

EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL PERÚ

FREDDY SAGÁSTEGUI CRUZ*

Abogado egresado de la Pontificia Universidad Católica del Perú

SUMARIO: Introducción 1. Regulaciones de financiamiento de los partidos políticos e importancia del financiamiento de los partidos políticos en el Estado Democrático 2. Análisis del sistema de financiamiento de los partidos políticos en España 3. Análisis de la legislación peruana sobre financiamiento de partidos Políticos en el Perú 3.1. Antecedentes legales sobre la regulación de los partidos políticos en el Perú 3.2. Financiamiento público de los partidos políticos en la legislación peruana 3.3. Financiamiento privado de los partidos políticos en la legislación peruana 3.4. Financiamiento de los partidos políticos en los periodos electorales en el Perú 3.5. Régimen de control y sanción en el financiamiento de los partidos políticos en el Perú 4. Conclusiones 5. Bibliografía

Introducción

El presente trabajo analizará los criterios que el Estado ha adoptado sobre la financiación de los partidos políticos en la Ley de Partidos Políticos y su Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios. Por ello, en el primer capítulo explicaremos las causas por las cuales el Estado financia las actividades de los partidos, revisaremos los diferentes esquemas que hay de financiamiento de los partidos políticos, explicando sus ventajas y desventajas, así como la importancia de un sistema de financiamiento de los partidos políticos en los Estados.

En el segundo capítulo explicaremos el desarrollo legislativo sobre el financiamiento de los partidos políticos en España, incidiendo en las ventajas y desventajas del mismo, y finalmente, desarrollaremos el tratamiento jurídico del Perú en el financiamiento de los partidos, enfatizando en los criterios que el legislador ha adoptado y las mejoras que se puede hacer al sistema peruano, para esto último nos servirá como referencia la experiencia española sobre este tema.

1. Regulaciones de financiamiento de los partidos políticos e importancia del financiamiento de los partidos políticos en el Estado Democrático

Debemos empezar analizando el porqué los Estados financian las actividades de los partidos políticos, una primera aproximación es distinguir la actividad que cumplen los partidos políticos en relación con otras asociaciones, los partidos cumplen una utilidad pública, lo que ha llevado al Estado a fomentarlas y tutelarlas¹.

No obstante, podemos mencionar otros motivos por los cuales el Estado financia a los partidos²:

La integración de los partidos en el sistema político y el reconocimiento jurídico de las funciones que desarrollan en los regímenes democráticos, lo cual conlleva que se produce su constitucionalización, incluso definiendo las funciones de los partidos políticos en el sistema constitucional como parte de la estructura democrática del Estado, a la vez que se enfatiza el reconocimiento de un derecho subjetivo a crear y participar en los partidos, estableciéndose ciertos límites y privilegios sobre su creación y actividades³.

La insuficiencia de los recursos propios, lo cual conlleva que la cuantía de los procesos electorales sean cada vez más largos y frecuentes, y la necesidad de mantener una organización permanente de profesionales de la política.

Otros autores como José de Andrea Sánchez mencionan adicionalmente otro factor como los escándalos políticos-financieros, muchas veces ocasionados por la utilización ilegal de los fondos públicos con fines partidistas⁴.

Sin embargo, también debemos indicar que a la vez hay argumentos en contrario como originar una tendencia conservadora, favoreciendo el mantenimiento del sistema, protección de la estructura partidista, no se garantiza la ausencia de búsqueda de vías de financiación ilícitas u ocultas, entre otros.

Los partidos políticos necesitan financiamiento para sus diferentes actividades, pero podemos dividirlos en dos tipos: las campañas electorales y las que se realizan con independencia de la época electoral (como por ejemplo: organización permanente, educación al ciudadano), pero debe tenerse en cuenta que el periodo en el que más gasta un partido es el periodo electoral, además de ser el periodo don-

* El presente trabajo fue realizado como parte de los trabajos de investigación del Doctorado en Derecho: Programa General en la Universidad Carlos III de Madrid (España). El autor agradece al Dr. Emilio Pajares Montolío, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid, por el asesoramiento en el presente trabajo.

¹ PAJARES MONTOLIO, Emilio. *La financiación de las elecciones*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1998, p. 28.

² *Ibidem*, p. 29.

³ Emilio Pajares menciona que en la constitucionalización de los partidos se busca alcanzar tres objetivos: evitar que los partidos dependan de una cambiante financiación privada, la necesidad de limitar la influencia del dinero y asegurar la igualdad de la competencia política, y procurar la igualdad de oportunidades entre formaciones políticas.

⁴ SANCHEZ, José de Andrea. «*Los partidos políticos. Su marco teórico-práctico y las finanzas de la política*», en: www.bibliojuridica.org/libros/1/350/13.pdf, p. 249.

de se hace más necesario el acceso de la ciudadanía a las propuestas de los partidos. Sin embargo, en tanto que un partido tiene una vocación de continuidad, el financiamiento de los partidos debe también considerarse en los periodos no electorales.

El tema del financiamiento de los partidos ha estado asociado a escándalos de corrupción, narco-financiamiento, lo cual ha perjudicado en la percepción de la ciudadanía sobre los partidos y la política en general, ocasionando una pérdida progresiva del prestigio de la política (propiciando la aparición de figuras denominadas «outsider»), un desinterés de la política (en especial de los jóvenes) y un ensanchamiento de la brecha entre ciudadanos y política, lo cual tarde o temprano puede afectar la legitimidad de la democracia⁵.

Por ello, la regulación del financiamiento de los partidos políticos y el desarrollo del mismo en los países es importante en las democracias, esto considerando que entre las consecuencias de un desarrollo negativo del tema está el enturbiar la transparencia de las elecciones y deteriorar la legitimidad del sistema democrático.

Considerando lo antes referido, podemos indicar que los Estados han elaborado diferentes formas de financiamiento, así tenemos, normas que atienden a un financiamiento exclusivamente privado, normas que atienden a un financiamiento mixto (parcial privado y parcial estatal) y normas que atienden a un financiamiento estrictamente estatal.

Un financiamiento exclusivamente privado puede ser positivo en tanto que los recursos que se obtengan de los ciudadanos son una muestra de la estrecha relación partido-ciudadano (aunque es conveniente establecer topes a las contribuciones individuales), la necesidad de recolectar dinero es un fuerte incentivo para reclutar nuevos miembros, además, se tiene la virtud de inducir a los partidos políticos a afinar sus puentes de contacto con la sociedad, pues estos pueden retirar no sólo su voto, sino también sus aportaciones.

