	F	Incumplió	Incumplió	-	-
Podemos Perú	-	-	-	F	Incumplió
FREPAP	-	-	-	Incumplió	Incumplió
Partido Morado	-	-	-	Incumplió	Incumplió
UPP	-	-	-	F	F

Fuente: ONPE

Así, resulta de especial relevancia el incumplimiento reiterado en la ejecución de los gastos de los partidos PPK, Restauración Nacional, Vamos Perú, Podemos Perú, FREPAP, Partido Morado, con relación al tope máximo de recursos que podían ser destinados para gastos por funcionamiento ordinario. Finalmente, destaca también Fuerza Popular por su cumplimiento permanente en este rubro, a diferencia del resto de organizaciones políticas.

4.5 Análisis de la ejecución según los rubros a los que debe destinarse el FPD por cada partido

En el Gráfico N°5 se puede observar, la proporción global que ha destinado la totalidad de partidos políticos beneficiarios del FPD en el Perú a cada rubro de actividades que se encuentran autorizadas por la legislación para ser solventadas con dichos recursos. Un análisis global del gasto efectuado por el sistema de partidos se condice con el límite impuesto por la legislación, de no destinar más allá del 50% para financiar los gastos por funcionamiento ordinario de los partidos políticos, tal como se

analizó en el acápite anterior. Así, el porcentaje de recursos ejecutados por dicho rubro fue de 44%. Sin embargo, como ya se ha demostrado en el análisis individualizado de cada partido, el resultado difiere del global. Asimismo, en cuanto a la ejecución global de los rubros de formación, capacitación, investigación y difusión (66%), esta ha superado también el límite mínimo de 50% de ejecución que se exige actualmente.

Figura N°5. Destino de los fondos en el periodo 2017 - 2021

Fuente: ONPE

Ahora bien, luego de haber evaluado los resultados correspondientes a la capacidad de ejecución global de los fondos provenientes del FPD otorgado a los partidos políticos, así como el nivel de cumplimiento de los límites legales impuestos a su uso; corresponde ahora analizar los montos ejecutados en cada rubro de actividades autorizadas por la legislación, con la finalidad de poder determinar cuáles son aquellos donde ha habido una mayor ejecución individual, por parte de las agrupaciones políticas. A continuación, en la tabla N°22 se muestran los montos gastados por cada partido político durante todo el periodo analizado, según los rubros autorizados por la legislación vigente:

Tabla N°22. Destino de los fondos en el periodo 2017 – 2021

Partidos beneficiarios	Formación	Capacitación	Investigación	Gastos ordinarios	Activos fijos	Total
Fuerza Popular	3 311 389,45	1 711 474,28	1 301 225,77	2 979 380,06	161 466,08	**9 464 935,64**
Frente Amplio	1 482 273,89	2 161 578,51	445 390,99	3 654 682,32	348 468,87	**8 092 394,58**
Acción Popular	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
PPK	1 557 532,60	370 349,19	163 569,09	3 370 506,49	199 233,84	**5 661 191,21**
APP	535 974,51	1 179 036,25	632 617,62	2 302 522,84	26 693,00	**4 676 844,22**
Somos Perú	311 516,73	750 203,50	39 454,57	749 251,86	152 438,83	**2 002 865,49**
APRA	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Podemos Perú	0,00	0,00	28 500,00	610 774,60	29 523,82	**668 798,42**
FREPAP	222 100,00	472 327,12	21 330,50	76 169,95	1 173 070,00	**1 964 997,57**
Partido Morado	181 259,78	129 978,00	271 481,00	980 788,82	95 880,06	**1 659 387,66**
UPP	F	F	F	F	F	**0,00**
Restauración Nacional	158 009,83	403 475,95	72 706,18	668 123,80	3 624,84	**1 305 940,60**
PPC	399 602,04	193 456,38	4 000,00	544 468,96	96 085,97	**1 237 613,35**
Vamos Perú	0,00	101 813,34	0,00	509 905,02	13 709,96	**625 428,32**
Total	**8 159 658,83**	**7 473692,52**	**2 980 275,72**	**16 446 574,72**	**2 300 195,27**	**37 360 397,06**

Fuente: ONPE

A partir de esta información, se aprecia que Fuerza Popular y el Frente Amplio lideran el ranking de mayor monto ejecutado en estos rubros, habiendo destinado de manera conjunta más de S/ 17 millones a actividades de formación, capacitación, investigación y difusión. Por otro lado, Podemos Perú y Vamos Perú son las organizaciones que han dedicado menos fondos a estos rubros.

Por su parte, en la tabla N°23 se puede apreciar el ranking de partidos políticos que destinaron fondos del FPD a solventar los gastos por funcionamiento ordinario del partido político, según el porcentaje ejecutado durante todo el periodo analizado:

Tabla N°23. Fondos destinados al rubro *funcionamiento ordinario* en el periodo 2017 – 2021

N°	Partidos beneficiarios	Total RC 2017-2021	Funcionamiento ordinario	%
1	Fuerza Popular	8 242 388,63	2 979 380,06	36%
2	Frente Amplio	6 007 568,24	3 654 682,32	61%
3	Acción Popular	No aplica	No aplica	NA
4	PPK	3 957 824,30	3 370 506,49	85%
5	APP	4 676 844,22	2 302 522,84	49%
6	Somos Perú	1 969 614,58	749 251,86	38%
7	APRA	No aplica	No aplica	NA
8	Podemos Perú	668 798,42	610 774,60	91%
9	FREPAP	1 964 997,57	76 169,95	4%
10	Partido Morado	1 659 387,66	980 788,82	59%
11	UPP	0,00	F	F
12	Restauración Nacional	1 304 600,29	668 123,80	51%
13	PPC	1 237 613,35	544 468,96	44%
14	Vamos Perú	625 428,32	509 905,02	82%

