

# Principales resultados del proyecto Crinis en PERÚ

## ▶ 1. El marco legal

Luego de haber transitado largo períodos autoritarios y una vez finalizado el periodo de gobierno de Alberto Fujimori – que alternando victorias democráticas y autogolpes permaneció en el poder durante toda la década de 1990 – Perú reformó varias instituciones políticas, adaptándolas al funcionamiento del sistema democrático. En las elecciones de 2001, se reestableció la práctica de alternar en forma pacífica el color político en la presidencia y el Legislativo, hecho –éste– que se repitió nuevamente en 2006. Durante este período, en materia electoral fueron reformuladas varias reglas. En particular, se modificó el Código Electoral (2001) y se sancionó una nueva Ley de Partidos Políticos (2003); que, junto con la Constitución Política, son las normas más importantes en materia electoral en el país. En este sentido, regulan el sistema de financiamiento de la política para todos los niveles de gobierno.

En Perú, las tres jurisdicciones –nacional, regional y municipal– realizan **procesos electorales** para seleccionar los poderes Ejecutivo y Legislativo. En el ámbito nacional, las elecciones se convocan cada cinco años, para renovar en forma conjunta el Parlamento y la Presidencia de la República. Para la elección del presidente de la República rige el sistema de “doble vuelta”. La posibilidad de un segundo mandato, incorporada en 1993 para permitir la reelección de Fujimori, fue abolida en el año 2000. El recuento de votos en las elecciones para el Congreso

–que es un cuerpo unicameral– se realiza según el sistema proporcional sobre la base de listas partidarias cerradas. El sistema de partidos, muy fragmentado, vio su número de partidos reducido después de las elecciones de 2006 (solo 11 partidos mantendrán su inscripción en razón de la obtención de representación parlamentaria y más del 4% de los votos válidos).

En términos de **aportes privados** al financiamiento de la política, el sistema vigente en Perú es bastante flexible. Si bien desde 2003, se ha definido un tope para la recepción de aportes privados (60 Unidades Impositivas Tributaria – UITs –, o US\$ 62,770 aproximadamente en octubre de 2006), no rigen vetos para grupos de donantes ni límites para los gastos de campaña.

Los **aportes públicos** anuales a los partidos fueron incorporados en el año 2003, por medio de la creación de un fondo partidario. El 40% de los recursos son distribuidos en forma igualitaria entre los partidos con representación parlamentaria. El restante 60% se asigna de manera proporcional a los votos obtenidos por cada partido en la elección del Congreso inmediatamente anterior (0,1% UIT, aproximadamente US\$ 1, por voto emitido). Los recursos públicos comprometidos, se erogan por medio de cinco cuotas anuales. Actualmente, este tipo de subsidios se encuentra suspendido porque el gobierno nacional no contempló recursos para la conformación de este fondo en el presupuesto del año 2007. A su vez, durante las

campañas electorales, los partidos tienen acceso, en forma gratuita, a los medios de comunicación estatales y privados, y cuentan con la posibilidad de contratar –aunque de manera limitada– espacios adicionales.

Hasta el año 2003, la **rendición de cuentas** de los partidos ante el órgano electoral se limitaba a la presentación de un informe sobre los gastos de campaña. A partir de la sanción de la nueva Ley de Partidos Políticos en 2003, la rendición de cuentas incluye los aportes privados recibidos por los partidos. A pesar de que el sistema electoral vigente estimula la competencia entre candidatos –por medio de listas cerradas con voto preferencial– estos no rinden cuentas individualmente. Los candidatos deben reportar sus eventuales ingresos a sus respectivos partidos.

La nueva legislación además establece obligaciones concretas para los partidos en cuanto a la regularidad de la rendición de cuentas, como la de presentar informes financieros anuales seis meses después del cierre del año fiscal. En épocas electorales los partidos deben presentar informes parciales cada dos meses **antes** de las elecciones así como un informe final a los dos meses del cierre de los comicios.

Más allá de esto, la **publicidad** de los informes de rendición de cuentas, si bien no está regulada en la legislación específica, está contemplada en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2002).

La Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Jurado Nacional de Elecciones son los **órganos estatales** responsables de fiscalizar el proceso electoral y, específicamente, el financiamiento de los partidos. De hecho, esta última institución es la instancia máxima en materia electoral. Desde las reformas, estos órganos de supervisión electoral cuentan con un alto grado de independencia. En este sentido, poseen autonomía para el nombramiento de sus autoridades y no están subordinados a otros poderes del Estado.

## ► 2. La práctica

Los partidos políticos peruanos, si bien están formalmente obligados a mantener una **contabilidad interna** –tal como ocurre en prácticamente todos los países de la región– tienen una capacidad de auditoría limitada, debido –en mayor medida– a la falta de cuadros técnicos calificados y dedicados específicamente a esta tarea.

Los relevamientos realizados por los investigadores del proyecto Crinis en cuanto a las prácticas de **rendición de cuentas** de los partidos al órgano electoral, indican que hay una discrepancia entre la ley y la práctica en el país. Como en los otros países estudiados, no todos los partidos políticos cumplen sus obligaciones formales en materia de rendición de cuentas. De los 32 partidos registrados en 2006 cinco no rindieron cuentas anuales y cuatro no cumplieron con la norma de rendir cuentas sobre las elecciones.

### Ficha técnica

Datos básicos de la investigación en Perú

El índice se refiere a las elecciones generales de 2006.

La recolección de datos se hizo entre el 3 de julio y el 25 de octubre de 2006.