Sin embargo, la desventaja es que los recursos privados pueden desequilibrar las condiciones de la competencia y que en el extremo exista la injerencia de grupos de interés que pueden erosionar el propio circuito partidista⁶, una influencia desmesurada de individuos o grupos económicos sobre los partidos frente a la necesidad de los partidos de contar con recursos económicos para financiar las campañas electorales y sus actividades ordinarias, mucho más si la tendencia actual es a una disminución de los aportes de los simpatizantes de los partidos.

Las normas que atienden al financiamiento exclusivamente estatal tiene la ventaja de eliminar la participación y presiones que pueden hacer los particulares en los partidos políticos, garantiza la independencia de los partidos, permite a los partidos contar con condiciones

adecuadas de equidades en la competencia, y de evitar la tentación de acudir a las fuentes ilegítimas de financiación, que los partidos puedan ser prisioneras de grandes agentes, o incluso de grupos de interés⁷. Este sistema busca una mayor transparencia en la financiación de los partidos, además esto acompañado con la percepción que los partidos juegan un papel trascendental en los sistemas democráticos, de ahí que el Estado debe asegurar que los partidos dispongan del apoyo y recursos para su financiamiento ordinario y electoral, y para su institucionalización y fortalecimiento democrático⁸.

Sin embargo, existe la desventaja de propiciar la pérdida de contacto del partido con la ciudadanía, pues al tener los partidos los recursos proporcionados por el Estado para cubrir sus necesidades de gasto, estos no se preocuparán por ganar adeptos ni donaciones de terceros que contribuyan con los gastos que generen las actividades ordinarias ni las etapas electorales.

Las normas que atienden al financiamiento mixto es el mecanismo que más se utiliza en América Latina; estas normas son importantes en tanto disminuyen la posibilidad de influir los intereses privados sobre los partidos en caso de donaciones, protegiendo al Estado de agrupaciones políticas (en caso sean elegidas para gobernar) que sean fachadas de grupos de poder que siendo legales o ilícitos apoyan a la agrupación, no en función de los intereses de la Nación, sino del provecho propio⁹.

En este esquema mixto, la financiación del Estado puede ser directa (en dinero o bonos) o indirecta (beneficios tributarios, acceso a medios de comunicación, etc.).

Los métodos de distribución del financiamiento público directo suelen ser los siguientes: equitativo (partes iguales), proporcional a la fuerza electoral, método combinado entre los dos supuestos antes explicados, método en que una parte se distribuye proporcional a la fuerza electoral y la otra parte considerando la representación parlamentaria.

En la mayoría de las legislaciones que desarrollan el financiamiento público hay un tope mínimo que deben cumplir los partidos para acceder al financiamiento público (como por ejemplo tener representación parlamentaria), se establecen prohibiciones en algunos casos de donaciones privadas o estatales como: prohibición de sindicatos, patronales o asociaciones de culto, de empresas concesionarias del Estado, donaciones anónimas, de origen ilícito, procedentes de recursos del Estado¹⁰.

Igualmente es relevante indicar que en esta estructura debe haber un órgano de control y fiscalización del financiamiento de los partidos (generalmente es el organismo electoral), así como sanciones dirigidas a castigar la inobservancia de la legislación sobre financiamiento de los partidos y las campañas electorales.

⁵ ZOVATTO, Daniel. «Estudio comparado de las características jurídicas y prácticas del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina», en: ALCANTARA, Manuel; Barahorma, Elena (coords). **Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina**. México DF: Universidad Iberoamericana, 2003, p. 41.

⁶ WOLDENBERG, José. «El financiamiento a la política», en: HERNANDEZ, María del Pilar. **Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas**. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, en: <http://www.bibliojuridica.org/libros71/347/21.pdf>, p. 306.

⁷ Ibidem, p. 305.

⁸ ZOVATTO, Daniel. Op. Cit, p. 59.

⁹ EGUIGUREN PRIALLE, Francisco. **Consideraciones para una propuesta de ley de partidos políticos**. Lima: Konrad Adenour, 2002, p. 53.

¹⁰ RAMÓN ROLLÓN, María Luisa. «La financiación de los partidos políticos en América Latina: Estado actual y propuesta de reforma», en: **Revista de Estudios Políticos**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, N° 102, octubre- diciembre 1998, p. 334.

Las normas que atienden al financiamiento mixto de financiamiento son importantes en tanto que contribuyen a disminuir las posibilidades de influencia de terceros sobre los partidos; esto es importante, por cuanto en varios países se han presentado casos de financiamiento de campañas electorales presidenciales por parte de narcotraficantes y otros sectores que buscan influir en las decisiones de los gobernantes, asimismo, este sistema busca crear condiciones más equitativas en la competencia electoral y transparencia de los partidos en los manejos de sus finanzas.

Si bien podemos afirmar de manera genérica que el tema de financiamiento de los partidos políticos está vinculado a la falta de legitimidad de los partidos políticos y la corrupción política, y que si bien hemos expuesto tres tipos de regulación sobre este tema, y pese a que la regulación mixta se ha consolidado en América Latina, debemos indicar primero que hay una estrecha vinculación del financiamiento de los partidos políticos con las características específicas del sistema político en general, como con la del sistema de partidos en particular; segundo, su relación indisoluble con los valores de la cultura política y de la idiosincrasia social, lo que puede llevar a que una misma solución sea evaluada de manera totalmente contradictoria en contextos diferentes¹¹.

Por tanto, no hay una regulación que por sí misma nos resuelva los problemas existentes en relación al financiamiento de los partidos políticos, toda regulación que se pretende realizar debe tener en cuenta su contexto, las actitudes y el comportamiento de los partidos y qué se quiere cambiar, y que este cambio vaya acompañado de un modificación en la actitud de los propios partidos.

2. Análisis del sistema de financiamiento de los partidos políticos en España

En este capítulo desarrollaremos la legislación sobre financiamiento de partidos políticos de España, buscando resaltar los aspectos positivos de la misma y los aspectos negativos que se deben cambiar para mejorar la regulación en este tema.

La Constitución Española refiere que los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política. Igualmente menciona que su creación y ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley (artículo 6º de la Constitución Española); nos parece acertado que la Constitución establezca las pautas básicas de un partido político como el ser la expresión del pluralismo político y que son instrumentos para la participación política.

Mediante Ley Orgánica N° 6/ 2002, Ley de Partidos Políticos, se establece que cualquier español puede crear un partido político de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y en la ley (art. 1 de Ley N° Orgánica N° 6/2002), respecto al tema de financiamiento de los partidos políticos, se indica que este se realizará conforme a lo establecido en la Ley Orgánica N° 3/ 1987 (sobre financiamiento de los partidos

políticos), Ley Orgánica N° 2/ 1982 (Ley del Tribunal de Cuentas) y Ley 7/ 1988 (Ley de funcionamiento del Tribunal de Cuentas).