Fuente: ONPE

Como puede apreciarse de la información presentada, los partidos políticos que destinaron un mayor porcentaje de los fondos públicos otorgados al financiamiento de cuentas que sustentan el funcionamiento ordinario del partido fueron: Podemos Perú (91%) y Vamos Perú (82%). Sin embargo, a pesar de ello, los partidos que destinaron un mayor monto a dicho rubro fueron: Frente Amplio (S/ 3 654 682,32) y PPK (S/ 3 370 506,49). Por el contrario, el partido que destinó un menor porcentaje y monto de recursos a este rubro fue el FREPAP (4% y S/ 76 169,95, respectivamente).

En relación con el rubro “Activos Fijos”, en la tabla N°24 se muestra el ranking de partidos políticos cuyos fondos públicos fueron destinados a la adquisición de activos fijos durante todo el periodo analizado, según el porcentaje de ejecución, tal como se detalla a continuación:

Tabla N°24. Fondos destinados al rubro *activos fijos* en el periodo 2017 – 2021

N°	Partidos beneficiarios	Total RC 2017-2021	Activos fijos	%
1	Fuerza Popular	8 242 388,63	161 466,08	2%
2	Frente Amplio	6 007 568,24	348 468,87	6%
3	Acción Popular	No aplica	No aplica	NA
4	PPK	3 957 824,30	199 233,84	5%
5	APP	4 676 844,22	26 693,00	1%
6	Somos Perú	1 969 614,58	152 438,83	8%
7	APRA	No aplica	No aplica	NA
8	Podemos Perú	668 798,42	29 523,82	4%
9	FREPAP	1 964 997,57	1 173 070,00	60%
10	Partido Morado	1 659 387,66	95 880,06	6%
11	UPP	0,00	F	F
12	Restauración Nacional	1 304 600,29	3 624,84	0%
13	PPC	1 237 613,35	96 085,97	8%
14	Vamos Perú	625 428,32	13 709,96	2%

Fuente: ONPE

Tal como se muestra en la tabla anterior, el partido que destinó un mayor porcentaje y monto de los fondos otorgados por el Estado al rubro “Activos Fijos” fue: FREPAP (60% y S/ 1 173 070,00, respectivamente). Por el contrario, los partidos que destinaron un menor porcentaje (1%) de recursos a este rubro fueron: APP y Restauración Nacional; mientras que los que destinaron menores recursos fueron: Vamos Perú (S/ 13 709,96) y Restauración Nacional (S/ 10 840,24).

A continuación, se muestra el ranking de los partidos políticos que destinaron fondos al financiamiento del rubro “Formación” durante todo el periodo analizado, según el porcentaje de ejecución:

Tabla N°25. Fondos destinados al rubro *formación* en el periodo 2017 – 2021

N°	Partidos beneficiarios	Total RC 2017-2021	Formación	%
1	Fuerza Popular	8 242 388,63	3 311 389,45	40%
2	Frente Amplio	6 007 568,24	1 482 273,89	25%
3	Acción Popular	No aplica	No aplica	NA
4	PPK	3 957 824,30	1 557 532,60	39%
5	APP	4 676 844,22	535 974,51	11%
6	Somos Perú	1 969 614,58	311 516,73	16%
7	APRA	No aplica	No aplica	NA
8	Podemos Perú	668 798,42	0,00	0%
9	FREPAP	1 964 997,57	222 100,00	11%
10	Partido Morado	1 659 387,66	181 259,78	11%
11	UPP	0,00	F	F
12	Restauración Nacional	1 304 600,29	158 009,83	12%
13	PPC	1 237 613,35	399 602,04	32%
14	Vamos Perú	625 428,32	0,00	0%

Fuente: ONPE

Como puede apreciarse de la información presentada en la tabla N° 25, los partidos que destinaron un mayor porcentaje de los fondos otorgados al financiamiento de proyectos de formación partidaria fueron: Fuerza Popular (40%), PPK (39%) y PPC (32%). Asimismo, los partidos que destinaron un mayor monto a dicho rubro fueron también, en este caso, Fuerza Popular (S/ 3 311 389,45) y PPK (S/ 1 557 532,60), con más de S/ 4 millones destinados a este rubro en su conjunto. Por el contrario, los partidos que destinaron un menor porcentaje (11%) de recursos a este rubro fueron: APP, FREPAP y Partido Morado; mientras que los que destinaron menores montos fueron también: FREPAP (S/ 222 100,00) y Partido Morado (S/ 181 259,78), pero se incluye también a Restauración Nacional (S/ 158 009,83). Por su parte, el único partido que no destino recursos a este rubro fue Podemos Perú.