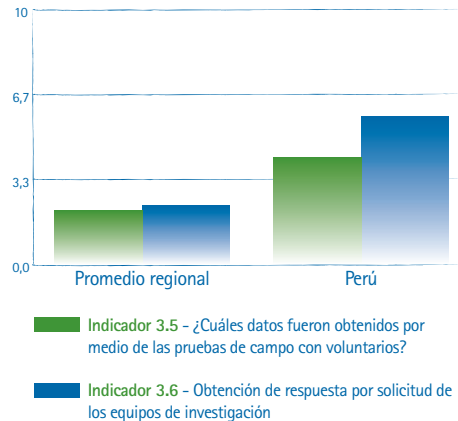
La encuesta a 40 profesionales fue realizada entre el 20 de agosto y 7 de septiembre de 2006.

El envío de cartas de solicitud de información por parte de los equipos locales fue entre los días 24 y 25 de agosto de 2006; con cierre para la recepción de respuestas 60 días después.

Las pruebas de campo conducidas por ciudadanos, estudiantes y periodistas ocurrieron entre el 5 y 12 de octubre de 2006.

Respecto de la **divulgación** pública de los informes, no hay ninguna norma que obligue a los partidos o al órgano electoral a difundirlos activamente. Sin embargo, desde la sanción de la "Ley de Transparencia" la ciudadanía tiene derecho a solicitar el acceso a este tipo de información. Los ciudadanos voluntarios y el equipo local del proyecto Crinis, se basaron en esta normativa para ejercer la presión social necesaria para lograr una tasa de respuesta similar –o inclusive mayor– a la de otros países participantes de este estudio en términos de acceso a las rendiciones de cuentas (gráfico siguiente).

➤ **Acceso público, en la práctica, a datos sobre financiamiento: Perú y promedio regional**



La **credibilidad** de los datos suministrados por los partidos representa –todavía– un problema de envergadura. En este sentido, los índices de Perú se sitúan entre los más bajos del conjunto de países estudiados.

En materia **preventiva y sancionatoria**, el país aplica sólo algunas de las herramientas conocidas. Dentro de las conductas preventivas, no se corroboran intentos sistemáticos de controlar el flujo de recursos por medio de un riguroso seguimiento de las transacciones bancarias. Por otra parte, las sanciones utilizadas se limitan a la aplicación de multas y a afectar la responsabilidad civil de los candidatos. En particular, la sanción prevista de suspensión de aportes públicos se torna inoperante ya que el gobierno nacional no contempló recursos para la conformación de este fondo en el actual presupuesto.

El **control estatal** recibió una evaluación positiva por parte de los expertos consultados, tanto en términos de la independencia de los órganos involucrados, como en relación con la disponibilidad de recursos humanos. Se trata –éste– de un resultado notable a la luz de la historia reciente de Perú, que se distingue por el uso político de la Justicia Electoral. El control social, aún deficiente en ciertas áreas, recibió una de las evaluaciones más altas entre los países estudiados. Esto fue así, tanto respecto de la cantidad de actividades realizadas como en relación con la independencia y experiencia de las organizaciones de la sociedad civil.

### ► 3. Las recomendaciones

Finalizado el proceso electoral de 2006, convendría realizar una evaluación de las nuevas normas en materia electoral, con la intención de conocer qué aspectos de la legislación –y de su aplicación práctica– funcionaron y en dónde encontrarse vacíos. A los efectos de mejorar las prácticas en esta materia, deberían tenerse en cuenta:

- Normar adecuadamente los mecanismos para que los candidatos reciban donaciones, las informen a sus partidos y estos –a su vez– las reporten a la autoridad electoral. En el mismo sentido, establecer sanciones personales y responsabilidad solidaria para los candidatos que incumplan dichas normas.
  - Establecer sanciones efectivas para las organizaciones políticas que incumplan con el deber de presentar los reportes de rendición de cuentas ante la autoridad electoral.
  - Regular adecuadamente la rendición de cuentas de las alianzas electorales, señalando –especialmente– las responsabilidades y los sujetos que serán sancionados en los casos de violación de la normativa vigente.
  - Establecer mecanismos para la actuación coordinada y el cruce de información entre la Superintendencia de Administración Tributaria, la Unidad de Inteligencia Financiera y la Superintendencia de Banca y Seguros.
- Establecer sanciones para los medios de comunicación que vendan publicidad electoral que viole las disposiciones de la Ley de Partidos Políticos; sea por medio del uso de tarifas diferenciadas entre los partidos, superando los topes diarios fijados para cada uno de ellos o por medio de la contratación con un referente partidario distinto al tesorero.
  - Perfeccionar las normas relativas al control interno del financiamiento partidario, para asegurar que este efectivamente cubra las donaciones en especie, servicios y descuentos recibidos.
  - Establecer la obligación específica para la Oficina Nacional de Procesos Electorales de divulgar activamente la información que recibe de los partidos.
  - Regular la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas así como la actividad de los órganos de tesorería en el nivel subnacional, por lo menos, las regionales y provinciales. Si bien las organizaciones políticas a nivel subnacional no han sido materia específica del estudio, no incluirlas en las recomendaciones podría significar una apreciación un tanto sesgada del análisis político peruano. Según los resultados de las últimas elecciones regionales del 2006, 19 regiones serán gobernadas por movimientos regionales independientes y tan solo seis por partidos políticos convencionales.

## Índice cuantitativo del proyecto Crinis Las diez dimensiones, en la ley y la práctica Perú y promedio regional