El Estado debe establecer cada año una determinada suma destinada a la financiación de los partidos, esta cantidad se distribuye según la siguiente forma: un tercio en forma proporcional entre los partidos que han obtenido representantes en el Congreso de Diputados y los otros dos tercios se repartirán entre los mismos partidos de acuerdo con el número de votos obtenidos en las elecciones¹².

Con relación a los votos debemos precisar que la ley establece un umbral de votos computados para las subvenciones, en este caso se consideran los emitidos en las circunscripciones donde se hayan alcanzado el umbral del 3 %.

En este esquema hay que resaltar dos aspectos, primero que no se establece la cantidad que habrá de figurar en el presupuesto general del Estado, sino que será el legislador quien sin tener un límite puede incrementar de año a año estas aportaciones a los partidos, lo cual ha venido ocurriendo con incrementos razonables, sin embargo, en este último punto se sugiere que estas partidas deben corresponder a algún criterio objetivo que impida la total discrecionalidad del Parlamento¹³; un segundo aspecto es que los partidos extraparlamentarios no consiguen financiamiento estatal, es decir un partido puede haber obtenido un alto número de votos pero por no haber logrado conseguir un escaño se le excluye del financiamiento estatal, esto puede ser considerado discriminatorio, es más puede considerarse que este esquema terminará favoreciendo el statu quo de los partidos, por lo que aconseja que el reparto del financiamiento estatal debe alcanzar a todos los partidos teniendo como criterio la fuerza electoral¹⁴.

Igualmente, sobre este punto Roberto Blanco indica que no sólo es discriminatorio, sino que incluso los grandes partidos resultan favorecidos y los pequeños perjudicados, igualmente critica la marginación del Senado a la hora de hacer el cálculo de las correspondientes subvenciones¹⁵.

Cabe indicar que mediante Ley Orgánica N° 5/1985 (Ley de Régimen Electoral General) el Estado también destina determinados montos a favor de los partidos en campañas electorales; asimismo, el Reglamento del Congreso y del Senado reconoce subvenciones del Estado a grupos parlamentarios de las Cortes Generales.

En campañas electorales, el Estado subvenciona los gastos ocasionados por los partidos¹⁶ (gasto electoral que realiza el partido desde

¹² HOLGADO GONZALEZ, María. **La financiación de los partidos políticos en España**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003, p. 150.

¹³ BLANCO VALDEZ, Roberto. «Consideraciones sobre la necesaria reforma del sistema español de financiamiento de los partidos políticos», en: **Centro de Estudios Constitucionales. La financiación de los partidos políticos. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 51.

¹⁴ HOLGADO GONZALEZ, María. **Ob. cit.**, p. 151.

¹⁵ BLANCO VALDEZ, Roberto. **Ob. cit.**, pp. 48 y 49.

¹⁶ El Artículo 130º de la Ley N° 05/1985 indica todo un conjunto de supuestos que se pueden considerar gastos electorales como: publicidad (directa e indirecta), propaganda, alquiler de locales, remuneraciones, intereses de los créditos, confección de sobres y papeles.

¹¹ HERNANDEZ, María del Pilar. «Financiación de los partidos políticos. Replanteamientos y estudio comparado en Iberoamérica», en: <http://www.us.es/cidc/ponencias/lectorales/PilarHernandez.pdf>, p. 58.

el día de la convocatoria hasta el día de la proclamación), sin embargo, estas subvenciones están condicionadas a que los partidos obtengan las plazas de Diputado, Senador, miembro del Parlamento Europeo o miembros de las corporaciones municipales (art. 127.2 de Ley N° 05/1985), incluso la ley establece la posibilidad de que el Estado conceda adelantos de las subvenciones a los partidos, indicando un tope del 30% de las subvenciones que el partido ha percibido en las últimas elecciones.

Cabe indicar que corresponde a la Junta Electoral Central velar por el cumplimiento de las normas electorales, pudiendo recabar la colaboración del Tribunal de Cuentas, incluso informa al Tribunal sobre el resultado de la fiscalización que desarrolla.

Dentro de los 125 días posteriores a las elecciones los partidos que hubieren reunido los requisitos para recibir las subvenciones deben presentar los estudios de contabilidad al Tribunal de Cuentas, igualmente, las entidades financieras que han concedido créditos a los partidos y las empresas que han facturado por gastos superiores a 6,000 euros deben informar de esto al Tribunal de Cuentas¹⁷.

En un momento posterior a la presentación de los documentos por parte de los partidos políticos, éstos deben entregar las subvenciones debiendo los partidos presentar un aval bancario y certificación de haber obtenido las vacantes de Diputado, Senador, Parlamento Europeo, entre otros.

En términos generales podemos indicar que con excepción del supuesto de gastos electorales, la ley N° 3/ 1987 sistematiza las diferentes fuentes jurídicas que regulan la financiación de los partidos políticos, sobre todo incide en las aportaciones que realiza el Estado a favor de los partidos, puesto que el legislador español ha optado por un modelo público de financiación; esto considerando la reserva que tiene el legislador sobre las donaciones privadas, tanto así que estas donaciones están rodeadas de limitaciones y de la publicidad necesaria, así tenemos que se les impone un tope a las donaciones de una misma persona (natural o jurídica)¹⁸, al igual que no pueden sobrepasar el 5 % de la cantidad asignada por el presupuesto general¹⁹.

Asimismo, la norma establece que las donaciones no pueden ser realizadas por empresas que prestan sus servicios, realicen obras o suministro para el Estado, y si el partido incumple estas prohibiciones se le impone una multa equivalente al doble de la donación recibida.

Sin embargo, tenemos que indicar que los partidos también tienen otros recursos privados como las cuotas de los afiliados, pero lamentablemente existe una baja tasa de afiliados a los partidos políticos, con lo cual este medio no es una fuente importante de generar recursos a los partidos, esto debido a una debilidad organizativa de los partidos en España que ha determinado que los mismos dependan en una medida significativa de la financiación pública estatal²⁰.

Otras opciones son: el crédito bancario, recurso muchas veces mal usado por los partidos con lo cual el partido puede terminar dependiendo de la banca al no poder cancelar dichas deudas, el rendimiento del patrimonio del partido, recurso pocas veces usado, entre otros²¹.

Corresponde al Tribunal de Cuentas controlar la recepción de las donaciones, pudiendo solicitar a los partidos la relación de aportaciones privadas, el nombre de los donantes, dirección de los donantes y los montos de las mismas.

En el caso de donaciones en época electoral, la Ley N° 05/1985 establece la prohibición de aportaciones a las cuentas electorales que provengan de la Administración Pública, empresa del sector público, así como empresas que prestan servicios o realizan suministros para la Administración Pública, no se permite la aportación de personas extranjeras y se establece un tope para las donaciones (6,000 euros) de personas (art. 128 de Ley N° 05/1985).