A continuación, en la tabla N°26 se muestra el ranking de partidos políticos cuyos fondos otorgados por el Estado fueron destinados al financiamiento del rubro “Capacitación” durante todo el periodo analizado, según el porcentaje de ejecución:

Tabla N°26. Fondos destinados al rubro *capacitación* en el periodo 2017 – 2021

N°	Partidos beneficiarios	Total RC 2017-2021	Capacitación	%
1	Fuerza Popular	8 242 388,63	1 711 474,28	21%
2	Frente Amplio	6 007 568,24	2 161 578,51	36%
3	Acción Popular	No aplica	No aplica	NA
4	PPK	3 957 824,30	370 349,19	9%
5	APP	4 676 844,22	1 179 036,25	25%
6	Somos Perú	1 969 614,58	750 203,50	38%
7	APRA	No aplica	No aplica	NA
8	Podemos Perú	668 798,42	0,00	0%
9	FREPAP	1 964 997,57	472 327,12	24%
10	Partido Morado	1 659 387,66	129 978,00	8%
11	UPP	0,00	F	F
12	Restauración Nacional	1 304 600,29	403 475,95	31%
13	PPC	1 237 613,35	193 456,38	16%
14	Vamos Perú	625 428,32	101 813,34	16%

Fuente: ONPE

Tal como se muestra en la tabla anterior, el partido que destinó un mayor porcentaje de los fondos otorgados a la capacitación de la ciudadanía fue Somos Perú (38%), mientras que los partidos que destinaron un mayor monto de recursos a este rubro fueron Frente Amplio (S/ 2 161 578,51) y Fuerza Popular (S/ 1 711 474,28). Por el contrario, los partidos que destinaron un menor porcentaje de recursos a este rubro fueron: PPK (9%) y Partido Morado (8%); mientras que los que destinaron menores montos fueron también el Partido Morado (S/ 129 978,00) y Vamos Perú (S/ 101 813,34). Por su parte, el único partido que tampoco destinó recursos a este rubro fue Podemos Perú.

Finalmente, en la siguiente tabla se muestra el ranking de partidos políticos cuyos fondos fueron destinados al financiamiento del rubro “Investigación” durante todo el periodo analizado, según el porcentaje de ejecución:

Tabla N°27. Fondos destinados al rubro *investigación* en el periodo 2017 – 2021

N°	Partidos beneficiarios	Total RC 2017-2021	Investigación	%
1	Fuerza Popular	8 242 388,63	1 301 225,77	16%
2	Frente Amplio	6 007 568,24	445 390,99	7%
3	Acción Popular	No aplica	No aplica	NA
4	PPK	3 957 824,30	163 569,09	4%
5	APP	4 676 844,22	632 617,62	14%
6	Somos Perú	1 969 614,58	39 454,57	2%
7	APRA	No aplica	No aplica	NA
8	Podemos Perú	668 798,42	28 500,00	4%
9	FREPAP	1 964 997,57	21 330,50	1%
10	Partido Morado	1 659 387,66	271 481,00	16%
11	UPP	0,00	F	F
12	Restauración Nacional	1 304 600,29	72 706,18	6%
13	PPC	1 237 613,35	4 000,00	0%
14	Vamos Perú	625 428,32	0,00	0%

Fuente: ONPE

De la información presentada en la tabla N° 27, se aprecia que los partidos que destinaron un mayor porcentaje de los fondos otorgados al financiamiento de proyectos de investigación fueron: Fuerza Popular (16%), Partido Morado (16%) y PPK (14%). Asimismo, los partidos que destinaron un mayor monto a dicho rubro fueron, en este caso, Fuerza Popular (S/ 1 301 225,77) y APP (S/ 632 617,62), con casi S/ 2 millones en su conjunto. Por el contrario, los partidos que destinaron un menor porcentaje de recursos a este rubro, con menos del 1% fueron: FREPAP y PPC, siendo los mismos que destinaron menores montos.

A manera de resumen, se tiene que durante el período analizado, diversos partidos han destacado por el grado de ejecución de los recursos que les fueron otorgados. Así resulta de especial relevancia el caso de Fuerza Popular, que ha tenido niveles de ejecución intermedios a destacados. Asimismo, resulta relevante mencionar que FREPAP es el partido que ha presentado un nivel de ejecución bastante bajo, en comparación con el resto de las organizaciones políticas involucradas. Las demás organizaciones evaluadas y que cuentan con información disponible se encuentran en un nivel intermedio de ejecución. A continuación, la tabla N°28 muestra la información mencionada:

Tabla N°28. Comparación de los niveles de ejecución durante los años 2017 – 2021 por rubro autorizado para gastar

Partidos beneficiarios	Formación	Capacitación	Investigación	Gastos ordinarios	Activos fijos	Promedio
Fuerza Popular	Destacado	Intermedio	Destacado	Intermedio	Intermedio	**Destacado**
Frente Amplio	Intermedio	Intermedio	Intermedio	Intermedio	Intermedio	**Intermedio**
Acción Popular	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
PPK	Intermedio	Bajo	Intermedio	Intermedio	Intermedio	**Intermedio**
APP	Bajo	Intermedio	Destacado	Intermedio	Bajo	**Intermedio**
Somos Perú	Intermedio	Destacado	Intermedio	Intermedio	Intermedio	**Intermedio**
APRA	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Podemos Perú	-	-	Intermedio	Destacado	Intermedio	**Intermedio**
FREPAP	Bajo	Intermedio	Bajo	Bajo	Destacado	Bajo
Partido Morado	Bajo	Bajo	Destacado	Intermedio	Intermedio	**Intermedio**
UPP	F	F	F	F	F	**F**
Restauración Nacional	Intermedio	Intermedio	Intermedio	Intermedio	Bajo	**Intermedio**
PPC	Destacado	Intermedio	Bajo	Intermedio	Intermedio	**Intermedio**
Vamos Perú	-	Bajo	-	Destacado	Intermedio	**Intermedio**

Fuente: ONPE

CAPÍTULO V

IDONEIDAD DE LOS GASTOS REPORTADOS EN EL PERIODO 2017 - 2021

Luego de analizar el cumplimiento de los requisitos formales exigidos por la legislación para el uso de los fondos otorgados por el FPD, así como los niveles de ejecución por cada rubro, se procederá a analizar la idoneidad del uso que se ha dado a dichos recursos. Para ello, se ha escogido cuatro casos de estudio, uno para cada rubro de gastos, considerando aquellos partidos políticos que tuvieron un alto nivel de ejecución en cada rubro.