Por lo que se puede concluir que el legislador no tiene interés en que la financiación privada de los partidos ocupe un lugar importante en los ingresos de los partidos, en contraste hay una fuerte tendencia a la financiación pública que contribuya a terminar a que los partidos recurran a las fuentes de financiación dudosas o ilegales, las cuales no solo ocasionan peligro a la autonomía de los partidos sino también afecta la transparencia y las desigualdades sociales del sistema democrático²².

Con relación al control de la financiación de los partidos políticos debemos indicar que corresponde al Tribunal de Cuentas realizar dicho control, pero debemos indicar que la propia ley refiere a un control interno de los partidos políticos, esto último como parte de una aplicación de la democracia interna de los partidos.

El propio Tribunal Constitucional también refiere que el funcionamiento democrático también se traduce en los derechos de los afiliados sobre el partido, tendentes a asegurar su participación en las decisiones y en el control del funcionamiento interno de los partidos²³.

Entre estos derechos debemos entender el acceder a la información sobre la situación financiera del partido, y de ser el caso solicitar las auditorías que correspondan, el propio partido debe preocuparse por establecer un sistema de control interno, sin embargo, la legislación sobre este tema es deficiente pues sólo indica que debe haber un sistema de control interno que garantice la intervención y contabilización de los actos de contenido económico (art. 10 de Ley N° 3/1987).

Por lo antes indicado, el Tribunal de Cuentas elaboró un proyecto de sistema de normalización de contabilidad adaptado a las necesidades de las organizaciones políticas dentro del Plan General de Contabilidad.

¹⁷ Cabe indicar que el artículo 134.1 de Ley N° 05/1985 faculta al Tribunal de Cuentas pedir aclaraciones y documentos suplementarios necesarios.

¹⁸ La Ley Orgánica N° 3/ 1987 refiere de un tope de 10 millones de pesetas.

¹⁹ Respecto de este tema cabe indicar que dicho límite se refiere a las donaciones anónimas, sin embargo, resulta cuestionable que se exija la identificación del donante si éste realiza una donación en periodo electoral pero no se exija lo mismo para las donaciones en periodos no electorales.

²⁰ BLANCO VALDEZ, Roberto. *Ob. cit.*, p. 41.

²¹ El artículo 2° de la Ley N° 3/ 1987 refiere que los recursos de los partidos políticos son: financiación pública, subvenciones públicas por gastos electorales, subvenciones estatales de los grupos parlamentarios de las Cámaras y Cortes Generales, recursos de la actividad privada, herencia, créditos, aportaciones de afiliados, etc.

²² HOLGADO GONZALEZ, María. *Ob. cit.*, p. 147.

²³ Fundamento jurídico N° 3 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 56/1995.

Según el procedimiento establecido en la ley, los partidos al finalizar el ejercicio deben presentar ante el Tribunal de Cuentas una contabilidad detallada sobre los ingresos y gastos; posteriormente, el Tribunal en un plazo de 8 meses debe pronunciarse sobre la documentación presentada, si bien en varias oportunidades el Tribunal se ha demorado en pronunciarse esto se debe a que los partidos frecuentemente presentan su contabilidad de distintas formas, no ajustándose al Plan General de Contabilidad, pero como antes referimos el problema se da por cuanto la propia ley sólo contempla la obligación de los partidos de entregar sus estados de cuentas sin desarrollar otros temas importantes como la estructura y control de las cuentas.

Una herramienta que se podría adoptar es la obligación que los partidos previamente realicen auditorías de sus cuentas, esto facilitaría la tarea del Tribunal de Cuentas pues les permitiría contrastar si el informe del partido y el del auditor guardan coherencia²⁴.

En el caso de campañas electorales, como antes indicamos los partidos deben presentar sus estudios de contabilidad detallada ante el Tribunal de Cuentas, el mismo que tiene 200 días para pronunciarse sobre la regularidad de las contabilidades electorales.

La Ley de Financiamiento no es clara sobre las sanciones a imponer a los partidos que incumplen, se entiende que le corresponde al Tribunal de Cuentas pero no se indica que sanciones se debe imponer, solamente es clara en el caso de las vulneraciones al límite de las donaciones privadas, hay juristas que sugieren que en casos de irregularidades graves respecto a las obligaciones contables de los partidos, el Tribunal de Cuentas debe proponer la retirada o reducción de las subvenciones públicas anuales²⁵.

Más claro es el caso de las sanciones que pueden recibir los partidos en las campañas electorales en las que si el Tribunal de Cuentas detecta irregularidades en las contabilidades de los partidos puede proponer la no adjudicación o reducción de las subvenciones estatales al partido (artículo 135.2 de Ley Nº 05/1985), además, debe remitir los resultados de su fiscalización al Gobierno, con lo cual se puede percibir una sanción directa a los partidos infractores.

Este esquema de fiscalización de partidos por parte del Tribunal de Cuentas tiene problemas aparte de los antes señalados, por cuanto la fiscalización es un control contable, en que se procede a examinar el ajuste de la documentación presentada con las previsiones legales, además, esta fiscalización no tiene alcance universal sino sólo será para los partidos que hayan recibido las *subvenciones*²⁶. Además, los informes que debe elaborar el Tribunal de Cuentas sólo permiten conocer lo que consta en el «debe» de la cuenta de pérdidas y ganancias que se presentan en la contabilidad anual²⁷.

Por lo antes mencionado, el régimen sancionador no resulta satisfactorio y no contribuye a la operatividad del control en materia de financiación de los partidos políticos.

3. Análisis de la legislación peruana sobre financiamiento de partidos Políticos en el Perú

En este capítulo desarrollaremos como se concibe los partidos políticos dentro de la Constitución Política del Perú, el tratamiento legislativo sobre el financiamiento público y privado de los partidos políticos, así como las funciones de control y sanción por parte del Estado en este tema, para ello resaltaremos los aspectos positivos de la regulación sobre el referido tema, así como criticaremos los aspectos negativos que la misma y las aportaciones necesarias para una mejor regulación.

3.1. Antecedentes legales sobre la regulación de los partidos políticos en el Perú

La Constitución Política del Perú no regula la figura de los partidos políticos, únicamente podemos asociar este tema con el derecho de asociación que se establece en la Constitución, indicando expresamente que toda persona tiene derecho a asociarse y a constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro, sin autorización previa y con arreglo a ley (artículo 2, inciso 13 de la Constitución Política del Perú), pero se debe tener en cuenta lo indicado en el Código Civil en su título II, sección segunda, al referirse que la asociación es una organización estable de personas naturales o jurídicas, o de ambas, que a través de una actividad común, persigue un fin no lucrativo (artículo 80º del Código Civil).

Sin embargo, debemos cuestionar que la Constitución no haga ninguna referencia a los partidos políticos, en este punto es distinto el caso español en el que se hace indica que los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos para la participación política.

Asimismo, debemos indicar que hasta la emisión de la Ley 28094, Ley de Partidos Políticos, en el Perú no se contaba con una regulación sobre partidos políticos que desarrolle temas importantes como democracia interna de los partidos, fuentes de financiamiento de los partidos, financiamiento público o privado de los partidos y supervisión del uso del financiamiento de los partidos.

No obstante, si revisamos los estatutos de los partidos políticos existen ciertas pautas sobre el financiamiento de los partidos²⁸, pero tenemos que indicar que los partidos políticos han venido obteniendo sus recursos sin ampararse en ninguna ley, salvo la aplicación de forma supletoria la regulación de las asociaciones civiles establecidas en el Código Civil²⁹.

²⁴ HOLGADO GONZALEZ, María. *Ob. cit.*, p. 249.

²⁵ *Ibidem*, p. 252.

²⁶ PAJARES MOTOLIO, Emilio. «*El Tribunal de Cuentas y los límites del control de la financiación de los partidos políticos*», en: <http://www.us.es/cidc/ponencias/electoral/EmilioPajares.pdf>, p. 4.

²⁷ *Ibidem*, p. 8.

²⁸ Así partidos como Acción Popular en su estatuto establece como fuentes las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, ingresos de los servicios que presten y los obtenidos por actividades institucionales, ingresos que generen sus activos, donaciones y legados; el APRA tiene como fuentes el aporte de sus afiliados, el producto de sus actividades que realicen con fines institucionales, donaciones, legados, aportes de los congresistas, alcaldes (10% de sus ingresos), derechos de autor cedidos al partidos por sus autores.

²⁹ MIRO QUESADA, Francisco. «*Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en el Perú*», en: INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Financiación de la Política en Iberoamérica*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 1996, p. 488.

Cabe indicar que el tema de la regulación de los partidos políticos es un tema pendiente desde hace varios años, pero con el regreso a la democracia en el año de 2001 el tema tomo vigencia, y desde el 1 de noviembre de 2003 entro en vigencia la primera ley peruana que regula los partidos políticos, ley N° 28094, esta ley desarrolla un conjunto de temas importantes como: definición de partidos políticos, objetivos de los partidos, inscripción de partidos políticos, constitución de movimientos políticos, democracia interna, financiamiento de los partidos políticos, entre otros.

Asimismo, con fecha 16 de marzo del 2005, considerando la Segunda Disposición Transitoria de la Ley N° 28094, la cual establece que los organismos electorales dictarán las normas reglamentarias de su competencia, la Oficina Nacional de Procesos Electorales publico la Resolución Jefatural N° 060-05-J/ONPE, Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, para este trabajo se desarrollarán no sólo lo establecido en la Ley de Partidos Políticos sino los principales temas que desarrolla este reglamento.

Debemos indicar a manera de comentario que estas normas sobre partidos políticos se van a desenvolver en un contexto donde existen partidos muy informales, es decir, en muchos casos sin contar con un contador que maneje las cuentas del partido, sin tener libros contables, sin ninguna transparencia en sus elecciones internas, por tanto, considero que estas normas contribuirán a la formalización de estos partidos, pues se verán en la necesidad de adecuarse a las normas si desean subsistir como formación política.

Esta situación va acompañada de varias formaciones que no son partidos políticos, sino movimientos independientes, sin una ideología que fije su rumbo y muchas veces formados específicamente para una determinada elección, los cuales en caso no ganen las elecciones desaparecen, incluso, si ganan no logran conformarse como partidos políticos.

Por ello, será interesante verificar cual será el comportamiento de los partidos en el Perú en cuanto a su adecuación a las normas dictadas sobre partidos políticos, y si estos movimientos independientes finalmente se constituirán en partidos políticos o con el transcurrir del tiempo desaparecen.

En el caso de España, considero que la situación sí es diferente pues existen dos partidos políticos con una amplia experiencia política (Partido Popular y Partido Socialista Obrero Español), partidos muy estables y con presencia nacional y no enfrentan la realidad de movimientos independientes que son formaciones efímeras creadas específicamente para una elección.

3.2. Financiamiento público de los partidos políticos en la legislación peruana

La Ley de Partidos Políticos, Ley N° 28094, define al partido político como asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado y cuyo objeto es participar por medios lícitos, democráticamente, en asuntos públicos del país dentro del marco de la Constitución Política del Estado y de la ley de partidos políticos (artículo 1° de Ley N° 28094).

Asimismo, los partidos tienen todo un conjunto de fines y objetivos que cumplir, entre los principales podemos indicar el asegurar la vi-

gencia y defensa del sistema democrático, contribuir a preservar la paz, libertad y vigencia de los derechos humanos, representar la voluntad de los ciudadanos y canalizar la opinión pública, contribuir a la educación y participación política de la población para forjar una cultura cívica y democrática, contribuir a la gobernabilidad del país, entre otros (artículo 2° de Ley N° 28094).

Considerando los puntos antes referidos el legislador peruano ha optado por un sistema mixto en el que se desarrolle dos tipos de fuente de financiamiento, el financiamiento público y el financiamiento privado.

El Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios define al financiamiento público directo como la transferencia de fondos del tesoro público a los partidos y destinados a la formación, capacitación, investigación y para solventar sus gastos de funcionamiento ordinario (artículo 4° de Resolución Jefatural N° 060-05-J/ONPE).

En el caso de Perú sólo los partidos políticos que obtienen representación en el Congreso de la República reciben financiamiento público directo, por lo que se excluye de este esquema a los movimientos y organizaciones políticas de alcance local o regional, lo cual tiene como objeto incentivar la conformación de partidos políticos de alcance nacional³⁰. El Estado destinará el equivalente al 0,1% de la Unidad Impositiva Tributaria por cada voto emitido para elegir representante al Congreso. Los fondos se otorgan con cargo al Presupuesto General de la República y son recepcionados por los partidos para usarse en actividades de formación, capacitación e investigación durante el quinquenio posterior a la elección, igualmente pueden usar estos fondos para el funcionamiento ordinario.

La transferencia de los fondos a los partidos debe hacerse a una razón de un quinto por año, teniendo como patrón que un 40% en forma igualitaria a todos los partidos con representación en el Congreso y un 60% en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido político en la elección de representantes al Congreso (artículo 29° de Ley N° 28094).

Esta distribución de los fondos públicos recién se aplicarán a partir de enero del año 2007, de acuerdo con los resultados de las elecciones generales para elegir al Congreso de la República (Tercera Disposición Transitoria de Ley N° 28094) que se debe realizar en el año 2006, pero se hará de forma progresiva, considerando las previsiones presupuestales y las posibilidades de la economía nacional.