A continuación, se analizarán los gastos reportados en un mes por cuatro (4) partidos políticos cuya ejecución, según los acápites anteriores, ha sido de las más elevadas en cada uno de los rubros a analizar.

5.1 Gastos reportados como *funcionamiento ordinario* por el Frente Amplio

Según la información mostrada en la tabla N°23, el Frente Amplio es la agrupación política que realizó la mayor ejecución de los recursos públicos en el rubro correspondiente a los gastos por funcionamiento ordinario del partido. Así, en el periodo 2017 – 2021 llegó a gastar por este concepto S/ 3 654 682,32.

Para analizar la idoneidad del gasto realizado por este partido, se ha escogido dos reportes del año 2019 (noviembre y diciembre), en el cual se produjo la mayor ejecución reportada ante la ONPE. Así, con relación a noviembre 2019, se evidenció lo siguiente:

- Se reportaron 95 gastos en este rubro por un monto total de S/ 81 255,23
- Se destinó S/ 25 984,00 por concepto de consultorías y honorarios a promotores para la constitución y supervisión de comités del partido
- Se destinó S/ 52 580,00 para atender gastos propios del funcionamiento de instalaciones partidarias, como servicios de luz, agua, teléfono, alquileres, reparaciones, limpieza, remuneraciones, entre otros
- Se destinó S/ 566,00 para gastos de movilidad sin el sustento de un comprobante de pago, más que una declaración jurada del beneficiario

- Se destinaron otros montos menores a conceptos como refrigerios

Por su parte, con relación a diciembre 2019, se evidenció lo siguiente:

- Se reportaron 82 gastos en este rubro por un monto total de S/ 151 028,00
- Se destinó S/ 28 000,00 por concepto de consultorías y honorarios a promotores para la constitución y supervisión de comités del partido
- Se destinó S/ 118 091,00 para atender gastos propios del funcionamiento de instalaciones partidarias, como servicios de luz, agua, teléfono, alquileres, reparaciones, limpieza, remuneraciones, entre otros
- Se destinó S/ 1 043,00 para gastos de movilidad sin el sustento de un comprobante de pago, más que una declaración jurada del beneficiario.
- Se destinaron otros montos menores a conceptos como refrigerios.

En el capítulo 3 de esta investigación se señaló que los gastos clasificados como *funcionamiento ordinario* son aquellos que se destinan a costear bienes y servicios relacionados a las necesidades operativas y administrativas propias del partido. Así, de los gastos revisados para este rubro se aprecia que estos corresponden a la definición establecida por la legislación. Asimismo, se aprecia también que ninguno de ellos se encuentra en las categorías excluidas expresamente del financiamiento, como las encuestas de opinión o relacionados a actividades proselitistas u otros.

Sin embargo, se debe resaltar que las actividades de este rubro financiadas por los fondos públicos deberían excluir cualquier tipo de monto que no tenga sustento en un documento tributario. Por ejemplo, los gastos de movilidad, que no han podido ser sustentados con un comprobante de pago emitido por un tercero. En este caso, dichos gastos deberían ser cubiertos por otra fuente de financiamiento, como la privada, en aras de salvaguardar la idoneidad del uso de los recursos públicos. Asimismo, conceptos como refrigerios en beneficio del personal, café, agua o similares, deberían quedar excluidos de este tipo de gasto por la misma razón.

Cabe señalar que el Informe Técnico Anual FPD 2019 N° 007-2020-GSFPIONPE, “Informe de Verificación sobre la Información Financiera de la Ejecución Presupuestal – FPD 2019 del Partido Político: El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad”, que

analizó la rendición de cuentas correspondiente a dicho año, no halló ningún reparo en esa ejecución.

5.2 Gastos reportados como *activo fijo* por FREPAP

Para analizar la idoneidad en el gasto en *activos fijos*, se ha escogido al FREPAP como caso de estudio, pues según la información mostrada en la tabla N°24, dicha agrupación política tuvo una mayor ejecución de los recursos públicos en este rubro. Así, en el año 2021 llegó a gastar por este concepto S/ 1 173 070,00.

Para poder analizar la información del gasto realizado por este partido, se ha escogido la rendición de cuentas presentada ante la ONPE correspondiente a diciembre 2021, mes en el que se presentó la mayor ejecución reportada. Así, con relación a dichos gastos, se evidenció lo siguiente:

- Se reportaron 4 gastos en este rubro por un monto total de S/ 1 018 270,00
- Se destinó S/ 850 000,00 a la compra de un predio de 347,85m2
- Se destinó S/ 70 000,00 para el mantenimiento y remodelación del predio adquirido
- Se destinó S/ 98 270,00 para la adquisición de equipos de tecnología, como scanner, monitores, cableado, entre otros

La definición vigente para las actividades de este rubro, según el reglamento del año 2021, indica que comprende la adquisición de bienes muebles e inmuebles, sin mayores limitaciones, a diferencia de las versiones anteriores del reglamento que exigían algunos aspectos como una vida útil mayor a un año y que los bienes adquiridos sean de un valor mayor a un cuarto de la UIT. En ese sentido, la adquisición del predio y de los equipos de tecnología no presentan mayores reparos para ser financiados por los fondos del financiamiento público como activos fijos del partido.