Sobre este punto el Reglamento refiere que la Oficina Nacional de Procesos Electorales realizara los cálculos de los montos que corresponderán al financiamiento públicos directo y presentará un informe al Ministerio de Economía y Finanzas y al Congreso de la República indicando el monto final y el que corresponde por cada año a los partidos (artículo 5° de Resolución Jefatural N° 60-05-J/ONPE).

Debemos criticar que el financiamiento público se haya diseñado específicamente a los partidos que haya obtenido alguna representación en el parlamento, si bien en algunas legislaciones como la española se mantiene este criterio, esto en la realidad peruana es cuestio-

³⁰ INTERNATIONAL IDEA / TRANSPARENCIA. **Ley de Partidos Políticos: La construcción de un consenso**. Lima: Asociación Civil Transparencia e International IDEA, 2004, p. 36.

nable, pues consideramos que se ha negado a los partidos locales y regionales la posibilidad de acceder a este financiamiento, esto en un contexto donde el Perú está desarrollando un proceso de descentralización en la cual se crean regiones, lo cual muy posiblemente conlleve a la formación de partidos locales o regionales, por lo que es factible que se creen situaciones en las cuales haya un partido regional que haya logrado ganar las elecciones regionales, con lo cual dirige el gobierno en su región y sin embargo, por el hecho de no contar con representación en el Congreso no podrá acceder al financiamiento público.

Consideramos que el legislador pudo ser más flexible, es más existen casos como en las legislaciones de México y Colombia donde se distribuye un porcentaje del financiamiento a todos los partidos, y otro porcentaje según ciertos criterios, como por ejemplo el número de parlamentarios obtenidos, esta posición nos parece más flexible y que se pudo ser adoptada en el caso peruano.

Otro tema a mejorar es que los fondos públicos que se destinen a los partidos forman parte del presupuesto de la República, la cual es aprobada por el Congreso de la República; y si bien en la norma se menciona que estos fondos se distribuirán de forma progresiva y teniendo en cuenta las previsiones presupuestales y las posibilidades económicas, considero que al igual que en el caso español estos fondos públicos deben corresponder a algún criterio objetivo con la finalidad de evitar subjetividades o arbitrariedades en el Parlamento.

Debemos considerar que el Estado crea otras facilidades a los partidos como el ámbito tributario, ya que si bien se indica que el régimen tributario que se aplica a los partidos es el mismo que el correspondiente a las asociaciones, se exceptúa a los partidos del pago de los impuestos directos (artículo 33° de la Ley N° 28094), otra facilidad es que en épocas no electorales los medios de comunicación de propiedad del Estado deben otorgar todos los meses cinco minutos a todos los partidos políticos con representación en el Congreso para la difusión de sus propuestas y planteamientos, correspondiendo a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios la asignación respectiva (artículo 41 de la Ley N° 28094).

Por ello, la Gerencia mediante resolución precisará la lista de partidos y alianzas con derecho al espacio no electoral, a la vez la radio y televisión nacional deben presentar a la Gerencia las propuestas de programación de los espacios en que se difundirán los alcances de los partidos³¹.

Respecto a este tema, el Reglamento indica que los partidos deben usar estos espacios para difundir sus propuestas o planteamientos, pero se prohíbe para ser usado para publicidad con fines electorales así como para agraviar a los demás partidos, instituciones públicas o privadas, o el honor de las personas (artículo 30° de la Resolución Jefatural N° 060-05-J/ONPE), correspondiendo a la Gerencia supervisar el cumplimiento de lo antes indicado.

3.3. Financiamiento privado de los partidos políticos en la legislación peruana

La Ley de Partidos Políticos menciona como recursos que pueden considerarse dentro del financiamiento privado las cuotas o aportes en dinero de los afiliados, productos de las actividades propias del partido y rendimientos de su patrimonio, (pero establece un tope de 30 UIT si no se puede identificar a los aportantes al año), ingresos procedentes de otras aportaciones, créditos, legados en dinero o especies que provengan de una misma persona teniendo como tope 60 UIT al año (artículo 30° de la Ley N° 28094).

Todas las aportaciones deben declararse y registrarse en los libros contables, además, los aportes en efectivo superiores al 5% de la UIT deben constar en un comprobante de aportes en efectivo, preimpreso, con numeración correlativa, conteniendo el nombre de la persona y su documento de identidad, razón social y Registro Único de Contribuyente en caso de persona jurídica (artículo 34° de la Resolución Jefatural N° 060-05/J-ONPE).

Si la aportación se realiza directamente a una cuenta bancaria del partido, este debe cumplir con verificar que se cumpla con obtener la información para identificar a la que realizó el aporte. En el caso de aportes en especies se tendrá como referencia el valor del mercado al momento de la entrega.

Con relación a los aportes de partidos extranjeros y de agencias de gobiernos extranjeros se debe cumplir con haber suscrito un convenio especificando los fines del financiamiento, importe, naturaleza de las actividades de formación, capacitación³², investigación y plazos de ejecución, así como que los montos transferidos deben ingresar a la cuenta del partido (artículo 41° de la Resolución Jefatural N° 060-05-J/ONPE).

En el caso de créditos que obtengan los partidos políticos, se debe sustentar mediante el contrato en los que se determine el monto del crédito, plazos, cronogramas de pago, tasa de interés, etc.

La propia ley establece un conjunto de fuentes prohibidas como: contribuciones de entidades de Derecho Público o empresas de propiedad del Estado o con participación del Estado, donaciones de confesiones religiosas, donaciones de partidos políticos y agencias de gobiernos extranjeros, salvo en los casos para formación, capacitación e investigación (artículo 31° de Ley N° 28094).

Los propios candidatos no pueden recibir directamente ninguna donación, salvo que tenga el conocimiento del partido, a la vez que se asumirá que los aportes no declarados por los partidos se consideran procedentes de fuente prohibida.

Sin embargo, debemos criticar que entre los supuestos de prohibición de las contribuciones no se haya recogido un supuesto común y que figuran en otras legislaciones como la española, nos referimos a la

³¹ El artículo 14° de la Resolución Jefatural N° 060-05-J/ONPE establece que las propuestas deben tener ciertas características como que los espacios serán en horarios estelares, realizarse en días hábiles, si la programación se realiza en un bloque cada semana, se realizará en un día fijo.

³² Debe indicarse que el artículo 49° de la Resolución Jefatural N° 060-05-J/ONPE no considera como gastos de formación o capacitación a las asambleas partidarias, reuniones masivas de militantes, actividades para captar aportes para el partido, publicaciones masivas en época electoral, etc.

prohibición de las contribuciones de las empresas que contratan con el Estado, esto porque es factible que las empresas que contraten con el Estado deseen que el partido del gobierno de turno continúe en el poder para seguir contratando con él.