Sin embargo, los gastos por concepto de mantenimiento y reparación del predio adquirido no constituyen la adquisición de ningún bien mueble o inmueble, aun cuando estén destinados finalmente a uno. Por tanto, dichos gastos debieron ser

considerados como gasto en otro rubro, como por ejemplo, propios del funcionamiento ordinario del partido.

5.3 Gastos reportados como *formación* por el partido PPK

Según la información mostrada en la tabla N°25, el partido político PPK es la segunda agrupación política que tuvo una mayor ejecución de los recursos públicos en el rubro correspondiente a los gastos por *formación*. Así, en el periodo 2017 – 2021 llegó a gastar por este concepto S/ 1 557 532,60.

Para poder analizar la idoneidad del gasto realizado por este partido, se ha escogido como muestra la rendición de cuentas de agosto 2017, en la que reportó la mayor ejecución de fondos ante la ONPE. Así, se evidenció lo siguiente:

- Se reportaron 21 gastos en este rubro por un monto total de S/ 219 426,00
- Se destinó S/ 81 864,00 para pagos de honorarios de un expositor en una charla motivacional
- Se destinó S/ 91 126,00 para alquiler de locales y equipos para el evento de formación
- Se destinó S/ 15 799,94 para pasajes
- Se destinó S/ 14 980,00 para alimentación en los talleres realizados

Según el reglamento vigente en el año 2017, los gastos que podían incluirse en este rubro eran aquellos que tenían por objetivo fomentar el conocimiento y la asimilación de los programas, propuestas, principios y valores de la organización política. Sin embargo, se excluían, entre otro tipo de actividades partidarias, aquellas reuniones masivas de militantes o simpatizantes, mítines o celebraciones partidarias.

Luego de revisados los gastos imputados a este rubro cabe preguntarse si el evento motivacional organizado por el partido político PPK en agosto de 2017 calza o no dentro de la prohibición señalada en el reglamento, referida a la realización de celebraciones partidarias. Al tratarse únicamente de una charla motivacional, puede considerarse que la actividad podría ser calificada como una celebración partidaria, pues no se aprecia el destino de fondos a materiales de aprendizaje ni similares, propios de una actividad de formación.

5.4 Gastos reportados como *capacitación* por Fuerza Popular.

Al igual que en los ejemplos anteriores, para poder analizar la idoneidad en el gasto reportado como *capacitación*, se ha escogido a Fuerza Popular como caso de estudio, pues según la información mostrada en la tabla N°26, dicha agrupación política fue la segunda que tuvo mayor ejecución de recursos públicos en este rubro, alcanzando un monto de S/ 1 711 474,28 por este concepto.

Para poder analizar la información del gasto realizado por este partido, se ha escogido la rendición de cuentas presentada ante la ONPE correspondiente a noviembre 2020, por ser uno de los meses en el que se reportó la mayor ejecución de recursos. Así, con relación a los referidos gastos, se evidenció lo siguiente:

- Se reportaron 6 gastos en este rubro respecto de 4 proveedores, por un monto total de S/ 210 050,00.
- Se destinó S/ 72 600,00 para pagos por especializaciones en liderazgo, habilidades blandas y otros en la Universidad Continental
- Se destinó S/ 64 200,00 para pagos por el programa de formación en oratoria, inteligencia emocional y comunicación con el proveedor Pacific Latam SAC
- Se destinó S/ 63 250,00 para pagos por capacitación en emprendimiento, liderazgo y empoderamiento de la mujer al proveedor Centro de Innovación de Políticas Públicas
- Se destinó S/ 10 000,00 para pagos por el Curso de Participación y debate en redes sociales

De acuerdo con la legislación aplicable, el rubro *capacitación* permite financiar aquellas actividades dirigidas a los afiliados y simpatizantes, o militantes, que tienen por finalidad hacer que adquieran habilidades y destrezas para el desempeño de funciones relacionadas con el objetivo del partido político, es decir, se entendería que aquellas habilidades propias para prepararlos para el ejercicio de un cargo público. Estas actividades tienen como objetivo contribuir en su educación y participación política, y forjar una cultura cívica y democrática en el país.

La muestra analizada evidencia que Fuerza Popular destinó recursos públicos para especializar a determinados dirigentes del partido en habilidades blandas y otros cursos de similar naturaleza. Si bien el gasto no infringe las exigencias de la regulación sobre la materia, cabría preguntarse si resulta un uso idóneo de los recursos públicos el destinar tales montos a rubros que no se refieren a una capacitación técnica, como podrían ser gestión pública, políticas públicas, entre otros rubros que resultan directamente relacionados al ejercicio de la función pública.

5.5 Gastos reportados como *investigación* por APP

Finalmente, para evaluar la idoneidad del gasto reportado como *investigación*, se ha escogido a APP como caso de estudio, pues según la información mostrada en la tabla N°27, dicha agrupación política fue la segunda que tuvo mayor ejecución de recursos públicos en este rubro, alcanzando un monto de S/ 632 617,62 por este concepto.

Para poder analizar la información del gasto realizado por este partido, se ha escogido la rendición de cuentas presentada ante la ONPE correspondiente a Julio 2021, por ser uno de los meses en el que se reportó la mayor ejecución. Así, con relación a dichos gastos, se evidenció lo siguiente:

- Se reportaron 11 gastos en este rubro por un monto total de S/ 68 700,00
- Se destinó S/ 31 500,00 para pagos por desarrollo tecnológico
- Se destinó S/ 37 200,00 para pagos referidos a sondeos de opinión y procesamiento de data

Este rubro comprende actividades de acopio y análisis sistemático de información, relacionados con los objetivos del partido, pudiendo realizarse hoy en día encuestas de intención de voto incluso en época electoral. Sin embargo, se busca también que los partidos financien trabajos de análisis, diagnósticos, estudios comparados, o cualquier otro similar que esté referido no solo a problemas nacionales sino también regionales, ya sean de carácter socioeconómico o político, contribuyendo directamente a la comprensión y solución de los problemas detectados. La única exigencia es ponerlos a disposición de toda la ciudadanía, para lo cual deben ser publicados y remitidos a la ONPE. Del caso analizado se aprecia que los gastos

realizados por APP en este periodo se enmarcan dentro de las exigencias para su ejecución. Sin embargo, no se tiene información respecto a si fue remitido a la ONPE y puesto a disposición de la ciudadanía a través del portal web de dicha institución, toda vez que no existe un acceso directo, claro y transparente a dicha información.

CONCLUSIONES

1. Existe un consenso generalizado en la academia y las instituciones políticas respecto a la necesidad que tiene el sistema de partidos de recursos económicos para el sostenimiento de sus organizaciones, el desarrollo de sus planes y propuestas de gobierno, así como para la realización de actividades partidarias que permitan captar la preferencia de los electores. El dinero requerido es considerado como el costo de la democracia y es necesario que sea financiado por el Estado, por lo menos parcialmente, debido al desinterés que existe actualmente en la ciudadanía por asumir dicho costo individualmente, producto de la desconfianza suscitada por las organizaciones políticas. Asimismo, existe un indebido interés de otros grupos en asumir el financiamiento privado de los partidos, lo que genera un alto riesgo para la democracia, ya que podría provenir de fuentes ilícitas, no bancarizadas o que los financistas exijan a cambio la satisfacción de intereses particulares durante el ejercicio del poder, en lugar de satisfacer el interés general.

2. El financiamiento público de las organizaciones políticas favorece la equidad en la competencia electoral, necesaria para el desarrollo y consolidación de la democracia. La intervención de los recursos del Estado amplía la posibilidad a ciertos actores políticos de escasos recursos de acceder a la competencia electoral. Adicionalmente, contribuye al sostenimiento de las organizaciones políticas, fortalece su autonomía respecto de los políticos dirigentes, promueve la transparencia en el origen de los recursos, disminuye la necesidad de recurrir a la búsqueda del financiamiento privado y reduce el riesgo de corrupción en el sistema de partidos.

3. El criterio establecido por la regulación del sistema de FPD para la distribución de los fondos, basado en el número de votos emitidos por los electores en la elección congresal, constituye únicamente un parámetro para determinar el monto a asignar al sistema de partidos cada cinco años. Se basa principalmente en las preferencias electorales manifestadas por la población en cada elección congresal, promoviendo la pluralidad del sistema. Sin embargo, este criterio no ha tenido por función servir de mecanismo para generar cohesión en las bancadas del Congreso ni tiene relación con las funciones de representación que puedan desarrollar los congresistas elegidos, por lo que debe descartarse que el sistema de FPD sirva para cumplir dichos objetivos.

4. Los fondos públicos entregados durante todo el periodo 2017 – 2021 beneficiaron a catorce partidos políticos. Estos han servido para fortalecer a algunos actores (3), tales como Fuerza Popular, APP y Somos Perú, los cuales obtuvieron el beneficio económico de manera ininterrumpida desde el año 2017 y han conseguido mantener la representación del electorado en el ámbito nacional. Sin embargo, existe un grupo significativo de partidos políticos que a pesar de haber accedido al FPD en el periodo 2017 – 2021, ello no ha servido para su fortalecimiento institucional pues no cuentan en la actualidad, por lo menos, con representantes en el Parlamento.

5. El nivel de ejecución de los fondos otorgados a los partidos ha sido bajo. Solo tres de los catorce que han sido beneficiarios en el periodo 2017 – 2021, han alcanzado un porcentaje de ejecución mayor al 90% de los recursos que les fueron proporcionados. La mayoría de los partidos (7) ha alcanzado un nivel de ejecución parcial de los recursos, que oscila entre el 50% y el 85%. Asimismo, existen dos partidos que no han solicitado la asignación de los fondos durante todo el período, a pesar de contar con acceso a ellos.

6. La regulación del sistema de FPD establece límites formales al uso y destino de los fondos otorgados a los partidos políticos, que no han sido respetado por la mayoría de los partidos (7) de manera reiterada durante el período analizado. Asimismo, se tiene el caso solo de un partido un que ha mantenido un cumplimiento permanente del respeto a los límites exigidos por la regulación.

7. El FPD requiere de un sistema transparente de rendición de cuentas y difusión del uso dado a los fondos, de tal manera que la autoridad, la ciudadanía, los medios de comunicación y los competidores puedan ejercer una adecuada supervisión y control. Ello debiera significar, en primer lugar, un compromiso por parte de los partidos políticos para la rendición de cuentas de manera oportuna, hecho que no viene siendo cumplido por la totalidad de beneficiarios de este sistema. En segundo lugar, los mismos partidos tampoco han realizado ningún tipo de esfuerzo por difundir el uso que han dado a los fondos otorgados, toda vez que ninguna de las 12 agrupaciones políticas beneficiarias presenta información disponible en su portal web, en caso de contar con uno.