Por ello, estas empresas realizarán aportes a este partido y de ganar éste, puede ser un mecanismo de presión para que el partido les otorgue contratos, con lo cual se rompe el sentido que el partido que llegue al poder responda a los intereses de la población y no de terceros, esto es más cuestionable cuando el Perú acaba de salir de un gobierno que ha dirigido el país durante 10 años y una de sus principales características era el alto grado de corrupción.

3.4. Financiamiento de los partidos políticos en los periodos electorales en el Perú

En este acápite desarrollaremos la figura de la franja electoral, en este caso se entiende como el espacio en estaciones de radio y televisión de propiedad privada y del Estado, al que tienen derecho de forma gratuita y proporcional todos los partidos políticos en el proceso electoral para elegir al Presidente, Vicepresidente y Congresistas de la República. El periodo en que operará esta franja es de 30 días anteriores a la realización de los comicios hasta 2 días previos al acto electoral (artículo 21° de la Resolución Jefatural N° 060-05-J/ONPE).

Tiene derecho a esta franja electoral todos los partidos políticos o alianzas que hayan logrado inscribir a sus candidatos a las elecciones, distribuyéndose los tiempos de la siguiente manera: la mitad del tiempo se distribuye equitativamente y la otra mitad en proporción a la representación con que cuenta cada partido en el Congreso de la República, debiendo la Gerencia de Supervisión fijar mediante resolución los tiempos que tienen cada partido, en caso no compartan esta distribución los partidos, estos pueden pedir que se revise este tema ante el Jefe del ONPE³³.

El Instituto Nacional de Radio y Televisión hará llegar a los diferentes partidos la relación y descripción de la infraestructura que es puesta a disposición y las condiciones, plazos y procedimientos para que cada partido pueda pedir su uso, a la vez la definición de los medios privados³⁴ por los que se propalará la franja electoral se determinará considerando el presupuesto aprobado y las normas que establezca el Ministerio de Transportes y Comunicaciones sobre la compensación a los medios de comunicación con la reducción del pago del canon por el uso del espacio radioeléctrico (artículo 27° de la Resolución Jefatural N° 060-05-J/ONPE).

3.5. Régimen de control y sanción en el financiamiento de los partidos políticos en el Perú

La Ley de Partidos políticos refiere a dos tipos de control del financiamiento, un control interno y un control externo, el propio Reglamento establece que los sistemas de control interno son la base y el sustento para cumplir con los objetivos de formalización y transparen-

cia en el manejo de los recursos y para la garantía de una adecuada utilización y contabilización de los actos y documentos que deriven de los aportes (artículo 58° de la Resolución Jefatural N° 060-05-J/ONPE).

El Reglamento establece como una figura importante en el control interno de los partidos políticos al Tesorero del partido, quien tiene las funciones de ejecución de las decisiones económico financieras del partido, por ello cumple funciones como: manejo exclusivo de las cuentas bancarias del partido, contratación de publicidad, recepción de gastos de los fondos partidarios, suscripción de informes financieros, contables, entre otros (artículo 61° de la Resolución Jefatural N° 060-05-J/ONPE).

Con respecto al control externo, la supervisión corresponde a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (art. 34° de Ley N° 28094), debiendo los partidos presentar en el lapso de 6 meses desde el cierre de cada ejercicio anual un informe financiero³⁵, correspondiendo a la Gerencia de Supervisión emitir en el lapso de 8 meses un informe en el que se señala si la información entregada es integral, si la actividad económica financiera del partido se ha adecuado a las normas indicadas en la ley y el reglamento y las propuestas de sanciones, sin embargo, la Gerencia debe emitir un informe inicial en el plazo de 6 meses, en el cual puede señalar las inconsistencias y pedir que el partido las subsane o las aclare, incluso puede pedir nueva información a los partidos.

Con relación a la creación de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, la cual se encuentra adscrita a la Oficina de Procesos Electorales, debemos indicar que si revisamos las funciones que cumple esta entidad veremos que son funciones propias de los procesos electorales, tales como organizar procesos electorales, referéndum, elaboración y diseño de la cedula de sufragio, etc. (artículo 182° de la Constitución del Perú).

Si revisamos las funciones que realiza el Jurado Nacional de Elecciones, veremos que tiene una mayor vinculación con los partidos como son mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas, velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas (artículo 178° de Constitución Política del Perú), aunque no hay una función específica sobre la fiscalización del financiamiento de los partidos, considero que entre estas dos instituciones, el Jurado Nacional de Elecciones al mantener una mayor relación con los partidos políticos, se debió de haber optado por esta entidad en vez de crear un órgano dentro de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Respecto al tema de los controles internos y externos, considero que estos deben contribuir a una mejora en la formalización de los partidos en el Perú, sobre todo en sus manejos contables, es más, la figura del tesorero cumple un rol importante al interior de los partidos, además, sería recomendable que la Gerencia pueda elaborar para los partidos sistemas de contabilidad adaptadas a las necesidades de los mismos (conforme ocurrió en el caso español), esto es importante considerando la realidad de los partidos en el Perú y puesto que estos sistemas servirán de guías a los partidos.

³³ Los partidos políticos tienen 15 días para impugnar la resolución que emita la Gerencia, debiendo resolver el Jefe de la ONPE en el plazo de 7 días.

³⁴ Los medios de comunicación remitirán cada semana a la Gerencia la información (la cual estará certificada por una empresa supervisora de medios) sobre la transmisión realizada en los espacios asignados a cada partido.

³⁵ Este informe debe contener el balance general, estado de ingresos y egresos general, estado de ingresos y egresos de los fondos de financiamiento público, estado de cambios en el patrimonio neto, estado de flujo de efectividad y notas a los estados financieros.

Sobre el tema de sanciones debemos indicar que es el Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales quien previo informe de la Gerencia de Supervisión puede imponer diferentes sanciones como la pérdida de los derechos del financiamiento público cuando el partido no entregue la contabilidad de los gastos en el plazo previsto, multa de entre 10 y 50 veces el monto de la contribución que el partido recibió si este ha recibido ingresos de fuente prohibida o se ha adulterado u omitido información de contabilidad, etc. (artículo 36° de la Ley N° 28094)³⁶.

El Reglamento establece todo un conjunto de supuestos de incumplimientos de la ley de partidos políticos, entre los principales tenemos: incumplimiento con la obligación de presentar a la Gerencia la relación de aportaciones del financiamiento privado, hacer uso indebido de los ingresos por financiamiento público, no implementar un sistema de control interno, no llevar libros contables, etc. (artículo 82° de la Resolución Jefatural N° 060-05-J/ONPE). Adicionalmente, esta norma elabora varios supuestos de casos de incumplimiento del reglamento entre los que tenemos: no contar con comprobantes, contratos, constancias de ingresos en los que éstos consten de manera clara y de acuerdo a las formalidades, no realizar las valoraciones de los bienes o servicios aportados, concierten créditos sin observar las formalidades, etc. (artículo 83° de la Resolución Jefatural N° 060-05-J/ONPE).