8. La Ley de Organizaciones Políticas debiera establecer una obligación expresa que obligue a los partidos políticos beneficiarios del sistema de FPD a contar con un portal web de acceso a la ciudadanía y a comunicar en este los gastos realizados con los fondos públicos

otorgados, de manera clara y sistematizada, difundiendo el detalle de los montos, conceptos y proveedores contratados, junto con el sustento correspondiente a cada concepto reportado ante la ONPE. Ello, en aras de la transparencia de la información respecto del uso de los recursos públicos que les son asignados y la obligación de rendir cuentas frente a la ciudadanía.

9. El portal de la ONPE denominado “CLARIDAD” ha concentrado sus esfuerzos en transparentar únicamente los montos totales distribuidos a los partidos políticos en cada elección; sin embargo, aún adolece de falta de accesibilidad y transparencia de la información completa correspondiente a los gastos reportados por los partidos políticos. Esta información resulta de gran relevancia para la opinión pública y no se encuentra disponible de manera sistematizada y accesible, de tal forma que facilite el análisis y evaluación del uso que vienen dando los partidos a los fondos públicos respecto al nivel de ejecución por rubros de los gastos realizados, el respeto de los límites formales establecidos por la regulación ni la idoneidad del gasto reportado.

10. La ONPE debe ejercer sus facultades sancionadoras de manera efectiva y oportuna frente a las infracciones cometidas por los partidos políticos a la regulación del sistema de financiamiento que los rige, con la finalidad de generar los incentivos suficientes para que las rendiciones de cuentas se presenten de manera permanente y en los plazos establecidos por la ley, así como evitar que los partidos políticos financien actividades que no cuentan con el sustento correspondiente, como movilidades, refrigerios u otros, que debieran ser financiados con aportes privados para evitar desprestigiar al sistema de financiamiento público. Asimismo, dichas sanciones debieran desincentivar también que el subsidio otorgado se utilice para conceptos que no corresponden a los rubros autorizados por la regulación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACE Project. (1998-2022). *Partidos y Candidatos*. Recuperado el Septiembre de 2022, de ACE Red de Conocimiento Electorales: https://aceproject.org/ace-es/topics/pc/pca/pca02/pca02a/pca02a2

Amancio, N. L. (25 de Marzo de 2016). *El millonario gasto en publicidad electoral de Keiko Fujimori*. Recuperado el Mayo de 2022, de Ojo Público: https://ojo-publico.com/179/el-millonario-gasto-en-publicidad-de-keiko-fujimori

Aninat, I., & González, R. (Septiembre de 2014). Financiamiento permanente no electoral de los partidos políticos. *Propuestas de Políticas Públicas*(2), 61.

Barrueto, F. y. (2013). Tipologías de democracia representativa en América Latina. *Política y gobierno, XX*(2), 265-307.

Benza, P. (04 de Enero de 2020). *Partidos políticos se quedan sin opciones viables de financiamiento*. Recuperado el Mayo de 2022, de El Comercio: https://elcomercio.pe/politica/partidos/partidos-politicos-se-quedan-sin-opciones-viables-de-financiamiento-noticia/?ref=ecr

Cáceres, K. (2022). El acceso a los medios de comunicación de los partidos políticos en tiempos electorales en América Latina. En F. Freidenberg, *Reformas electorales en América Latina* (págs. 149-186). Ciudad de México: Universidad Autónoma de México.

Casas-Zamora, K. y. (2011). Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina. En K. y. Casas, *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina* (págs. 17-69). Ciudad de México: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), Organización de Estados Americanos (OEA) y Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Casas-Zamora, K., & Zovatto, D. (2016). Para llegar a tiempo: Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina. En F. Freidenberg, & B. Muñoz-Pogossian, *Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina (1978-2015)* (págs. 285-327). Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Chanamé, R., Vega, L., & Mendoza, R. (2017). El FPD. Una propuesta de sanción proporcional y razonable. *Elecciones 16*(17), 11-44.

Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. (2019). *Informe Final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política: Hacia la democracia del bicentenario.* Lima.

Congreso de la República. (9 de Octubre de 2003). Primera Legislatura Ordinaria de 2003 - Tomo II. *Diario de los debates*. Lima, Lima: Congreso de la República del Perú.

Congreso de la República. (1 de Noviembre de 2003). Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas. *https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H853479*. Lima, Perú.

Congreso de la República. (29 de Octubre de 2005). Ley 28617, Ley que establece la barrera electoral. *https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H902786*. Lima, Perú.

Congreso de la República. (30 de Noviembre de 2017). Ley 30689, Ley que modifica el Título VI de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y la Ley de Contrataciones del Estado, con el fin de prevenir actos de corrupción y el clientelismo en la políticas. *https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ley-que-modifica-el-titulo-vi-de-la-ley-28094-ley-de-organi-ley-n-30689-1592399-1*. Lima, Perú.

Congreso de la República. (26 de Septiembre de 2020). Ley 31046, Ley que modifica el Título VI "Del Financiamiento de los Partidos Políticos" de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas. *https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1267079*. Lima, Perú.

Corporación Andina de Fomento. (2019). *Integridad en las políticas públicas: claves para prevenir la corrupción.* Buenos Aires: CAF.

Corporación Latinobarómetro. (2021). *Latinobarómetro 2021.* Santiago de Chile.

Dahl, R. (1989). *La poliarquía. Participación y oposición.* Madrid: Tecnos.

De la Calle, H. (2004). Financiamiento político: público, privado, mixto. En S. y. Griner, *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina.* San José, Costa Rica: OEA e IDEA.

Dingemans, A. (Julio de 2015). Financiamiento electoral en perspectiva comparada. *Políticas y Democracia*(2), 1-24.

Durand, F. y. (2020). *El dinero de la democracia: quién financia los partidos políticos.* Fondo Editorial de la PUCP.

Ferreira Rubio, D. M. (2004). Financiamiento político en el Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. En *De las normas a las buenas prácticas* (págs. 271 - 294).

Ferreira Rubio, D. M. (2004). Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación. En *De las normas a las buenas prácticas* (págs. 77-106).

Fuentes, C., & Herrera, M. (2016). Financiamiento de la política en América Latina: Regulaciones y calidad de la democracia. En F. Freidenberg, & B. Muñoz-Pogossian, *Reformas Políticas a las Organizaciones de Partidos en América Latina (1978-2015)* (págs. 329-344). Ciudad de México: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP.

IDEHPUCP. (14 de julio de 2020). *Observatorio de casos anticorrupción y lavado de activos*. Recuperado el septiembre de 2022, de IDEHPUCP: https://idehpucp.pucp.edu.pe/observatorio-de-casos-anticorrupcion-y-lavado-de-activos/casos-materia-corrupcion/financiamiento-fuerza-popular/

La Mula. (11 de octubre de 2021). *Fuerza Popular contrató consultorías de Fernando Rospigliosi y Ursula Letona con financiamiento público*. 2021. https://redaccion.lamula.pe/2021/10/11/fuerza-popular-contrato-consultorias-de-fernando-rospigliosi-y-ursula-letona-con-financiamiento-publico/redaccionmulera/

Leal Espinosa, J. L. (2021). Financiamiento público para partidos políticos y su reflejo en el desarrollo nacional, perspectiva comparada Argentina - México. *Anales De La Facultad De Ciencias Juridicas Y Sociales De La Universidad Nacional De La Plata*(51).

OCDE. (2016). Financing Democracy. Funding of political parties and election campaigns and the risk of the policy capture. En OECD Public Gonvernance Reviews. OECD.

OCDE. (2017). *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente.* París: Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública.

ONPE. (16 de Marzo de 2005). Resolución Jefatural N° 060-2005-J-ONPE, Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios. LIma, Perú: El Peruano.

ONPE. (04 de Abril de 2006). Resolución Jefatural N° 084-2006-J-ONPE. *https://www.web.onpe.gob.pe/modMarco-Legal/Resoluciones/N084-2006-J.pdf*. Lima, Perú.

ONPE. (19 de Enero de 2017). Resolución Jefatural N° 000008-2017-J-ONPE, Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios. *https://www.web.onpe.gob.pe/modMarco-Legal/Resoluciones/RJ-008-2017.pdf*.

ONPE. (2018). *El financiamiento de los partidos políticos en el Perú: sistematización de la experiencia desde la ONPE.* Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE.

ONPE. (9 de Febrero de 2018). Resolución Jefatural N° 000025-2018-JN-ONPE, Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios. Lima, Perú.

ONPE. (29 de Noviembre de 2020). Resolución Jefatural N° 000436-2020-JN-ONPE. *https://elperuano.pe/NormasElperuano/2020/11/29/1907447-1/1907447-1.htm*.

ONPE. (30 de Noviembre de 2021). Resolución Jefatural N° 001669-2021, Relgamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios. *https://elperuano.pe/NormasElperuano/2021/11/30/2017191-1/2017191-1.htm*. Lima, Perú.

Proética. (s.f.). *Proetica.org.pe*. Recuperado el Mayo de 2022, de Caso Lava Jato: https://www.proetica.org.pe/casos-emblematicos/caso-lava-jato/

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2017). Desigualdades. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile. Santiago de Chile: PNUD.

Rodríguez, D. (2017). Partidos pobres, campañas ricas. En *Perú, Elecciones 2016* (págs. 39-55).

Rubio, D. M. (2004). Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación. En S. y. Griner, *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina.* San José, Costa Rica: Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).

Sahui, A. (Mayo-Agosto de 2016). La igualdad en la medida de la calidad democrática. Una revisión crítica de la propuesta de Leonardo Morlino. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 227*, 273-294.

Scherlis, G. (2022). El cambio de paradigma en la regulación de los partidos políticos latinoamericanos. En F. Freidenberg, *Reformas electorales en América Latina* (págs. 69-96). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Tanaka, M. (1998). *Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada.* IEP.

Tanaka, M. (2005). *Democracia sin partidos. Perú 2000-2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política.* IEP.

Triana, J. (2017). México debe ahorrar los 4 mil MDP que destina a partidos. En *Democracia & Elecciones. Financiamiento a partidos políticos y costo de las elecciones* (Vol. 8, págs. 17-21). Strategia Electoral.

Tuesta Soldevilla, F., & Mendieta, T. (2006). Hecha la ley, ¿hecha la trampa?: una evaluación del financiamiento de los partidos políticos. Derecho PUCP(59), 59-91.

Tuesta Soldevilla, F. (2011). Financiamiento de los partidos políticos en Perú. En P. Gutiérrez, & D. Zovatto, *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina* (pág. 642). Ciudad de México: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Organización de los Estados Americanos, Universidad Nacional Autónoma de México.

Tuesta Soldevilla, F. (13 de Setiembre de 2022). Plata como cancha mal repartida. *El Comercio*.

Zovatto, D. (2003). *Dinero y Política en América Latina: una visión comparada.* Lima: Asociación Civil Transparencia e International IDEA.

Zovatto, D. (2014). Visión general del dinero en la política hoy y los principales desafíos. En K. A. Idea Internacional, *Financiamiento de la Política en el Perú* (págs. 18-46). Lima: ONPE.