En relación a los dos puntos antes indicados, en caso de incumplimientos el Reglamento menciona que el Oficina Nacional hará público esas irregularidades mediante la página web.

Contra las sanciones que imponga el Jefe de la ONPE, los partidos pueden recurrir en el plazo de 15 días para que el Jurado Nacional de Elecciones revise su caso.

En este punto sería recomendable recoger la recomendación de María Holgado, quien en el caso de España sugiere que los partidos hagan auditorías de sus cuentas para facilitar la labor de fiscalización, en tanto que a la Gerencia le servirá para contrastar el informe del auditor con el informe del partido para verificar si son coincidentes.

Asimismo, debemos indicar que resulta cuestionable que el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios desarrolle un conjunto de supuestos de incumplimientos de la ley y del presente reglamento no recogidos en ésta ley como infracciones, y por tanto, al no respetar lo establecido en el artículo 230, inciso 4° de la Ley de Procedimientos Administrativos General, Ley N° 27444, la cual indica que sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas de rango de ley mediante su tipificación como tales, el Reglamento refiere que estas irregularidades conllevarían a que se conste dicha irregularidad en la página Web del ONPE, con lo cual puede interpretarse como una sanción moral.

Sin embargo, consideramos que lo correcto es que si se considera necesario establecer sanciones a estas irregularidades deben ser in-

corporadas en la Ley como supuestos de infracción, pero no plantearse como irregularidades en el reglamento y recibir sólo sanciones morales, es más, considero que se debe mejorar la figura de las sanciones estableciéndose un rango entre las sanciones (sanciones leves, sanciones graves y sanciones muy graves).

4. Conclusiones

La Constitución de España acertadamente establece pautas sobre los partidos políticos, estableciendo que estos son la expresión del pluralismo político e instrumentos para la participación política. La legislación española ha regulado el financiamiento de los partidos políticos, estableciendo un régimen de financiamiento mixto, en el cual los partidos que han obtenido representación en el Congreso de los Diputados obtienen financiamiento público, este sistema tiene virtudes como establecer las fuentes a las que puede acceder un partido, las fuentes prohibidas a las que no pueden recurrir los partidos, implantar un sistema de control y fiscalización, sin embargo, presenta aspectos negativos como la falta de criterio objetivo al momento de establecer el presupuesto de la financiación de los partidos por parte del Estado, los partidos extraparlamentarios no se benefician del financiamiento del Estado, y sobre todo la falta de claridad en el ámbito sancionador, puesto que no se ha establecido las sanciones a imponer a los partidos que vulneren la normatividad sobre el financiamiento de los partidos (salvo el caso de la superación del límite de las donaciones privadas).

La Constitución peruana comete el error de no definir ni tener un mínimo desarrollo del partido político, recién en la Ley de Partidos Políticos se opta por definir al partido político, y si bien la ley desarrolla aspectos importantes como las fuentes de financiamiento público y privado de los partidos, el régimen de control de los partidos y el ámbito sancionador de los partidos, pero igualmente hay aspectos cuestionables como que los partidos políticos locales y regionales no pueden acceder al financiamiento público en tanto no logren tener representantes en el Congreso de la República, hay supuestos de fuentes prohibidas no consideradas (como el caso de las empresas que contratan con el Estado), entre otros.

Se recomiendan como aspectos a mejorar en la regulación sobre los partidos políticos que los fondos que se destinan a los partidos deben corresponder a un criterio objetivo, la necesidad de elaborar sistemas de contabilidad adaptada a las necesidades de los partidos, que estos realicen auditorías de sus cuentas, al igual que una reestructuración de las sanciones, debiendo incorporarse los supuestos de infracción establecidos en el reglamento en la Ley de Partidos Políticos, es más debe haber un rango entre las sanciones (sanciones leves, graves y muy graves).

5. Bibliografía

- ALCANTARÁ, Manuel y Elena BARAHORMA, (coords). **Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina**. México DF: Universidad Iberoamericana, 2003, 457 pp.
- CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES. **La financiación de los partidos políticos. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994, 118 pp.

³⁶ Otra sanción es si el partido recibió contribuciones individuales o aportaciones anónimas superiores a los topes establecidos, por lo cual se impone una multa de entre 10 y 30 veces el monto de la contribución recibida.

- DEL CASTILLO, Pilar. «*La financiación de los partidos políticos: 1977-1997*», en: **Revista de las Cortes Generales**, N° 41, 1997, pp. 154-167.
- GONZALEZ-VARAS, Santiago. **La financiación de los partidos políticos**. Madrid: Dickinson, 1995, 226 pp.
- HOLGADO GONZALEZ, María. **La financiación de los partidos políticos en España**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003, 277 pp.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. **Financiación de la política en Iberoamerica**. San José: Instituto Interamericano de Derechos, Humanos, 1996, 620 pp.
- Internacional IDEA; Transparencia. **Ley de partidos políticos: la construcción de un consenso**. Lima: Asociación Civil Transparencia e Internacional, 2004, 75 pp.
- EGUIGUREN PRAELI, Francisco. **Consideraciones para una propuesta de ley de partidos políticos**. Lima: Fundación Konrad Adenaur, 2002, 95 pp.
- HERNANDEZ, María del Pilar. «*Financiación de los partidos políticos. Replanteamiento y estudio comparado en Iberoamérica*», en: <http://www.us.es/cidc/ponencias/electoral/PilarHernandez.pdf>
- MENDOZA CANEPA, Raúl. **Partidos políticos y sistema electoral en los países andinos**. Lima: Transparencia, 2004, 120 pp.
- PAJARES MOTOLIO, Emilio. «*El Tribunal de Cuentas y los límites del control de la financiación de los partidos políticos*», en: <http://www.us.es/cidc/ponencias/electoral/EmilioPajares.pdf>.
- PAJARES MOTOLIO, Emilio. **La financiación de las elecciones**. Madrid: Congreso de los Diputados, 1998, 466 pp.
- RAMON ROLLON, María Luisa. «*La financiación de los partidos políticos en América Latina: Estado actual y propuesta de reforma*», en: **Revista de Estudios Políticos**, N° 102, octubre-diciembre, 1998, pp. 321-337.
- SANCHEZ, José de Andrea. «*Los partidos políticos. Su marco teórico-práctico y las finanzas de la política*», en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/350/13pdf>, 346 pp.
- WOLDENBURG, José. «*El financiamiento a la política*», en: HERNANDEZ, María del Pilar. **Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas**. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. En: www.bibliojuridica.org/libros/1/347/21.pdf, pp. 303-311.